

Ivan Majchút

Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši

SILA MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ V MEDZINÁRODNEJ SPOLOČNOSTI

THE POWER OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN INTERNATIONAL SOCIETY

ABSTRACT

This paper examines the issue of transnational NGOs' power with a view to identifying the limits of ongoing debates and critiquing some of the assumptions underpinning them. There is an overview of aspects of the non-governmental sector which have become more influential in recent years and how recent changes in the global distribution of power are challenging the understandings of legitimacy in international relations. Building on this, then focuses on the issue of transnational NGOs' positions in global order. Two core focuses are identified – governments and private corporations.

KEYWORDS

Mimovládne organizácie, medzinárodná spoločnosť, medzinárodné vzťahy, Non-governmental organizations, international society, international relations,

ÚVOD

Formovanie svetového poriadku a jeho princípy boli vždy diskutabilné. Rozdiely v životnej úrovni bohatých a chudobných ľudí inšpirovali filozofov, mysliteľov, aktivistov k jeho spochybňovaniu. Tí sa zamýšľali nad správnosťou a vhodnosťou globálnych pravidiel a inštitúcií. Otázkou je, čo môže predstavovať legitimitu globálneho poriadku v ére tzv. globalizácie.¹ Inými slovami, kto sú legitímni členovia súčasného medzinárodného a svetového spoločenstva a podľa akých konkrétnych pravidiel a noriem by mali konať aby mohli byť vnímaní ako legitímni? Často sa ukazuje, že vývoj pod hlavičkou globalizácie odhaľuje rozpory medzi ideálmi a realitou súčasného rozloženia síl, čo si vyžaduje naliehavé úvahy o tom ako ideály a prax zjednotiť a ako vytvoriť nové chápanie legitimacy.²

1 NADNÁRODNÝ MIMOVLÁDNY SEKTOR NA VZOSTUPE

Dôležitým aspektom v diskusii o globálnom poriadku je úloha, ktorú v tejto problematike zohráva mimovládny sektor a jeho vplyv na vnímanie legitimacy v súčasnej medzinárodnej spoločnosti. V posledných troch desaťročiach počet mimovládnych organizácií rapídne narastal a to predovšetkým tých ktoré pôsobia v medzinárodnom

¹ KAGAN, 2004, s. 2.

² HELD, 2004, s. 45.

prostredí. Narastal nielen ich počet, ale násobili sa aj oblasti záujmu, v ktorých systematicky pôsobia. Nadnárodné mimovládne organizácie sa pohybovali v tradičných aktivitách a podporných činnostiach, ale aj nových úlohách ako je vytváranie etických štandardov a kódexov a ich dodržiavanie, rokovania s vládnymi aj súkromnými aktérmi a práca na kontrakt pre vlády.³ Výrazne narástol počet neziskových organizácií, zaoberajúcich sa cezhraničnými aktivitami. Na medzinárodnej úrovni aktívne pôsobí viac než 20 tisíc sietí mimovládnych organizácií a 90% z nich vzniklo v priebehu posledných 30 rokov.⁴ Nadnárodný mimovládny sektor sa výrazne rozšíril v mnohých aspektoch a mimovládni aktéri menia „pomer síl“ vo svoj prospech.

Samozrejme, že organizovaná občianska aktivita mala vždy svoje miesto na medzinárodnej úrovni a bolo by mylné domnievať sa, že táto expanzia je niečo nové, alebo neočakávané. Historicky, niektoré „neštátne“ inštitúcie uplatňovali viac sily voči štátu ako mimovládne organizácie dnes.⁵ Celkovo však je mimovládny sektor v posledných rokoch väčší, viditeľnejší, lepšie organizovaný a sofistikovanejší vo svojich vzťahoch k politickým inštitúciám a médiám.

