

Příspěvek do diskuze o pojmech hrozba a riziko

JAN EICHLER

Po skončení studené války se velmi často diskutuje o pojmech hrozba a riziko. Setkáváme se přitom s různými přístupy k těmto výrazům, nezdědka narážíme na rozdílná, nebo dokonce zcela protichůdná vymezení. Následující stať je jedním z příspěvků do této diskuze a zároveň jedním z pokusů o přesnější vymezení obou pojmů. Autor si je přitom vědom všech úskalí s tím spojených a ocení každou připomínku a každý nový námět.

1. VÝZNAMOVÉ ROZDÍLY MEZI POJMY HROZBA A RIZIKO

Co říkají slovníky a encyklopedie

Pokud jde o výraz riziko, angličtina používá spojení „*to run/take the risk of*“, tedy podstoupit riziko. Encyklopedie *Britannica* ve svém díle 21 vysvětluje především rizika v oblasti podnikání. Přitom uvádí, že jedním z důležitých kroků je shromáždění a vyhodnocení informací a dále pak to, jaká akce se uskuteční a jak je kontrolována. Vysvětluje též tzv. *minimax* přístup (*minimax approach*), jehož podstatou je buď maximalizovat zisky, nebo minimalizovat ztráty. Při vymezení pojmu riziko klade tedy důraz na aktivní rozhodovací proces. Velmi podobně se vyjadřuje i francouzština, která používá výraz „*courir un risque*“. Encyklopedie *Larousse* pak sloveso riskovat vysvětluje jako „*vystavit se hrozbě*“. Oba oficiální jazyky NATO tedy u výrazu riziko zdůrazňují význam aktivní stránky rozhodování a jednání daného subjektu.

Pokud jde o výraz hrozba, francouzská encyklopedie *Larousse* uvádí následující vysvětlení: „... slovo, gesto nebo čin, kterými se vyjadřuje vůle uškodit někomu nebo které vyjadřují hněv. Znamení či předzvěst vyvolávající něčí obavy.“ Sloveso hrozit (*menacer*) pak vysvětluje ve dvou rovinách. První z nich představuje vědomý záměr, který „někomu nahání strach tím, že dává najevo svůj záměr uškodit mu“. Ve druhé rovině jde o hrozby nezávislé na lidech, které jsou „*zdrojem a důvodem obav*“ (např. hrozba deště, záplav, sucha, neúrody atp.).

Nezáměrnou (neintencionální) hrozbu pro lidstvo představují např. přírodní živly, jako jsou sopky, zemětřesení nebo rozsáhlé deště. Člověk zatím nemůže ovlivnit jejich činnost a zamezit tomu, aby působily. Když ale postaví obydlí nedaleko sopky, pak podstupuje riziko, že v případě sopečné činnosti budou obydlí zničena a může dojít i ke ztrátám na životech. Stejně tak podstupuje riziko v tom případě, pokud v oblasti známé seismickou činností nepostaví patřičně spolehlivé základy a odolné zdivo obytných budov.² K podstoupení rizika dochází i v tom případě, pokud se staví v blízkosti řek známých tím, že se občas rozvodní.³

Příklady z každodenního života

Stejně tak můžeme připomenout hrozby a rizika v oblasti každodenní zločinnosti⁴ nebo v oblasti sportu⁵ či ve zdravotnictví.⁶ Nedávné doby se nabízí i příklad z oblasti dopravy – havárie nadzvukového letounu Concorde, do té doby chlouby Francie. Spolu s jadernými elektrárnami, s rychlovlakem TGV či se softwarovými programy a s dalšími symboly úspěšné práce francouzských inženýrů se po dlouhou dobu těšil velké důvěře,

francouzského národa. Po tragédii v červenci 2000 se však i přes velkou prestiž tohoto letounu objevilo jen velmi málo protestů proti rozhodnutí ministra dopravy Gayssota, který své rozhodnutí o okamžitém zastavení dalšího používání těchto letadel až do uspokojivého vyšetření příčin zdůvodnil snahou nepodstupovat riziko další tragédie.⁷

Historické aspekty vztahu hrozby a rizika v bezpečnostní oblasti

Dialektika hrozby a rizika v předvečer druhé světové války

V oblasti mezinárodních vztahů můžeme připomenout 30. léta, kdy se hrozbou pro celou Evropu stal fašismus. Tato hrozba existovala v celoevropském měřítku a stále naléhavěji se dotýkala i těch zemí, kde národní fašistické síly byly slabé na to, aby se samy bez vnější pomoci dostaly k moci (Velká Británie, Francie, ČSR). Jejich zájmem bylo vyhnout se vojenskému konfliktu s Německem a s Itálií. Tváří v tvář silici expanzi těchto dvou fašistických zemí mohly vlády v Paříži a v Londýně volit několik rozdílných postupů. Protože nechtěly podstupovat riziko vojenské konfrontace, volily raději cestu ústupků, jejímž symbolem se stala schůzka v Mnichově. Nakonec se však ukázalo, že tímto krokem podstoupily, byť nechtíc, riziko, že Hitlerovi a Mussolinimu jen dodají chuť k dalšímu porušování všech norem mezinárodního práva v meziválečném období.

