

## Další vývoj bezpečnostně politické strategie Švýcarska

Švýcarsko má v Evropě tradičně výjimečné postavení. Je dlouholetým, klasicky neutrálním státem se samostatnou bezpečnostní politikou, přitom však s rozsáhlou mezinárodní kooperací ve všech hlavních oblastech. Jeho neutralita má však i klasický přívlastek „ozbrojená“. Znamená to v podstatě vždy přítomnou a rozhodnou vůli k obraně, přesvědčivě potvrzenou konkrétní strategií a reálnou přípravou pro nejhorší případ. Až dosud se v dějinách země vždy podařilo přesvědčit případného agresora již předem o tom, že výsledky eventuálního napadení by zdaleka neodpovídaly vynaloženému úsilí.

Politika ozbrojené neutrality, kombinovaná s rozumnou ekonomickou politikou, prokázala své výsledky. Zatím co ostatní evropské a hlavně středoevropské státy se zmítaly v nepřetržitě řadě válek, okupací, revolucí, převratů a měnových reforem, stalo se Švýcarsko během půldruhého století z chudé alpské země bez nerostného bohatství státem s nejvyšší životní úrovní.

Bezpečnostní politika nynějšího Švýcarska prokazuje i v dnešní době svoji pružnost pod zorným úhlem měnící se situace v Evropě. Dokladem jsou i závěry z knihy „Švýcarská armáda dnes“, jejíž nové vydání by nemělo chybět v knihovně žádné instituce zabývající se problematikou bezpečnostní politiky a jejích vojenských aspektů. Autor uvedené knihy, prof. dr. L. F. Carrel, působící na bernské univerzitě a současně zaujímající jednu z nejvyšších funkcí v generálním štábu švýcarské armády, poskytl redakci Vojenských rozhledů text první části knihy, jejíž obsah je vyjádřen v nadpise tohoto článku. Vzhledem k poměrně značnému rozsahu tohoto příspěvku, předkládá redakce svým čtenářům výtah z jeho nejdůležitějších ustanovení týkající se bezpečnostní politiky a tvorby strategie. Sled jednotlivých částí přitom zachovává pořadí i obsah originálu.



### 1. Bezpečnostní politika a strategie v době studené války

Ústava Švýcarské konfederace stanoví bezpečnostní funkci státu slovy: „Zajištění vnější bezpečnosti vlasti, zachování klidu a pořádku uvnitř státu, ochrana svobody a práv občanů a podpora jejich společného blaha.“ Na tomto ústavněprávním základě byla formulována i koncepce komplexní obrany z roku 1973 s cílem zachování míru a nezávislosti, udržení svobody jednání, ochrany obyvatelstva a obrany státního území. V podstatě šlo o zajištění bezpečnosti proti případnému násilí z vnějšku.

Analýza možného ohrožení v dané době však neměla vést k militarizaci politiky, a proto byla bezpečnostní politika a strategie podřízena jako účelová oblast politiky všeobecné.

Proto byla i strategie obsahově definována jako „zásadní myšlení, konání a chování v bezpečnostně politických otázkách. Jde o všezahrnujícím způsobem koncipované zasazení všech civilních a vojenských sil proti jakémukoli ohrožení s nepřátelskými úmysly“.

Uznání podřízenosti v celkové politice nemohlo však dát odpověď na otázku obsahového vytyčení bezpečnostní politiky. V roce 1973 bylo použito měřítko potenciálního ohrožení a tato hranice byla koncipována jako dynamická. V rámci dalšího vývoje v roce 1979 bylo v příslušné mezizprávě stanoveno, že instrumentárium bezpečnosti politiky může být použito i při událostech, které primárně nespadají pod pojem ohrožení s nepřátelskými úmysly, tedy i v případě katastrof.

## 2. Nová orientace bezpečnostní politiky

Po ukončení studené války dochází ve Švýcarsku k nové orientaci bezpečnostní politiky. Po určité fázi stagnace si geostrategická změna, markantně se projevující mezispolečenské přeměny a překvapující vysoký podíl kladných hlasů při lidové iniciativě ke zrušení armády, vynutily postupné otevření bezpečnostní politiky. Proti dřívějšímu pojetí zvládnutí mocenskopolitického ohrožení země válečným násilím je nyní bezpečnostní politika v zesílené míře zahrnuta do obecné politiky všestranného zajištění existence. Spektrum ohrožení je pojato širě v souvislosti s ostatními oblastmi politiky, tj. politikou hospodářskou, sociální a životního prostředí.

