

Miloš Balabán
Bohuslav Pernica
a kolektiv

Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy

Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy

**Miloš Balabán
Bohuslav Pernica
a kolektiv**

Recenzovali:

prof. JUDr. PhDr. Miroslav Mareš, Ph.D.,
Fakulta sociálních studií Masarykova univerzita Brno
prof. MUDr. Jan Österreicher, Ph.D.,
Vojenský zdravotní ústav Praha

Vydala Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum
Redakce Alena Jirsová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Miloš Balabán, Bohuslav Pernica za kolektiv autorů, 2015

Tato monografie vznikla jako součást projektu výzkumu, vývoje a inovací „Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu“ (VG20132015112).

ISBN 978-80-246-3150-9

ISBN 978-80-246-3187-5 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Věnováno památce Ing. Vladimíra Krulíka

Obsah

Úvodem	9
I. Hrozby a výzvy pro zajišťování bezpečnosti	17
1. Globalizace nejistoty (Jarmil Valášek, František Paulus)	18
2. Limity, dilemata a výzvy evropské bezpečnosti a obrany v čase nejistoty (Miloš Balabán)	29
3. Vnitřní bezpečnost v globalizovaném světě (Oldřich Krulík, Martin Linhart)	46
II. Strategie, koncepce a regulace bezpečnostní politiky	69
4. Zákonodárná a výkonná moc: legitimita a legislativa bezpečnostního systému (František Vavera)	70
5. Bezpečnostní systém: optimalizace, nebo nová koncepce? (Antonín Rašek, Vladimír Krulík)	82
6. Schopnost prosazení bezpečnostní politiky: bez plánování není řízení? (Bohuslav Pernica)	118
7. Řízení bezpečnostní a obranné politiky: vítězství byrokracie? (Jan Ludvík)	146
8. Silová ministerstva: konkurence, nebo spolupráce? (Bohuslav Pernica)	156
III. Zdrojové limity bezpečnostní politiky	173
9. Lidské zdroje: výzva demografického stárnutí (Martina Šimková)	174
10. Profesionálové: kvantita, kvalita a příprava (Bohuslav Pernica, Jaromír Zůna)	185
11. Profesionalizace ozbrojených sil České republiky: úspěch, nebo neúspěch? (Vladimír Karaffa)	218
12. Financování obrany a bezpečnosti: konec české cesty? (Bohuslav Pernica)	236
13. Občané v bezpečnostním systému: dobrovolnictví a občanská participace v prostoru mezi státem a trhem (Libor Stejskal)	257

Závěr	283
Summary	287
Literatura	290
Autorský kolektiv	309

Úvodem

Monografie *Bezpečnostní systém České republiky: problémy a výzvy* je jedním z výsledků projektu bezpečnostního výzkumu, vývoje a inovací „Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu“, řešeného v letech 2013 až 2015 Střediskem bezpečnostní politiky Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Cílem projektu bylo identifikovat nejvýznamnější rizikové faktory pro fungování českého bezpečnostního systému, provést „audit“ jeho kapacit a schopností vůči pravděpodobným nejhorším scénářům zátěžových situací a navrhnout opatření k jeho modernizaci, zefektivnění a zpružnění jednak v podmínkách omezených zdrojů, sociálních a demografických změn, jednak vzhledem k dynamickému a jen málo předvídatelnému vývoji vnějšího bezpečnostního prostředí.

Co je bezpečnostní systém

Jedním z hlavních problémů monografie a projektu bylo vyrovnat se s panující nejasností pojmu *bezpečnostní systém*. Na rozdíl od integrovaného záchranného systému, který je považován za jednu z nejpodstatnějších součástí českého bezpečnostního systému, nemá bezpečnostní systém státu jako celek dosud jasně vymezenou a legislativně ukotvenou definici.

Její absence se pochopitelně promítá do problémů s koordinovanou výstavbou a řízením bezpečnostního systému: je obtížné řídit a budovat něco, co sice de facto existuje, ale co zároveň není přesně vymezeno a pojmenováno. Tento problém přitom mohl být dávno minulostí, neboť Koncepce bezpečnostního systému ČR měla být zpracována již počát-

kem minulé dekády; dosud ale nevznikla, stejně jako zákonná či podzákonná norma, jež by potřebné vymezení a kodifikaci mohla provést. Výslovný popis nabízí Bezpečnostní strategie ČR – nejnověji ve verzi z roku 2015, nejedná se však ani o definici, ani o předpis s jakoukoli právní silou, nýbrž spíše o pasivní výčet existujících prvků, podmnožin a témat, která se podle intuice autorů s pojmem pojí.

Základní určení toho, co je bezpečnostní systém ČR a jak lze samotnému pojmu rozumět, je možné shrnout v následujících bodech. Ty jednak uvádějí nejpodstatnější znaky bezpečnostního systému, jež lze najít v existující legislativě a strategických dokumentech, jednak vycházejí ze systémové teorie, která základní kategorie pro popis systému, jeho prvků a vztahů mezi nimi i navenek nabízí a umožňuje charakterizovat jeho chování.

Funkce

Z hlediska poslání a účelu je bezpečnostní systém určen k poskytování schopnosti plnit základní povinnost státu. Tou je podle článku 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, „zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot“. Jedná se o institucionální nástroj k provádění bezpečnostní politiky. Podle Bezpečnostní strategie ČR (2015) je základní funkcí bezpečnostního systému integrovat, koordinovat a řídit činnost jeho jednotlivých složek a pružně reagovat směrem k naplňování bezpečnostních zájmů České republiky. Ty jsou z materiálního hlediska stanoveny už citovanou základní povinností z ústavního zákona. Suverenitu a územní celistvost ohrožuje především vojenské napadení v rámci války či ozbrojeného konfliktu, demokratické základy státu ohrožuje opět vnější napadení či vnitrostátní konflikt, od sociálních nepokojů až po působení organizovaného zločinu. Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot se vztahuje jak k uvedeným hrozbám, tak k přírodním katastrofám, nehodám a haváriím, jakož i trestné činnosti. Škála potenciálních bezpečnostních hrozeb je široká, ale pro směřování bezpečnostní politiky a rozvoj bezpečnostního systému by měla být vždy omezena zákony či lépe strategickými dokumenty.

Působení a fungování bezpečnostního systému je podle Bezpečnostní strategie ČR (2015) založeno na „legislativním vyjádření působnosti a vzájemných vazeb jednotlivých složek (moci zákonodárné, výkonné,

soudní, územní samosprávy a právnických a fyzických osob), jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností“. Bezpečnostní systém je tedy systémem deterministickým, jehož chování (působení) je určováno právním řádem, tj. mezinárodními smlouvami a obecně závaznými předpisy, úžeji pak bezpečnostní legislativou, tj. souborem obecně závazných právních norem a předpisů, podzákonných předpisů a vnitřních předpisů jednotlivých složek bezpečnostního systému. Jeho podoba (prvky, jejich účel a vztahy mezi nimi), směry výstavby a činnost jsou upravovány jak právními předpisy, tak strategickými dokumenty, jež přijímá vláda svými usneseními. Působení systému zahrnuje více typů činností. V rovině řídicí je to již zmíněná koordinace a řízení jednotlivých složek. V rovině výkonné jde jednak o samotné zvládnutí krizových situací a mimořádných událostí, ale také o prevenci, výstavbu a rozvoj schopností, přípravu a včasné varování.