Dále můžeme připomenout ČSR a Jugoslávii, dva státy Malé dohody, které se na přelomu 30. a 40. let staly obětí expanze hitlerovského Německa:

- a) **ČSR.** Jako přímý soused s dlouhou společnou hranicí a se silnou německou menšinou na svém území se Československá republika po Mnichovu ocitla tváří v tvář daleko silnější a naléhavější hrozbě než její spojenec z Malé dohody. Obsazení jejího území bylo jedním z prvních cílů hitlerovského režimu. Její tehdejší prezident při svém mimořádně těžkém rozhodování hledal řešení, které by obsahovalo co nejméně rizik. Vojenský odpor bez podpory spojenců by pro obyvatelstvo tehdejší ČSR měl osudově kruté následky a právě toho se prezident Beneš chtěl vyvarovat. Proto nepodstoupil riziko velmi nerovného a předem ztraceného boje a raději přijal ponižující okleštění republiky a sám odešel do exilu.
- b) **Jugoslávie.** Neměla s Německem přímou společnou hranici a Hitler „neměl vůči Jugoslávii územní nároky a dával by přednost jejímu zachování. Hitler byl ochoten garantovat její územní celistvost a poskytnout záruky, že nebude vyžadovat ani jugoslávskou vojenskou pomoc, ani průchod vojsk přes jugoslávské území.“⁸ Pod vlivem této skutečnosti a po zhodnocení mezinárodní situace a vojenské připravenosti Jugoslávie nechtěl princ-regent spolu s korunní radou podstupovat riziko nerovného boje. Na počátku března 1941 se proto rozhodli přistoupit k Ose. Namísto nich však toto riziko podstoupila skupina důstojníků, kteří pod vedením generála B. Mirkoviće provedli v noci z 26. na 27. 3. 1941 vojenský převrat. Hitler odpověděl tak, že vojensky udeřil nejen na Řecko, ale rovněž na Jugoslávii. Její armádu zastihl zcela nepřipravenou a již 17. 4. 1941 si vynutil bezpodmínečnou kapitulaci. Jugoslávie byla vojensky obsazena a nakonec zanikla poté, kdy si její území rozdělily Německo, Itálie, Maďarsko, Bulharsko a Albánie. V důsledku rizika, které na sebe vzali pučisté, se nakonec stalo něco, co nebylo jejich zájmem a ani zájmem jejich země.

Hrozby a rizika během studené války

V době bipolární konfrontace oba protistojící tábory za hlavní hrozbu považovaly agrese za masivního nasazení pozemních, vzdušných i námořních ozbrojených sil. Na této hrozbě také byla založena a po dlouhou dobu fungovala stabilita mezinárodního bezpečnostního systému. Jedním z velmi riskantních kroků se v tomto období stalo rozmístění sovětských řízených střel na Kubě. Po mimořádně vážné eskalaci mezinárodního napětí si sovětské vedení nakonec uvědomilo riskantnost svého kroku a řízené střely stáhlo, aby odvrátilo hrozbu konfrontace s USA.

*Hrozby a rizika v prvním desetiletí po skončení studené války**Doktrinální dokumenty členských států NATO*

Bílá kniha o obraně Francie (BKFR) z roku 1994 zdůraznila, že po skončení studené války se pravděpodobně na dlouhou dobu rozplynula „hlavní globální, konkrétní a měřitelná hrozba“. Hrozby nové strategické éry pak vyjmenovala následovně: proliferace zbraní hromadného ničení (dále jen ZHN), terorismus (ten označila za hlavní nevojenskou hrozbu) a organizovaný zločin. Hrozbu pojímala jako přímé ohrožení státu za použití vojenských nástrojů a riziko jako něco, co existuje někde dál od hranic a nemůže přímo ohrozit francouzskou bezpečnost, ale co by se mohlo přeměnit v hrozbu v případě dlouhodobého podceňování či zanedbávání. Uvedla zejména následující: nárůst počtu států, které se chtějí vybavit arzenálem ZHN; rozdělení světa do tří zón – na bohaté země, nárazníkové státy a zóny bídy a další. Z toho pak vyplynuly i některé terminologické dvojznačnosti. O proliferaci ZHN se BKFR někde zmiňovala jako o hlavní hrozbě nové éry a na jiném místě zase jako o riziku. Podkapitola *Nové zranitelnosti* pak dokonce oba pojmy nepřímě smísila, když uvedla, že „analýza rizik, kterým můžeme být vystaveni v novém strategickém kontextu, by byla neúplná bez uvedení nevojenských hrozeb, které působí na naši bezpečnost“.⁹ V tomto období se tedy autoři BKFR v přístupu k pojmům hrozba a riziko ne vždy důsledně přidržovali vymezení, které je zakotveno v encyklopediích vydaných v jejich zemi.

Ke vztahu mezi hrozbou a rizikem se vyjadřuje také *Strategic Defence Review* (SDR), kterou v roce 1998 vydalo britské Ministerstvo obrany. Její článek 3 uvádí, že „dnes Velká Británie ani západní Evropa nečelí žádné přímé vojenské hrozbě“.¹⁰ Naproti tomu za zápor označuje „nová rizika pro naši bezpečnost a pro náš způsob života“.¹¹ Na prvním místě se zmiňuje o „nestabilitě v Evropě, jako např. v Bosně nebo nyní v Kosovu, která ohrožuje naši bezpečnost“ (článek 7). Článek 9 varuje, že jsou dostatečně silné, aby ohrožily celkovou výrobu některých společností, a že jsou „vážnou hrozbou pro blahobyt naší společnosti“. Článek 29 označuje drogy, terorismus a organizovaný zločin spolu s některými dalšími jevy za „rizika pro mezinárodní stabilitu“. Totéž se projevuje při hodnocení nestability v Evropě. Ta podle článku 7 „ohrožuje naši bezpečnost“, a to nepřímě tím, že vyvolává lidské utrpení. Článek 36 však píše o nutnosti ochraňovat evropskou bezpečnost před novými riziky nestability jako např. v Bosně. SDR tedy pro některé klíčové jevy postkonfrontační éry (terorismus, mezinárodní organizovaný zločin nebo nestabilita na Balkáně jimi rozhodně jsou) jednou používá označení hrozba, jindy zase riziko. Stejně jako BKFR za rizika označuje jevy, jejichž zdroje se nacházejí mimo území členských států NATO a které působí nebo mohou působit nezávisle na jejich zájmech či vůli, a tím více či méně ohrožovat jejich zájmy. Pod pojmem hrozba rozumí to, co může mít přímý negativní vliv na bezpečnost Velké Británie a na život jejích občanů.