**Bezpečnostně politické prostředky mají být použity k ochraně životně důležitých a ohrožených objektů a ke zvládnutí přírodních a civilizačních katastrof a jiných nouzových situací. Armáda a civilní obrana musí plnit při neválečných situacích regionálního, národního nebo i mezinárodního rozsahu širší úkoly. Je žádoucí užší koordinace civilních a vojenských prostředků na všech stupních. Je tedy nutná i mezistátní příprava na zvládnutí katastrof překračujících hranice.**

Spolková rada (švýcarská vláda - pozn. red.) šla při řešení problémů střední cestou. Ponechala řešení dílčích úkolů a oblastí specializovaných institucím s tím, že decentralizovaná struktura vytváří nejlepší podmínky pro jejich pružné a přitom účinné řešení. Na dílčí politické úrovni zůstala bezpečnostní politika i nadále zaměřena na prevenci a odrazení mocenskopolitického ohrožení Švýcarska, jakož i na možné dopady válečných nebo jim podobných událostí v zahraničí na vlastní zemi. Z toho vyplývá, že v rámci všeobecného zajištění existence státu je bezpečnostní politika jen jednou z mnohých. Z toho ovšem také vyplývá, že vojenské dominanci v celkové politice při příliš silném rozšíření pojmu bezpečnosti má být zabráněno právě tak, jako přílišné relativizaci vojenského instrumentu bezpečnostní politiky.

K dalším úvahám o strategii je nutno zmínit se o dalším bezpečnostně politickém cíli, který předpokládá příspěvek k mezinárodní stabilitě hlavně v Evropě. Jde o přesvědčení, že stát svým příspěvkem k zajištění míru, zvládnutí krizí a odstraňování příčin konfliktů přispívá i k upevnění vlastní bezpečnosti. To byl důvod, proč Spolková rada a bohužel pouze menšina obyvatelstva souhlasila s nasazením švýcarských „modrých příleb“.

Příspěvek k mezinárodní stabilitě musí být poskytnut i v oblasti prohlubování bezpečnostně politické spolupráce. I když Švýcarsko usiluje o zachování co nejvyššího stupně suverenity a samostatnosti, musí se ve stále komplexnější síti vzájemných závislostí zříci mýtu o tom, že všechny bezpečnostně politické požadavky zvládne vlastními silami. Celá řada současných i příštích bezpečnostních problémů je řešitelná pouze v součinnosti s ostatními státy.

V souladu s novým směřováním politiky neutrality jde o to nejen rozpoznat mnohostranná nadnárodní a globální nebezpečí a rizika, ale i možnosti spolupůsobení při prevenci krizí a udržení míru i kdyby byl příspěvek malého neutrálního státu skromný.

### 3. Strategie a bezpečnostní politika v rámci celkové politiky

„Zpráva 90“ ke švýcarské bezpečnostní politice se v protikladu k obdobnému dokumentu z roku 1973 vzdává vytyčení pojmu strategie. Naproti tomu vyzdvihuje všechny prvky a opatření směřující k dosažení cíle. Jsou v ní definována tři těžiště a čtyři konkrétní komponenty bezpečnostně politické strategie. Jsou to: posílení a upevnění mírového procesu v Evropě, co nejvyšší stupeň ochrany Švýcarska a jeho obyvatelstva před mocenskopolitickým nebezpečím, jakož i nasazení bezpečnostně politických prostředků k všeobecnému zajištění existence.

Ke čtyřem komponentům strategie patří udržení míru cestou kooperace a případného poskytnutí pomoci, zabránění válce schopností bránit se, přispění k všeobecnému zajištění existence a dosažení přiměřené připravenosti.

Z toho vyplývá, že bezpečnostně politická strategie je na jedné straně obsahově horizontálně úzce spojena se značným počtem jiných dílčích politik, na druhé straně ale i vertikálně nahoru a dolů vytyčena na úrovni celkové politiky, ale i na úrovni kantonů a obcí. Současně je ve značné míře propojena s úrovní mezinárodní.

K vyjasnění pojmu je nutno poukázat i na definici, uvedenou ve zmíněné „Zprávě 90“. Bezpečnostně politické prostředky, ono „strategické instrumentarium“ je popsáno jako souhrnná nebo celková obrana. Pod tímto pojmem se rozumí jak organizace, tak i souhrn všech opatření nutných k sebeobraně.

Poznatek, že na úrovni celkové politiky je třeba jasně stanovit cíle a strategie plnění úkolů, není nový. Je to v podstatě úkol nejvyšších orgánů státní moci. V zákoně o organizaci a činnosti Spolkové rady a státní správy z roku 1979 se proto požaduje, aby Spolková rada stanovila základní cíle a prostředky v působnosti státu a zajistila koordinaci na úrovni vlády. Proto je také její povinností periodické stanovení příslušných směrnic pro vládní politiku. Toto nenáleží ministerstvu obrany, i když je řídícím orgánem v oblasti bezpečnostní politiky.

Propojení ministerské úrovně, případně úrovně dílčí politiky s úrovní celkové politiky, by mělo být realizováno dvěma způsoby: šéfové resortů vykonávají na jedné straně bezpečnostní politiku na operativní úrovni svých resortů v rámci bezpečnostně politických znalostí a s nimi spojených realizačních úmyslů, vypracovaných v jejich resortech, provádějí na druhé straně bezpečnostní politiku jako kolegium, přičemž souhrnně a koordinovaně používají všechny bezpečnostně politické instrumenty a prostředky. Sedm ministrů (jde o celkový počet ministrů švýcarské vlády - pozn. red.) působí jednak v rámci své vlastní odpovědnosti, jednak jako členové kolegia pro strategicky relevantní spojení svých oblastí do jednoho cílového celku, čímž vzniká vládní vůle.

