

POLICY PAPER

**JAK VYHODNOCOVAT BEZPEČNOSTNÍ
HROZBY A RIZIKA DNEŠNÍHO SVĚTA**

Jan Eichler

Listopad 2004

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Jak vyhodnocovat bezpečnostní hrozby a rizika dnešního světa

Jan Eichler

1. Dosavadní přístupy k pojmům bezpečnostní hrozba a riziko.

Od skončení studené války se ve světě i v ČR trvale diskutuje o pojmech bezpečnostní hrozba a riziko. Významným mezníkem se stala Římská deklarace NATO o míru a spolupráci (listopad 1991). Ta se pod vlivem zásadní změny mezinárodní situace zcela odklonila od pojmu hrozba, protože od té doby byl po čtyři desetiletí spojován výlučně s Varšavskou smlouvou a zejména pak se SSSR. Pojem hrozba nahradila výrazem bezpečnostní riziko (Security Risk) či bezpečnostní výzva (Security Challenge). Pod tato slova zahrnuje i terorismus a šíření ZHN. Další vývoj však ukázal, že to byla vážná chyba. Ve skutečnosti totiž nešlo ani o rizika, ani o výzvy, ale naopak o vážné hrozby. Na počátku 90. let to byly zdánlivě skryté, latentní hrozby, které se během následujícího desetiletí přeměnily na dvě nejvážnější a nenaléhavější bezpečnostní hrozby globálního rozměru.

Při posuzování bezpečnostních hrozeb a rizik dnešního světa je nezbytné si položit dvě základní otázky:

- jak bezpečnostní hrozby a rizika hodnotí NATO,
- jak k těmto pojmům přistupuje ČR.

Po jejich zodpovězení je možné učinit tři koncepční kroky :

- nastínit základní charakteristiku pojmů hrozba a riziko,
- vymezit jejich vzájemné zásadní rozdíly,
- každý z těchto pojmů jasně kategorizovat.

2. Hrozby a rizika v bezpečnostní strategii NATO

2.1. Bezpečnostní diferenciál

Již od poloviny 90. let se diskutuje o tzv. bezpečnostnímu diferenciálu mezi dvěma druhy bojové činnosti. Na jedné straně je bezpečná činnost pilotů, převážně amerických, kteří shazují munici z takových výšek, v nichž jsou nezasažitelní. Na druhé straně jsou nevděčné a nebezpečné úkoly dlouhodobého charakteru, zejména pohyb vojáků pozemního vojska přímo v terénu. Tam až do akce Irácká svoboda převládali vojáci z evropských zemí a mnoho jich bylo zákeřně zastřeleno ze zálohy. Evropané měli větší ztráty než Američané, a tak evropští politikové upozorňovali, že nasazováním svých vojáků v terénu podstupovali větší rizika nežli americká administrativa. Podstatná změna přišla až s akcí Irácká svoboda.



2.2. Rozdíly v hodnocení irácké hrozby

V prvním čtvrtletí roku 2003 se projevil zcela zásadní rozdíl v názoru na Saddámův režim v Iráku. Čtyři členské státy NATO nesouhlasily s jeho označením za naléhavou bezpečnostní hrozbu, a proto nepovažovaly vojenský zásah za nezbytný. Důrazně upozorňovaly na rizika spojená s vojenskou intervencí a dva z nich (Francie s SRN) odmítly hlasovat pro ni v Radě bezpečnosti OSN.

3. Stávající přístup ČR k pojmům hrozba a riziko

3.1. Bezpečnostní strategie ČR

Ve 2. pol. 90. let se o pojmech hrozba a riziko začalo důkladněji diskutovat také v ČR. Dokument Bezpečnostní strategie ČR z roku 1999 uvedl celkem 9 rizik a klasifikoval je "z hlediska pravděpodobnosti jejich aktivace v hrozby". Úskalím tohoto přístupu je skutečnost, že všech 9 zmiňovaných rizik jsou jevy objektivního charakteru, které nelze výraznějším způsobem ovlivňovat. Navíc riziko č. 8 bylo označeno jako "hrozba agrese," takže došlo ke ztotožnění pojmů hrozba a agrese.

3.2. Koncepce výstavby profesionální armády

Hodnocením hrozeb a rizik se podrobně zabýval také významný koncepční dokument ministerstva obrany ČR nazvaný Koncepce výstavby profesionální armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky (KVPACR). V přístupu k této problematice vycházel ze správné premisy, že hrozba je objektivně existujícím stavem. Vedle celé řady nesporných kladů se však autoři tohoto dokumentu dopustili jedné vážné nepřesnosti – proliferaci ZHN zařadili do skupiny tzv. globalizačních hrozeb. Ve skutečnosti se ale tyto hrozby a s nimi spojená rizika týkají vojenských nástrojů bezpečnosti, a to jak v národním, tak zejména v mezinárodním rozměru.