Struktura a prvky

Systém je vedle funkce (chování) definován také strukturou. Tu lze z analytického i ryze praktického hlediska rozčlenit několika způsoby. Bezpečnostní systém se skládá jednak z prvků řídicích, jednak prvků výkonných. Jak už bylo uvedeno, při absenci právně závazné definice mohou zastánci někdy až přílišného důrazu kladeného na řízení a koordinaci vykládat pojem bezpečnostního systému pouze jako nástroj a způsob řízení jednotlivých složek. Autoři této publikace však takto redukující stanovisko nezastávají. Jiné legitimní hledisko rozlišuje podle povahy prvků: lidské/společenské (instituce, personál); materiální/technické (vybavení); abstraktní/ideové (normy, předpisy, hodnoty a kulturu); prostředí a přírodu. Ve vztahu k poslání a působnosti bezpečnostního systému nabízí Bezpečnostní strategie ČR (2015) vlastní, více aplikované členění systému na roviny: vnitřní politiky; vnější politiky; vojenskou; vnitřní bezpečnosti; ochrany obyvatelstva; hospodářskou; finanční; sociální a právní.

Není smyslem ani ambicí tohoto úvodu podat úplný výčet konkrétních složek a prvků bezpečnostního systému, základní přehled však poskytnout lze. Nejobecněji řečeno, systém zahrnuje vybrané instituce státu a územních samospráv (parlament, vláda, bezpečnostní rady na všech úrovních řízení, ozbrojené bezpečnostní sbory, ozbrojené síly, záchranné sbory, havarijní služby a další) a jejich personál i materiální vybavení. Rozhodně se nejedná jen o klasické „silové“ složky typu armády

či policie, ale v mezích zákona jsou zahrnuty i další orgány státní správy, územní samosprávy, právnícké a fyzické osoby (firmy, nevládní organizace a občané). I přes značné množství a rozmanitost subjektů, které lze identifikovat jako prvky bezpečnostního systému na úrovni výkonu, z hlediska řízení je systém budován i popisován v zásadě hierarchicky. Na vrcholu pyramidy stojí vláda České republiky, která nese odpovědnost za zajišťování bezpečnosti státu a funkčnost celého bezpečnostního systému (přestože na nižších úrovních do řízení zasahují i orgány územní samosprávy). Klíčová role je pak připisována Bezpečnostní radě státu jakožto pracovnímu orgánu vlády.

Prvky a složky bezpečnostního systému jsou v platné Bezpečnostní strategii ČR (2015) rozčleněny podle převažující materiální povahy činnosti do následujících množin: a) diplomatická a konzulární služba; b) zpravodajské služby; c) nástroje obranné politiky: ozbrojené síly, zvláště Armáda ČR, orgány státní správy a samosprávy, firmy a občané; d) nástroje vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva: Policie ČR a Hasičský záchranný sbor ČR, obecní policie, podle potřeby vyčleněné síly Armády ČR, zdravotnické záchranné služby a zdravotnická zařízení, orgány činné v trestním řízení, nevládní organizace, občané a soukromé bezpečnostní služby; e) nástroje kybernetické bezpečnosti: Národní bezpečnostní úřad, Národní centrum kybernetické bezpečnosti; f) krizové řízení jako subsystém a jeho orgány; g) nástroje přípravy obyvatelstva na krizové situace a mimořádné události a zvyšování společenské odolnosti – tento bod je však třeba vnímat spíše jako deklaraci či úmysl než jako realitu.

Další vlastnosti systému

Kromě funkce a struktury, jež jsou základními znaky systému, lze bezpečnostní systém charakterizovat dále jako systém společenský (ani přírodní, ani mechanický), komplexní (složený z mnoha různorodých prvků), otevřený a dynamický. Všechny tyto kategorie, zvláště pak poslední dvě, předpokládají schopnost reakce a přizpůsobení se měnícímu se vnějšímu prostředí. Reaktivita i adaptivita jsou nutné jak ve vztahu k vývoji bezpečnostního prostředí a jednotlivých hrozeb, tak vzhledem k ekonomickým, sociálním, politickým a demografickým trendům, které skrze dostupnost zdrojů ovlivňují funkčnost bezpečnostního systému. Schopnost systému měnit své chování a cílevědomě se vyvíjet stojí na paměti. Ta se skládá nejen z větší či menší individuální zkušenosti kon-

krétních osob, ale zahrnuje i zobecněnou „paměť organizace“ a profesní kulturu jednotlivých složek. Tato paměť podmiňuje zachování schopností a usnadňuje jejich rozvoj, čímž se významně podílí na snížení rizik plynoucích z konkrétních hrozeb.

Bezpečnostní systém je do jisté míry schopen samoorganizace. Tato schopnost je pozitivem v případě vážných a rozsáhlých krizových situací, v normálním klidovém provozu však představuje určité riziko. Při absenci stabilního politického vedení a zadání (obvykle vlivem častého střídání politických elit či populistického rozhodování) či rozumně celostního přístupu hrozí rezortismus, rivalita mezi složkami, zneužívání prostředků z veřejných rozpočtů a ve výsledku pak neefektivita a poškození veřejného zájmu.

Složité a důkladně institucionalizované společenské systémy se obvykle vyznačují schopností kontinuity. Pejorativně ji lze označit za setrvačnost nebo těžkopádnost. To bezesporu platí i pro bezpečnostní systém. Institucionální paměť na jedné straně podporuje adaptabilitu čili schopnost přizpůsobit se, obvykle však spíše směřuje k zachování statu quo a k přežití organizace bez velkých změn a s minimem vynaložené energie. Je velkou otázkou, do jaké míry mají reformní a optimalizační pokusy zasahovat do tradičních, po mnoho desetiletí ustavovaných půdorysů kompetencí a působností a do jaké míry je ona kontinuita (pokud ovšem znamená kvalitní výkon) klíčovou hodnotou sama o sobě. To platí zvláště v turbulentních obdobích: ať už z hlediska mezinárodního bezpečnostního prostředí či kvůli domácímu, vnitropolitickému boji ohrožujícímu funkčnost systému.

Komplexita systému obnáší mimo jiné přítomnost dílčích subsystémů (např. integrovaného záchranného systému, systému obrany státu či krizového řízení), ale také otázky specializace jednotlivých složek a schopnosti jejich vzájemné asistence či nahraditelnosti. Požadavky na efektivitu, jíž lze obecně rozumět úspěšnost, maximální specializaci a jakousi „šťihlost“, se však mohou dostat do konfliktu s požadavky na dostatečnou robustnost, redundanci schopností a přítomnost rezerv. Další klíčovou vlastností systému je totiž mobilizace schopností, doplňující stanovenou míru jejich stálé pohotovosti, dostupnosti a nasaditelnosti. Mobilizace sil a prostředků (nejen v úzce vojenském smyslu) je plánována a připravována především v závislosti na odstupňovaných krizových stavech, jež jsou aplikovány podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, a které zahrnují stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.