Problematikou vztahu mezi hrozbami a riziky po skončení studené války se rozsáhle zabýval i A. Politi ve své publikaci vydané Ústavem bezpečnostních studií Západoevropské unie (ZEU).¹² Vysvětlil je v rámci nového, multidimenzionálního pojetí bezpečnosti v postkonfrontační éře. Největší pozornost soustředil na tři hlavní rizika: nadnárodní organizovaný zločin, obchod s drogami a mezinárodní terorismus. Varoval před nebezpečím, že celým regionům by mohl být vnucen pax mafiosa, vyznačující se šedými zónami, zkorumpovanými vládami a destabilizovaným hospodářstvím.¹³ Také on tedy pojal rizika jako jevy, které působí nezávisle na zájmech či vůli států, a tím je mohou více či méně ohrožovat. Zároveň s tím však položil velký důraz na aktivní přístup k novým rizikům, zejména pak na nutnou koordinaci mezi ministerstvy obrany, zahraničí a vnitra.

Bezpečnostní strategie České republiky

Po skončení studené války se o rizicích a o hrozbách a o jejich vzájemném vztahu velmi často diskutuje i v České republice. Dokument *Bezpečnostní strategie ČR* z roku 1999

uvádí devět rizik a klasifikuje je „z hlediska pravděpodobnosti jejich aktivace v hrozby“. Tím fakticky navazuje na přístup BKFR z roku 1994 zmiňovaný v předchozí části této studie. Všech devět zmiňovaných rizik je přitom objektivního charakteru, nelze je výraznějším způsobem ovlivňovat, je však nutné jim čelit. Jsou to jevy, které mohou uškodit, a proto mohou být znamením či předzvěstí vyvolávající obavy. Objevuje se tak otázka, zda jde o rizika, nebo o hrozby. A to tím spíše, že riziko č. 8 je dokonce přímo označeno jako „hrozba agrese“. Na tomto místě tedy dochází ke ztotožnění pojmu hrozba a agrese.

Analýza a doporučení ÚZSI

Významným počinem se stala terminologická analýza zahraničních textů a doporučení, kterou v roce 1999 vydal Ústav pro zahraniční styky a informace (ÚZSI) pod názvem *Riziko a hrozba jako klíčové konceptuální pojmy*. Její přínos spočívá nejen v analytické části, ale i v řadě závěrů a doporučení. Jde zejména o kritiku přístupů obsažených v koncepčních dokumentech *Bezpečnostní strategie ČR* a *Vojenská strategie ČR*. Nelze než souhlasit především s tím závěrem, že hrozbu nemůžeme vysvětlovat jako kvantitativní nebo jako kvalitativní vystupňování rizika, ani ji označovat za součást množiny rizik. Výstižná je i definice, podle níž hrozbou je:

- a) libovolný subjekt, jenž svým působením může poškodit nebo zcela zničit konkrétní chráněnou hodnotu nebo zájem jiného subjektu (hrozba intencionální);
- b) jev či událost znamenající bezprostřední příčinu poškození nebo zničení konkrétní chráněné hodnoty nebo zájmu (hrozba neintencionální).¹⁴

Vztah hrozba – riziko ve světle kosovské krize v roce 1999

Pokud jde o pojem riziko, dokument ÚZSI uvádí jeho základní charakteristiky: pravděpodobnost události, pravděpodobnost ztráty, vystavenost nějakému nebezpečí, neurčitost a ztrátu. Tyto charakteristiky mohou obstát např. ve srovnání s nejméně bezpečnostně-politickou krizí po skončení studené války, kterou byl proces rozpadu SFRJ a zejména pak vyhocení situace v Kosovu.

Pravděpodobnou událostí bylo vyhnání kosovských Albánců z jejich domovů, pravděpodobné byly i ztráty na jejich straně, ale i na straně mezinárodního společenství, které by je nemohlo nechat napospas jejich krutému osudu. Albánská komunita v Kosovu byla vystavena hrozbě (a to vědomé, intencionální hrozbě) ztrát svých domovů. Jestliže války na území někdejší SFRJ do té doby představovaly pro evropské členské státy NATO nepřímou hrozbu, pak stupňování etnického násilí v Kosovu se již mohlo změnit v přímou hrozbu. Nešlo by sice o vojenskou hrozbu, nicméně masový příliv kosovských Albánců do Itálie, do SRN a do dalších zemí by mohl vážně ohrozit jejich každodenní život.

V době rozhodování o akci Spojenecká síla se o této hrozbě příliš nehovořilo, o to ceněnější je přímé vyjádření K.-H. Kampa, vedoucího oddělení pro zahraniční a bezpečnostní politiku Nadace Konrada Adenauera, že „konflikt se dotkl základních zájmů evropských spojenců a v první řadě pak Německa, neboť každé zhoršení situace na Balkáně znovu nastolovalo otázku uprchlíků. Stalo se smutnou ironií osudu, že letecké údery NATO vedly k ještě větším surovostem Srbů v Kosovu, a tím zahájily novou, netušeně velkou vlnu uprchlíků.“¹⁵

Základním charakteristikám dokumentu ÚZSI odpovídá i to, že jak na straně kosovských Albánců, tak na straně západoevropských zemí by v případě dovršení záměrů Miloševićova režimu byly ztráty – ztráty na životech, na majetku, na klidu atd. Situace se vyznačovala i neurčitostí; nikdo nemohl přesně říci, jak se bude celá situace vyvíjet a jak velké budou ztráty. Zásah NATO v Kosovu byl však spojen s řadou rizik. Šlo především o jeho konkrétní formu. Kdyby se NATO bývalo omezilo jen na diplomatický nátlak a vyloučilo by vojenský zásah, pak by podstoupilo riziko, že Miloševićův režim by pod zástěrkou jednání dál pokračoval ve své represivní politice v Kosovu. Vojenský zásah byl zase spojen s rizikem zhoršení vztahů se dvěma stálými členy Rady bezpečnosti OSN

a případného zhoršení prestiže Severoatlantické aliance v očích větší či menší části mezinárodní veřejnosti.