Kdyby se ZHN dostaly do rukou agresivních diktátorských režimů nebo dokonce teroristických organizací, pak by se mohl zásadně změnit poměr vojenských sil mezi státy fungujícími na základě euroatlantických hodnot na jedné straně a jejich otevřenými nebo více či méně skrytými nepřáteli na straně druhé. Kdyby Irák již na počátku 90. let disponoval jadernými zbraněmi, tak by akce Pouštní bouře nemohla proběhnout tak, jak proběhla. Stejně tak by se muselo jinak přemýšlet i postupovat v tom případě, kdyby ZHN bývaly byly ve výzbroji organizace Al Kajdá nebo Afghánistánu v době, kdy byl v područí Tálíbanu.

To, co oficiální dokument MO ČR označuje za proliferační hrozbu, je ve skutečnosti vážnou a naléhavou hrozbou vojenského charakteru. Jejím zdrojem jsou nejnebezpečnější

nástroje vedení bojové činnosti, jejichž případné použití může přímo ohrozit vojenskou bezpečnost států nebo dokonce celých regionů.

4. Základní charakteristika pojmů bezpečnostní hrozba a bezpečnostní riziko

4.1. Bezpečnostní hrozby

Pojem hrozba označuje projevy, gesta, opatření nebo činy, kterými se vyjadřuje vůle způsobit někomu menší, větší nebo dokonce nenahraditelné škody. Každá hrozba vyvolává větší či menší obavy nebo strach toho, kdo jí je vystaven. Hrozby působí nezávisle na zájmech ohroženého, a jsou proto jevem objektivního charakteru. Hrozbě vystavený subjekt (člověk, stát či koalice) může přijmout opatření a postupovat tak, že hrozbu zmírní nebo dokonce zcela eliminuje. Stejně tak ji ale může umocnit nebo i nechtěně vyvolat.

4.2. Bezpečnostní rizika

Rizika jsou sociální jevy odvozené od hrozeb. Vždy jsou obsažena v rozhodnutích a činech těch činitelů, kteří vyhodnocují situaci, posuzují hrozby a podle toho pak jednají. Těmito činiteli mohou být nejvýše postavení politikové či vlády konkrétních států nebo nejvyšší činitelé či rozhodovací orgán bezpečnostního společenství. Každý z těchto činitelů, ať už na individuální či kolektivní úrovni, vždy podstupuje nějaké riziko, bere na sebe jakési riziko. V angličtině je proto zavedena vazba „to run a risk“ nebo „to assume a risk“, čemuž naprosto odpovídá i francouzská vazba „courrir un risque“ nebo „assumer un risque.“

Riziko je také opakem zájmu. Při vyhodnocování podstupovaných rizik by se vždy mělo zvažovat, jaký je v dané situaci zájem, za jakou cenu ho lze dosáhnout a co by jej naopak mohlo nejvíce ohrozit. Např. v r. 1999 bylo zájmem NATO zastavit etnické násilí v Kosovu, které by mohlo skončit útekem desetitisíců kosovských Albánců do západní Evropy, zejména pak do Itálie a SRN. Pro tyto státy i pro jejich sousedy představovalo nepřímou hrozbu nevojenského charakteru. Tváří v tvář této hrozbě NATO podstoupilo riziko ozbrojeného úderu, které považovalo za menší riziko nežli nečinnost.

V bezpečnostní politice se rizika mohou pohybovat v rozmezí od sebeuspokojení, tedy zanedbání evidentních hrozeb přes nečinnost či rezignantství až po přehnanou reakci vyúsťující v bezpečnostní dilema a v začarovaný kruh bezpečnost – nebezpečnost. Příklad první chyby byl J.V. Stalin, který trestuhodně podcenil hrozbu německého útoku v létě 1941. Naproti tomu přehnané reakce byly typické pro celé období studené války a vydatně roztáčely spirálu závodů ve zbrojení.

5. Základní rozdíly mezi pojmy hrozba a riziko

Hrozba je vždy jevem objektivního charakteru a působí nezávisle na našich zájmech či záměrech. Subjekt, který je mimo dosah přímých a naléhavých hrozeb, nebo který je před možnými hrozbami dobře chráněn, má spolehlivě zajištěnu svoji bezpečnost. Vysoký bezpečnostní statut mají odlehlé vyspělé ostrovní státy jako Austrálie či Nový Zéland, nebo země s vysokým HDP, které si mohou dovolit udržovat armády s nejmodernější výzbrojí a s nejkvalitnějším výcvikem. Naproti tomu Izrael po dlouhou dobu vnímal všechny své sousedy jako přímou a záměrnou hrozbu pro své přežití, a proto bezpečnost a vojenství byla nadále zůstávají jeho nejvyššími státními prioritami.