Otázka použití stávajících a aktivace dodatečných sil a prostředků se bezprostředně týká ekonomické dimenze bezpečnostního systému. Ten je součástí národního hospodářství. Z jeho hlediska je předmětem odvětví obrany a bezpečnosti státu tvořené bezpečnostními sbory, ozbrojenými silami a příslušnými členy vlády, ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy spoluvytvářejícími toto odvětví. Množství prostředků v něm vázaných, výdaje alokované na jeho fungování a schopnost jeho jednotlivých částí je účelně, hospodárně a efektivně využívat mají vliv na hlavní povinnost danou ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Ze systémového hlediska má význam zvláště ekonomické pojetí bezpečnosti jako veřejného statku, respektive veřejné služby. To implikuje nutnost zdanění majetku a příjmů či realizace daně v úkonech (služební či pracovní povinnost). Další ekonomicky významnou kategorií je způsob získávání práce pro působení systému. Hlavní varianty zahrnují: zaměstnání či služební poměr; zákonem vynucenou povinnost; dobrovolnictví a individuální iniciativu; podnikání. Tyto možnosti jsou v různé míře použitelné jak pro zajištění běžného fungování složek bezpečnostního systému a jejich schopností, tak pro tvorbu zálohy a mobilizace dodatečných kapacit. Z ekonomického, ale i právního hlediska je důležité rozlišovat, zda konkrétní zdroje a prvky bezpečnostního systému náleží do veřejného, či soukromého sektoru (v jehož rámci lze ještě samostatně pojímat sektor občanský).

Bezpečnostní systém státu by neměl být systémem sumativním, tj. systémem, jehož vlastnosti jsou určeny součtem vlastností jeho podsystémů. Měl by být systémem celistvým, poskytujícím přidanou hodnotu ve schopnosti, jež je pro fungování státu naprosto nezbytná: schopnosti zajistit svrchovanost a územní celistvost České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví i majetkových hodnot, to vše v rámci kolektivního systému zajištění obrany a ochrany států uvnitř Severoatlantické aliance a Evropské unie.

Ambicí předkládané monografie je provést kritickou revizi bezpečnostního systému České republiky, k čemuž mohou posloužit i výše shrnuté předpoklady. Kniha je uspořádaná do tří tematických bloků a třinácti kapitol. Každou z kapitol lze považovat za případovou studii upozorňující na problémy a výzvy, jimž by měla vláda a Bezpečnostní rada státu věnovat pozornost při konsolidaci a modernizaci bezpečnostního systému České republiky. Klíčovou výzvou je protisměrnost základních trendů: prvním je vysoká dynamika a nízká předvídatelnost proměn bezpečnostního prostředí, druhým pak stagnující či zhoršující

se dostupnost zdrojů daná demografickým stárnutím české populace a pomalou konvergencí české ekonomiky. Bezpečnostní systém v důsledku toho musí řešit dilema: buď vyžadovat více zdrojů na své fungování, anebo výrazně zvyšovat svou efektivnost.

První tematický blok je věnován vnějším podnětům působícím na bezpečnostní systém, tedy vývoji a hodnocení bezpečnostního prostředí. František Paulus a Jarmil Valášek nabízejí obraz globalizované rizikové společnosti, v níž se objevují nové hrozby, ale nemizí ani tradiční vojenské konflikty. Miloš Balabán vykresluje komplikovanou cestu Evropské unie jako emancipujícího se aktéra globální bezpečnosti, který však jen obtížně překonává ambivalentní postoje členských států a hledá svou pozici ve vztahu k NATO, Spojeným státům americkým a globálním hráčům. Kapitola Oldřicha Krulíka a Martina Linharta uvádí čtenáře do členité sféry vnitřní bezpečnosti, která prochází výraznou transformací především působením globálních faktorů v dosud převážně vnitrostátně zajišťované vnitřní či „domácí“ bezpečnosti. Národní úroveň se pak ukazuje jako nezbytná, ale nikoli dostatečná platforma pro uspokojování bezpečnostních potřeb české společnosti.

Druhý blok se zabývá schopností bezpečnostního systému reagovat na změny v bezpečnostním prostředí, konkrétně pak schopností politických a bezpečnostních elit realizovat bezpečnostní politiku a přizpůsobovat bezpečnostní systém uvedeným výzvám. František Vavera představuje roli zákonodárné a výkonné moci při zajišťování bezpečnosti a stav platné legislativy upravující tuto sféru. Antonín Rašek a Vladimír Krulík rekapitulují dosavadní snahy o formulaci koncepce pro bezpečnostní systém, včetně souvisejících strategických a koncepčních dokumentů a jejich slabých míst. Polemický ráz nese i kapitola Bohuslava Pernici, který dokládá zvláště na ekonomických ukazatelích neradostnou bilanci vnímání významu plánování a jeho dopadů na řízení a výkon složek bezpečnostního systému. Jan Ludvík zpracoval případovou studii o vzniku Obranné strategie ČR, která ilustruje obecný problém absence skutečného politického zadání, jež musí být nahrazováno iniciativou byrokracie příslušných rezortů. Její příslušníci se spíše než hloubkou znalostí vyznačují hlavně zjevnou chutí patřit do okruhu odborníků tzv. bezpečnostní komunity. V další kapitole Bohuslav Pernica mapuje proměny vztahu dvou nejvýznamnějších rezortů tvořících jádro sil a prostředků státu – ministerstev obrany a vnitra.

V závěrečném třetím bloku publikace je pozornost zaměřena na zdrojová omezení bezpečnostní politiky. Text Martiny Šimkové se věnuje demografickým trendům, zvláště stárnutí populace a jeho dopadům na

získávání a využití lidských zdrojů v bezpečnostním systému. Bohuslav Pernica a Jaromír Zůna se v další kapitole komplexním způsobem zabývají problematikou profesionálního personálu, který je jádrem tvorby schopností v každé složce bezpečnostního systému. Věnují se jak využití profesionálů, tak jejich získávání a přípravě. Vladimír Karaffa nabízí v textu o profesionalizaci ozbrojených sil České republiky nejen historický přehled tohoto procesu, ale také analýzu jeho důsledků a dědičtví, které představuje do budoucna. Financování obrany a bezpečnosti je věnována kapitola Bohuslava Pernici s podtitulem – „konec české cesty?“. Jako poslední je zařazena stať Libora Stejskala o historických, současných i perspektivních formách dobrovolné občanské participace ve čtyřech sférách bezpečnosti – v obraně a ozbrojených silách, při zajišťování zákonnosti a veřejného pořádku, v záchranářství, požární ochraně a humanitární pomoci – a při individuální přípravě na mimořádné události a krizové situace.

Vzhledem k tomu, že se jedná o první ucelenou monografii věnovanou instituci bezpečnostního systému, která s výjimkou několika zemí střední Evropy patrně nemá jinde na světě obdobu, její autoři věří, že i přes svůj polemický charakter bude vítaným zdrojem informací pro bezpečnostní komunitu a studující bezpečnostních oborů na univerzitách a vysokých školách v České republice.

Za autorský kolektiv
Miloš Balabán, Bohuslav Pernica (editoři monografie)
a Libor Stejskal

I. Hrozby a výzvy pro zajištění bezpečnosti

1. Globalizace nejistoty

Jarmil Valášek, František Paulus

1.1 Globální věk: sociální vlivy a zajišťování bezpečnosti

Vývoj, který vrcholil na přelomu 20. a 21. století a kterým prošly především hospodářsky vyspělé státy, bývá označován jako přechod k „informační společnosti“, do „informačního věku“ nebo do „postindustriální éry“ (Giddens, 1999). Pro pojmenování těchto skutečností se jako nejběžnější termín uvádí „postindustriální společnost“, který poprvé použil Daniel Bell ve Spojených státech a Alain Touraine ve Francii.

Rozmanitost v označení svědčí o tom, že probíhající změny lze interpretovat mnoha způsoby. Relativně odlišné metafory odrážejí sociální realitu svým specifickým způsobem. Pro všechny tyto změny je však jednotícím znakem relativismus a nabývání významu nejistoty.

