

Terorismus

a chybná poučení prezidenta Putina: centralizace doma a tvrdost v (blízkém) zahraničí

Znamenal teroristický útok, který byl na počátku září proveden v severoosetinském Beslanu, začátek nové etapy v ruské zahraniční politice? Není pochyb, že vlna terorismu v posledních měsících výrazně ovlivní ruskou domácí i zahraniční politiku; nelze však očekávat, že by Rusko zásadně přehodnotilo svůj boj proti terorismu, nebo dokonce svou politiku v Čečensku.

PETR KRATOCHVÍL

Bohužel spíše platí, že kroky, které Rusko v období po Beslanu podniká, jsou buď zcela chybné, anebo přinejmenším zpozdilé, a že tudíž nemohou vést ke kýženému cíli, tj. eliminaci terorismu v Rusku a jeho nejbližším okolí.

Teroristická akce v Beslanu nebyla zcela překvapivá nebo radikálně odlišná od útoků, které teroristé v Rusku páchali již v minulosti, kdy docházelo například k obsazování nemocnic či jiných civilních budov.¹⁾ Beslanský útok se ale přesto dosavadní historii terorismu v Rusku do určité míry vymyká, a to ze dvou důvodů: Jednak se jednalo o čin zaměřený proti dětem a jednak je celkový počet obětí útoku i na ruské poměry vysoký.²⁾

Efekt beslanské tragédie na ruskou politiku je proto spojen s těmito faktory, tj. brutalitou činu spojenou s nemožností předstírat, že boj proti terorismu včetně stabilizace Čečenska probíhá úspěšně. Putinem pečlivě stavěná potěmkinská vesnice, která měla prostého ruského občana přesvědčit, že v Čečensku se již situace vrátila k normálu a že teroristům v Rusku odzvonilo, se sice začala bortit již v okamžiku, kdy byl na čečenského prezidenta spáchán atentát, avšak Beslan se stal ultimativním důkazem, že terorismu se v Rusku daří jako málokde na světě.

Již první reakce prezidentské administrativy i Putina samotného ale ukazuje, že ani tento útok nevyprovokoval žádnou hlubší změnu ruské strategie v boji proti terorismu (a separatismu v Čečensku), ale spíše její utužení a radikalizaci, a to jak ve vztahu k domácímu prostředí, tak i v zahraniční politice. Opatření prosazovaná prezidentem lze rozdělit v zásadě do dvou skupin: V první řadě chce Putin využít situace, kdy se od vlády a prezidenta očekávají radikální kroky, k prosazení další centralizace země. Druhou skupinou jsou potom opatření oficiálně zaměřená na potírání mezinárodního terorismu za hranicemi Ruska.

Poučení první: Centralizace politické moci

Putin již v prvním televizním projevu zdůraznil, že Rusko se ocitlo ve válce, a to ve válce proti mezinárodnímu terorismu.³⁾ Jak už se v Rusku stává téměř zvykem, mlhavě naznačil, že terorismus je jenom nástroj, jež kdosi využívá k podlomení síly Ruska jako jaderné velmoci.⁴⁾ Konečným cílem těchto sil pak podle Putina je dosáhnout dezintegrace Ruské federace. Hrozí-li rozpad země, je třeba naopak zajistit silnou centrální vládu, domnívá se Putin. Při projevu před představiteli ruských regionů proto prezident navrhl, aby v budoucnosti byli nejvyšší představitelé 89 ruských regionů jmenováni prezidentem a následně pouze schvalováni regionálními parlamenty.⁵⁾

Tento návrh je velmi radikální i na ruské poměry. Putin dnes kromě mocné prezidentské administrativy ovládá i ruskou vládu, parlamentu dominuje na Putinovi zcela závislá „strana moci“, která disponuje dostatečným počtem hlasů dokonce i pro prosazení změny ústavy a v posledních měsících prezident vykázal do patřičných mezí i oligarchy (viz známá aféra Jukos). Jednou z posledních překážek k ještě většímu soustředění moci v centru ovšem stále ještě byly relativně autonomní ruské regiony. Tuto nezávislost regionů vnímal Putin již od svého zvolení v březnu 2000 jako negativní pozůstatek Jelcinovy éry. Původně se ale zdálo, že bude považovat za dostatečnou předchozí reformu, kdy si prezident zajistil poslušnost regionálních představitelů mj. vytvořením federálních okruhů, jejichž vedení je závislé na Kremlu.