**Nejvyšším cílem reformy a nového zákona je posílení funkce vlády. Pokud jde o prioritu, stojí na nejvyšším stupni požadavek, aby vláda určovala vládní politiku stanovením jasných cílů a strategií a usilovala o její účinné a včasné prosazení. Požadavek jasných cílů a strategií, jakož i účinného prosazení vládní politiky, musí být posuzován na pozadí stoupajících požadavků na řídicí bezpečnostně politickou úlohu Spolkové rady a stále výraznějšího propojení bezpečnostní politiky s událostmi za hranicemi vlastního státu.**

V dokumentu k zákonu o vládě a organizaci státní správy z roku 1993 jsou popsány zmíněné poměry, aniž by byl učiněn pokus o definici strategie. Hovoří se v něm o rostoucí roztržitést politických sil ve Švýcarsku, o obtížném nacházení konsensu vedoucího ke zpomalení rozhodovacího procesu, způsobeném též narůstající komplexností věcných problémů, které právě volají po rychlejších řešení. Požaduje se řešení, přesahující úroveň jednotlivých resortů. V krizové situaci narůstá časový tlak, nejistota a zvyšují se požadavky i tlak hromadných sdělovacích prostředků.

Podle představ o vládní reformě by mělo být vytvoření bezpečnostně politické koherence v činnosti vlády jako řídicí úlohy prvního stupně kromě Spolkové rady prováděno v personální oblasti spolkovým kancléřem a jeho dvěma vicekancléři, generálním tajemníkem, případně státními tajemníky a v institucionální oblasti cestou koordinačních konferencí.

Je nesporné, že Spolková rada je postavena před rychle rostoucími požadavky na řízení, vedení, vojevůdcovství, případně řízení státu, které jsou obsaženy v původním řeckém pojmu „strategia“. To - podle švýcarské terminologie „prozíravé a vznešené řízení státní lodě z vysokého můstku“ - se dostalo do divokých vod turbulentní doby, v níž se stalo ústředním požadavkem permanentní působení a reagování, neustálé hledání optimalizace různých činitelů pod zorným úhlem reálných nebo realizovatelných cílů. Celkově koncipované použití všech civilních a vojenských sil a prostředků, uspořádání času, prostoru a metod do jedné vedoucí ideje konání k dosažení stanoveného cíle, se stalo extrémně dynamickým procesem.

K neustále rostoucím úlohám vlády a státní správy přistupuje rostoucí internacionalizace problémů, které je nutno řešit na multilaterální a mezistátní úrovni. Jako příklad může sloužit oblast bezpečnosti a ekologie. Je tedy nutno počítat s podporou mezinárodních aktivit, zaměřených na řešení problémů, přesahujících státní hranice nebo majících globální charakter. Patří k nim kromě výše zmíněných i finanční a obchodní politika. Do popředí se dostává hlavně ekologie v širších souvislostech, jak je uvedeno ve zprávě o zahraniční politice Švýcarska z roku 1993: „Ochrana přírodních základů života podstatně slouží k vyhnutí se konfliktům a ke stabilitě a bezpečnosti.“

Vcelku je uznávána teze o tom, že národní činnost v ekologii, hospodářství a financích musí být sladěna s mezinárodní a globální. Tento vztah v oblasti bezpečnosti je však ve Švýcarsku dosud nevyvinut. Dnes nabývají důležitosti nová rizika a nebezpečí v oblasti zbraní řízených na dálku, proliferace zbraní hromadného ničení a raketové technologie ve spojení s náboženským nebo nacionálním extremismem. Stoupající potřeba protiraketové obrany, špatný stav jaderných zařízení na Východě, možné teroristické vydíraní pomocí zbraní hromadného ničení a z toho vyplývající nutné celkové hodnocení situace a včasné varování v turbulentní bezpečnostně politické době s vysokým potenciálem eskalace, možné proudy migrantů a uprchlíků jako následek válečných, ekologických, hospodářských nebo demografických katastrof jsou dalšími podněty k posouzení problematiky. Všechna rizika vyžadují preventivní a obranná opatření společenství států. Povinnost zajištění vnější i vnitřní bezpečnosti státu si vynucuje strategii, navazující na mezinárodní a globální dimenzi. Problémy s tím související je nutno řešit neprodleně věcným dialogem.

Z nově orientované bezpečnostní politiky a jejího vertikálního a horizontálního propojení vyplývají pro Spolkovou radu tyto závěry:

Má-li být bezpečnostní politika silněji zakotvena ve všeobecné politice všezahrnujícího zajištění existence a současně podřízena celkové politice a přispět k mezinárodní stabilitě, je třeba posílit strategické vedení a zajistit větší potřebu koordinace a sladění při realizaci bezpečnostní politiky. K tomu je třeba vytvořit řadu předpokladů, jako je formování strategického vedení v normální i mimořádné situaci, způsobů a metod lepšího zakotvení bezpečnostně politických požadavků do celkové politiky, případně i na mezinárodní a globální úrovni a dále nutná orientace na bezpečnostně politický pojem strategie, odpovídající době.

Nakonec je třeba položit otázku, zda existují objektivní kritéria a měřítka ve formě profilu strategických požadavků, která umožňují zkoumat existující nebo nově se vytvářející strukturální a funkční oblasti strategického řízení s cílem jejich zdokonalení.