Sociolog a futurolog Alvin Toffler (2001) toto období nazývá „třetí vlnou“. Podle prezentované teze lze směřování a vývoj interpretovat prostřednictvím tzv. velkých vln změn. První vlna přeměn – zemědělská revoluce – trvala několik tisíciletí. Rozšiřovala vesnice, osady, kultivovanou půdu a nový způsob života. Koncem 17. století v Evropě propukla průmyslová revoluce a spustila tak druhou velkou vlnu přeměn – nástup industriální civilizace. V jejím důsledku se revolucionalizoval život především v Evropě a Severní Americe, a ačkoliv se tato vlna ještě zcela nevyčerpala a pokračuje dále ve svém postupu, začíná vedle ní další proces změn – třetí vlna. Ta přináší nový způsob života založený na diverzifikovaných, obnovitelných zdrojích energie, na nových výrobních metodách, na radikálně změněných školách a korporacích budoucnosti. Lze očekávat snižování úlohy národních států a podněcování vzniku poloautonomních ekonomik.

Při uvědomění si skutečnosti, že jsme svědky probíhajícího zápasu mezi zástupci zachování industrialismu a těmi, kteří se ho snaží vystřídat,

získáváme možný klíč k pochopení probíhajících dějů. Na straně jedné stojí přívrženci průmyslové minulosti, na straně druhé ti, kdo si uvědomují, že naléhavé problémy současného světa (např. růst počtu obyvatelstva, zvyšující se poptávka po strategických surovinách, kontrola zbrojení, chudoba) už nelze vyřešit v rámci industriálního pořádku. Pokusíme-li se tedy o dlouhodobý výhled, zásadní otázka se netýká toho, kdo bude mít vládu během posledních dní industriální společnosti, ale toho, kdo bude formovat novou civilizaci vyrůstající mimo ni (Toffler, 2001).

Uznávaný filosof a sociolog Zigmund Bauman (2008) pak v souvislosti s charakteristikou současného věku užívá pojmenování „věk nejistoty“. Vyjádřeno metaforou, nastává přechod z pevné fáze modernity do fáze tekuté a současný život je dobou nejistoty. Sociální formy a procesy již nadále nemohou udržet stejný tvar po delší časové období, rozpadají se a rozpouštějí dříve, než stačí být ustaveny, eventuálně, než se stačí ustálit. Stejně tak postnovověká věda a vnímání objektivní reality se vymaňují z obručí absolutních výpovědí a jsou vystřídány výpovědí relativistickou, pravděpodobnou. Skutečnost je zobrazována v dynamických modelech a pravděpodobnostních tvrzeních (Ochrana, 2010).

Jsmo svědky prohlubování odluky moci a politiky, kdy značná část mocenské síly, nezbytná k realizaci konkrétních kroků státu, se přesouvá do nekontrolovaného globálního prostoru, zatímco síla politická, jakožto dispozice rozhodovat o záměrech a směru jednání, není schopna na planetární úrovni efektivně operovat a zůstává tak lokální jako doposud (Bauman, 2008). Existující politické instituce se tak nedostatkem moci stávají čím dál tím méně relevantními. Obdobně Giddens (1999) uvádí, že národní vlády jsou příliš malé na to, aby řešily velké problémy spojené např. s globální ekonomickou konkurencí nebo s ohrožováním životního prostředí naší planety. Činnost nadnárodních společností mohou ovlivnit pouze minimálně. Zároveň se staly příliš velkými, aby mohly dostatečně řešit „malé“ otázky konkrétních regionů či měst. Ve výsledku tak na jedné straně národní vlády ztrácejí schopnost potýkat se s globálními výzvami, ale na straně druhé se vzdalují problémům většiny občanů.

Formování těchto klíčových a doposud nepoznaných sociálních vlivů pak probíhá na pozadí procesu intenzivní globalizace a v její těsné interakci dostává konkrétní podoby. Globalizace jakožto klíčový faktor vývoje světové politiky od skončení studené války stírá bariéry a hranice, propojuje jednotlivé státy, regiony a kontinenty a formuje rámec ekonomických, politických, bezpečnostních a mezinárodních vztahů.

Bauman (2008) navíc za klíčové rysy globalizace považuje také neurčitost a neuspořádanost. Kriticky se vyjadřuje především ve vztahu k po-

larizačním důsledkům, kdy na jedné straně je menšina vítězů, kteří těží především ze své vysoké pohyblivosti při alokacích investic a delokalizaci výrobních aktivit, na straně druhé pak většina těch, kteří jsou spojeni pouze s jedním místem, a tak na procesu více či méně prodělávají. Jedná se zpravidla o malé státy na pokraji, které se stávají slabými. Z poloviny světového obchodu a více než poloviny globálních investic profituje pouhých 22 států, které obývá pouze 14 % světové populace. Vedle toho 49 nejchudších zemí obývaných 11 % světové populace si mezi sebou dělí 0,5 % globálního produktu, což přibližně odpovídá úhrnu příjmů tří nejbohatších lidí planety, 90 % celkového bohatství planety tak zůstává v rukou jednoho procenta obyvatel. Pokračující progres těchto polarizačních sil potvrzují např. reporty vydávané Světovým ekonomickým fórem se sídlem v Davosu, podle nichž byla dokonce rostoucí příjmová nerovnost označena z hlediska míry pravděpodobnosti jako nejvýznamnější globální riziko (World Economic Forum, 2013).

Zásadní výzvou spojenou s procesem globalizace je zcela nepochybně nárůst vlivu nestátních aktérů a jejich stále větší schopnost působit na oblasti hospodářské, sociální i zahraniční politiky (Eichler, 2010). Dění tak ovlivňuje mnohem více aktérů, než tomu bylo doposud (např. korporace: British Petroleum, Gazprom, BASF, Apple; nevládní organizace: Greenpeace, Transparency International; média: CNN, BBC, Al Džazíra; ozbrojená hnutí: al-Káida; megalopole: New York, Bombaj, Šanghaj; bohaté územní celky států: Kalifornie, Bavorsko, Katalánsko).

Na pozadí těchto dějů, jež probíhají v rámci „globální vesnice“ a rámují tak bezpečnostní realitu, dochází ke konkrétním změnám v podobě rozptylu globální moci. I přes skutečnost, že pokles ekonomického vlivu USA v globální ekonomice je zaznamenán již od šedesátých let 20. století, znatelný pokles nastal až od počátku 21. století, a to v souvislosti s čínským vzestupem, respektive se vzestupem ekonomické dynamiky nezápádních aktérů světové politiky (např. BRICS, Next-11, CIVETS). Celková úroveň zadlužení USA dosahuje 93 % HDP, což odpovídá vyšší zadlužení v průběhu druhé světové války. Recese doprovázená finanční krizí si vyžádá delší dobu na ekonomické zotavení, což bude i nadále oslabovat západní politickou dominanci v globálních politických a ekonomických strukturách (Rada bezpečnosti OSN, Světová banka, Mezinárodní měnový fond) a tím omezovat schopnosti čelit bezpečnostním výzvám (Balabán, 2013).

V případě nižší angažovanosti USA jakožto globálního bezpečnostního garanta schopného intervence bez geografického omezení bude tak v horizontu do roku 2030 svět méně stabilní – i vůči nestátním aktérům.

Vzhledem k hospodářskému vývoji USA lze tuto situaci očekávat. Uvedená skutečnost má vliv také např. na měnící se vztah USA k NATO, což se ve svých důsledcích zřetelně projevuje i směrem k financování organizace. Pro evropské země se stává výzvou řešení vyšší odpovědnosti za svou bezpečnost a zvýšení podílu na financování NATO.

