

Rozpaky nad Bezpečnostní strategií České republiky

Předseda vlády Miloš Zeman mezi úspěchy vládního kabinetu mj. uvedl i „Koncept zahraniční politiky České republiky“ a „Bezpečnostní strategii České republiky“. Zatímco o obsahu koncepce zahraniční politiky převažuje pozitivní mínění, hodnocení bezpečnostní strategie je kritičtější.

Ohlédneme-li se, tak v posledním půlstoletí jsme na tom se strategickým vojenským a nyní širě pojímaném bezpečnostním myšlením nebyli dost dobře. Pokud jsme na tom kdy v historii byli dobře vůbec. Jinak bychom např. tak absolutně nespolehali před druhou světovou válkou na pohraniční opevnění ap. Není ani patrné, že by nám nedostatečnost vojenskostrategického myšlení zvláště vadila. Dokonce se tím někdo v skrytu duše mohl i pyšnit, že to svědčí o naší antimilitaristické povaze. Jenže na druhé straně nelze popřít, že se nám to i mnohokrát vymstilo.

Myšlenkový úhor byl způsoben zejména naším letitým členstvím ve Varšavské smlouvě, kdy vojenskostrategicky za nás mysleli jiní. To neznamená, že jsme se u nás touto problematikou nezabývali. Úspěšnější jsme však byli spíše v operačním umění, a to zásluhou generálů Vitanovského, Knotka i dalších kolem časopisu Vojenství řízeném Svatoslavem Gosmanem. V době normalizace po 21. srpnu 1968 upadlo však i bádání v této oblasti, většina vědeckovýzkumných pracovníků musela z armády odejít. Rysem „vědecko-výzkumné práce“ v následujícím období byla především apologetičnost, poplatnost sovětské vědě a válečnému umění.

A s tímto dědictvím jsme se museli po listopadu 1989 vypořádat. Zásluhou zejména Jaroslava Jandy, zástupce náměstka ministra obrany pro strategické řízení, se podařilo záhy na ministerstvu obrany vybudovat úsek strategického řízení, založit Institut pro strategická studia a Vojenský ústav sociálních výzkumů a obnovit teoretický časopis Vojenské rozhledy. Tím byl vytvořen organizační základ pro rozvoj strategického vojenského myšlení v rezortu.

Složitější bylo personální obsazení těchto organizačních struktur. Využít bylo možno především dosavadních příslušníků armády, kteří však byli více či méně poznamenáni dosavadním způsobem vojenského myšlení. Využitelní byli sice i méně indoktrinovaní rehabilitovaní vojáci, je však naopak dvacetiletá ztráta kontaktu s armádou handicapovala. Nepodařilo se ani získat příliš mnoho nových lidí nezafixovaných armádou, kteří by byli ochotni se vojenskou problematikou vědeckovýzkumně zabývat. Přesto skutečnost předčila skeptické očekávání, ustavené kolektivy začaly brzy produkovat solidní práce a bylo možno perspektivně očekávat další rozvoj.

Ten však byl po ustavení Armády České republiky za ministra obrany Antonína Baudyše a z iniciativy jeho prvního náměstka Jiřího Pospíšila přerušen rozpuštěním uvedeného úseku a obou institutů. Tento krok znamenal další rozvoj strategického myšlení i zpracování příslušných strategických dokumentů, což se neblaze projevilo také v další transformaci armády a vedlo i k vážným materiálním škodám. Zvláště pokud

jde o setrvávání u představy armády útočného charakteru, časté reorganizace spojené s velkým počtem personálních změn, pomalý přechod na plošší organizační struktury ap. Svědčí o tom např. počet řídicích stupňů (za minulého režimu jich bylo obvykle pět: generální štáb, okruh, armáda, divize, pluk, nyní jsme přešli na třístupňový systém řízení, kdy strategický stupeň představuje generální štáb, operační velitelství pozemních sil, vzdušných sil a teritoriálního vojska a taktický brigády) nebo vysoký počet tanků.

Vytvořila se sice jistá vědeckovýzkumná základna v Ústavu mezinárodních vztahů (nejdříve pod vedením Jaroslava Jandy, nyní Jana Eichlera) a v Institutu sociologických studií (zásluhou Miroslava Purkrábka), jejich vliv na řešení bezpečnostních a vojenských otázek však nebyl a není příliš velký. Záměr obnovit institucionální základnu, zvláště Institut pro strategická studia, se zatím i přes sliby vedoucích funkcionářů ministerstva obrany nepodařil realizovat.