V roce 1995 se Švýcarsko nachází stále ještě v období „spánku na vavřínech“ od doby zmíněné zprávy o stavu bezpečnosti z roku 1990. Od té doby uplynulo pět let a ukázalo se, že realizace úmyslů vyžaduje více úsilí. Vnitrosociální změny vykonávají nátlak na bezpečnostní a obrannou politiku a na miliční armádu švýcarského typu. Politické tlaky a iniciativy si vynucují stále nové bezpečnostně politické debaty. Bude se zotřívovat i tlak na mezinárodní bezpečnostně politickou spolupráci. Ve švýcarské bezpečnostně politickém myšlení se musí projevit nové myšlenkové i realizační podněty jak v metodologické, tak i obsahové oblasti. Jednotlivá dnes aktuální švýcarská témata jsou ve srovnání s výše uvedenými požadavky druhořadá.

#### 4. Strategické řízení

Strategicky řídit znamená zaměřit jednání všech, kdo se zúčastňují řešení problémů nebo krizí, na stanovené cíle. Hlavními prvky strategického řízení jsou schopnost přehledu o celé oblasti činnosti, jednotná vůle nositele strategického rozhodnutí, tj. Spolkové rady, jasné určení strategického cíle, koordinace podpůrné řídicí činnosti a optimální sladění civilních a vojenských opatření a prostředků na všech stupních.

Řízení zahrnuje jak účelovou řídicí organizaci a strategická řídicí zařízení (strukturální část), tak i usměrňování procesu strategického řízení k odpovídajícímu a efektivnímu plnění úkolů (funkční část).

Podle současného stavu je za přípravu a provedení bezpečnostně politických opatření za současné situace odpovědná Spolková rada. Ta má k dispozici kancelář spolkové rady a řídicí organizaci, pozůstávající ze štábu a ústředí pro celkovou obranu, radu obrany a situační konferenci.

V mimořádné situaci se zásadně pracuje se stejnými strukturami, funkcemi a způsoby. V době přechodu od normální k mimořádné situaci jsou řídicí struktury upevněny a doplněny a jejich činnost urychlena. I v mimořádné situaci je pro řízení bezpečnostní politiky kompetentní Spolková rada. Štáby na nadministrské, meziministrské a ministrské úrovni a zvláštní vojenská řídicí struktura ji přitom podporují. **Strategický řídicí aparát je od roku 1973 budován na zásadě přiměřenosti a vytvořen tak, aby vláda a parlament mohli vykonávat svoji bezpečnostně politickou odpovědnost včas a v souladu se situací.** V každém případě je zachováno přednostní postavení politického vedení před vojenským, což platí i pro případ války.

Nový směr bezpečnostní politiky a její zesílené propojení s politikou všeobecného zajištění existence, jakož i rozšíření spektra bezpečnostně politických cílů mají důsledky

pro strategické řízení. Základní otázkou je, zda je řídicí aparát se svými strukturami a způsoby činnosti i prostředky s to zajistit strategické řízení při současném rozšíření úkolů, dynamice vývoje, časovém tlaku a v konfrontaci se záplavou informací a současně nedostatkem hodnověrných zpráv při enormním zatížení lidí a zdrojů, pod psychickým tlakem a za působení hromadných sdělovacích prostředků, a to v normální i mimořádné situaci. Přitom je třeba zdůraznit, že mimořádná situace nastává tehdy, nejsou-li řádné orgány svým obvyklým způsobem schopny rozhodovat, kdy parlament jedná v situaci, v níž není možno zjišťovat hlas lidu a když Spolková rada jedná když už parlament nemůže zasedat. Kritériem mimořádné situace je časově omezená schopnost funkce státních orgánů.

V minulosti a v době studené války byly procvičeny a přezkoušeny struktury a činnosti strategického řízení s důrazem na mimořádnou situaci, v níž musel státní krizový management prokázat své schopnosti. K tomu byly vytvořeny účinné instrumenty na stupni konfederace, kantonů i obcí. Vzhledem k enormně rostoucím výzvám a nejistotě je ve smyslu duševního tréninku na „myšlení o nemyslitelném“ příprava na mimořádnou situaci stejně jako před tím nezbytně nutná.

Všechny uvedené požadavky, včetně jejich jednotlivých aspektů, platí v současné době i pro normální situaci.

Z materiální a obsahové perspektivy je dnes dělení na normální a mimořádnou situaci překonané. Mimořádná situace se stala v době nesnadně průhledných politických, hospodářských a ekologických procesů již dávno normální a normální situace má vždy mimořádné rysy, nikoliv však ve státoprávním smyslu.

Strategické myšlení a konání nemůže být v normální situaci vyčerpáno pouze optimální přípravou na pokud možno úspěšné zvládnutí vzniklé mimořádné situace. Naopak, v trojediném požadavku - krizi rozeznat, vyhnout se jí nebo ji zvládnout - jsou první dvě dominantní. Strategické myšlení a řízení má v normální situaci vést k prevenci krize a k řešení problémů. Politologie, filozofie, psychologie a ekonomie rozeznávají v pojmu krize nejen potenciál ohrožení, ale i šanci pozitivních změn. To platí i pro bezpečnostní politiku. Přitom pojem krize není identický s mimořádnou situací ve státoprávním smyslu a není na ni též omezen.