Mezi nejvýznamnější rizika nadcházející doby bude tedy bezpochyby patřit nestabilita pramenící ze vzniku mocenského vakua poté, co USA přijdu o svou pozici světového ekonomického i politického hegemonu (Břešťan, 2013). Dochází ke změnám v podobě přesunu těžiště globální moci a vlivu z transatlantického prostoru do Asie. Podle očekávání Asie předstihne Evropu a Severní Ameriku v horizontu do roku 2030 svým globálním vlivem – zejména objemem HDP, velikostí populace, vojenskými výdaji a technologickými investicemi. Nejvýznamnější roli na tomto kontinentu pak bude s hrávat Čína. Objemem HDP předstihne USA již před rokem 2030 a stane se největší světovou ekonomikou. Její podíl na globálním HDP dnes dosahuje 15 %. V roce 2010 se USA podílely na objemu světového HDP 24 %, v roce 2030 má tento podíl poklesnout na 12 % (National Intelligence Council, 2013).

Dynamiku čínského vzestupu lze dedukovat i z historického srovnání, kdy Velká Británie potřebovala v minulosti na zdvojnásobení svého HDP 155 let, USA 50 let, zatímco Čína jen 15 let (Balabán, 2013). Klíčovými faktory asertivního upevňování pozice hegemonu jsou čínská historie, kultura, tradice, její rozloha, hospodářská dynamika a v neposlední řadě také představa o sobě samé. Pro dokreslení představy možného vývoje bezpečnostního prostředí nejsou nezajímavé závěry Samuela Huntingtona formulované již v devadesátých letech minulého století. Podle Huntingtona (2001) i ostatní mocnosti, jako jsou Velká Británie, Francie, Německo, Japonsko, Spojené státy či Sovětský svaz, se účastnily vnější expanze, měly imperialistické ambice a prosazovaly svůj vliv právě v době, kdy procházely rapidní industrializací a dosahovaly značného ekonomického růstu, nebo krátce poté. Není tedy důvod domnívat se, že nabytí ekonomické a vojenské moci se neprojeví srovnatelným účinkem i v Číně.

Z pohledu USA se proto následující dekády americké zahraniční politiky s nejvyšší pravděpodobností ponese v duchu naplňování koncepce vyhlášeného „pacifického století“ (Clinton, 2011). USA, jako stávající ekonomická a vojenská supervelmoc, obrací svou pozornost na pacifický region a situují se zde do role bezpečnostního balancéra, což plně koresponduje s deklarovaným záměrem USA koncentrovat sem do roku 2020 celkem 60 % všech sil a prostředků amerického námořnictva

(Balabán, 2013). Pacifický region, jmenovitě Jihočínské moře, se tak zcela nepochybně stává pro 21. století klíčovou oblastí geopolitických zájmů. V této souvislosti se opět nabízí připomenutí Huntingtonových tezí (Huntington, 2001) o významu Jihočínského moře na pozadí možné civilizační války.

Vedle uvedených megatrendů mezinárodní politiky nabývá na významu také skutečnost, že uplatňování násilí v širokém měřítku již není monopolem státu; narůstá tak počet nestátních aktérů, kteří mohou mít přístup k zbraním hromadného ničení či kybernetickým nástrojům a mohou z různých motivů způsobit rozsáhlé škody na chodu společnosti a států (National Intelligence Council, 2013). V tomto ohledu je nejčastěji zmiňován vliv terorismu. Při naplňování teroristické ideologie je využíváno nepřímé strategie, tzn. vyhýbání se přímému střetnutí a obcházení tak nejsilnějších prvků obrany. Při velmi nízkých početních stavech a relativně malých nákladech jsou dosažitelné významné ničivé účinky spojené s vysokým psychologickým efektem. Podle Ibáñeze (2009) je cílem zpravidla přilákat pozornost na problém, který se z pohledu těchto aktérů jeví jako klíčový; vytvořit atmosféru strachu; destabilizovat stát; vynutit změnu vnitřní politiky státu nebo jeho zahraniční politiky. Podstatným rysem takovéto ideologie je tedy manicheismus,¹ extremismus, utopismus a zjednodušování.

V současnosti je však ona ideologická báze terorismu velmi často zaměňována za náboženství vyznávané příslušnými skupinami (nejčastěji za islám), čímž se zakládá riziko nebezpečných generalizací. Souvislosti vzniku takovéto interpretace je možné hledat v první polovině 20. století, kdy obecně převládal u členů intelektuálních skupin názor, že vlivem ekonomické a společenské modernizace bude náboženství jako významný prvek lidské existence pomalu ustupovat. Na druhé straně stáli odpůrci tohoto sekularismu, kteří varovali před důsledky spojenými s úpadkem náboženské víry, především před vznikem společenské anarchie a podkopáním základů civilizovaného života.

Skutečnost, že obdobné obavy a prognózy byly nepodložené, ukázal další vývoj. Modernizace hospodářství a společnosti sice dosáhla globálních rozměrů, jak je známe dnes, ovšem současně s ní začalo rovněž docházet k náboženskému oživení. Tento proces² pronikl na všechny kontinenty. V náboženství se objevil nový přístup, který se již nezaměřoval na přízpůsobování se světským hodnotám, ale na odhalení du-

1 Tendence k výkladu reality na základě dichotomického hodnocení.

2 Některými autory je tento proces označován jako „la revanche de Dieu“ (možné označit jako boží zásah).

chovných základů organizace společnosti. Uvedený trend hlásal zavržení zkrachovalého modernismu. Z pohledu diskutovaného spojení terorismu a náboženství (islámu) se tak otevřel prostor pro islamizaci modernity (Huntington, 2001).

1.2 Tradiční hrozby nevymizely

Zánik bipolární konfrontace a s ním spojená kvalitativní změna v mezinárodních vztazích na počátku devadesátých let 20. století nutně evokovaly diskuse nad potřebností změny percepce bezpečnostních hrozeb. S koncem studené války se zhroutila konfrontační logika, jež byla v jejím průběhu příčinou řady krizí a válek (např. válka v Koreji, suezská krize, karibská krize, válka ve Vietnamu). Celosvětově klesl počet mezistátních konfliktů, což však bylo vyváženo nárůstem podílu konfliktů vnitrostátních. Světový ozbrojený konflikt takového rozsahu, jakým byly konflikty v první polovině 20. století, je málo pravděpodobný, není však možné vyloučit ozbrojené střety jednotlivých mocností. Vedle toho sílí příznaky selhávání dosavadní podoby uspořádání světového systému s jeho mezinárodněpolitickými důsledky.

Války nevymizely, respektive zůstaly především v té části světa, kterou Francis Fukuyama (2006) nazval historickou. Pouze v části posthistorické zákonitě převážilo soustředění se na nevojenské hrozby. Opodstatněnost uvedeného trendu byla navíc potvrzena globálně významným nárůstem přírodních katastrof, na němž se podle databáze EM-DAT (2014) nejvíce podílely události meteorologického a hydrologického charakteru, a technologických katastrof. Z pohledu posthistorického světa však dnes dochází opět k posunu dosavadního vnímání a témata z kategorie mezinárodněpolitických hrozeb stále více rezonují v debatách o vnímání bezpečnostního prostředí. Např. podle Mezinárodního ekonomického fóra v Davosu je pro Evropu jednou ze tří klíčových výzev pro rok 2015 vývoj vztahů EU–Rusko (World Economic Forum, 2014).