Riziko je vždy jevem subjektivního charakteru. Je výsledkem rozhodovacího procesu spojeného buďto s volbou způsobů k dosahování stanovených zájmů a cílů, nebo se snahou čelit bezpečnostním hrozbám. Každý, kdo přijímá důležitá rozhodnutí, by vždy měl otevřeně říci také to, jaká rizika vědomě podstoupil a jakým se naopak chtěl vyhnout. Například Edvard Beneš v r. 1939 upřednostnil kapitulaci a vlastní demisi, jen aby se vyvaroval rizika obrovských ztrát na životech v případě střetu s mnohonásobně silnější armádou nacistického Německa. Tato historická zkušenost výmluvně potvrzuje, že je zcela nesprávné hovořit o objektivním charakteru rizik.

6. Kategorizace bezpečnostní hrozeb a rizik

6.1. Kategorizace bezpečnostních hrozeb

Z geopolitického hlediska existují dvě základní kategorie hrozeb, a to přímé (bezprostřední) a nepřímé. Přímé jsou takové hrozby, kterým je vystaven náš stát. Díky plnému členství v NATO a pokračujícímu procesu rozšiřování tohoto bezpečnostního společenství není ČR na počátku 21. století vystavena žádné přímé hrozbě vojenského charakteru.

Vedle přímých hrozeb ale existují i hrozby nepřímé, které se dotýkají našich spojenců nebo regionální, popř. dokonce světové stability. Jsou jimi zejména nárůst bídy ve světě, diktátorské režimy a regionální či vnitrostátní ozbrojené konflikty nebo vážná mezinárodní napětí v odlehlejších oblastech dnešního globalizovaného světa. Tyto nebezpečné jevy se mohou stát přímými hrozbami pro spojence ČR. Z toho vyplývá, že členství v NATO pro nás znamená nejen sdílení základních hodnot a předností této aliance, ale také sdílení hrozeb směřujících proti euroatlantickému prostoru jako celku nebo proti kterémukoli z jeho členů.

Z časového hlediska můžeme hrozby vnímat jako naléhavé, které vyžadují neodkladnou reakci. Vedle nich můžeme být vystaveni hrozbám latentním, na které se nemusí reagovat okamžitě, ale mohly by se stát naléhavými, pokud by byly delší dobu podceňovány

JAK VYHODNOCOVAT BEZPEČNOSTNÍ HROZBY A RIZIKA DNEŠNÍHO SVĚTA

nebo zanedbávány. Krátce po skončení studené války byly terorismus, šíření ZHN či nacionalismus hrozbami latentní povahy, ale dnes jsou nejnaléhavějšími hrozbami globálního charakteru. Závažnou latentní hrozbou globálního rozměru jsou stále se zvyrazňující rozdíly mezi vyspělými a stabilními státy Severu na straně jedné a chudými a nestabilními státy Jihu na straně druhé. Právě z nich vydatně těží extremistické a teroristické organizace při získávání svých stoupenců.

Podle svého původce mohou být hrozby hodnoceny buď jako záměrné nebo nezáměrné. Záměrnými hrozbami jsou agrese, teroristické útoky, ekonomické sankce, obchodní nebo ekonomická válka, narušení dopravy strategických surovin a zdrojů energie, národnostní útlak. Nezáměrné hrozby povětšinou nejsou přímým výsledkem lidské činnosti. Jde zejména o povodně, období sucha a neúrody, erupce sopek, propukání epidemií či pandemií. Jednou z mála nezáměrných hrozeb spojených s lidskou činností je propukání ekonomických krizí, k němuž většinou dochází bez prokazatelného přímého záměru politiků, ekonomů nebo manažerů.

Poslední hledisko je *sektorové* – podle něho hrozby dělíme na vojenské, politické, ekonomické, ekologické, sociální a kulturní. Nejvážnější vojenská hrozba – ozbrojená agrese jako začátek války – je dnes v euroatlantické oblasti velmi málo pravděpodobná. Výrazně však vzrostla pravděpodobnost útoků ze strany teroristických organizací, které uplatňují nepřímou strategii a mohou použít nejen konvenčních, ale i nekonvenčních zbraní. Vážnou hrozbu vojenského charakteru představují regionální ozbrojené konflikty, ať už na mezistátní, nebo na vnitrostátní úrovni. V jejich důsledku jsou tisíce lidí vyháněny ze svých domovů nebo prchají před hrůzami války, a to je hrozbou pro politickou a ekonomickou stabilitu sousedních států.