Prvek pravděpodobnosti ve vztahu hrozba – riziko

Za diskutabilní lze však označit rovnici rizika (*risk equation*) vyjádřenou poměrem hrozba x zranitelnost/protiopatření x hodnota a zejména pak navazující závěr, že „*riziko je pravděpodobnost, že daná hrozba způsobí v předem stanovené míře poškození konkrétní chráněné hodnoty nebo zájmu jistého subjektu. Riziko je odvozenou, kvantitativní dimenzí hrozby, tj. jeho signifikací.*“ Pokud znovu připomeneme jaro roku 1941, vidíme, že fašismus byl pro tehdejší Jugoslávii podstatně menší hrozbou než pro ČSR v roce 1939. Ona „*pravděpodobnost, že daná hrozba způsobí v předem stanovené míře poškození konkrétní chráněné hodnoty nebo zájmu jistého subjektu*“, byla na podstatně nižší úrovni než předtím v ČSR. Ale jen do oné osudové noci z 26. na 27. 3. 1941, kdy skupina důstojníků pod vedením generála B. Mirkoviće provedla vojenský převrat. Riziko, které podstoupili, bylo výsledkem jejich rozhodnutí, nebylo „*kvantitativní dimenzí hrozby*“.

Nový rámec bezpečnostních studií

Velmi inspirativní v tomto směru je nedávno zveřejněná kniha, kterou její autoři Barry Buzan, Ole Waever a Jaap de Wilde nazvali *Security, A New Framework for Analysis*. Zdůrazňují v ní, že základní hodnotou bezpečnosti¹⁶ je přežití daného referenčního objektu, kterým nejčastěji je stát a jeho hlavní složky (vláda, území a společnost) a který čelí existenční hrozbě. Hrozbu přitom jednoznačně vymezují jako vnější činitel, jenž působí nezávisle na státech či vládách. Jde tedy o jasné oddělení objektivního faktoru (hrozby) od subjektivního faktoru (způsobu, jakým se hrozbě čelí). Tomuto přístupu ostatně odpovídá i zkušenost z kosovské krize, kde ve vztahu k referenčnímu objektu, kterým bylo Kosovo, se činitelem bezpečnostní politiky stalo NATO. Dospělo k závěru, že chování Miloševićova režimu a jeho exponentů v Kosovu bylo hrozbou nejen pro albánskou komunitu, ale i pro stabilitu Balkánu a pro evropskou bezpečnost. Přijalo rozhodnutí zasáhnout a vzalo na sebe rizika spojená s tímto zásahem i s jeho konkrétní podobou.

Význam pro praktickou politiku

Zmínění autoři se svým pojetím liší od tradičních bezpečnostních studií a svůj přístup sami vymezují jako radikální konstruktivistický přístup k bezpečnosti a k hrozbě jako k její ústřední otázce. Přikládají velký význam aktivní úloze daného subjektu, kterým nejčastěji bývá stát a jmenovitě pak jeho vláda. Stejně tak jím ale může být mezinárodní organizace (dnes zejména OSN, NATO, Evropská unie /EU/), odbojová organizace (např. Kosovská osvobozenecská armáda /UCK/) nebo zájmové či lobbyistické uskupení, včetně organizací mezinárodního organizovaného zločinu. Tento subjekt nabude přesvědčení, že dosavadní vývoj nebo jev představují hrozbu pro daný referenční objekt (může jím být nejen bezpečnostní společenství, stát, národnostní menšina, zájmové uskupení, ale i systém hodnot), v jehož zájmu jedná. Přijímá mimořádná opatření, mobilizuje síly, přestává se řídit dosud dodržovanými pravidly hry. Tím se z něho stává tzv. *securitizing actor*, tedy činitel bezpečnostní politiky, a pokud mezi těmi, jejichž jménem jedná, najde příznivou odezvu, nebo dokonce podporu, nastává tzv. *securitizace problémů*.

Významným závěrem citovaných autorů je, že analýza hrozby vůči danému referenčnímu objektu a reakcí činitele bezpečnostní politiky může pomoci k lepšímu pochopení způsobů jednání mezi jednotkami. Navíc v ní spatřují možnost, jak se vyhnout eskalacím a jak od začarovaných kruhů směřovat ke kontrolovaným/řízeným bezpečnostním komplexům a popřípadě i k bezpečnostním společenstvím.¹⁷ Zároveň s tím upozorňují na odpovědnost toho, kdo se cítí ohrožen a jedná tak, aby hrozbě čelil, čímž více či méně ovlivňuje další vývoj mezinárodního bezpečnostního prostředí.¹⁸ Tak se ukazuje, že vymezení rozdílů mezi pojmy hrozba a riziko může mít svůj význam i pro praktickou politiku. Vyplývá

z něho odpovědnost činitelů bezpečnostní politiky vůči referenčním objektům, jejichž zájmy se zaštiťují a navíc jimi zdůvodňují své jednání. Tito činitelé přijímají důležitá rozhodnutí, kterými mohou vážně, nebo dokonce osudově ovlivnit další život všech těch, kteří tvoří referenční objekt. Proto by se neměli takřkajíc schovávat za objektivní charakter rizik, která se objevila zároveň s danou hrozbou. Měli by naopak jasně říkat, jak se rozhodovali, proč a v jakém rozsahu daný jev nebo vývoj považovali za hrozbu. Stejně tak by měli říci, kterým rizikům se chtěli vyhnout, protože se obávali jejich neúnosnosti, a která naopak podstoupili, protože je považovali za méně nebezpečná.

2. NEJVÁŽNĚJŠÍ HROZBY PRO ZEMĚ V EUROATLANTICKÉ OBLASTI

Vojenské hrozby

Referenčními objekty vojenských hrozeb nadále zůstávají zejména státy nebo geograficky jasně vymezená bezpečnostní společenství (např. NATO). Roli *securitizing actors* nejčastěji hrají vlády nebo rozhodovací orgány bezpečnostních společenství (např. rozhodnutí NATO o uskutečnění akce Spojená síla na jaře roku 1999).