Válka je stále považována za jeden z tradičních nástrojů zahraniční politiky států (Krejčí, 2010). Pohnutky vedoucí k válkám mají nejčastěji ekonomickou a politickou povahu. Clausewitz válku považoval za racionální a plně instrumentální jev, který byl výsledkem rozvahy politických činitelů, a sloužil tak jako prostředek dosahování národních zájmů. Lze odpovědně tvrdit, že takovéto vnímání již dožilo?

Na otázku budoucnosti existence válek je možné nahlížet z pohledu dvou základních kategorií. Někteří autoři tvrdí (např. Mueller, 1989),

že válka jakožto nástroj dosahování politických cílů pozbyla významu. Argumentace spočívá především ve vyspělosti zbraňových systémů a technologií a fakticky jejich reálné neuplatnitelnosti. Uvedené tvrzení se vztahuje zejména ke zbraním hromadného ničení. Z toho je pak vyvozen závěr, že válka již přestává být účinným nástrojem ve vztazích mezi státy, zejména pak mezi vyspělými státy se silnými armádami.

Vedle toho opačný názor předpokládá existenci válek mezi státy. Argumentace je podložena cykličností lidského jednání. Podle těchto názorů je možné války spojovat s dlouhými cykly ve vývoji světové ekonomiky, zejména pak s cykly Kondratěvovými (Brogan, 1990).

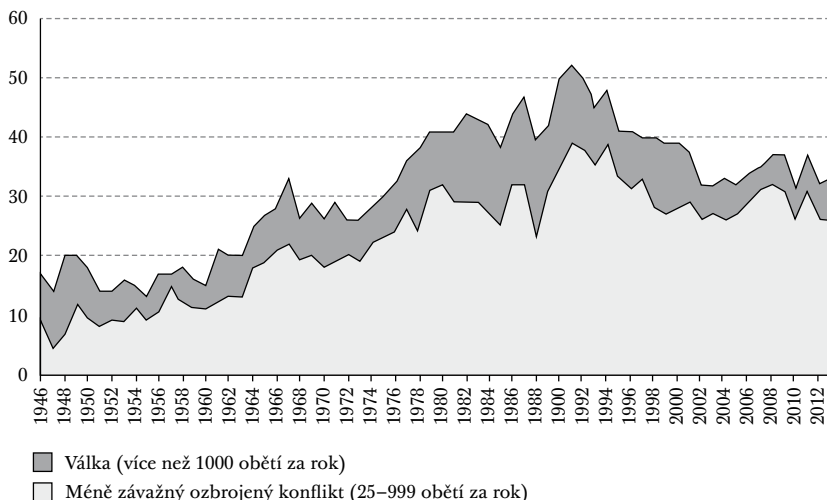
Vnímáno optikou posthistorického světa lze souhlasit s tím, že válka, jak byla známa doposud, nemá z pohledu daného státu reálné užítky. Jsme však svědky rozměňování pojetí předmětné problematiky a uplatňování způsobů boje, které se pohybují na hraně klasifikace těchto aktivit jako válka. Současné války bývají označovány jako války páté generace. Kromě jejich asymetrického charakteru, jenž byl typický i pro války čtvrté generace, je zde neopomenutelný význam moderních technologií v souvislosti s vedením boje. Dochází k tomu, že přímá účast lidského potenciálu v ozbrojeném konfliktu vedeném ze strany vojensky vyspělých aktérů již není nezbytná. Zkušenosti potvrzují, že vojenské akce mnohdy začínají skupiny vojáků během mírového stavu, tedy bez aktu vyhlášení války. Frontální útoky mezi početnými jednotkami jsou nahrazeny útoky mezi vysoce pohyblivými specializovanými skupinami. V mnohem větším rozsahu než kdy dříve jsou užívány zbraně se stále přesnějším účinkem. Boj vedený na zemi, v moři a ve vzduchu je pak velmi intenzivně doprovázen masivními dezinformačními kampaněmi k ovlivňování veřejného mínění.

Z pohledu mezinárodního práva je však nezpochybnitelnou povinností států řešit mezinárodní spory pokojnými prostředky tak, aby nebyly ohrožovány mezinárodní mír a bezpečnost. V rámci mezinárodního společenství je tedy užití války vymezeno pouze pro následující případy (Ondřej, 2008):

- jedná se o donucovací sankce schválené Radou bezpečnosti OSN;
- jedná se o sebeobranu (individuální nebo kolektivní).

Donucovací akce schválené Radou bezpečnosti OSN jsou podstatou kolektivní bezpečnosti a jsou určeny k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Právo na sebeobranu pak opravňuje stát k individuálnímu nebo země oblastních dohod ke kolektivnímu užití války. Uvedené právo by však mělo být vykonáváno pod dohledem Rady bezpečnosti OSN, která



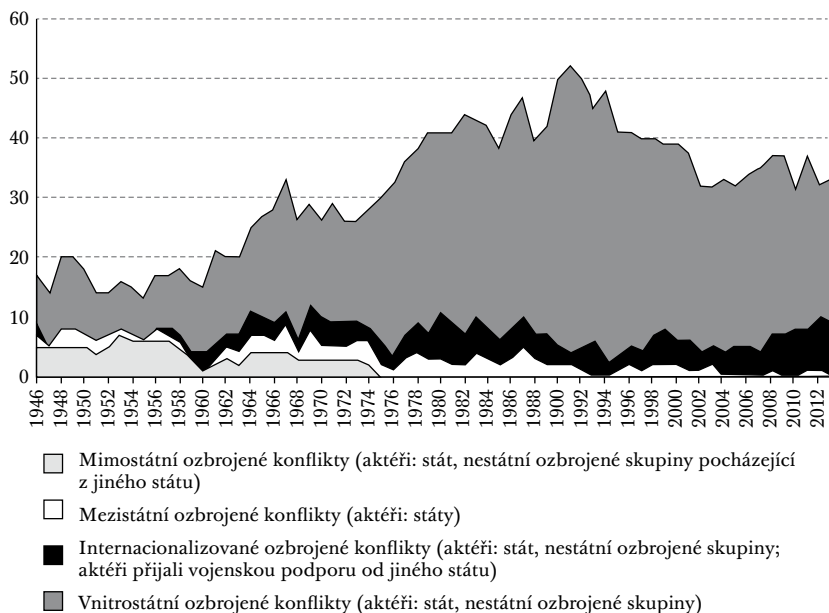
Obr. 1.1: Ozbrojené konflikty podle intenzity v období let 1946 až 2012 (SIPRI, 2014)

by měla posoudit její legálnost a také to, zda nedochází k případnému zneužití práva.

Sebeobrana proti již započatému ozbrojenému útoku je plně v souladu s uvedenými pravidly. Problematický je však útok, který ještě nastal, bezprostředně však hrozí. Za dané situace se vytváří prostor pro extenzivní výklad tohoto práva. Navíc existuje celá řada konfliktů, které vypuknou bez jakékoliv vazby na uvedené podmínky. Nejčastěji se pak jedná o vnitrostátní nepokoje, jež jsou následně přenášeny za hranice a vedou k rozsáhlým destabilizačním regionům.

