

POLICY PAPER

**NÁRODNÍ BEZPEČNOSTNÍ STRATEGIE
USA A ČR**

Radek Khol

Listopad 2004

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

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Národní bezpečnostní strategie USA a ČR

Radek Khol

Politický kontext

Národní bezpečnostní strategie USA (NBS), představená v září 2002, je programovým politickým dokumentem, kterým má každá americká administrativa osvětlit hlavní principy své bezpečnostní politiky Kongresu. Je to dokument zaměřený především na americkou veřejnost, ale slouží zároveň jako deklaratorní dokument i vůči okolnímu světu. NBS 2002 byla předložena se zpožděním a to dokonce až po základním dokumentu obranné politiky Quadrennial Defense Review, který by měl jinak z NBS vycházet. Je však **prvním strategickým dokumentem, který definuje bezpečnostní politiku Bushovy administrativy po teroristických útocích z 11.9.2001**. NBS v hlavních bodech navazuje na projev prezidenta Bushe ve West Pointu (VI/2002) i na projev o stavu Unie obsahující odkaz na „Osu zla“ (I/2002). Teroristické útoky na Ameriku jsou jasně definujícím referenčním bodem pro novou NBS, která se koncentruje především na boj USA proti mezinárodnímu terorismu, který se může spojit s „darebáckými státy“ (rogue states), potenciálně získat zbraně hromadného ničení (ZHN) a ohrozit tak americké zájmy, teritorium a občany bezprecedentním způsobem.

Hlavní nové prvky

Na první pohled je patrná změna stylu dokumentu, podtržená dramatickým tónem, akční strukturou a alarmujícím úvodem. NBS především ale přináší několik zásadně nových prvků do americké bezpečnostní politiky. Přestože i předchozí NBS připouštěly **možnost jednostranných kroků při použití vojenské síly**, teprve Bushova NBS ji vysloveně uvádí jako důležitý prvotní princip při odvracení bezpečnostních hrozeb v rámci preempce. Bushova vláda po 11.9. uvádí následující hlavní důvody, proč je prosazována politika **preempce** (angl. *pre-emption*) či preemptivní akce jako nový důležitý nástroj USA vůči těmto bezpečnostním hrozbám:

- 1) Tradiční politika odstrašení v některých případech nemusí nefungovat, protože protivník se nedá odstrašit (teroristé jako nestátní aktéři bez teritoria, populace či „zpáteční adresy“) nebo není jisté zda logiku odstrašení přijímá („darebácké státy“).
- 2) Bezpečnostní hrozby spojené se ZHN jsou velmi reálné a naléhavé, protože pokud by se uskutečnily, tak by potenciální škody byly nedozírné.

Při formulování americké politiky preempce bohužel došlo k sloučení dvou odlišných konceptů – preemptivního úderu a preventivní války. Preemptivní úder se zaměřuje na akci

předcházející bezprostředně hrozícímu útoku ze strany protivníka. Je tedy založena na existenci protivníkových rozvinutých schopností a na faktoru jasného a bezprostředního ohrožení. Klasickým příkladem bylo izraelské zahájení Šestidenní války v roce 1967. Preventivní válka naproti tomu vychází z logiky zahájení konfliktu, který by s největší pravděpodobností nastal v budoucnu, za stávajících výhodnějších podmínek. To znamená, že preventivní válka není plně opřena o stávající, ale pouze o rozvíjející se či potenciální schopnosti, jakož i o mnohem problematičtější situaci bez jasného a bezprostředního nebezpečí. Klasickým příkladem byl útok izraelského letectva proti iráckému jadernému reaktoru v Osiraku v roce 1981. Preemptivní úder je tedy spíše taktickým postupem, zatímco preventivní válka je mnohem závažnější strategickou volbou. USA v této souvislosti také jasně a bez obalu deklarují v NBS svoje rozhodnutí **přehodnotit definici bezprostředního ohrožení** tradičně chápaného mezinárodními obyčejovými normami za základ oprávněné sebeobrany. V určitém případě jím tak podle Bushovy vlády může být už samotný tajný program rozvoje ZHN.

Mnohem větší důraz je v celé NBS kladen na vojenské nástroje obecně. Posílena má být ochrana území USA, rychleji budována protiraketová obrana a modernizovány ozbrojené síly ke globálnímu použití při pre-emptivních úderech či kontraproliferačních aktivitách. Dalším výrazně novým prvkem je deklarace cíle USA **udržet americkou vojenskou převahu** nad zbytkem světa a jakýmkoliv potenciálním konkurentem **donekonečna**. Tímto krokem by se zásadně změnil charakter mezinárodních vztahů. USA se podle NBS bude také mnohem méně ohlížet na mezinárodní normy či spojence. NBS sice udržuje určitou míru kontinuity oceněním multilaterálního přístupu v oblasti diplomacie, kontroly zbrojení, exportních režimů a systémů vzájemné redukce ohrožení jako nástroje nešíření ZHN, ale **na rozdíl od předešlých NBS ovšem není multilaterální přístup již chápán jako klíčový**. Spolupráce s ostatními státy není v NBS natolik ústředním principem jako u předchozích NBS, byť je její pozitivní role zmíněna v dlouhodobém boji proti mezinárodnímu terorismu, či ve speciální formě spolupráce s dalšími regionálními velmocemi (Ruskem, Čínou či Indií), případně se spojenci.