**Při rozšířeném obsahu pojmu bezpečnostní politiky výrazně stoupají požadavky na strategické řízení, a to jak v normální, tak i v mimořádné situaci, jak to vyplývá i z rostoucích mezinárodních i globálních bezpečnostně politických výzev a turbulencí. Proto musí být úkol strategického řízení plněn jak v rámci běžných vládních povinností, tak i při řízení státu v jednoduchých i složitých krizích. V souladu s tím si musí strategické řízení vytvořit struktury, podpůrné štáby a organizace schopné jednat v každé situaci a v plynulém přechodu i za krize.**

Nutná výstavba strategického řízení má tři hlavní aspekty:

- ◆ zlepšená organizace strategického řízení (strukturální předpoklady) cestou průběžné vládní reformy a posílení funkce vlády a kolegia Spolkové rady;
- ◆ účinný proces strategického řízení, směřující ke zlepšení řídicích činností, jako je proces strategického rozhodování při aktuálních událostech, jakož i proces dlouhodobého strategického plánování (funkční předpoklady);

♦ dokonalejší zařízení pro strategické řízení, nikoliv betonové a skalní úkryty, nýbrž mobilní strategické řídicí sledy, umožňující uplatnění vlivu v ohniscích událostí včetně komunikačních a informačních systémů. Tyto však musí být mezinárodně propojeny. Národní řešení zůstávají ve své účinnosti bez mezinárodního propojení omezena. V některých rizikových oblastech jsou jen pokusem samostatně řešit situace, které jsou v národním rámci nezvládnutelné.

Vzorem strategického řízení jsou závěry expertní zprávy o totální revizi spolkového zákona o organizaci spolkové správy z roku 1971. Obsahuje stanovení cílů a prostředků, následované systematicky prováděným sledováním situace v zahraničí i uvnitř státu, které jediné umožňují řídicí činnost státu. Tato je vedena ve třech fázích - shromažďování informací, hodnocení situace a přijetí nutných rozhodnutí. Tomu pak odpovídají i příslušné formulace spolkových zákonů o činnosti Spolkové rady a spolkové správy a o řídicí organizaci a Radě pro celkovou obranu.

V souvislosti s realizací uvedených požadavků se však vyskytují i pochybnosti o tom, zda vytvoření řídicí organizace a Rady pro celkovou obranu může uspokojivě vyřešit celou problematiku. Ukázalo se, že nestačí předvídat zřízení zvláštního štábu pro mimořádné situace a periodické zhodnocení situace konferencí, ani příležitostné přizvání orgánů celkové obrany. Je nutná spíše permanentní myšlenková činnost, která je kdykoliv k dispozici se strategickou reflexí jak normální, tak i mimořádné situace. K tomu jsou potřebné „hlavy“ právě ve funkci tvorby strategie.

Aby bylo vyhověno těmto požadavkům, musely by být neustále k dispozici orgány, instrumenty a způsoby, které by v rámci rozšířené bezpečnostní politiky plnily takové úkoly, jako je všestranně předvídaná a propojená analýza situace, včasné varování a poznání krize a příprava strategických požadavků na její prevenci nebo minimalizaci. Musely by rovněž zabezpečit vyhodnocení zvládnutých nebo překonaných krizí. V této oblasti dodnes existují neuzavřené mezery.

Ve „Zprávě 90“ byly v kapitole „Otevřené otázky“ vyjádřeny pochybnosti o komplexnosti posuzování existujících nebezpečí s poukazem na nutnost zahrnutí civilizační zranitelnosti a přirozeného katastrofického potenciálu do strategického systému rozpoznávání a výstrahy právě tak, jako je tomu i u mocensko-politického a vojenského nebezpečí. V tomto smyslu „Zpráva 90“ stanoví: *„Vedení státu se musí opírat o spolehlivé hodnocení situace hlavně v době rychlých změn. Nejdůležitějším předpokladem pro strategické hodnocení situace a přijetí rozhodnutí je získávání a vyhodnocení všech závažných bezpečnostně politických informací.“*

Malý neutrální stát, jakým je Švýcarsko, který se staví rezervovaně k bezpečnostně politické spolupráci, je odkázán většinou na samostatné získávání těchto informací. Přitom se zvětšuje zásadní význam efektivní strategické zpravodajské služby. Tato musí trvale sledovat vývoj událostí, vyhodnocovat je a soustředit se na celkové posouzení situace pro potřebu Spolkové rady.

Poznané nedostatky vedly k celé řadě parlamentních iniciativ, požadujících celkové posouzení existujících nebezpečí, trvalou a komplexní analýzu rizik nebo zřízení orgánu pro předběžné varování Spolkové rady.

