

Koncepce národní bezpečnosti ve střední a východní Evropě

Jako zaměstnanec litevského ministerstva obrany, zvláštní vyslanec pro bezpečnostní otázky a vedoucí litevského úřadu pro styk s NATO získal Dr. Jan A. Trapans značné teoretické i praktické zkušenosti s přípravami na vstup do evropských bezpečnostních struktur, které využívá jak ve své vědecké práci (v současné době působí v Ústavu pro rozvoj mezinárodní politiky v Británii), tak publikační činnosti. Následující článek, zabývající obecnými bezpečnostními problémy tzv. nových demokracií, vyšel v NATO Review 6/97. Podle Dr. Trapanse těžiště problému formování nových koncepcí leží ve změně chápání národní bezpečnosti. NATO a Partnerství pro mír nám v tomto procesu mohou pomoci, ale především my sami se musíme zbavit starého myšlení a připravovat se na vstup do těchto organizací.



Co to je národní bezpečnost, co znamená? Odpověď je prostá: národní bezpečnost znamená zachovávání nezávislosti a teritoriální integrity země, její ústavní a demokratické formy vlády, zajištění bezpečnosti pro její občany i v nouzových situacích. Pro každý stát je národní bezpečnost věcí nejvyšší důležitosti. Vlády demokratických zemí obvykle veřejně vyhlásují, co je jejich národním zájmem, protože: mají povinnost informovat veřejnost, jsou závislé na podpoře voličů, jejich zahraniční partneři by měli vědět, jakou podporu získají, potenciální nepřátelé by si měli uvědomit, jakému odporu by mohli čelit.

Toto jsou, zhruba řečeno, základy bezpečnosti. V praxi je bezpečnostní problematika samozřejmě složitější. Všechny členské státy NATO jsou spjaty vzájemnými závazky a většina evropských států po léta navazuje stále užší ekonomické a politické vztahy. Takové vrstvy bezpečnosti existují desítky let a podstatně ovlivňují formulování bezpečnostních koncepcí. Pro země střední a východní Evropy jsou podobné vztahy něčím novým. Na prahu základních změn evropské bezpečnosti proto musíme dát staré koncepci národní bezpečnosti do starého železa a vypracovat zcela nově.

Budování národní bezpečnostní koncepce

V období studené války státy střední a východní Evropy neměly své vlastní národní bezpečnostní koncepce v západním smyslu. Bezpečnostní koncepci určoval Sovětský svaz a prosazoval ji prostřednictvím Varšavské smlouvy. V pozadí vždy stála tzv. Brežněvova doktrína, pro případ, že by se vývoj v satelitních zemích neubíral tím správným směrem. Nové nezávislé země, které v současné době mění své bezpečnostní koncepce, se proto většinou inspiroují západními tradicemi.

Ale bylo by příliš jednoduché domnívat se, že stačí vzít západní vzor a rozšířit jej o požadavky na vstup do NATO. Západ může nabídnout principy a řídicí směrnice, ale

žádný univerzální model, který by mohly postsocialistické státy napodobit, neexistuje. Navíc na rozdíl od západních demokracií nemohou při vypracovávání svých bezpečnostních koncepcí čerpat ze zkušeností či z tradice. Spíše potřebují pochopit, co by taková koncepce měla zahrnovat, proto potřebují pomoc a konzultace.

Měli bychom mít také na paměti, že národní bezpečnostní koncepce nejsou vojenské plány, a že bezpečnost již není zaručována pouhou vojenskou silou. Ano, státy budou užívat sílu, aby se bránily, a musí být připraveny hájit spolu se spojenci společnou bezpečnost. Proto se země střední a východní Evropy chtějí stát členy NATO, chtějí spojit svůj obranný potenciál s potenciálem Aliance.

Ale vstup do Aliance není jednostranným procesem. Znamená především zavádění základních změn v bezpečnostní a obranné politice. Za prvé musí existovat demokratická a politická kontrola armády. Ozbrojené síly musí řídit civilní ministr a musí je kontrolovat parlament, a to hlavně prostřednictvím rozpočtu. Za druhé budoucí členové západních bezpečnostních organizací nesmí ohrožovat sousední státy, protože západní aliance jsou obranné povahy. To znamená, že organizace, výcvik a vzdělávání ozbrojených sil musí mít skutečný obranný charakter, a že úroveň ozbrojených sil, co se týče počtů a vojenského materiálu, by měla být na úrovni minimální dostatečnosti.