Alespoň těchto pár informací je třeba vzít v úvahu, analyzujeme-li naši současnou bezpečnostní strategii. To v žádném případě neznamená, že vše záviselo a závisí na vojenských vědeckovýzkumných institucích. Nepřehlédnutelnou základnou je i vědecká a výzkumná práce na vojenských i civilních školách, v civilních vědeckovýzkumných organizacích, zájem hromadných sdělovacích prostředků a neziskových organizací.

Klíčovou roli v rozvoji bezpečnostního a vojenskostrategického myšlení by měla sehrát Bezpečnostní rada státu (BRS) a Kolegium ministra obrany (KoMO). V prvním případě trvalo obnovení bývalé Rady obrany státu více než pět let, než byl přijat nový ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Stejně tak málokterý ministr obrany pracoval se svým kolegiem, nyní např. nepracuje také. O vojenském radách na generálním štábu a na operačním stupni ani nemluvě. To zákonitě muselo a dosud negativně ovlivňuje rozhodovací procesy a styl práce v bezpečnostní, obranné a vojenské oblasti a v samotném rezortu obrany a na generálním štábu. Převažuje tu operativa nad strategickým přístupem, a proto těžko můžeme něco vážnějšího řešit s potřebným předstihem. Stojí to zbytečně mnoho sil, času a finančních prostředků.

Handicap tvorby Bezpečnostní strategie České republiky

Dokument, který byl projednán BRS a schválen vládou, a který se dále projednává v parlamentu, se nazývá „Bezpečnostní strategie České republiky“. Měl by podstatně ovlivnit bezpečnost naší republiky. Byl však již předem zatížen mnoha handicapem.

Prvním kompetenčně-organizačním problémem je, že zpracování dokumentu bylo zprvu svěřeno odboru bezpečnostní politiky na ministerstvu zahraničních věcí, ačkoli je na první pohled zřejmé, že odpovědnost za tuto tvorbu by měl mít místopředseda vlády, který má na starosti koordinaci bezpečnostních otázek, a dokument by měl být zpracováván v rámci BRS za aktivní účasti především tzv. silových ministerstev, tj. zahraničních věcí, obrany a vnitra, ale i ministerstev ostatních. To se stalo formálně až v závěru zpracování a schvalování dokumentu.

Druhým handicapem je, že k tvorbě dokumentu nebyly přizváni nejen příslušní poslanci a senátoři, ale ani zástupci politických stran včetně opozičních. Nejen proto, že je nutné, aby vnitřní a vnější bezpečnostní politika a obrana byla státním politikou. I ministři bývalé koaliční vlády, např. Zieleniec, Výborný a Lobkowicz, zvali k tvorbě

a projednávání strategických dokumentů i představitele opozice. Bylo proto legitimní, když se předseda sněmovního výboru pro obranu a bezpečnost Petr Nečas (ODS) proti současné praxi ozval a kriticky postavil.

Co se od bezpečnostní strategie ČR očekávalo

Po zjevně strategicky nedostatečných předcházejících bezpečnostních a vojenských dokumentech České republiky, které negativně ovlivnily transformaci bezpečnostních složek a ozbrojených sil, se zákonitě očekávalo, že nová bezpečnostní strategie obsažená v tomto dokumentu povede k zásadnímu kvalitativnímu obratu, zvláště bezprostředně před vstupem do Severoatlantické aliance. Nestalo se tak, dokument není ani koncepcí, nemluví již strategií, ale pouze obecným vstupem do bezpečnostní problematiky a popisem relevantního systému. Možná, že právě v období vstupu do Aliance tu sehrála roli nejistota a opatrnost při formulování této strategie, a to zvláště v situaci, kdy nebyla dokončena ani nová koncepce NATO.

Pod pojmem **koncepce** se převážně myslí, že jde o určitý způsob nazírání, pojetí, chápání, ucelenou soustavu názorů, rozvrh, plán, myšlenkovou osnovu, základní hledisko, vedoucí ideu, vůdčí záměr při různých druzích činnosti ap.