Putinův současný návrh, který z gubernátorů činí de facto státní úředníky, zcela závislé na vůli prezidenta, byl proto poměrně překvapivý a ukázal, že Putinovy plány nesměřují jenom k vyrovnání mocenské výhody regionů, ale přímo k radikálnímu omezení federálního charakteru Ruska. Proti návrhu proto již byla vznesena řada námitek. Na nejobecnější úrovni se námitky tý-

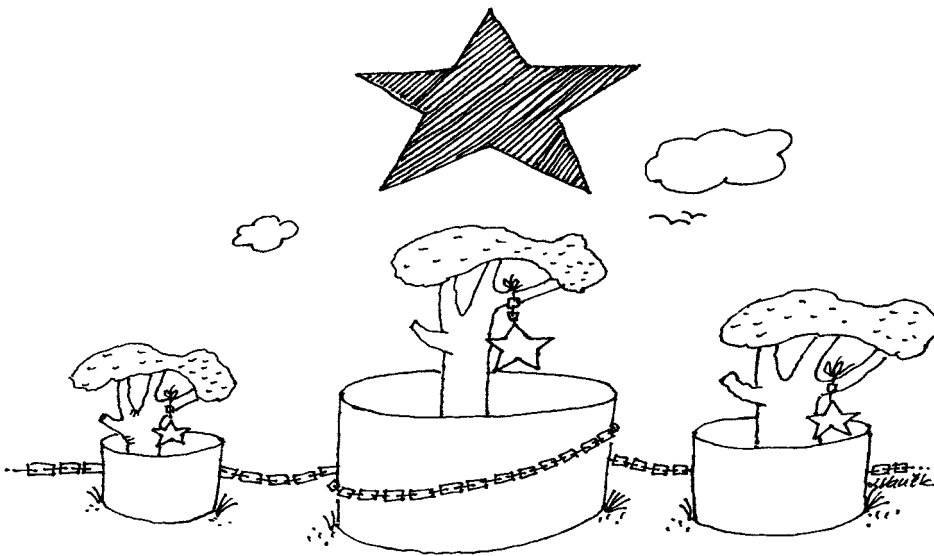
kají protiústavnosti prezidentova kroku, neboť Putin podle mnohých narušuje celou řadu ústavních principů: Kromě již zmíněného principu federalismu je zmiňováno také porušení nezávislosti regionální výkonné moci, přičemž podpurným argumentem jsou rozhodnutí ústavního soudu, která zvolení gubernátora regionálním parlamentem označují jako protiústavní.⁶⁾

I kdyby však protiústavnost návrhu nebyla prokázána, existuje další zcela zásadní námitka: Představa, že nahrazení voleb jmenováním z centra je účinná cesta boje proti terorismu nebo alespoň korupci, je naprosto bizarní. Již v předchozích regionálních volbách sice často vítězili zkorumpovaní kandidáti, kteří si své vítězství doslova koupili, a známy jsou dokonce případy, že regionální představitel již dopředu oznámil, kdo se stane jeho nástupcem, a apatičtí voliči pak jeho rozhodnutí fakticky pouze potvrdili.⁷⁾ Podobně také ovlivňování voleb z centra nebylo ničím neobvyklým. Avšak přesto musel úspěšný kandidát přesvědčit většinu voličů, aby hlasovali právě pro něj. Pokud bude Putinův návrh přijat, zabrání se tím síce populismu a korupci na regionální úrovni, ale de facto se korupce pouze přesune z regionální na federální úroveň.

Je zřejmé, že naprostá většina regionálních představitelů není dalším omezením své nezávislosti nadšena. Avšak téměř nikdo z nich si nedovolil kritizovat otevřeně Putinův návrh. Někteří dokonce, mezi nimi překvapivě kupříkladu i prezident Tatarstánu M. Šajmijev, však Putinův návrh s velkým nasazením podpořili.⁸⁾ Jejich cíl je přitom evidentní – již teď si chtějí zajistit Putinovu podporu pro setrvání ve své funkci.