Obvyklý obraz mimovládnej organizácie, poskytujúcej úľavu od utrpenia je stále platný, ale už nie je typický. Poslania a stratégie mnohých mimovládnych organizácií sa časom vyvíjali. Napríklad prvé povojnové nadnárodné vytvárané mimovládne organizácie sa zaoberali poskytovaním efektívnej podpornej operácie počas humanitárnej krízy, ako je zásobovaním potravinami, zdravotníckou starostlivosťou a poskytovaním prístrešia. Spôsobilosti v podporných operáciách boli postupne doplňované s dôrazom na „vlastníctvo“ a svojpomoc. Niektoré mimovládne organizácie sa zameriavali na negatívne dopady pôsobenia a podpornej politiky vládnych a medzivládnych organizácií na ekonomiku a spoločnosť rozvojových krajín.⁶

Nadnárodné mimovládne organizácie musia vyvinúť veľa síl a energie na získanie a udržiavanie svojho vplyvu na medzinárodnej úrovni. V podstate vo svojej práci využívajú jednu z dvoch stratégií (alebo ich kombináciu):

- Stratégia odmietania,
- Stratégia tlaku.

Stratégia odmietania predstavuje globálne sociálne hnutie ako alternatívu k súčasnému poriadku. Logikou tohto „odmietavého“ prístupu je, že vplyvom globalizácie sa nepodarilo účinne riešiť otázky sociálnej spravodlivosti, primeranej ochrany životného prostredia, obmedzenia vojen a chudoby, čo v mnohých prípadoch viedlo k zhoršeniu všetkých zmienovaných problémov.

Stratégia tlaku predstavuje radikálne odlišný súbor politík. Jedná sa o uplatňovanie potrieb, čo spočíva vo vytváraní tlaku na novú globálnu politiku cez justičné a environmentálne otázky. Zároveň sa však niektoré mimovládne organizácie snažia priamo s vládami a korporáciami zapojiť do väčšieho vplyvu na ich politiku. Charakteristickým znakom tohto kooperatívneho prístupu spočíva v snahe presvedčiť kľúčových aktérov vo verejnom a súkromnom sektore aby zmenili pravidlá k lepšiemu.

³ FLORINI, 2000, s. 3.

⁴ EDWARDS, 2000, s. 9.

⁵ Typickým príkladom je „Východoindická spoločnosť“ (po angl. East India Company), ktorá zásadným spôsobom ovplyvňovala politiku Veľkej Británie a mnohých ďalších krajín západnej Európy.

⁶ KORTEN, 1990.

Mnohé nadnárodné mimovládne organizácie sa snažia, aby im boli poskytnuté niektoré práva v medzinárodných organizáciách. Mnohé nadnárodné mimovládne organizácie sú ochotné spriahnuť sa so súkromným sektorom v snahe zlepšiť globálne pracovné práva a podporovať sociálnu zodpovednosť korporácií. Takáto spolupráca zahŕňa dialóg a diskusiu, formálne poradenstvo, dohodu o dobrovoľných kódexoch a štandardoch a nezávislé monitorovacie programy.⁷

Niektoré nadnárodné mimovládne organizácie úzko spolupracujú s jednotlivými vládami, prijímajú finančné prostriedky a pôsobia ako poradcovia orgánom štátnej správy. Napríklad, rôzne národné vlády zamestnávajú mimovládne organizácie prostredníctvom rozvojových projektov.⁸ Kontakt s vládnymi inštitúciami poskytuje nadnárodným mimovládnym organizáciám ovplyvniť politické inštitúcie, pričom z vládnej perspektívy takto využívané organizácie môžu poskytnúť zručnosti a znalosti potrebné napríklad na pochopenie potrieb v odľahlých oblastiach, alebo potrieb menšín.

V úzkej spolupráci so skupinami občianskej spoločnosti možno tiež vylepšiť obraz inštitúcií s poškodeným verejným imidžom. Napríklad podporou dialógu s mimovládnymi organizácií sa pokúsila Svetová banka odvrátiť kritiku svojich environmentálnych a sociálnych politík.