Existuje též tendence jednotlivých ministerstev ke zřízení vlastních zařízení a instrumentů pro strategické posuzování situace, včasné rozpoznávání krize, její prevenci a zvládnutí, případně vyhodnocení, ovšem na omezené resortní úrovni. Spolková rada však nezůstala

nečinná a ve Směnicích pro vládní politiku v letech 1991-1995 poukázala na to, že mezi tradičním mocensko-politickým a válečným ohrožením a novými nebezpečími ekologického, demografického, hospodářského a společenského charakteru existuje vzájemná spojitost a je tedy nutná integrovaná analýza ohrožení a formulace strategie. Spolková rada se proto zavázala zřídit k tomuto účelu koordinační orgán a zkoumat vytvoření souhrnné strategické zpravodajské služby.

Bohužel však návrhy expertní komise, které předpokládají zřízení příslušného koordinačního orgánu, řízeného vedoucím zemské zpravodajské služby, nenašly u Spolkové rady patřičnou odezvu. Podle komise měl být tento orgán organizací pro získávání a vyhodnocení zpráv, které by sloužily strategickému vedení země a pokrývaly všechny relevantní oblasti. Místo toho se Spolková rada rozhodla vytvořit bezpečnostní výbor a řídicí skupinu. Výbor se skládá ze spolkových ministrů zahraničních věcí, spravedlnosti a policie a obrany. Je podporován meziministerskou řídicí skupinou, která na nadresortní úrovni zahrnuje celý rozsah bezpečnostně politických informací a koncentruje je do podoby informace pro strategické vedení. Výbor měl zasedat jednou za čtvrtletí, řídicí skupina jednou za měsíc. V oznámení pro veřejnost bylo s určitým omezením uvedeno, že oba orgány se zabývají pouze prevencí a obranou před mocensko-politickým ohrožením, nikoliv však ostatními hrozbami. Tyto měly být podle sdělení předmětem jiných oblastí politiky.

Oba uvedené orgány byly zřízeny na zkušební dobu tří let. To by na základě získaných zkušeností mohlo umožnit novou definici jejich působnosti.

Ve stejném rozsahu by mohla být diskutována a kriticky přezkoumána „celková riziková analýza Švýcarska“, vyšlá z výše zmíněných parlamentních iniciativ. Zvláště by měla být zkoumána otázka, zda v rámci této analýzy etablovaná bezpečnostně politická komunikační síť splnila svoji funkci koordinačního centra pro včasné rozpoznání hroziícího nebezpečí a permanentní analýzy existujících rizik.

## 6. Moderní pojem bezpečnostně politické strategie

V době rychlých změn je propojení bezpečnostní politiky a stoupajících požadavků na strategické řízení účelnější než nová definice pochopení podstaty strategie jako dynamického procesu v měnícím se prostředí. Vzdáváme se proto pokusu tento pojem nově definovat ve prospěch vystižení jejího charakteru cestou vyjádření jeho intencí, obsahu, podstatných vlivů a procesu tvorby strategie. Tím se vyjasní komplexnost strategie s rozmanitým spektrem úkolů, funkcí, projevů, předpokladů i účinnosti. U často mylně interpretovaného Clausewitz je v celkovém pohledu na strategii právě mnohostrannost určujícím prvkem.

Vycházejí z pojmu vládní politiky je strategie částí politiky. Ani politika ani strategie nejsou izolovaně existujícími pojmy. Západní člověk byl na všech stupních vývoje své kultury člověkem politicky myslícím a jednajícím. Považoval za svůj velký úkol sociální skutečnost vědomě zvládnout a podle své vůle ji vytvářet. I řízení státu, vládnutí a moc používají tak jako myslící a jednající člověk strategii. Politika a strategie se vzájemně prolínají.

**Při vzájemném propojení bezpečnostní politiky je důležité poznání, že strategie na každé úrovni může být zařazena jak do celkové, tak i bezpečnostní a obranné politiky. Na různých úrovních koncipované strategie (strategie Spolkové rady, strategické plánování ve směrnicích vlády, strategie v bezpečnostně politické oblasti, v obranné politice a vojenské strategii) se vzájemně prolínají a podmiňují. Na různých úrovních řízení nacházíme i taktické prvky. Strategie a taktika se mohou vzájemně překrývat. Rozhodující činitel na nejvyšším strategickém stupni může a má v rámci strategických rozhodnutí uvažovat i takticky. Na nejnižší taktické úrovni však může podle názoru zahraničních zpravodajských služeb i malá technoskupina díky proliferaci zbraní hromadného ničení plánovat vydírání se strategickou dimenzí proti celému národu.**

Jde-li tedy u strategie o řízené zaměření, stmelení a integraci dílčích oblastí, pak pojem „operační“ v nauce o řízení ve vojenské, hospodářské nebo správní oblasti je podřízené plnění nebo skutečné prosazení strategických rozhodnutí se samostatnou odpovědností. Ve spolkové správě jsou to operativně působící ministerstva, v armádě operace armádních sborů.

Strategické myšlení a jednání ve vládní oblasti není omezeno jen na státní krizový management. Otázka strategického chování se objevuje v procesu plnění průběžných úkolů při zvládnutí akutních problémů až po přijetí protipatření proti potenciálním nebo skutečným krizím, případně při koncepčním stanovení dlouhodobého kurzu. Smysl pro strategickou interdependenci vyžaduje jinak neobvyklé formy kombinace různých hledisek a připravenost zvážit důsledky toho, co se zdá být v jednotlivých sektorech žádoucí pro oblast celkových strategických úkolů. Dlouhodobý výhled pak může sloužit ke korektuře kurzu v delším časovém úseku.