Hrozby politického charakteru představují především nedemokratické a diktátorské režimy – špatně vládnou, utiskují vlastní obyvatelstvo a vyvolávají vnitrostátní nebo i mezistátní ozbrojené konflikty. Ekonomické hrozby vyplývají především z nestability světových trhů a z nejistot ekonomického rozvoje na regionální i na globální úrovni. Ekologické hrozby jsou povětšinou důsledkem ekonomické činnosti člověka a stále tíživěji se dotýkají životního prostředí. Sociální hrozby nejvíce doléhají na zdravotní stav a životní styl obyvatelstva a mají nejčastěji podobu epidemií a přistěhovaleckých vln. Kulturní hrozby se projevují především stupňováním národnostní a náboženské nesnášenlivosti a nenávisti, fundamentalismem a fanatismem.

Nejnáléhavější a nejvážnější hrozbou současnosti je propojené působení terorismu a šíření ZHN. Je to záměrná, přímá, naléhavá hrozba politického a vojenského charakteru.



6.2. Kategorizace bezpečnostních rizik

Jelikož bezpečnostní rizika odvozujeme od bezpečnostních hrozeb, dělíme je rovněž podle sektorového hlediska na rizika vojenského, politického, ekonomického, ekologického, sociálního a kulturního charakteru. Nejvýznamnějším bezpečnostním rizikem současného světa by bylo podcenění hrozby terorismu a šíření ZHN. Další hlediska dělení hrozeb – geopolitické, časové či původce děje – už na rizika vztahovat nelze. Není možné hovořit o naléhavém či nenaléhavém riziku, nebo o riziku přímém či nepřímém.

Největším rizikem politického charakteru by byla lhostejnost a nečinnost ve vztahu k diktátorským režimům se sklony k agresivitě vůči malým státům. Lhostejnost je velkým rizikem i v přístupu ke narůstání ekonomických rozdílů mezi jednotlivými regiony ve světě. Největším rizikem ekologického charakteru je bezohlednost k životnímu prostředí a k neobnovitelným zdrojům. V kulturní oblasti se největší rizika pohybují mezi podněcováním nacionalismu a fundamentalismu na jedné straně a nečinností k jejich projevům a důsledkům na druhé straně.

7. Doporučení:

7. 1. Problematiku hrozeb a rizik nelze chápat jako pouhou akademickou záležitost. Je nezbytné tyto dva výchozí pojmy bezpečnostní politiky náležitě rozlišovat. Každý činitel bezpečnostní politiky by měl důkladně zvažovat zájmy, které jsou ve hře. Nedílně s tím by měl předvídat možné důsledky svých rozhodnutí. Zodpovědné posuzování podstupovaných rizik by vždy mělo být základem sebekontroly v rozhodovacím procesu.

7. 2. Zkušenosti z prvních let 21. století ukázaly, že vyhodnocování bezpečnostních hrozeb a zvažování podstupovaných rizik nikdy nebude jednoduché. Bezpečnostní činitelé ČR (zejména Bezpečnostní rada státu a její nejvýznamnější členové) se budou v nejbližších letech pohybovat mezi dvěma základními úskalími. Na jedné straně stojí skutečnost, že v rámci NATO sdílíme nejen výhody, ale i nevýhody, včetně hrozeb, které jsou z našeho pohledu hrozbami nepřímými. Na druhé straně působí poučení z operace Irácká svoboda, které ukazuje, že ne vždy je nutné přejímat názor či hodnocení hegemonu bezpečnostního společenství, s nímž jsme spojili svůj osud. Pohyb mezi těmito dvěma krajními polohami bude nesnadný a bude vyžadovat samostatné myšlení a někdy i odvahu.

7.3. Nezbytnost vysoké obezřetnosti při vyhodnocování hrozeb potvrdila především akce Irácká svoboda a po ní následující asymetrická válka v Iráku a odvetné teroristické útoky v několika zemích. Při dalších akcích tohoto typu (tzv. Regime Change Policy) bude vždy potřeba žádat konkrétní důkazy, že jde o skutečně naléhavou bezpečnostní hrozbu a že už byly vyčerpány všechny možnosti nevojenského řešení.

7. 4. Při rozhodování o nasazení Armády ČR v zahraničí je nutné brát v úvahu rizika, kterým může být vystavena jak společnost, tak vyslaná jednotka. V prvním případě jde o odvetné teroristické akce typu Madrid 11. 3. 2004, ve druhém se podstupuje riziko zákeřného zabíjení českých vojáků v asymetrických válkách, v nichž se nerespektují žádná zavedená pravidla hry. Vyhodnocování bezpečnostních rizik a zvažování podstupovaných rizik tedy nebude jednoduché.