Postoj ČR a Evropy

ČR bude muset na tyto podstatné změny americké bezpečnostní politiky reagovat, ať už samostatně nebo v rámci NATO a EU. Dosavadní politika ČR vůči těmto zásadním americkým inovacím byla nejednoznačná. V koncepční rovině se nejnovější *Bezpečnostní strategie ČR 2003* k otázce preempce přímo nevyjadřuje a ponechává si širší manévrovací

prostor. V praktické rovině ČR podpořila politiku USA během irácké krize, kdy se objevil argument o nutnosti preemptivního úderu ve spojitosti s iráckým tajným programem vývoje ZHN. Česká zahraniční politika by si ovšem měla být vědoma širších dopadů uplatňování NBS na mezinárodní bezpečnostní systém a především na podobu transatlantických vztahů, včetně vlivu na vnitřní fungování NATO a EU.

Pro Evropany a zbytek světa je především stále platné a užitečné tradiční rozlišení mezi strategií preventivní války a preemptivních úderů, které Bushova administrativa zřejmě záměrně v nové formulaci základních principů bezpečnostní politiky USA slučuje pod jeden všeobjímající pojem *preempce* (pre-emption), případně *preemptivní akce* (pre-emptive action). Tento krok je pro Evropu nebezpečný z několika důvodů: 1) rozmazává jasné hranice pravidel upravujících použití síly v mezinárodním právu; 2) mate veřejnou debatu; 3) komplikuje sblížení bezpečnostních strategií USA a jejich spojenců; 4) nutí protivníky USA vycházet z potenciálně chybných předpokladů a může tak být kontraproduktivní.

Možné porozumění mezi Amerikou a Evropou se stává ještě komplikovanější v případě pojmu *prevence*. Ta je v Evropě stále chápána jako důležitá bezpečnostní strategie založená na využití primárně všech nevojenských prostředků (s možností použít vojenskou sílu později) k odvrácení nežádoucího vývoje. Prevence je pro Evropany strategie zaměřená na zvládnutí problému před tím, nežli se promění v akutní krizi, zatímco *preempce* v klasickém chápání (vojenský úder bezprostředně odvracející hrozící nebezpečí) je mnohem zoufalejší taktika používaná na vrcholu krize. Naopak Bushova administrativa již s takto chápanou prevencí nepočítá jako s účinnou bezpečnostní strategií a upřednostňuje široce definovanou strategii preemptivní akce, umožňující dle uvážení amerického prezidenta použít vojenské či nevojenské nástroje k odvrácení bezprostřední či jen potenciálního ohrožení. Takový přístup představuje pro Evropu zásadní problém.

Doporučení pro ČR

1. ČR by měla **zachovat opatrnost při hodnocení NBS 2002** jako trvalého směru americké bezpečnostní politiky. **Její hlavní doporučení a nástroje se mohou ukázat jako přechodná výjimečná reakce** americké politiky a společnosti na zásadní ohrožení amerického teritoria a občanů po 11.září 2001, byť USA budou s největší pravděpodobností ve 21.století jednat mnohem asertivněji a jednostranněji nežli během studené války. Další administrativa může ovšem nejnovější bezpečnostní politiku USA zjemnit, opustit ambici vybudování amerického neformálního impéria postaveného na udržení vojenské neohrožitelnosti a některé kontroverzní kroky zcela eliminovat. Řada politických iniciativ prezidenta Bushe v bezpečnostní a vojenské oblasti (vojenská hegemonie na principu eliminace potenciálních konkurentů, vývoz demokracie po světě skrze vojenské intervence, masivní obranné výdaje, silné posilování pravomocí ministerstva pro vnitřní bezpečnost, Patriot Act, vytváření procedur k protiteroristickým aktivitám mimo dosah amerického či mezinárodního válečného a humanitárního práva, apod.) je na hraně dlouhodobě udržitelné podpory americké veřejnosti.
2. Klíčová je pro ČR **podpora obnovení tradičních funkcí transatlantického bezpečnostního společenství** ve dvou směrech – pravidelné konzultace v NATO či v jiných fórech o zásadních otázkách bezpečnostní politiky a hrozeb vůči Západu nebo celému světu, jakož i podpora konkrétních akcí spojenců vůči reálným ohrožením v dobře odůvodněných případech. ČR by měla respektovat, že USA jsou podle současné republikánské administrativy ve válce, ale i v tom případě by měly fungovat důležité transatlantické bezpečnostní instituce. Válečná mentalita je pro Evropu jako celek i pro ČR konkrétně mnohem hůře akceptovatelná zvláště z důvodu nízké veřejné podpory takového stavu a odpovídajících výjimečných politických nástrojů.
3. ČR by se měla **vyvarovat dlouhodobé principiální podpory ad-hoc koalic** praktikovaných USA s cílem získat politickou podporu, ale platit za ni nízkou cenu a zachovat si maximální volnost jednání . Tento přístup podlamuje NATO i důležité principy bezpečnostní politiky ČR. Vliv, který ČR na politiku USA jako bilaterální spojenec v těchto koalicích získá je zanedbatelný (ani Velká Británie se v současnosti jako zdaleka nejsilnější a politicky nejdůležitější spojenec USA nemůže pochlubit reálnými výsledky v podobě znatelných ústupků USA).
4. Pro ČR je důležité **pokračovat v pragmatické spolupráci s USA v boji proti mezinárodnímu terorismu** (včetně zpravodajské spolupráce a účasti na konkrétních