Pojem **strategie** byl pak až do poloviny tohoto století vymezen jen pro vojenskou oblast (*strategos* - vojevůdce) a chápán jako vrcholová složka vojenského umění, teorie a praxe vedení války k dosažení uložených cílů. Teprve později i v politice jako dlouhodobá koncepce politických cílů a postupů k jejich dosahování. V poslední době je chápán jako stanovení postupů a organizace při řešení problémů a stanovení cílů na jejich základě, a dále jako řízení činnosti k dosažení těchto cílů. Je tedy otázka, jak dalece bezpečnostní strategie ČR plní tyto nároky.

Pro potřeby našeho uvažování jako syntézy dosavadních přístupů pravděpodobně stačí uvést, že bychom koncepci mohli chápat jako určitou dlouhodobější vizi s charakteristikou základních trendů, strategii pak jako stanovení základního postupu při realizaci koncepce.

Strategie musí vycházet z analýzy bezpečnostních rizik a ohrožení

„Bezpečnostní strategii České republiky“ vymezují její autoři jako základní koncepční dokument bezpečnostní politiky státu. Klade si za cíl identifikovat **zájmy** České republiky a **obecná bezpečnostní rizika** a z nich vyplývající hrozby pro republiku. Chce definovat dlouhodobé záměry a opatření, jejichž cílem je zajištění podmínek pro mírový život a hospodářskou prosperitu.

Primární je samozřejmě analýza vnější a vnitřní bezpečnostní situace. Pouze identifikovat bezpečnostní rizika je však pro tvorbu bezpečnostní strategie nedostatečný, je nutné provést jejich kvantitativní a kvalitativní analýzu a především *predikovat* jejich další vývoj. Dokument se spokojuje jen s eskalačním seřazením devíti druhů rizik (katastrofy, havárie a epidemie, zneužívání standardních mezistátních ekonomických vztahů, individuální teroristické akce, rozsáhlé migrační vlny, násilné akce subjektů cizí moci, ohrožení základních hodnot demokracie a svobody občanů v jiných zemích, rozsáhlá a závažná diverzní činnost, hrozba agrese a vojenské napadení). **Tento metodo-**

logický redukcionismus znemožňuje definovat dlouhodobé záměry a opatření, jež si dokument vytýčuje.

Přitom vojenští teoretici se metodologií analýzy bezpečnostních rizik zabývají a „považují je za určující při stanovování postupů, které má uskutečnit stát, aby zajistil svou suverenitu a vytvořil podmínky pro bezpečnost občanů. ... Je první etapou v posloupnosti opatření, která by měla vyústit do definování sil, které budou schopny zabránit krizovým stavům“ (viz např. Janošec, J.: Proces hodnocení bezpečnostních rizik a ohrožení. VR 1/99). Zvláště vezmeme-li v úvahu novost situace, který vzniká naším členstvím v Alianci, což bezpečnostní rizika jak zužuje, tak zároveň rozšiřuje. Konečně krize kolem Kosova je dostatečným důkazem.

BRS by proto měla trvale syntetizovat veškeré informace shromažďované ministerstvy zahraničních věcí, obrany a vnitra, jejich vědeckovýzkumných pracovišť a zpravodajských služeb, provádět jejich prognózy a výsledky využít při tvorbě a korekci bezpečnostních cílů a v příslušném stupni obecnosti je zveřejňovat.

Jinak je těžko přesvědčovat občany, že došlo „k podstatnému snížení možnosti vypuknutí globálního konfliktu, k rozptýlu moci a odpovědnosti ve světě, neexistuje zjevný a jasně definovaný nepřítel, bezpečnostní rizika jsou početnější, různorodější, různých řádů a různé intenzity, mohou přicházet z různých směrů a geografických oblastí, kombinují se s riziky uvnitř země ap.“ Do jakých relevantních bezpečnostních paradigmat si mají zařadit třeba vítězství nacionalisty Haidera ve volbách v jedné z rakouských zemí, výroky předsedy SNS Jána Sloty o srovnání Budapešti se zemí, překročení saturačních hranic jinými etniky v Německu, řešení faktu, že nový člen NATO Maďarsko má polovinu národa mimo své hranice?