Ozbrojená agrese

Vývoj od roku 1949 ukázal, že agrese proti členskému státu NATO představuje neúnosné riziko nikoli pro spojenecké státy, ale především pro případného agresora. Ten by totiž musel podstupovat riziko odvety, která by byla mnohem silnější než jeho úder. Ztráty na jeho straně by byly mnohem vyšší než zamýšlené zisky. Z tohoto negativního vymezení vyplývá pozitivní závěr, že hrozba agrese vůči členským státům NATO je dnes téměř zanedbatelná.¹⁹

Proliferace zbraní hromadného ničení²⁰

Proliferace ZHN působí ve dvou hlavních směrech. Prvním z nich je vývoz a rozšiřování zařízení, technologií a know-how potřebných k výrobě jaderných, chemických, biologických a bakteriologických zbraní nebo řízených střel. Druhým směrem je tajné a pokoutní úsilí některých států o dosažení schopnosti vyrábět tyto zbraně. Jde zejména o vyspělé štěpné materiály,²¹ termojaderné zbraně, radioaktivní materiály,²² chemické zbraně,²³ biologické zbraně.²⁴ Zvláště obávanou hrozbou je šíření nosičů, zejména pak balistických řízených střel, které zbraním hromadného ničení dávají maximální vojenské, strategické i psychologické účinky. Největší znepokojení vyvolávají ambice a programy Iráku, Íránu a KLDR. Zdrojem obav je i nedostatečná kontrola potenciálu na území bývalého SSSR, kde hrozí nejen nelegální vývoz již vyrobených materiálů či jejich nosičů, ale též možný přechod zkušených odborníků právě do těch zemí, které chtějí vybudovat vlastní jaderný potenciál. Situaci těch, kdo se chtějí zmocnit jaderného know-how, usnadňuje i stále větší dostupnost informací o technologiích spojených s výrobou těchto zbraní.

Regionální konflikty

Podceňovat nelze ani hrozby vojenských konfliktů, které mohou propuknout na relativně odlehklých místech světa, daleko od euroatlantické oblasti. Takové konflikty mohou však rozbít regionální rovnováhu a v případě dalšího šíření mohou negativně ovlivnit i globální bezpečnostní situaci. Přestože se odehrávají „na periferii, ohrožují bezpečnost Západu, neboť jejich hromadný dopad může zničit celou stavbu stávajícího bezpečnostního uspořádání“.²⁵

Politické hrozby

Jeich referenčním objektem nadále zůstávají státy, vedle nich však do popředí vystupují hodnoty mezinárodního společenství. Proto v zájmu ochrany hodnot mohou *securitizing actors*, jimiž jsou nejlivnější světoví hráči (zejména USA, NATO a Evropská unie), vystupovat na ochranu jiných států nebo ohrožených komunit uvnitř států.

Velmi závažnou hrozbou se stal *mezinárodní organizovaný zločin a terorismus*.²⁶ Teroristé velmi často zakrývají své skutečné úmysly a v zájmu dosahování politických cílů se uchylují k nepřímé strategii. Usilují o destabilizaci států a o narušení jejich systému bezpečnosti. Naléhavé jsou i hrozby vyplývající z *existence nebezpečných diktátorských režimů*, z nichž některé jsou silně vyzbrojeny konvenčními zbraněmi. Takové režimy jsou hrozbou pro své sousedy, pro regionální stabilitu, pro nerušený pohyb strategicky významných surovin a zdrojů energie. Mohou ohrozit ekonomické zájmy řady států i mezinárodní stabilitu. Podceňovat nelze ani *hrozby vyplývající z rozsáhlého porušování lidských práv* v některých zemích nebo oblastech světa, které pak OSN může označit za „*hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost*“. Příkladem jsou události v Somálsku, které tak označila rezoluce OSN č. 794 z prosince 1992.²⁷

Ekonomické hrozby

Jejich referenčními objekty jsou ekonomické zájmy států a mezinárodních ekonomických a obchodních uskupení (EU, NAFTA a další), přičemž jejich vlády, respektive rozhodovací a výkonné orgány hrají roli činitelů bezpečnostní politiky.

O ekonomických hrozbách se většinou hovoří spíše ve všeobecné rovině. To znamená rovinu negativních výsledků nebo tendencí, které by se mohly stát hrozbami. Především je to nestabilita světových trhů. Další hrozbou by se mohla stát nerovnoměrnost mezinárodního ekonomického vývoje, která na globálním trhu generuje více poražených než vítězů.²⁸ Nejzávažnější a přitom nejobtížněji zjištělnou a zvladatelnou ekonomickou hrozbou představuje propukání ekonomických krizí, jejichž důsledkem bývají sociální otřesy a politická nestabilita. Tyto krize propukají v nejrůznějších částech světa, nežádka se opakují, šíří se do dalších oblastí, a proto „*by měly být pojímány jako bezpečnostní problémy*“.²⁹

Vzhledem k významu ekonomických hrozeb je důležité propojení bezpečnostních studií se studii v oblasti mezinárodní politické ekonomie.

Ekologické hrozby

Jejich referenčním objektem je životní prostředí na Zemi a v jejích jednotlivých regionech, roli *securitizing actors* hrají především ekologické organizace. Těm se dosud daří otázku životního prostředí politizovat, méně úspěšné jsou při její *securitizaci*. Zatím se nedospělo k vytvoření globálního systému péče o životní prostředí, hlavní pozornost se soustřeďuje na regionální přístupy a aktivity.