Putin se nevěnoval jenom této jediné oblasti, ale navrhl také, aby se proporcionální systém, dosud uplatňovaný jenom při volbě poloviny členů Státní dumy, rozšířil na celé volby do dolní komory parlamentu. Jakkoli změna volebního systému není přímo spojena s omezením demokracie, opět zcela chybí spojitost této změny s bojem proti terorismu. Putinova argumentace zůstala i v této otázce velmi obecná a konkrétní přínos reformy pro boj proti terorismu z ní lze vyčíst jen s velkými těžkostmi: „Politické strany se mohou stát mechanismem, jenž zajistí skutečný dialog a spolupráci mezi společnostmi a vládními orgány v boji proti teroru. Domnívám se, že v zájmu posílení politického systému země je při volbách do Státní dumy nutné zavést proporcionální volební systém.“⁹⁾ Proporcionální systém je ve skutečnosti nástrojem, který zamezuje výraznější profilaci individuálních kandidátů, neboť v takovém systému bude hrát větší roli stranická příslušnost. Zamýšlený efekt je přitom zcela zřejmý – větší kontrolovatelnost voleb z centra.

Další Putinova opatření z jím navrženého balíku reforem již nevyvolávají tolik odporu, jelikož některá z nich, zdá se, míří k jádru problému, tj. k situaci na Severním Kavkazu. Zcela aktuální otázkou se totiž po Beslanu stala možnost širšího etnického konfliktu v kavkazském regionu. Sama ruská strana sice národnostní kartu využívala (a využívá)



jako svůj trumf poměrně často, například v souvislosti se separatistickými tendencemi v Adžárii, Jižní Osetii nebo Podněstří, avšak nyní reálně hrozilo, že se etnické napětí přeneslo na území Ruska. Volba místa teroristického útoku totiž nebyla – jak by se na první pohled mohlo zdát – zcela nahodilá: Osetinci jsou chápáni jako nejméně společníci Kremli v regionu, téměř třetinu obyvatel tvoří etnickí Rusové a na rozdíl od většiny sousedních regionů je většinovým náboženstvím pravoslavní. Nebezpečí obnovení etnických konfliktů na Kavkaze tedy není pouze hypotetické: Osetinci mají v živé paměti střety se sousedními Inguši z roku 1992. Putin, aby měl lepší kontrolu nad vývojem situace v regionu, proto již krátce po útocích přijal dekret, který otázky vztahů mezi Ingušskem a Severní Osetií přenáší do pravomoci prezidentova blízkého spolupracovníka Dmitrije Kozaka.¹⁰⁾

Ač se mohou Putinovy reformy v domácí politice zdát velmi různorodé, všechny mají jeden význačný rys společný: Je jím víra, že silný stát je synonymem pro centralizovaný stát. Tato centralizace je pak mnohdy doprovázena (někdy více, jindy méně) plíživými autoritářskými tendencemi. Obviňovat ovšem Putina z nedemokratických praktik pro ně samotné či jenom kvůli posílení vlastní moci by bylo laciné: Zdá se, že v Putinově pragmatickém chápání jsou demokratické hodnoty nutnou daní za posílení bezpečnosti, stability a celistvosti Ruské federace.

To je pro západní svět bezpochyby těžko přijatelný krok, ale Rusové většinou přijímají i opatření výrazně omezující demokracii velmi pozitivně. Výzkum veřejného mínění provedený po teroristických akcích z přelomu srpna a září ukázal, že 82 procenta občanů Ruské federace souhlasí s atentáty ruských tajných služeb na teroristy v zahraničí, 60 procent by souhlasilo s dočasným zrušením některých občanských svobod a 59 procent by se kladně stavělo k zákazu těchto společenských organizací, které zpochybňují prezidentovu politiku v boji proti terorismu.¹¹⁾ Prezident Putin navíc disponuje i podle průzkumů provedených po zářijovém útoku vysokou populari-

ty: Jak v oblasti ekonomické, tak i v otázce svobody slova nebo třeba obranyschopnosti země převažuje kladné vnímání Putinova období nad záporným.¹²⁾

Poučení druhé: Demonstrace síly v zahraničí

Ruská zahraniční politika prozatím ještě neprodělala žádnou zásadní změnu na rovině praktické, ale výroky představitelů ruské zahraničněpolitické elity dávají tušit, že lze očekávat podobné reformy jako v politice domácí. Lapidárně lze současnou interpretaci minulých ruských aktivit vyjádřit slovy prezidenta „projevili jsme slabost a slabé bity“.¹³⁾ Proto je podle prezidentské administrativy třeba přitvrdit i v zahraniční politice.