BSR by měla za pomoci příslušných rezortů, orgánů a institucí cílevědomě sledovat bezpečnostní jevy v sousedním okolí, v Evropě a ve světě, odhadovat tendence jejich vývoje a navrhnout příslušné variantní bezpečnostní reakce našeho státu.

Rezignace na vlastní obranu?

Mohlo se stát a nejspíš také stalo, že někteří politici i jiní odpovědní pracovníci si ulehčeně oddechli, když jsme vstoupili do Severoatlantické aliance, že se nemusíme ještě víc než dosud strachovat, a tím i zajímat a starat, o naši obranu a bezpečnost.

Ačkoli podmínkou členství v Alianci podle washingtonské smlouvy je schopnost členské země se samostatně bránit, protože pomoc se sice předpokládá, ale není automatická, přesto dokument v části Bezpečnostní politika státu uvádí: „Základem zajištění bezpečnosti České republiky je její členství v Alianci. Zároveň je však součástí české politiky i aktivní působení při posilování kolektivní a kooperativní bezpečnosti a jejich institucí.“ Stejně tak se v přístupech České republiky v oblasti kolektivní obrany uvádí, že základním principem obrany je věrohodné odstrašení a jeho důvěryhodným nástrojem je NATO, ačkoli je **to především a na prvním místě naše odhodlání se bránit**. I ve vlastní obranné politice je prioritou České republiky podle dokumentu plnohodnotné působení v NATO.

Obranná koncepce podle dokumentu vychází z politického zadání vlády, z ustanovení Severoatlantické smlouvy a strategické koncepce NATO. Má být rozpracována pouze v dokumentu „Vojenská strategie České republiky“, který má mít koaliční charakter.

Chybí tedy následná a pokračující konkretizace minimálně pro oblast zahraniční politiky, celkovou obranu státu a policejní strategii. V opačném případě hrozí opět nebezpečí, že naše členství v Alianci je pouze záležitostí vojáků a ministerstva obrany, ne celého státu, společnosti a všech občanů.

V úkolech pro vojenskou oblast obrany se za rozhodující změnu považuje přechod od samostatné obrany k obraně kolektivní „při zachování schopnosti individuální obrany ve smyslu článku 51 Charty OSN“. Vlastní úkoly ozbrojených sil se vymezují velmi obecně: „K základním úkolům ozbrojených sil České republiky patří obrana státu před vnějším ohrožením, plnění úkolů vyplývajících z koaličních požadavků a z mezinárodních smluvních závazků a podíl na přetváření strategického prostředí pokud by jeho charakter znamenal ohrožení státu a Aliance jako celku. Ozbrojené síly plní rovněž úkoly při záchraně lidských životů a majetku uvnitř státu (podíl na operacích integrovaného záchranného systému) i v zahraničí (humanitární operace).“

Je třeba uvést zcela explicitně, že armáda musí být budována vyváženě s důrazem na národní obranu, tedy ne pouze jednostranně zajišťovat jednotky pod velení NATO, ale i ostatní vzdušná a pozemní vojska a zvláště územní obranu a přípravu záloh.

Dokument při zajišťování nezbytných zdrojů vychází ze správného principu minimální dostatečnosti v možnostech české ekonomiky: „Prostředky vyčleněné k zajištění vnější a vnitřní bezpečnosti musí odpovídat naléhavosti jednotlivých rizik, musí být vyvážené a vzájemně se doplňovat.“ Jak však mohou být konkretizovány, když nebyla stanovena významnost a prognóza vývoje těchto rizik? Může to být skutečným politickým zadáním pro obranné a civilní nouzové plánování? I ostatní výstupy jsou podobně obecné. Východiskem z této obecnosti, vlastně unikem, je odkaz, že „konkrétní formulaci cílů, kterých chce vláda svou politikou dosáhnout, a postupů, jak k těmto cílům dojít“ je programové prohlášení té které vlády.

Obraně a armádě tedy stále chybí politické zadání

Když se armáda vymanila po listopadu 1989 z někdy až nevybíravých útoků ze všech stran, a přesto kvalitně provedla reorganizaci, redislokaci a bez problémů se rozdělila, jakkoli hodnocení těchto procesů ponecháváme stranou, v postojích k ní kromě zájmu prezidenta republiky převládla podle výzkumů a mínění renomovaných odborníků politická lhostejnost.