3. NEJVÁŽNĚJŠÍ BEZPEČNOSTNÍ RIZIKA

Bylo by přesnější charakterizovat rizika nikoli podle toho, s jakými rozhodnutími jsou spojena, nýbrž podle toho, jakých nástrojů se týkají. Co to znamená pro oblast bezpečnostní politiky? Právě v této oblasti mají velký vliv tzv. strategická rozhodnutí. Ta bývají zakotvena v dokumentech typu Bílé knihy, v dlouhodobých plánech modernizace ozbrojených sil či nákupu zbraní a zbraňových systémů, někdy padají v krizových nebo vypjatých situacích, které vyžadují neprodlená řešení (kubánská krize, tzv. krize euroraket, zásah NATO v Kosovu atp.). Jde o strategická rozhodnutí, která přijímají političtí činitelé na nejvyšší úrovni a která se svým dopadem týkají vojenských nástrojů bezpečnostní politiky. Rozhoduje se buď o jejich použití, nebo o jejich budoucí podobě a povaze.³⁰

Vojenská rizika

Do této skupiny rizik můžeme řadit ta, která se přímo týkají ozbrojených sil jako hlavního nástroje bezpečnostní politiky. Ve vztahu k hrozbě agrese můžeme o rizicích obecně hovořit v tom smyslu, jak se této hrozbě čelí, jaká opatření se přijímají. Rizikem může být podceňování nebezpečí agrese a z toho vyplývající pasivita nebo nedostatečná, polovičatá opatření.³¹

K dalším vojenským rizikům patří zejména to, že konkrétní podoba a průběh vojenského zásahu se musejí přizpůsobit politickým zájmům a rozhodnutím. Jako příklad lze uvést akci Spojenecká síla, kdy v důsledku povýšení bezpečnosti vlastních pilotů na prioritu číslo jedna bylo nutné bombardovat pozemní cíle z velkých výšek. To někdy vedlo k nepřesnostem a k zasažení nesprávných cílů (např. konvoje uprchlíků). V tomto případě tedy vojenští činitelé NATO byli postaveni před nutnost podstoupit riziko větší či menší diskreditace zasahujících ozbrojených sil a jejich velitelů.

V obecné rovině je nutné se zmínit také o rizicích spojených s nasazováním ozbrojených sil mimo vlastní území, a to včetně akcí pod záštitou OSN. Jde zejména o to, že se tyto síly mohou stát terčem útoků gerilových uskupení.

V konkrétnější rovině České republiky a její armády jde zejména o riziko zaostávání za armádami NATO v oblasti bojové přípravy, zvláště pak ve zvládání technologií nezbytných k úspěchu v moderním konfliktu. Dále je to riziko nedostatečné připravenosti Armády České republiky k obraně vlastního území, a to zejména v důsledku dlouhodobého přeceňování významu akcí v zahraničí a podceňování možnosti přímého vojenského ohrožení územní celistvosti státu.

Politická rizika

V politické oblasti jsou nejnaléhavější a nejdůležitější rizika spojena s rozhodováním, jak se zachovat ve vztahu ke krizím v nestabilních částech světa,³² které mohou ohrozit i evropskou bezpečnost. Mezinárodní organizace (především NATO) pak zvažují, co je menším rizikem. Na jedné straně to může být nečinnost vyplývající z nerozhodnosti v přístupu k regionálním krizím, které propukají zdánlivě daleko, ale svým dopadem mohou nakonec ohrozit stabilitu v celé Evropě. Na druhé straně je pak riziko, že takový přístup si diktátorské režimy vysvětlí jako potvrzení beztrestnosti svého jednání. Jejich agresivita může dále narůstat a ještě více ohrožovat mezinárodní stabilitu a bezpečnost.³³ Nicole Gnesotto, ředitelka Ústavu bezpečnostních studií Evropské unie, při hodnocení problematiky diktátorských režimů připomíná odpovědnost USA, Velké Británie a Francie, tedy tří jaderných států a tří stálých členů Rady bezpečnosti OSN. Jejich rozhodování je podle jejího názoru o to náročnější, že „v současném posunutém světě riskují neschopnost, pokud se budou důsledně řídit právem, a zároveň se dostávají do rozporu s právem, pokud se jednostranně zastanou obětí“.³⁴

Rizika politického charakteru můžeme spojovat také s rozhodováním o dalším rozšiřování NATO a EU. Jde zejména o možné důsledky přijetí nebo naopak nepřijetí zemí, které mají o vstup do euroatlantických struktur eminentní zájem. Na jedné straně NATO a EU musejí zvažovat riziko, že např. přijetím Rumunska či Albánie by se otevřely zemím s velkým množstvím vážných vnitřních problémů. Na druhé straně by odmítavým rozhodnutím mohly vyvolat zklamání a rozčarování, jež by mohla vyústit až v oslabení prozápadní orientace těchto zemí.

Ekonomická rizika

Z hlediska globální bezpečnosti jde o rizika spojená s chybnými makroekonomickými rozhodnutími, jež mohou vyústit v závažné neúspěchy ekonomických strategií.³⁵ V krajním případě by mohlo dojít i k velkým politickým otřesům, které by mohly vést až k nestabilitě. Z hlediska bezpečnosti jednotlivých států a zejména pak nových členských států NATO je třeba upozornit na rizika spojená s nezbytnou modernizací výzbroje. Jedním z krajních rizik může být minimalismus – podcenění tohoto úkolu a následné zaostávání armád těchto zemí nejen ve srovnání s armádami NATO, ale i s těmi armádami, které by se mohly stát jejich protivníky v případném ozbrojeném konfliktu. Druhou krajností tohoto rizika je maximalismus – rozsáhlá modernizace, která by svými náklady mohla přesáhnout ekonomické možnosti, a tím poškodit ekonomické zájmy státu. Dalším ekonomickým rizikem při modernizaci je nevyváženost – tzn. preferování jednoho druhu

ozbrojených sil na úkor jiných. Např. v Armádě České republiky se od poloviny 90. let v důsledku programu L 159 a záměru na zakoupení moderních nadzvukových letadel hovoří o preferování letectva na úkor pozemního vojska. Rizikem je rovněž pořízování vojenského materiálu nárázově, tedy na základě toho, kdy a v jakém objemu jsou k dispozici peníze.³⁶

* * *

Na základě výše uvedených skutečností je možné dospět k závěru, že hrozba je něco, co existuje objektivně, zcela nezávisle na jednání a chování jak referenčního objektu, tak i securitizujícího aktéra. Může jít buď o hrozbu záměrnou (odvíjející se od záměru konkrétního subjektu, ať už státu, organizace, skupiny, nebo jednotlivce), nebo nezáměrnou (jejím původcem mohou být přírodní jevy – záplavy, sucha, sopečná činnost atd.). Nejčastějším referenčním objektem hrozby jsou životní nebo strategické zájmy státu. Mohou jím však být také zájmy bezpečnostních společenství a – jak ukázala akce Spojenecká síla – také jimi sdílené hodnoty. Hrozba existuje nezávisle na vůli toho, kdo je ohrožen, staví jej před nutnost rozhodnout, jak se zachovat.