Bezpečnostně politická strategie vyžaduje jasnou představu o cílech, založenou na permanentní analýze celkové politické a mezinárodní situace a na definovaných zájmech. Strategické cíle slouží jako politická směrnice řídicího procesu. Při změnách situace musí být vzdor politickým překážkám přijaty nové formulace zájmů a přizpůsobení cílů.

Strategické úmysly jsou výrazem rozhodnutí jejich strategického nositele a jsou formulovány s cílem zaměřit všechny účastníky na zvolené strategické možnosti řešení s cílem dosažení stanovených cílů.

**Bezpečnostně politická strategie vyžaduje aktivní sledování cíle. Strategické koncepce a deklarované cíle nemohou být plněny pasivně. Vyžadují soustavný myšlenkový a realizační proces. Strategie není samoučelná, nýbrž je prostředkem konkretizace stanovené vůdčí myšlenky. Z počátku je strategická koncepce vždy jen teorií. Teprve postupné uskutečňování úmyslů ukazuje opravdovou realitu v trvalém procesu politických změn. V podstatě jde o to, neustále rozpoznávat rizika i šance a využít je. Vždy jde o „zápas o svobodu jednání“ (Beaufre).**

Protikladné zájmy tvoří integrální část strategických úvah. Strategie zahrnuje do svých úvah a jednání vždy protikladné zájmy a pozice, jakož i tlaky vnějšího protivníka nebo

potenciálního konkurenta. Ve vnitřní orientaci to v otevřeném politickém systému znamená, že strategie musí být zakotvena ve vlastní zemi, že musí být aktivně prováděna přesvědčovací činnost nalézání konsensu pro definici cílů a zájmů a vyhledávání otevřený dialog se všemi, kteří se podílejí na strategickém rozhodování.

Při externí orientaci bezpečnostně politické strategie jsou skryté nebo otevřeně přítomny aspekty moci a jejího použití. Tato strategie je zvláště v případě krize nebo konfliktu neoddelitelně spojena s mocí. V minulosti byla strategie definována z tohoto pohledu, podle Beaufrea: „Strategie je umění uplatnění moci při prosazování politických cílů.“

Ze zásadních změn ale i konstant současného historického období, z omezené volnosti jednání malého státu, geopolitické polohy Švýcarska a jeho mezinárodního propojení vyplývá, že moc nemůže být omezena na vojenské aspekty.

Aspekt moci a potřeba mezinárodního sladění bezpečnostně politických požadavků je závažný argument pro pevné zakotvení bezpečnostně politické strategie ve všeobecně politické úrovni, ať již jde konkrétně o bezpečnostně politické aspekty dopravní politiky Švýcarska vůči Evropské unii, nebo o postavení otázky lidských práv v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, o podporu míru a stability cestou příspěvků pro Východ k ochraně životního prostředí nebo o obranná opatření proti pokusům o vydírání zbraněmi hromadného ničení.

Definice strategie v jiných zemích odpovídají těmto komplexním úkolům. Například národní strategie USA je definována jako „*umění a věda o vývoji a použití politických, ekonomických a psychologických sil národa spolu s jeho ozbrojenými silami v míru i ve válce k zajištění národních cílů*“.

Proces tvorby strategie je enormně komplexním procesem a je určován objektivními činiteli, jako jsou mezinárodně politická situace, rizika a nebezpečí, jakož i vnitropolitická situace. Současně jej ovlivňují i subjektivní činitelé, jako je „chemie“ složení rozhodujícího strategického kolegia, osobní ambice, obavy nebo rivality nositelů strategických rozhodnutí, víra, hodnotový systém nebo lidské emoce. Formulace strategie může v krizi probíhat za enormního napětí. Proto vznikly i národně vyhraněné a různě vyspělé „kultury“ tvorby strategie.

Pokud jde o švýcarskou bezpečnostně politickou strategii, jsou v ní vedle variabilních prvků patrné též konstanty, které jsou při její tvorbě rozhodující. Sem patří geostrategická poloha země v srdci Evropy, její typicky švýcarská topografie a její výjimečná historická zkušenost hlavně z hlediska neutrality, výrazně demokratická švýcarská státní idea, zvláštní organizace vlády a správy, miliční systém armády, existence případně neexistence specifických zdrojů a výrazný švýcarský morálně etický systém hodnot. Určující jsou rovněž psychologické konstanty, jako jsou vytvořené mýty vnitřní, zahraniční i bezpečnostní politiky.

Tvorba strategických rozhodnutí je rozdílná podle toho, zda jde o strategické plánování s dalekým výhledem, nebo o krátkodobou strategickou akci. Existuje obava, že strategické plánování nedává prostor přímému rozhodování a intuici, nepřispívá k rozvoji strategického myšlení a často jej dokonce ztěžuje. Vzdor tomu se nelze bez strategického výhledu obejít. Vždy jde o to, aby stanovení cílů bylo periodicky srovnáváno s diagnózou příštího možného vývoje. K tomu je potřebná strategická vize nositele strategického rozhodnutí.