Nadnárodné mimovládne organizácie môžu byť veľmi inovatívne v ich spolupráci so súkromným a vládnym sektorom. Niektoré z nich prispeli k medzinárodnej politickej diskusii vypracovaním kódexov správania sa. V podstate nachádzali kvázi - právne riešenie problémov, ktoré vychádzajú z existujúcich medzinárodných zmlúv. Jedným z príkladov je sieť európskych mimovládných organizácií, pracujúcich na báze odborových a partnerských organizácií, ktorá bojuje za spravodlivejšie normy v odevnom priemysle vytváraním nových noriem a kódov.⁹

Ďalším príkladom je Transparency International, založená v 90-tych rokoch na riešenie problému globálnej korupcie a fakt, že inštitúcie ako napr. Svetová banka boli ochotné problém riešiť. Transparency International navrhla množstvo inovatívnych projektov, ako napr. poskytnutie zoznamu ročného hodnotenia korupcie a schému transparentnosti kontraktov pre rozvojové krajiny.¹⁰

Efektivita nadnárodných mimovládných organizácií v ovplyvňovaní činnosti súkromných korporácií a politických aktérov závisí samozrejme od mnohých faktorov:

- miera do akej je schopná príslušná organizácia využiť tlak médií a verejnej mienky v konkrétnom prípade,
- miera do akej je vláda, alebo dotknutá korporácia pripravená na ústupky,
- zraniteľnosť korporácie na pokusy narušiť jej imidž,
- miera do akej sú dohody vymáhateľné a tak ďalej.

Zatiaľ čo na jednej strane niektoré nadnárodné mimovládne organizácie zaznamenali pozoruhodné úspechy, napr. úspech kampane za pracovné práva proti korporácii Nike, alebo rastúca popularita hnutia za spravodlivý obchod, na strane druhej je celý rad korporácií, ktoré podobným vplyvom úspešne odolávajú. Zrejším nebezpečenstvom pre mimovládne organizácie je, že ich partneri profitujú zo spojenia s „etickými“ aktérmi bez toho aby nejaké významné ústupky urobili.

⁷ WADDELL, 2004, s. 5.

⁸ Pozri (<http://www.fundsforngos.org/tag/projects/>)

⁹ Pozri (<http://www.cleanclothes.org>).

¹⁰ Pozri (<http://www.transparency.org>).

Kultúra niektorých medzinárodných organizácií, ako sú Medzinárodný menový fond (International Monetary Fund - IMF) a Svetová obchodná organizácia (World Trade Organisation - WTO), je nesmierne odolná proti ďalšiemu skúmaniu a angažovaniu sa občianskej spoločnosti. Napriek týmto obmedzeniam sa nadnárodným mimovládny organizáciám darí aj naďalej vytvárať vplyv na globálnej úrovni.

Je to v dvoch kľúčových oblastiach:

- nadnárodné mimovládne organizácie sú oproti minulosti bezprostrednejšie prepojené s ovplyvňovaním politiky a agendou korporácií,
- prostredníctvom účasti v globálnych sieťach a organizáciách majú niektoré mimovládne organizácie väčší „cezhraničný“ vplyv.

To opätovne vyvoláva dôležitý súbor otázok o oprávnenosti ich vplyvu.

2 MIMOVLÁDNY SEKTOR V GLOBÁLNOU PORIADKU

Prehlásenie o tom či niektorá aktivita je alebo nie je legitímna znamená vo všeobecnosti posudzovanie podľa konkrétneho súboru pravidiel a noriem. V podstate akékoľvek konanie je právoplatné ak ho tak posúdi príslušná autorita v súlade s dohodnutým súborom pravidiel a vhodných, alebo plánovaných účinkov.¹¹ „Legitimita“ je všeobecne chápaná ako právo byť a robiť niečo v spoločnosti – pocit, že organizácia je zákonná, prípustná a opodstatnená vo svojom zvolenom variante pôsobenia.¹²

Tento koncept je niekoľkoúrovňový. Súčasne zahrňuje dohodu a aj pravidlá. Označiť niektoré správanie za legitímne, alebo nelegitímne si vyžaduje znalosť pravidiel, ale aj znalosť spôsobu ako takéto správanie hodnotiť a súdiť. Inými slovami, „legitimita“ má čo do činenia s osobnou morálkou, ako aj s ústavnými princípmi. Čo jeden môže považovať za legitímne, v očiach iného sa to môže zdať neospravedliteľné.