Naproti tomu riziko se vztahuje k rozhodování a jednání toho, kdo je něčím ohrožen, kdo čelí nějaké hrozbě. Pojem riziko bychom neměli používat pro označení něčeho, co vůbec nemůžeme ovlivnit. Měli bychom jej používat pouze pro to, co můžeme ovlivnit, o čem můžeme nějakým způsobem rozhodnout. Riziko je spojeno s tím, jak se daný subjekt tváří v tvář hrozbě zachová, jaké rozhodnutí přijme. Riziko na sebe bere tedy *securitizing actor* ve jménu referenčního objektu, a tím dává najevo, co je ochoten podstoupit, co vše takřikajíc vsadí do hry.

Riziko je vlastně opakem zájmu. Při hodnocení rizik by se tedy mělo zvažovat, jaký je v dané situaci zájem, za jakou cenu ho lze dosáhnout a co by jej naopak mohlo nejvíce ohrozit.³⁷ V oblasti bezpečnostní politiky se rizika mohou pohybovat v rozmezí od podcenění hrozby³⁸ přes nečinnost či rezignantství³⁹ až po *securitizaci*, jejímž výsledkem může být přehnaná reakce vyúsťující v bezpečnostní dilema a v začarovaný kruh bezpečnost – nebezpečnost.⁴⁰

Autor tohoto příspěvku si je vědom, že po prostudování citovaných pramenů dospěl k některým závěrům, které se více či méně odlišují od dosavadního způsobu výkladu a používání. Přesto, nebo možná právě proto je předkládá k odborné diskuzi, i s vědomím, že budou převládat kritické a odmítavé názory. Každá reakce bude však přínosem do diskuze, v níž by mělo jít o vyjasnění pojmů v zájmu jejich náležitosti a – pokud možno – jednoznačného používání.

¹ Blíže viz Petit Larousse en couleurs. Paris: Librairie Larousse, 1980, s. 574.

² To se stalo např. v Turecku, kde cenou za takové riziko podnikatelů byly tisíce zbytečně zmařených lidských životů při zemětřesení na podzim roku 1999.

³ V České republice jsou to zejména řeky Morava, Orlice, Jizera, což se projevilo především při povodních v létě 1997, v létě 1999 a na jaře 2000.

⁴ Jako příklad mohu uvést park u Hlavního nádraží v Praze, kam nočním vlakem přijede atraktivní žena. Jejím nejvyšším zájmem je, aby se bez úhony dostala domů. V rozporu s tímto svým zájmem jedná v tom případě, pokud zvolí cestu pešky parkem. Podstupuje totiž velké riziko přepadení, oloupení, znásilnění. Hrozbu pro ni představují kriminální individua v parku, která tam působí nezávisle na její vůli a na jejích přáních. Rizikem pro ni je pak cesta tímto parkem v nočních hodinách. Pokud si však vezme taxi, pak se této hrozbě vyhne a podstupuje mnohem menší riziko, kterým je to, že jí pražský taxikář může za svezení napočítat víc, než odpovídá skutečnosti. Je na ní, aby zvážila, které riziko je menší.

⁵ Např. odpískání pokutového kopu ve fotbale představuje pro brankáře hrozbu, že dostane gól. Protože je jeho zájmem nedostat gól, musí se nějak rozhodnout a potom musí něco učinit. Po zápase to komentuje slovy: „Risknul jsem skok k levé tyči a ono to vyšlo, gól jsem nedostal!“

⁶ Lékař nabádá člověka ohroženého infarktem nebo mrtvicí k tomu, aby přestal kouřit a pít alkohol. Pokud pacient bude nadále holdovat cigaretám, alkoholu a popřípadě i tučným jídlům, pak podstupuje riziko, že dále zhorší svůj zdravotní stav až do té míry, že může zemřít. I v tomto případě záleží jen na něm, zda bude nadále podstupovat uvedená rizika.