Navzdory všeobecně proklamovanému úsilí tak zůstávají ozbrojené konflikty realitou bezpečnostního prostředí. V období let 1946 až 2012 dokonce došlo k významnému nárůstu celkového počtu ozbrojených konfliktů, přičemž zásadní podíl na něm měly ozbrojené konflikty menšího rozsahu (**Obr. 1.1**). Přibližně od šedesátých let 20. století se na tomto nárůstu významně podílejí vnitrostátní konflikty (**Obr. 1.2**). Jen v roce 2012 bylo zaznamenáno celkem 33 ozbrojených konfliktů, z toho bylo 24 vnitrostátních (Department of Peace and Conflict Research, 2014).

Nepříznivou jistotou ve věku nejistoty tedy zůstává přítomnost tradičních výzev. Potřeba efektivnosti konkrétních nástrojů a opatření regulujících válečné střety má tudíž nezpochybnitelnou relevanci. Ve vztahu



Obr. 1.2: Ozbrojené konflikty podle typů v období let 1946 až 2012 (SIPRI, 2014)

k zajišťování bezpečnosti obyvatelstva za ozbrojených konfliktů se pak jedná o problematiku mezinárodního humanitárního práva.³

3 Označení „mezinárodní humanitární právo“ bylo zavedeno až po druhé světové válce na základě podnětů představitelů Mezinárodního výboru Červeného kříže. Vedle např. diplomatického práva, námořního práva nebo uprchlického práva je jedním ze specializovaných odvětví mezinárodního práva. Synonymními označeními mezinárodního humanitárního práva jsou „právo válečné“ nebo také „právo ozbrojených konfliktů“. Uvedený soubor norem usiluje o sladění zásady vojenské účelnosti s požadavky humanity a tím o co možná největší omezení negativních důsledků ozbrojených konfliktů. V rámci mezinárodního humanitárního práva je možné rozlišit následující oblasti reprezentované příslušnými soubory úmluv:

- Ženevské právo (označované také jako tzv. vlastní humanitární právo) řeší podrobně především ochranu civilních osob, vojáků vyřazených z boje a dále všech, kteří se neúčastní nepřátelských akcí.
- Haagské právo (označované také jako tzv. vlastní válečné právo) vymezuje práva a povinnosti válčících stran při provádění a řízení bojových operací a omezuje výběr škodících bojových prostředků.

Původně jasný rozdíl mezi jednotlivými oblastmi byl postupně redukován. Ženevské a haagské právo tedy nejsou striktně odděleny. Např. cílem některých ustanovení haagského práva je ochrana obětí konfliktů a některé zásady práva ženevského naopak usilují o omezení činnosti stran v konfliktu v průběhu nepřátelských akcí a fakticky tak upravují způsob vedení boje.

Základní instrumenty mezinárodního humanitárního práva – Ženevské úmluvy z roku 1949 a Dodatkové protokoly k nim vydané – jsou klíčovými prameny mezinárodního humanitárního práva a představují systém smluv univerzálního významu. Všechny čtyři úmluvy podepsalo a ratifikovalo do současné doby 196 států světa. V případě Dodatkových protokolů je smluvními stranami Protokolu I celkem 174 států, Protokolu II 167 států a Protokolu III 67 států. Zkušenosti s řešením konfliktů zcela jednoznačně prokázaly nadčasovost ženevských instrumentů a význam jejich aplikace (International Committee of the Red Cross, 2014).

Systém však čelí závažným výzvám, jež vyžadují pozornost. Struktura obětí válečných konfliktů se v průběhu 20. století významně změnila a došlo k nárůstu podílu civilních osob na celkovém počtu obětí (Debarati – Olivia, 2011). Zatímco na přelomu 19. a 20. století a ještě v období první světové války přímé ztráty civilního obyvatelstva tvořily asi 5 % z celkového podílu obětí ozbrojených konfliktů, v průběhu druhé světové války dosáhl podíl nekombatantů na celkovém počtu 40–50 %. Uvedený trend pokračoval dále a v současnosti dosahuje 80–90 % (Chesterman, 2001). V rámci některých ozbrojených konfliktů byly cílené útoky na civilní obyvatelstvo dokonce součástí strategie způsobu vedení boje, a cílem tak nebylo porážení protivníka, ale jeho zničení.

Válečné konflikty se tedy staly hrozbou především pro civilní obyvatelstvo. Zkušenosti z konce devadesátých let 20. století a první dekády 21. století (např. občanské války a etnické čistky v Súdánu, bývalé Jugoslávii, Rwandě, Somálsku, války v Afghánistánu a Iráku) navíc poukazují na rozpor mezi deklarovanými právy na zajišťování ochrany civilního obyvatelstva za konfliktů a jejich faktickou realizací. V důsledku tak dochází k situaci, kdy i přes vysoce propracovaný smluvní systém ochrany civilního obyvatelstva za ozbrojených konfliktů, zakotvený v rámci mezinárodního humanitárního práva, zůstává jeho praktická realizace problematická.

Válečné právo bylo původně vytvořeno pro ozbrojené konflikty mezi státy nebo skupinami států, tedy pro mezinárodní ozbrojené konflikty. Proto stále převážnou část válečného práva tvoří podrobná pravidla, která upravují mezinárodní ozbrojené konflikty. Předmětná problematika je v rámci mezinárodního humanitárního práva regulována všemi čtyřmi Ženevskými úmluvami a dále Protokolem I. V případě vnitrostátních ozbrojených konfliktů je však možné aplikovat pouze společný článek 3 všech čtyř Ženevských úmluv a Protokol II.

Právě vnitrostátní konflikty však představují z pohledu ochrany civilního obyvatelstva zásadní výzvu. Pro jejich průběh je charakteristická

vysoká nepřehlednost a s tím spojená obtížná identifikace kategorií osob neúčastnících se bojových akcí. Paradoxně je tak méně rozpracována ta část mezinárodního humanitárního práva, která se týká nejčastěji se vyskytujícími ozbrojených konfliktů, čímž dochází k systémovému selhávání v udržování proporcionality mezi zásadou vojenské účelnosti a požadavky humanity.

Dopady ozbrojených konfliktů na civilní obyvatelstvo se rovněž významně projevují nárůstem nucených migračních vln. Podle výročních zpráv vydávaných Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je od roku 2011 zaznamenán celosvětový nárůst počtu uprchlíků, který v prosinci roku 2013 dosáhl počtu 51,2 mil., což je nejvíce od druhé světové války (United Nations High Commissioner for Refugees, 2013). Naprostá většina uprchlíků pochází z oblastí zmítaných vnitrostátními ozbrojenými konflikty. Navíc konflikty probíhající v současnosti v arabském světě nebo ve východní Evropě, odehrávající v bezprostřední blízkosti Evropské unie, vyvolávají oprávněně v řadě členských zemí značné obavy související s negativními aspekty migrace, a zakládají tak možnost vzniku souvisejících hrozeb (např. nárůst kriminality, xenofobní a nacionální projevy většinové společnosti).