Dalšími podmínkami, které musí země vstupující do Aliance splňovat, jsou: dosažení interoperability a schopnosti přispívat ke společné bezpečnosti tak rychle, jak jen to je možné. Měly by mít připraveny ozbrojené síly, schopné plnit mírové mise (např. SFOR), a být ochotny podílet se na regionální bezpečnosti spolu se sousedními státy. Proto baltické státy vytvořily baltický mírový prapor (Baltbat) a staví baltickou eskadru (Baltron) jak pro mírové mise v rámci regionu, tak pro pátrací a záchranné akce.

Obranná politika a plánování

Bezpečnostní koncepce vyjadřuje bezpečnostní zájmy země, zatímco bezpečnostní politika ukazuje, jak je tato koncepce prováděna a realizována. Definuje obrannou politiku a měla by obsahovat také závazek regionální spolupráce a mírových misí.

I když si země zvolila za svůj základní postoj obranu, v praktické politice musí volit mezi strategií odstrašování a strategií odporu. Hlavní síla je v odstrašování, ale malé státy by raději volily strategii odporu, která zabraňuje možnosti nečekané invaze. K strategii odporu se váže problém volby mezi teritoriální obranou, která je čistě vojenská, a totální obranou, která zahrnuje dlouhodobé akce, včetně pasivní rezistence civilního obyvatelstva.

Obranná politika také určuje strukturu ozbrojených sil: mít profesionální armádu, konskripční armádu, či směs obou? Jaká je role záloh? Vnitřní politika se bude měnit podle okolností, v různých zemích bude různá, avšak společným jmenovatelem musí být fakt, že ozbrojené síly jsou „obrné“ a „demokratické“, že armáda nemá nic proti tomu, aby se stát stal členem mezinárodních organizací.

Při praktickém provádění bezpečnostní koncepce se do popředí dostávají vztahy mezi civilním sektorem a armádou. Jsou to civilisté, kteří rozhodují, co se stane částí bezpečnostní koncepce, ačkoliv o tom rozhodují až po konzultaci s vojenskými odborníky. Obranná politika je oblast, ve které je spolupráce mezi civilisty a armádou nejtěsnější. Většina detailů bude rezervována pro armádu, ale závěrečné slovo bude mít při tvorbě obranné politiky demokratické země vláda, ministr obrany, členové parlamentu. Co se

týče konkrétního obranného plánování, budování ozbrojených sil, výcviku a zasazení sil, ty jsou v pravomoci armády.

Za současné situace bude tvorba vojenské politiky obtížná. O jaké úkoly se jedná? Musí být změněna vojenská doktrína, musí být řešeny priority národní obrany, účast v mírových silách, krizový management, potřeby civilního nouzového plánování. Armády sovětského typu jsou modernizovány, musí být modernizován hrotyící se obranný průmysl, ozbrojené síly. A to všechno s velmi skromnými výdaji na obranu.

Analýza ohrožení a krizový management

Nová koncepce národní bezpečnosti musí obsahovat analýzu krátkodobého i dlouhodobého ohrožení země. Formou bude tato analýza připomínat své západní protějšky, ne tak svým obsahem. Ohrožení obvykle určuje vnější vojenskou aktivitu, (např. ohrožení nezávislosti státu), avšak v postsocialistických společnostech se častěji bude jednat o vnitřní ohrožení: domácí krize (kterých může využít nepřátelský soused, mající zájem na narušení teritoriální integrity země), pokusy extremistických skupin o státní převrat, kriminální aktivity ve velkém měřítku, uměle způsobené havárie ohrožující životy a bezpečnost obyvatelstva.

Situaci zhoršuje skutečnost, že jedna mezinárodní krize může vyprovokovat další krizi. Ekonomická krize může vyvolat prudkou politickou krizi, která otřese celou společností, jako tomu bylo začátkem roku 1997 v Albánii. Situace v jedné zemi může poměrně snadno, na základě principu domina, ovlivnit sousední země. Proto bezpečnostní koncepce zemí střední a východní Evropy musí klást větší důraz na ochranu demokracie a uchovávání domácího pokoje, více než státy na Západě.