operacích v Evropě i mimo ni), ale zároveň i nadále upřednostňovat evropský přístup podporující strategie zaměřené na projevy i kořeny radikalismu sahajícího k prostředkům masového terorismu. Zároveň si ČR nemůže vzhledem ke svým omezeným zdrojům dovolit účast na všech akcích, které budou USA podnikat na ochranu svého teritoria, občanů a zájmů v boji s mezinárodním terorismem.

5. ČR by měla podpořit či iniciovat **konkrétní kroky k redefinici pojmu „bezprostřední ohrožení“ jako základu legitimní sebeobrany**, ovšem důsledně v multilaterálním prostředí (buď v rámci NATO, nebo v rámci zemí NATO/EU a dalších vyspělých demokracií či dokonce na úrovni OSN), nikoliv pouze jednostrannou deklarací byť ze strany jediné supervelmoci. Formální rovnost států v mezinárodním systému je pro ČR i nadále důležitým stabilizačním principem. ČR by obdobně měla bránit úplnému rozložení principů mezinárodního práva, na nichž stojí současný mezinárodní systém, k čemuž může důsledné uplatnění doporučení NBS 2002 vést. ČR nesdílí pohled Bushovy administrativy na škodlivost Mezinárodního trestního soudu, Smlouvy o úplném zákazu jaderných zkoušek, režimů kontroly zbrojení a odzbrojení obecně. Americký přístup nadřazenosti amerického právního systému a politiky jakýmkoliv mezinárodním či nadnárodním právním a politickým systémům vyšší síly není pro ČR relevantní a s ohledem na akceptování evropského modelu nadřazenosti základních mezinárodních norem je škodlivý.
6. **Pojem „preempce“ by ČR měla nadále používat v užším vymezení pro preemptivní úderý proti jasnému bezprostředně hrozícímu nebezpečí** (evropský konsensus) a zdůraznit výjimečnost spíše než pravidelnost použití. Pro ČR by nadále mělo být důležité doplnění tohoto postupu tradiční politikou „prevence“ jakožto dlouhodobého použití širokého spektra nevojenských prostředků k odvrácení potenciálního nebezpečí či negativních jevů. Spojení obou pojmů do jednoho pojmu „preempce“ podle vzoru NBS 2002 je pro ČR nebezpečné. Politické důvody pro tento krok u současné americké administrativy převažují, ČR je ovšem nesdílí. ČR by měla upozornit na negativní dopady spojené s častým používáním nedostatečně podložených preemptivních úderů na širší legitimitu akcí USA či dokonce na morální pozici Západu ve světě obecně.
7. ČR by měla podporovat **oddělení postupu proti mezinárodním teroristům a proti darebáckým státům**. Jejich sloučení do jednoho typu ohrožení podle vzoru NBS 2002 je z hlediska použití účinných nástrojů kontraproduktivní. Mnohem bližší by politice ČR mohl být komplexní přístup EU rozvedený v Evropské bezpečnostní strategii.

8. ČR by měla opatrně sledovat a v rámci svých možností ovlivňovat americkou politiku vůči Evropě, tam kde by se snažila podlamovat roli či samotnou relevantnost Unie jako politického aktéra a nepominutelné organizační fórum i v oblasti zahraniční politiky. ČR musí jasně v Americe propagovat svoji atlantickou i evropskou dimenzi v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. **Karta „Nové Evropy“ je politicky nebezpečná v kontextu EU i NATO a ČR by se jí měla vyvarovat.**

Mgr. Radek Khol