2. Limity, dilemata a výzvy evropské bezpečnosti a obrany v čase nejistoty

Miloš Balabán

Čtvrtstoletí po zásadních politických změnách ve světě v souvislosti s koncem studené války se Evropa⁴ opět dostává do času „bezpečnostní nejistoty“. Na pozadí růstu „nezápadních aktérů“, kumulace ekonomických a politických problémů a eskalace napětí a konfliktů v okolí jižně a východně od jejich hranic vystupuje do popředí otázka schopnosti využití a navyšování vojenských kapacit evropských zemí, které mají představovat jeden z klíčových prvků pro dlouhodobé zajištění evropské bezpečnosti. Realita je ale po téměř dvou dekádách stálého snižování výdajů na obranu zcela opačná. Především v konfrontaci s dynamikou konfliktu na Ukrajině se hovoří o trendu navyšování obranných schopností, ve skutečnosti se ale zatím spíše jedná o zastavení jejich dlouholetého poklesu. Významným problémem je i ochota veřejnosti a politických elit výrazněji navyšovat výdaje na obranu po éře nepřilíh úspěšných misí „*out of area*“, což ovšem platí nejen pro Evropu, ale i pro Spojené státy. Zda a nakolik může přispět ke změně takového postoje negativní bezpečnostní vývoj v tzv. duze nestability (Sahel, severní Afrika, Blízký východ) s významným přesahem do Evropy, je otevřené. V každém případě je Evropa postavena před výzvou větší dělby rolí při zajišťování bezpečnosti ve svém okolí se Spojenými státy, které již nejsou zcela ochotny vystupovat v roli jejího jednoznačného bezpečnostního garanta.

4 Slovem Evropa se podle britského publicisty Timothyho Gartona Ashe může označovat pět různých věcí: historická koncepce, kontinent s nejasnými hranicemi, evropské státy jednající prostřednictvím svých národních institucí, Evropská unie a vize, kterou by měla naplňovat. V tomto textu je slovo Evropa ztotožněno s posledním pojetím.

2.1 Evropská bezpečnost a obrana 25 let po konci studené války: reaguje Evropa na nový strategický kontext?

Historicky jsme dnes ve fázi, kdy se blíží konec období Pax Americana, které nastoupilo po Pax Britannica, tj. několik století trvající anglosaské ekonomické a ideologické hegemonii. Tento zatím spíše „začátek konce“ je rámován dvěma hlavními faktory. Prvním je vzestup „nezápadních“ aktérů, především Číny s jejími rostoucími globálními ambicemi a vedle ní sílících a emancipujících se regionálních aktérů, jako jsou Indie, Brazílie, Rusko či Turecko. Euroatlantické demokracie spolu s prozápadním Japonskem kontrolovaly na samém počátku 21. století 75 procent světového bohatství. Nyní už je to méně než polovina a tento podíl se neustále snižuje. Druhým faktorem jsou narůstající ekonomické a politické problémy západních demokracií, a to i přes jejich stále vysokou míru bohatství, ekonomického, politického, kulturního a v neposlední řadě samozřejmě i vojenského vlivu.

Pád americké banky Lehman Brothers v září 2008 nebyl jen symbolickým začátkem nejhlubší ekonomické krize od třicátých let minulého století, ale i symbolickým koncem unipolárního momentu historie, kdy se po zhroutil Sovětského svazu staly Spojené státy jedinou globální supervelmocí. Zahraniční politika Spojených států je nyní determinována domácími problémy, které viceprezident Woodrow Wilson Center Aaron David Miller označil jako „šest smrtelných děček“ – *debt, deficit, dysfunctional politics, dependence on hydrocarbons, deteriorating educational system and infrastructure*.⁵

Regresivní ekonomické a sociálně-politické faktory ovlivňující americkou nejen vnitřní, ale i zahraniční politiku mj. znamenají, že Spojené státy jsou nuceny hledat rovnováhu mezi udržováním globálního vlivu a omezováním nákladů na své globální aliance a partnerství.

V interním hodnocení amerického ministerstva obrany Strategic Choices and Management Review, zveřejněném bývalým ministrem obrany Chuckem Hagelem v červenci 2013, se např. počítá se škrty v obranném rozpočtu v objemu 500 miliard dolarů v následujících deseti letech. To by mohlo vést i k částečnému omezení schopností Spojených států angažovat se ve vojenských konfliktech a ke snížení schopnosti projekce síly ve světě.⁶

5 Předneseno v rámci 4. kola neformálních diskusí o blízkovýchodních tématech Czech It Out pořádaných Velvyslanectvím ČR ve Spojených státech 1. 4. 2014.

6 Podle Andrewa Krepineviche, prezidenta Center for Strategic and Budgetary Assessments, předního amerického experta na obranný rozpočet a vojenskou strategii, hrozí, že škrty ve

Vývoj světové bezpečnostní situace ale může tento záměr modifikovat, neboť Spojené státy jsou nuceny reagovat na paralelní vznik dalších potenciálních ohnisek konfliktů: na Blízkém východě v souvislosti s aktivitami tzv. Islámského státu a na Ukrajině, která byla konfrontována se silnou ruskou protireakcí, včetně vojenské, na její pokus o změnu geopolitické orientace a přiblížení se k EU a NATO. Zároveň bude v příštích dekádách konstantou větší zaměření Spojených států na prostor Asie a Pacifiku. V něm sílí politický, ekonomický a vojenský vliv Číny, která je na jedné straně stále vlivnějším americkým ekonomickým partnerem,⁷ na straně druhé ale i hlavním geopolitickým rivalem ve 21. století, což s sebou přináší i důraz na „vojenské zadržování“ Číny v podobě většího rozmístování amerických vojenských sil, především námořnictva, do oblasti Pacifiku, jihovýchodní a východní Asie (Balabán, 2014).

Evropa se ještě stále zabývá více sama sebou. Podařilo se jí sice v době krize odvrátit kolaps jednotné měny eura a udržet ekonomickou stabilitu eurozóny, nicméně za cenu obrovských finančních prostředků. Krize eurozóny zároveň obnažila tenze a rozdíly mezi jednotlivými členskými státy EU a výrazně sociálně znejistila miliony Evropanů. Patrným trendem je snížení společenské soudržnosti. Zmenšila se též důvěra občanů v evropské instituce, resp. evropský integrační model, což s sebou přináší mj. vzrůst politického vlivu populistických a extremisticky zaměřených sil. Projevilo se to i v posledních volbách do Evropského parlamentu v květnu 2014.

Po patnácti letech od první „*out of area*“ operace NATO v bývalé Jugoslávii se ukazují limity „liberálního intervencionismu“, tj. zásahů NATO, resp. Spojených států v několika konfliktech (Afgánistán, Irák, Libye), jejichž výslednost s ohledem na lidské a materiální ztráty ovšem nebyla

vojenském rozpočtu způsobí omezení prostředků na investice do schopností, kterých Spojené státy nemusí mít do budoucna dostatek. Krepinevich je toho názoru, že se Spojené státy sice budou schopny zapojit do mírových operací, nikoliv však do válek typu Afgánistán a Irák, a pokud by budoucí konflikty vyžadovaly zbraně ke snadnější likvidaci nepřítelů, Spojené státy nemusí být schopny se v nich angažovat.

- 7 Americko-čínské vztahy dnes představují nejdůležitější bilaterální vztah současnosti. Ukazují to jasně ekonomická data: Vzájemná obchodní výměna dosahuje téměř 600 miliard dolarů ročně (2014 590 miliard dolarů); USA jsou druhým největším obchodním partnerem Číny (po EU); Čína je třetím největším obchodním partnerem USA po Kanadě a EU; Čína je největším vývozcem do USA (466 miliard dolarů); Čína je největším věřitelem USA, drží dluhopisy americké vlády v hodnotě 1,2 bilionu dolarů; Čína drží své devizové rezervy v hodnotě 3,8 bilionu dolarů z 60 % (odhad) v amerických dolarech z čehož vyplývá zájem Číny na tom, aby Spojené státy prosperovaly, resp. aby dolar držel svou hodnotu. Zároveň je v zájmu USA, aby Čína měla důvěru ve stabilitu dolaru.