Kým politickí teoretici a sociológovia majú tendenciu nesúhlasiť s tým čo legitimita znamená v domácom kontexte, ešte výraznejšie je to u teoretikov v oblasti medzinárodných vzťahov. Čo znamená „legitímne“ konanie v kontexte medzinárodného spoločenstva je obzvlášť ťažké vzhľadom na nedostatok akýchsi kritérií – ako napríklad globálna ústava, alebo zastrešujúci orgán (panovník či globálna svetová vláda).¹³

To presviedča niektorých analytikov, že akákoľvek diskusia o legitimitate na medzinárodnej úrovni nemá zmysel – to čo je považované za legitímne konanie je nakoniec vždy odrazom hrubej sily. Vždy je tu nebezpečenstvo, že legitimita je to, čo si mocný aktér vytvoril. Silní sa budú vždy pokúšať legitimizovať svoje konanie v súvislosti s celým radom pravidiel a princípov (ako napr. morálne alebo civilizačné hodnoty, národné záujmy, interpretácie medzinárodného práva atď.) a ten druhý bude vždy tvrdiť, že takéto konanie je „nelegitímne“ podľa sústavy konkurenčných noriem.

Ako s pojmami „terorizmus“, „civilizácia“ alebo „sloboda“ budeme vždy narážať na riziko, že tvrdenia o „legitimitate“ alebo „nelegitimitate“ nám povedia viac o pokusoch získať morálnu prevahu v politických diskusiách, než nám dá zmysel pre „pravdu“.

Ak by sa použilo znamienko rovnosti medzi legitimitou a výkonom moci prostredníctvom sily (s využitím vyššie uvedenej argumentácie), tak by sa zjednodušil pohľad na mnohé prípady. V dnešnom globálnom kontexte sa aj najmocnejší aktéri (či už

¹¹ BEETHAM, 1991.

¹² EDWARDS, 2000, s. 20.

¹³ Uplatňuje sa medzinárodné právo, ale zákony sú tvorené štátmi a štátmi sú aj vymáhané (aj keď existuje medzinárodný súdny dvor).

sa jedná o vlády, medzinárodné organizácie, súkromné korporácie, alebo mimovládne organizácie) snažia ospravedlniť svoje konania podľa nejakých dohodnutých noriem, alebo súboru dohodnutých pravidiel. Zmieňovaní aktéri okrem toho hľadajú aj efektívne spôsoby vzájomnej kooperácie, čo by legitimitu ich činnosti podporilo. Napríklad NATO sa na politickej a strategickej úrovni sústreďuje na budovanie dôvery a vzájomného porozumenia medzi medzinárodnými aktérmi.¹⁴

Taká je aj diskusia o legitimitate invázie koalíčných síl pod vedením USA v roku 2003 do Iraku. Mnohí ju s využitím relevantných argumentov považujú za nelegitímnu. Avšak jej zástancovia starostlivo formulujú svoje argumenty v právnej terminológii (porušenie rezolúcií BR OSN) s odkazom na morálne imperatívy (oslobodenie Iračanov). Myšlienka legitimacy má v takýchto prípadoch zmysel.

Normy medzinárodnej spoločnosti by mali byť záväzné aj pre veľmoci a tie by tiež mali konať v súlade s nimi. Aj v systéme, kde nikto nie je oprávnenou autoritou, môže existovať množstvo pravidiel a konvencií, ktoré poskytujú zdroje pre náš úsudok, či je niečo legitímne alebo nie je. Môže to byť v súlade s formálne schválenými ustanoveniami v medzinárodných dohodách, alebo to môže byť na základe zvykového práva.