Další oblastí, se kterou se nové demokracie seznámily teprve nedávno, je oblast krizového managementu. Krizový management znamená rozpoznávání, minimalizování a odstranění krize. Je-li to možné, pak bez použití násilí. O nouzových opatřeních rozhoduje vláda, která také může vyhlásit zákaz vycházení, v naléhavých případech povolat armádu, či dokonce připravit mobilizaci. Krizový management má zabezpečovat bezpečné fungování a ochranu všech vládních institucí, musí zabezpečit i komunikační prostředky, informování obyvatelstva a zahraniční vlády. Nové demokracie musí takovým opatřením rozumět, musí vědět kdy je použít, kdy s nimi skončit.

Struktura, metody a postupy krizového managementu by měly být definovány v souboru směrnic pro vládní úředníky, státní zaměstnance a armádu. Nejvýhodnější by bylo, kdyby státy střední a východní Evropy budovaly krizový management podobným způsobem, na stejných principech. Velmi by to pomáhalo zvyšovat regionální bezpečnost.

Budovaná struktura „východního“ krizového managementu bude vyžadovat nové promyšlení „západního“ krizového managementu. Termín „krize“ pro země NATO totiž znamená většinou problémy mimo území členských zemí. Neodehrávají se příliš daleko, jako tomu bylo v případě konfliktu v Perském zálivu, ale vyskytují se relativně blízko (bývalá Jugoslávie). Propuklá krize ve střední a východní Evropě by si zcela určitě vynutila

zásah NATO, třeba prostřednictvím Partnerství pro mír. Taková krize by nevyvolala reakci ze strany Západu automaticky. Na prvním stupni, po vzniku napětí, kdy krize ještě nemá vyhraněnou podobu a není nevratná, budou na minimalizaci možných nebezpečí postačovat konzultace, zprostředkování a přiměřená pomoc. To je vlastním smyslem krizového managementu. Měl by posilovat bezpečnost v každé zemi, bez okamžité angažovanosti aliance NATO.

Civilní nouzové plánování

Civilní nouzové plánování je sice jedním z aspektů krizového managementu, nicméně národní bezpečnostní koncepce by se nouzovými situacemi měly zabývat odděleně od ostatních typů krizí. Jde zde o organizování pomoci při překonávání následků přírodních či uměle vyvolaných katastrof, pomoc místnímu obyvatelstvu a ochrana přírodních zdrojů země. Povolána může být i armáda. Stav nouze bude vyžadovat stálou organizační strukturu s dostatečně velkým řídicím štábem.

Civilní nouzové plánování je oblastí, kde má NATO řadu zkušeností, což může státům střední a východní Evropy velmi pomoci. Taková pomoc je důležitá, protože nezvládnutá nouzová situace může mít vážné politické důsledky. Přírodní katastrofy mohou snadno podnítit regionální komplikace a jejich mezinárodní důsledky mohou vést až k „rozšiřování krize“.

Zavádění, kontrola a prověření správnosti

Vládou navrhovaná politika národní bezpečnosti musí mít co nejširší společenskou podporu. Její první návrh by měl být probrán na vládě a prodiskutován v parlamentě. Jedná se o veřejný dokument, který nemá platnost zákona, protože nemůže předcházet výroku parlamentu. Je to jakási dohoda mezi vládou a občany, otevřená smlouva, otevřeně projednávána.

Koncepce národní bezpečnosti se v nových demokraciích budou periodicky vyhodnocovat a přizpůsobovat existujícím podmínkám. Zejména ty státy střední a východní Evropy, které se stanou členy NATO, budou muset zásadním způsobem změnit svá tradiční hodnocení bezpečnosti a ohrožení.

Poslední otázkou, kterou si musíme položit, je: splní koncepce národní bezpečnosti to, co slibuje? Koncepce může vyhlášovat vůli k obraně, jak se ale její realizace odráží v ozbrojených silách? Vojenská doktrína a výcvik se musí odtrhnout od myšlení minulosti a musí nastoupit efektivní demokratické řízení (kontrola). Rozdělování zdrojů musí být plánováno tak, aby vyhovovalo potřebám země.

* * *

V ideálním světě by nové demokracie měly mít na cestu do nových bezpečnostních struktur peníze, čas a zkušenosti. Ale v reálném světě budou muset, jak nejlépe dovedou, vyjít s tím co mají. Nikdo nic za ně neudělá. Západní země jim mohou poskytnout jen omezené zdroje, ale na druhé straně i dostatek zkušeností a vedení. Jejich vzájemná bezpečnost potom může být zajištěna v rámci Partnerství pro mír prostřednictvím společných akcí i spolupráce mezi armádami střední a východní Evropy.