Bezesporně mediálně nejvíce viditelným krokem v tomto směru se stal výrok generála Balujevského, jenž prohlásil, že Rusko v budoucnu bude používat preemptivních úderů proti teroristům v zahraničí.¹⁴⁾ Americká i britská reakce byla neutrální a v některých případech (ministr obrany USA D. Rumsfeld) i víceméně pozitivní, což je pochopitelné vzhledem k jasné inspiraci ruského prohlášení americkým příkladem.¹⁵⁾

Ačkoliv tedy Spojené státy nevystoupily proti novému ruskému kroku, důsledky iniciativy Kremli mohou být pro rusko-americkou spolupráci ničivé. Balujevskij, stejně jako ministr obrany Ivanov, jenž také podpořil myšlenku preemptivních úderů proti terorismu,¹⁶⁾ ovšem zcela jednoznačně nemá na mysli podobnou akci, jako byl americký útok na Irák. Mnohem pravděpodobnější jsou akce zaměřené na fyzickou likvidaci jednotlivých teroristů, anebo intervence v postsovětském prostoru. První možnost naznačil například ministr zahraničí Lavrov, když obvinil USA a Velkou Británii z pokrytectví, jelikož v těchto zemích získali politický azyl čečenští představitelé Achmadov a Zakajev.¹⁷⁾ Pokus o atentát, neřku-li úspěšná likvidace těchto osob, provedená ruskými tajnými službami, by přitom jistě nepřinesla oteplení do rusko-amerických, resp. rusko-britských vztahů.

Z politického hlediska je však ještě závažnější druhá možnost, a sice využití nové strategie jako politicko-vojenského nástroje tlaku

na státy, jež Rusko považuje za součást tzv. blízkého zahraničí, tedy své sféry vlivu, ale které se tomuto zařazení vzpírají. Přestože do této kategorie spadá například i Moldávie, zásadní je v současnosti otázka Gruzie. Vztahy s Gruzii jsou dlouhodobě napjaté: Rusko bylo často obviňováno z podpory separatistických tendencí v Adžárii nebo Jižní Osetii, ruská strana naopak viní Gruzii buď přímo z podpory terorismu, anebo alespoň z neschopnosti učinit přítrž teroristickým aktivitám na svém území. Situaci ještě komplikuje přítomnost ruských vojenských základů na gruzínském území. Použití preemptivních úderů proti Gruzii by nadto bylo těžkou ranou vztahům se Spojenými státy, které se již v minulosti několikrát za Gruzii postavily.

Při pohledu na současné rusko-americké vztahy je navíc zřejmé, že pokud mezi oběma zeměmi existuje nějaká spolupráce, pak je to téměř vždy v otázkách jejich vztahu ke třetím zemím. Ruská elita je velmi skeptická ve vztahu k původně tak oslavovanému energickému dialogu mezi oběma zeměmi, a nebýt osobního vztahu mezi Putinem a Bushem, absence oboustranně zásadních témat v rusko-americkém dialogu by byla ještě zjevnější.¹⁸⁾ Vedle klasických strategicko-bezpečnostních otázek tak zůstává koordinace politiky obou zemí ve vztahu ke třetím zemím jedním z mála nosných témat. Ve skutečnosti je však i tato „koordinace“ obrem na hliněných nohách a prvotní úspěchy, které přinesla spolupráce Moskvy a Washingtonu například ve Střední Asii, se od roku 2002 již nedaří opakovat.

V takové situaci se pak představa, že by Rusko použilo preemptivní strategii vůči Gruzii, a riskovalo tak nejen neúspěch při operaci samotné, ale i roztržku s USA a jistě i Evropskou unií, jeví jako zcela nepravděpodobná. Nelze však zapomínat na jednu z dalších paralel mezi americkým chováním po 11. září 2001 a ruským chováním po Beslanu: Tou je totiž pocit urgentní nutnosti učinit rázný krok, kterým by prezident sobě, Rusku i světu dokázal, že Rusko již není slabé a že dokáže na teroristickou hrozbu reagovat adekvátně.