Rôzne skupiny občianskej spoločnosti, antiglobalisti, médiá, politici a akademici naprieč rôznymi kontinentmi vyjadrili hlboké znepokojenie nad legitimitou moci súčasného svetového poriadku. Zmeny v štruktúre moci v podmienkach globalizácie vytvorili úrovne nezodpovednosti a nedostatku priamej občianskej kontroly politikov a tie sú považované za neprijateľné. Presuny v moci spôsobili medzery medzi realitou a ideálmi demokratickej a zodpovednej moci v modernej a liberálnej spoločnosti.¹⁵

V tejto súvislosti je možné poukázať na dve základné otázky:

- ktorí aktéri by mali uplatňovať právomoci na medzinárodnej úrovni,
- ktoré pravidlá by mali usmerňovať ich činnosť.

Pokiaľ ide o legitímne členstvo v medzinárodnej spoločnosti, procesy globalizácie poskytnú ekonomickú a politickú moc aktérom, ktorí nie sú dostatočne zodpovední voči občanom (v porovnaní s formálnou zodpovednosťou, v ktorej sú demokratické štáty voči svojim voličom).

Medzivládne a súkromné organizácie uplatňujú svoj vplyv na politiku štátov a to napriek tomu, že nemajú dostatok priamej zodpovednosti voči občanom. IMF a Svetová banka napríklad majú značný vplyv na finančnú a rozvojovú politiku vlád prostredníctvom nástrojov, ako napríklad politická podmienenosť, čo zasahuje do národnej správy najmä z pohľadu rozvojových krajín. A pritom nemajú v dotknutej krajine ani zodpovedajúce zastúpenie a ani zodpovednosť.

Obdobne je to so silnými aktérmi v súkromnom sektore napr. v súvislosti medzinárodnými penzijnými fondmi. Nadnárodné korporácie uplatňujú svoj významný vplyv na rozhodovanie o investíciách, o živote pracujúcich ľudí a daňovej politike vlád členských štátov, pričom chýba formálna zodpovednosť za ich aktivity voči občanom, ktorých v konečnom dôsledku ovplyvňujú. Ďalším častým objektom kritiky sú globálne médiá ktoré, ako vyplýva z ďalšieho textu, sú nadnárodnými mimovládnyimi organizáciami.

¹⁴ SPILÝ, JURČÁK, 2011.

¹⁵ HELD, 1995, s. 4.

Ďalším komplikujúcim faktorom v dileme legitimacy nie je len otázka, ktoré subjekty môžu legitímne uplatňovať moc na globálnej úrovni, ale ako, podľa akých pravidiel a zásad. Ak sa nadnárodné mimovládne organizácie zapojili do politických procesov a ovplyvňujú rozhodovania na globálnej úrovni, potom by to malo byť zohľadnené v nejakých pravidlách a normách o transparentnosti, zodpovednosti a zastúpení.

Zlyhávanie národných demokratických štruktúr v súvislosti s globalizáciou so sebou prináša istú formu kozmopolitnej demokracie, ktorá so sebou prináša demokratizáciu globálnych štruktúr od OSN smerom nadol. Ako už bolo naznačené, zatiaľ neexistuje žiadne normatívne kritérium, podľa ktorého je možné určiť, alebo zmerať legitimitu pravidiel. Koncepty, ako kozmopolitná demokracia a zodpovednosť „súťažia“ s mnohými inými zásadami, z ktorých aktéri čerpajú. Hlavne keď odôvodňujú svoje konania, či už od náboženských hodnôt, existujúcich medzinárodných zmlúv, národných záujmov až po „záujem štátu“.

Typickým príkladom je vnímanie migrantov v Európe. Na jednej strane je migrácia vnímaná pozitívne tým, že môže prispieť k rozvoju a zlepšeniu hospodárskych a sociálnych podmienok v cieľovej krajine, alebo môže viesť k nerovnosti tým, že prispieva k erózii kultúr, etnických skupín a národných štátov. Prúdy migrantov sú často vnímané ako ohrozenie identity prijímajúceho štátu a často považované za hrozbu pre jeho základné hodnoty a v tomto zmysle je migrácia vnímaná ako ohrozenie národnej bezpečnosti.