Strategie je tedy charakterizována důrazem na závažnost, významnost, širokou dimenzi a dlouhodobou působnost. Může však svoji funkci plnit jen tehdy, vychází-li ze široce

založených úvah, které nejsou odděleny, nýbrž stále zpětně propojeny s pokračujícími analýzami a stanovením cílů, jakož s novými způsoby jednání a přijatými rozhodnutími. Je nutná stálá myšlenková činnost zaměřená jak na normální situaci, tak i na její mimořádné jevy. K ní se pak řadí strategická kontrola, sloužící k přezkoumání premis nebo ke kontrole realizace.

Vnější a vnitřní proměny strategie, požadavky na strategické řízení v extrémně komplexních a dynamických podmínkách vedou k hledání časově orientovaných systémů přípravy informací pro podporu rozhodování v oblasti krizového managementu a prevence konfliktů. Řešení strategických problémů se stává komplexně dynamickým procesem, který nás nutí k odklonu od logicky determinovaného myšlení ve smyslu Newtonovy mechaniky. Management chaosu se stává kreativní filozofií řízení. Synergetika a propojení vedou ke znázornění strategie pomocí kybernetiky nebo na základě teorie her.

## 7. Měřítka posouzení strategického instrumentária nově orientované bezpečnostní politiky

Vzniklá otázka, zda existují objektivní kritéria a měřítka ve formě profilů strategických požadavků, umožňující zkoumat existující nebo nové strukturální a funkční oblasti strategického řízení s cílem jejich zlepšení a zda mohou sloužit k zahrnutí bezpečnostní politiky do obecného zajištění existence a k všezahrnující koordinaci bezpečnostně politických požadavků s celkovými politickými úvahami a národní globální realitou.

Možná kritéria posuzování mohou obsahovat:

- schopnost podpory a zkvalitňování schopnosti vlády vytvořit „strategické kolegium“ a plnit úkoly účinného strategického řízení;

- umožnění celkového a mezinárodního přehledu o bezpečnostně politické situaci, posílení meziministerské spolupráce a koordinace;

- prohloubení strategického myšlení a smyslu pro souvislosti, jakož i prosazení úmyslů bezpečnostně politické strategie a umožnění zlepšeného strategického plánování včetně formulace strategické vize;

- vytvoření předpokladů k včasnému rozpoznání mocensko-politických rizik cestou integrované analýzy ohrožení, zajištění schopnosti rozhodování a jednání, zvýšení schopnosti prevence a obrany a využití šancí k zajištění bezpečnostně politických zájmů země;

- nutnost vytvoření odpovídajících řídicích organizací a zařízení, jakož i procesů k zajištění bezpečnostně politické komplexnosti, umožnění metodického a situací odpovídajícího řešení strategických úkolů, zlepšení výkonnosti strategického řízení a zabránění trvalému přetížení nositelů strategických rozhodnutí;

- zdokonalení strategické kompetence nositelů strategických rozhodnutí, jejich respektování ostatními státními orgány, lidem i zahraničím, posílení jejich legitimacy pro strategické řízení;

- zlepšení schopnosti strategické komunikace a umožnění účasti všech příslušných orgánů s vládní funkcí v ní, podpora dialogu mezi vládou, parlamentem, hlavními

představiteli správy, politiky a veřejnosti, zahrnutí globálních problémů do strategických rozhodnutí, jakož i bezpečnostně politického dialogu a kooperace se zahraničím;

■ umožnění systematického a trvalého přezkoumání a vyhodnocování zkušeností a jejich využití, podpora přizpůsobivosti a vývoje strategického řízení a nutná obnova tvorby strategie a dalšího vývoje bezpečnostní politiky.

Všechna uvedená kritéria jsou formulována jako otázky, vyžadující další tvůrčí rozpracování.

*(Pro časopis Vojenské rozhledy přeložil a pro tisk připravil Ing. Milan Štembera, CSc.)*

*Domnívám se, že právě teď, kdy se rozhoduje o našem bezpečnostním včlenění do Evropy, kdy se rozhoduje na desetiletí dopředu o tom, jaké budeme mít garance, kam budeme vlastně patřit, zda jsme schopni v případě nebezpečí obrany, právě v této době je třeba do armády investovat. I když bezprostředně nám žádné nebezpečí nehrozí, na hranicích nestojí žádná cizí vojska, která by se chystala přepadnout Českou republiku, je třeba investovat do moderních infrastruktur, velitelských systémů, komunikačních a spojovacích systémů, toho, co bude vytvářet kompatibilitu mezi naší armádou a armádami NATO. Perspektivně je třeba pracovat i na přezbrojení naší armády, to jsou věci, které jsou v zájmu našem, ale ještě možná víc našich potomků, já myslím, že okamžitý zájem by se neměl nadřazovat zájmům dlouhodobým. My máme kolem dvou procent z hrubého národního produktu na armádu, méně než stabilizované země, které již mají moderní výzbroj a jsou členskými státy NATO. Ještě to snižovat bych považoval za velmi neprozíravé.*

*Z pravidelného rozhovoru s prezidentem Václavem Havlem  
vysílaného Českým rozhlasem 19. 10. 1995.*