Závěr

Vedle preemptivní strategie a snahy o pokud možno okamžitou odvetnou akci se objevuje ještě třetí paralela mezi protiteroristickým angažmá obou zemí: Obě totiž ústy svých vůdčích představitelů vyhlásily válku mezinárodnímu terorismu obecně. Rozšíření nepřítelů z al-Káidy na mezinárodní terorismus je snad možné pochopit v případě Spojených států, které alespoň v první fázi nepřestávaly zdůrazňovat, že al-Káida je jejich úhlavním nepřitelem.

Rusko ovšem postupuje z druhého konce: Mezinárodní terorismus je jakousi mantrou, která je použita vždy, když by bylo na místě zmínit naprosto katastrofální situaci v Čečensku. Nejde tedy o rozšíření seznamu nepřátel, ale jejich úplné přeznačování. A zde se také skrývá základní paradox ruské snahy o stabilizaci Čečenska: Na

jedné straně jsou teroristé v Čečensku opakovaně (zčásti oprávněně) označováni za zahraniční islamistické fundamentalisty a teroristické akce v regionu jsou připisovány mezinárodním teroristickým strukturám. Na straně druhé však ruské vedení tvrději odmítá jakoukoli možnost internacionalizace konfliktu, která by snad mohla i v současné fázi přinést regionu alespoň částečnou stabilizaci.

Tím samozřejmě není řečeno, že všechny pokusy Ruska o vyřešení konfliktu jsou chybné, ale dnes již naprosto neodpovídají situaci. Čečenizace konfliktu by mohla být úspěšná, pokud by Moskvou podporovaní politici měli dostatečnou podporu obyvatelstva, což dnes vůbec neplatí. Stejně tak ohromné částky, které plynou z federálního rozpočtu do Čečenska, mají na provincii jenom malý vliv, neboť většina z takto poskytnutých prostředků zmizí díky korupci. Například jenom obyvatelé Grozného, kteří měli získat finanční prostředky za svá zničená obydlí, obvykle museli zaplatit místním úředníkům mezi 30 a 50 procenty kompenzace, aby své peníze obdrželi.¹⁹⁾

Nová ruská strategie po Beslanu se však ani korupce, ani lepší efektivity při rekonstrukci válkou zničeného Čečenska netýká. Většina kroků prezidenta či jeho nejbližšího okolí se ale pohřbíchu nedotýká ani boje proti terorismu, ale spíše další centralizace moci v Rusku a ještě větší unilaterální asertivity v politice zahraniční. To sice může zlepšit efektivitu řízení ruského státu, ovšem celkový efekt reformem není vůbec jistý. Známí politologové Andrew Kuchins a Dmitrij Trenin se v jedné ze svých statí zamýšlejí nad tím, zda centralizace, která postupně probíhá během celé Putinovy éry, snížila množství teroristických útoků v Rusku.²⁰⁾ Přestože odpověď je zřejmá, zdá se, že ještě nějakou dobu potrvá, než k podobnému závěru dojde i ruské vedení.

kratochvil@iir.cz

¹⁾ Pro stručný přehled čečenských akcí tohoto typu viz např. Chechen rebels' hostage history. BBC, 1. 9. 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2357109.stm>

²⁾ Celkově se jedná o více než 330 obětí, přičemž celá řada osob je dosud nezvěstná. Aktuální seznam všech obětí i dalších rukojmí včetně nezvěstných lze najít na Tragedija v Beslaně. <http://www.beslan.ru/mainlist.html>

³⁾ Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml

⁴⁾ Je zajímavé, že Putin dodal, že „další“ v tom teroristům pomáhají, jelikož se domnívají, že „Rusko jako jedna z nejmocnějších jaderných mocností ještě představuje pro kohosi hrozbu.“ (Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml) Putinovo tvrzení tak lze interpretovat jako skrytý odkaz na podporu teroristům ze strany Západu. (Pro podobnou interpretaci viz Igor Torbakov. Debates Within Russian Political Class Show Moscow's Suspicions of the West. Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, 10. 9. 2004, http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=401&issue_id=3066&article_id=2368488)