Spoločnosť môže reagovať na hrozbu straty identity dvoma spôsobmi: prostredníctvom činností vykonávaných v rámci spoločnosti (v danej komunite), alebo sa snaží presunúť problém do politického alebo vojenského sektora. Na štátnej úrovni môže hrozbu imigrácie riešiť legislatíva a hraničné kontroly. Na kolektívnej alebo individuálnej úrovni je na túto hrozbu poukázané prostredníctvom protestných kampaní, demonštrácií a do týchto akcií môžu byť zapojení i nešťatní aktéri.¹⁶

V samotnom korpuse medzinárodného práva je možné identifikovať konkurenčné normy: „zákony štátov“ chrániace národné záujmy na jednej strane verzus „zákony ľudstva“ presadzujúce a chrániace záujmy jednotlivcov.¹⁷

Účasť mimovládneho sektoru na globálnom vládnutí je teda súčasťou väčšieho komplexu diskusie o hlavných princípoch medzinárodnej spoločnosti. Z pohľadu mnohých antiglobalistov a reprezentantov občianskej spoločnosti, súčasné globálne štruktúry prikladajú veľkú váhu trhovým podielom a príliš malú váhu záujmom humanity a princípom sociálnej a ekonomickej spravodlivosti.

ZÁVER

Výzvou do budúcnosti bude správne chápanie miesta nadnárodných mimovládnych organizácií v medzinárodnej spoločnosti. Predovšetkým to bude výzva pre správne previazanie sociálnych a normatívnych aspektov chápania a definovania ich existencie a pôsobenia. Takáto komplexnosť vyžaduje, aby sa neprijímali tak pevné definície, ako je tomu napríklad v legislatíve liberálno-demokratického štátu. Avšak, prijaté definície budú súvisieť s normatívnym základom pre výkon moci v medzinárodnej spoločnosti.

¹⁶ BUDVESELOVÁ, LABUZÍK, 2012, s. 48.

¹⁷ HELD, 1995, s. 163.

Za základ môže byť použitý princíp súhlasu, alebo autonómie. Ten umožňuje stanovovať pravidlá a podmienky členstva v medzinárodnej spoločnosti. Tieto súvislosti sú však už nad rámec tohto príspevku.

LITERATÚRA

1. BEETHAN D., *The Legitimation of Power*. Macmillan, London 1991.
2. BUDVESELOVÁ A., LABUZÍK M., *Migračné prúdy z tretích krajín do štátov Európskej únie ako hrozba pre sociálnu bezpečnosť?* In: Bezpečnostní management a společnost: mezinárodní konference. Brno: Univerzita obrany 2012.
3. EDWARDS M., *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. The Foreign Policy Centre, London 2000.
4. FLORINI A. M., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Carnegie Endowment, Washington 2000.
5. KAGAN R., *America's Crisis of Legitimacy*. [online]. 2004 [cit. 2013-10-23]. Dostupné z: http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Kagan_America's%20Crisis.pdf
6. KORTEN D. C., *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Kumarian Press, West Hartford 1990.
7. HELD D., *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Polity Press, Cambridge 2004.
8. HELD D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press, Stanford 1995.
9. SPILÝ P., JURČÁK V., *Prístup Aliancie ku komplexnému riešeniu kríz*. In: Bezpečnostné fórum 2011 : zborník príspevkov zo IV. medzinárodnej vedeckej konferencie. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela 2011.
10. WADDELL S., *NGO Strategies to Engage Business: Trends, Critical Issues and Next Steps*. [online]. 2004 [cit. 2013-10-23]. Dostupné z: <http://networkingaction.net/wp-content/uploads/files/NGOCaucusReportMarch2004.pdf>