Má-li se situace podstatně změnit, rezort obrany a armáda musí dostat přesné politické zadání vycházející z bezpečnostní a vojenské politiky státu. Tu se zatím nepodařilo koncipovat. Došlo k racionálnímu sloučení tvorby bezpečnostní a obranné strategie v jeden dokument, na který má navazovat vojenská strategie. Bezpečnostní strategie na základě analýzy bezpečnostních rizik a ohrožení však musí zcela jasně stanovit cíle vnější i vnitřní bezpečnosti, za které občanům odpovídají nejen silová ministerstva zahraničí, vnitra a obrany, ale celá exekutiva a parlament.

Po vstupu do NATO, které předpokládá, že se dokážeme samostatně bránit a členství představuje navíc výrazný synergický efekt, se zároveň vyjasňuje i problém národní nebo alianční obrany. V dnešních podmínkách nákladných zbraňových systémů jednotlivé státy těžko mohou zajišťovat svou obranu absolutně, nemluvě již o nejmodernějších zbraňových systémech. Ty si nemůže dovolit v plném rozsahu ani armáda

USA, již proto stát stanovil přesné politické zadání: schopnost zasáhnout zároveň na dvou bezpečnostně ohrožených územích kdekoli na světě. I my musíme hledat model obrany a k tomu by měla být přijato i příslušné politické zadání.

Sociální demokracie se v branné komisi pod vedením současného ministra obrany Vladimíra Vetchého odpovědně připravovala i na řízení tohoto rezortu. Pokud jde o základní strategii, přijala jasné stanovisko v programu ČSSD, že „i přes trend k internacionalizaci a denacionalizaci obrany, považuje stále za primární především rozvoj vlastních ozbrojených sil s důrazem na výstavbu a výcvik jednotek rychlé reakce a územní obrany. Vstup do Severoatlantické aliance jako prioritu naší zahraniční politiky chápeme při zdůrazňování principu solidarity za znásobení našich bezpečnostních jistot a obranných možností.“

Místo toho se ve vládním programu k překvapení bezpečnostních a vojenských odborníků objevil cíl: „Za prvořadé při zajišťování vnější bezpečnosti státu považuje vláda vstup České republiky do struktur Severoatlantické aliance v roce 1999 a její následné plnohodnotné členství.“ V tomto zaměření se dále pokračuje i po vstupu do Aliance.

Je to v rozporu jak se zásadami NATO, které nejen preferují schopnost samostatně se bránit, ale považují to i za podmínku členství, tak s našimi historickými zkušenostmi, jak ukázalo množství studií v souvislosti s kulatými výročími let 1918, 1938 a 1968. Tento rozpor je nutno co nejdříve napravit, protože je podmínkou přesného politického zadání obraně a armádě. A je to především naší záležitostí, nemůžeme a ani bychom nechtěli očekávat takový pokyn zvenčí. Diskusi je třeba otevřít i pokud jde o naši účast v zahraničních aktivitách NATO, navíc vyžadující ústavní změny.



V rozhovoru pro Lidové noviny dne 11. 3. 1999 ministr Jan Kavan řekl: „... považujeme za žádoucí, aby případné mírové mise NATO nebo pod vedení NATO vycházely z mandátu Rady bezpečnosti OSN nebo Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Jinými slovy, my, jako jedna z 19 členských zemí Aliance, budeme dělat vše pro to, aby takovýto mandát existoval, neboť ho považujeme za žádoucí. Na druhou stranu neříkáme, že je to naprosto nezbytné. Dovedu si představit situace, kdy dojde k ohrožení míru a stability v Evropě a nebude existovat mandát k akci. V takovém případě se bude muset operace obejít bez mandátu: to měl zřejmě na mysli Javier Solana. Doufám, že takových situací bude co nejméně a že uděláme vše pro to, aby nebyly žádné.“

I když si je jistě každý vědom všech souvislostí, proč to bylo řečeno právě takto, je nutné o tom dále diskutovat. Kromě problémů kolem Kosova, kde právně není postačující ani mandát OSN, existuje i vážná situace způsobená postavením kurdské menšiny v Turecku, separatistické tendence na Korsice, napětí v Severním Irsku, odpor Basků ve Španělsku atd.