⁵⁾ Vystuplenije na rassirennom zasedanii Pravitel'stva s učastijem glav subektov Rossijskoj Federacii. 13. 9. 2004, http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76651.shtml

⁶⁾ Srov. např. Reforma vlasti, objavlenaja prezidentom Putinym, predstavljajet soboj ugrozu dla graždanskogo obščestva. RFE/RL, <http://www.svoboda.org/ll/polit/1004/ll.100704-1.asp>; podobně též Zakonoprojekt „O formirovanii organov gosudarstvennoj vlasti v subjektach Rossijskoj federacii“ uže postupil v Gosudarstvennuju Dumu. 29. 9. 2004, RFE/RL, <http://www.svoboda.org/ll/polit/0904/ll.092904-1.asp>.

⁷⁾ Takové případy jsou známé např. z Krasnodarského nebo Přímořského kraje. (Democratic Gains Reversed in Regional Elections from Moscow to Sakha. Johnsons Russia List, CDI, 7. 2. 2002, <http://www.cdi.org/russia/johnson/6063-13.cfm>)

⁸⁾ RFE/RL Tatar-Bashkir Daily Report. RFE/RL, 14. 9. 2004, <http://www.rferl.org/reports/tbdaily-report/2004/0/0-140904.asp>. Jednoznačná podpora oslabení pozice regionálních lídrů ze strany Šajmijeva je o to paradoxnější, že ještě nedlouho předtím uváděla BBC Tatarstán jako jednu z bašt odporu proti Putinově reformě (viz Analysis: Putin's drastic measures. BBC, 13. 9. 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3653084.stm>)

⁹⁾ Russia: Putin Seeking Government Changes To Strengthen Fight Against Terror. RFE/RL, 13. 9. 2004, http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=09&y=2004&id=3CD7720B-9B8A-4A74-9759-EB13B7522481

¹⁰⁾ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 6 oktobra 2004 g. N 1285 O merach po soveršestvovaniju dějatel'nosti gosudarstvennyh organov po razvitiiju otnošenij meždu Respublikoj Severnaja Osetija – Alanija i Respublikoj Ingušetija. Rossijskaja Gazeta, 9. 10. 2004, <http://www.rg.ru/2004/10/09/osetia.html>

¹¹⁾ Echo beslanskoj tragedii. Levada Centr. 12. 10. 2004, <http://www.levada.ru/press/2004101204.html>

¹²⁾ Rejtingi prezidenta, ministrov, politikov. Levada Centr. 12. 10. 2004, <http://www.levada.ru/press/2004101204.html>

¹³⁾ Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml

¹⁴⁾ V ruské terminologii se často směšuje pojem „preventivní“ a „preemptivní“, a to dokonce i v oficiálních dokumentech. Používají se např. termíny „upředjdušičije udary“ nebo „preventivnyje udary“, naopak téměř nikde se nevyskytuje termín „preemptivní“, který ovšem v textu používáme my, jelikož tak je obvykle překládán.

¹⁵⁾ Srov. By Any Means Necessary. Moscow Times, 14. 9. 2004.

¹⁶⁾ Viz Russian Defense Minister Ivanov Confirms Possibility of Pre-Emptive Strikes Against Terrorists. The Moscow News. <http://www.mosnews.com/news/2004/09/09/09/strikes.shtml>

¹⁷⁾ Balujevskij nastorožil mir. No ně ispugal. Nezavisimaja gazeta. 10. 9. 2004, http://www.ng.ru/world/2004-09-10/1_baluevskiy.html

¹⁸⁾ Pro podobný názor viz Lilia Ševcova. Putin's Russia: Transformation or New 'Zastoi'? Moscow Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.ceip.org/files/events/PutinsRussia.asp?pr=2&EventID=596>

¹⁹⁾ Kremlin and Kadyrov battle it out on Chechnya's invisible front line. The Russia Journal, 23. 3. 2004, <http://www.russiajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=43063> Pro další analýzu zabývající se korupcí v Čečensku viz Chechnya: Money for War. The Moscow News, 15. 10. 2004, <http://english.mn.ru/english/issue.php?2003-5-4>

²⁰⁾ Andrew Kuchins: Two Tragic Septembers. Moscow Times, 24. 9. 2004, <http://www.themoscowtimes.com/storie/2004/09/24/006.html>