- ⁷ Viz *Vivre avec le risque*. Le Monde, 15. 8. 2000, s. 11.
- ⁸ Šesták, M. – Tejchman, M. – Havlíčková, J. – Hladký, L. – Pelikán, J.: *Dějiny jihoslovanských zemí*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1998, s. 440.
- ⁹ *Livre Blanc sur le Défense*. Paris: Ministère de la Défense, 1994, s. 17.
- ¹⁰ *The Strategic Defence Review*. London: The Stationery Office, 1998, s. 5.
- ¹¹ Tamtéž.
- ¹² Viz Politi. Alessandro: *European security: the new transnational risks*. Paris: Institute for Security Studies Western European Union, October 1997.
- ¹³ Viz tamtéž, s. 69.
- ¹⁴ Viz *Riziko a hrozba jako klíčové konceptuální pojmy*. Praha: ÚZSI, 2000, s. 9–10.
- ¹⁵ Kamp, K.-H.: *L'OTAN apres le Kosovo: ange de paix ou gendarme du monde? Politique étrangere*, 2/99, s. 255.
- ¹⁶ Viz Buzan, Barry – Waever, Ole – Wilde, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis*. Colorado, 1998, s. 21.
- ¹⁷ Viz tamtéž, s. 203–206.
- ¹⁸ Viz tamtéž, s. 40.
- ¹⁹ Např. již vzpomínaná SDR to ve své článku 3 vyjadřuje slovy: „Velká Británie ani západní Evropa dnes nejsou vystaveny přímé vojenské hrozbě.“ (SDR, s. 5.) Bílá kniha o obraně Francie zdůrazňuje, že „poprvé ve svých dějinách Francie nečelí v blízkosti svých hranic žádné přímé vojenské hrozbě.“ (BKFR, s. 7.) Nová strategická koncepce NATO schválená na washingtonském summitu uvádí, že „rozsáhlá konvenční agrese proti Alianci je velmi nepravděpodobná“ (článek 20). I když přitom nevylučuje, že v dlouhodobější perspektivě by se taková hrozba mohla objevit.
- ²⁰ V tomto směru se autor poněkud liší od Nové strategické koncepce NATO, podle níž šíření NBC a jejich nosičů „zůstává předmětem vážného znepokojení“. Je však přesvědčen o tom, že původcem vážného znepokojení může být právě hrozba.
- ²¹ Pro získání štěpných materiálů stačí minimum jaderných zkoušek, vyžadují však vysokou technologickou vyspělost a mohou přesáhnout i hodnotu 100 kt.
- ²² Tyto systémy mohou být vyrobeny beze zkoušek, jsou určeny spíše k vyvolávání strachu než k ničení.
- ²³ Pořízení chemických zbraní je nejméně nákladné a nejméně náročné.
- ²⁴ Biologické zbraně představují velkou hrozbu pro toho, proti komu by mohly být namířeny, ale i velké riziko pro toho, kdo by po nich sáhl, neboť při jejich nasazení nikdy nelze přesně předvídat jejich účinky ani v čase, ani v prostoru.
- ²⁵ Carr, F.– Ifantis, K.: *NATO in the New European Order*. London: Macmillan, 1996, s. 52.
- ²⁶ Autor přitom připouští, že lze diskutovat o tom, zda mezinárodní organizovaný zločin je jen politickou hrozbou. Pro jeho zařazení do této kategorie hovoří skutečnost, že se zaměřuje především na politické cíle.
- ²⁷ To, co se dělo v Somálsku nebo popřípadě v jiné zemi, kde jsou vážně porušována lidská práva, tedy není rizikem, nýbrž hrozbou. Rizikem jsou situace, které mohou nastat poté, kdy zareaguje mezinárodní společenství. Proto např. *Strategic Survey 1999/2000* uvádí, že rizika zásahu ve Východním Timoru byla zmírněna tím, že indonéská vláda vyjádřila souhlas s rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN.
- ²⁸ Např. Bílá kniha o obraně Francie v této souvislosti upozorňuje, že k roku 2015 klesne podíl obyvatelstva vyspělých zemí z dnešních 16 % na pouhých 13 %. Dále připomíná, že 20 % nejbohatších zemí světa spotřebovává 82 % celosvětových příjmů, zatímco 20 % nejchudších zemí se musí spokojit s pouhým jedním procentem. Varuje před hrozbou „fatální trhliny“ ve světovém ekonomickém vývoji, jejímž výsledkem by bylo rozdělení světa do tří oblastí – na bohaté země, nárazníkovou zónu a oblasti bídy. – Viz *Livre Blanc sur la Défense*, cit. dílo, s. 11.
- ²⁹ Gasteyer, C. : *Security in the 21. Century: Trends and Perspectives*. Geneva, 1999, s. 60.
- ³⁰ V posledních letech se často používá také výraz „rizika chybných strategických rozhodnutí“. Ten ale můžeme užívat téměř pro všechny oblasti – pro ekonomickou, politickou, sociální, ekologickou, bezpečnostní a další. Přitom k chybným strategickým rozhodnutím může docházet jak v národním, tak i v nadnárodním rámci. Jako příklad mohu uvést rozhodnutí české vlády dokončit stavbu Jaderné elektrárny Temelín (JETE). Je to každopádně rozhodnutí strategického charakteru a významu. Jeho kritici však varují před řadou rozmanitých rizik. V politické oblasti je to zhoršení vztahů s Rakouskem, v ekonomické oblasti obrovská investiční nákladnost a nejistota navrátnosti vložených peněz, v sociální oblasti nárůst nezaměstnanosti v oblasti Severočeského hnědouhelného revíru, ekologická rizika jsou spojena především s bezprostředními dopady na životní prostředí v okolí JETE a bezpečnostní rizika pak s hypotetickou možností selhání techniky či lidského činitele.
- ³¹ Jako příklad mohu připomenout rizika, která na přelomu 30. a 40. let podstoupil J. V. Stalin a v jejichž důsledku byl tehdejší SSSR zcela nepřipraven na německou agresi.
- ³² Příklad Bosny ukázal, že masové porušování lidských práv a především masové uprchlictví mohou způsobit vážné problémy v zemích, do nichž se běženci uchylují, a mohou ohrozit politickou stabilitu sousedních zemí.
- ³³ V tomto směru by jako odstrašující varování všech diktátorů mohla vyznít rozhodnost NATO projevená akcí Spojenecká síla. Tato akce by svým dopadem mohla snížit i práh rizik, která mohou podstupovat diktátorské režimy.
- ³⁴ Gnesotto, Nicole: *La sécurité internationale au début du XXI.ème siècle*. In: RAMSES 2000, s. 203.

³⁵ Jejich důsledkem mohou být krize a sociální otřesy, k jakým v 90. letech došlo např. v Mexiku, v Brazílii, v zemích jihovýchodní Asie či v Rusku.

³⁶ Pak se stává, že se např. objedná simulátor, ale než skončí jeho vývoj a výroba, tak je přijato rozhodnutí, že se přestane používat zbraňový systém, pro jehož potřeby byl vyvinut. V případě vzdušných sil Armády České republiky to byl simulátor pro letouny Su-25, který vojáci dostali až v době, kdy již potřebovali trenážér na proudové letouny L 159.

³⁷ Např. zájmem francouzského ministra dopravy je, aby nespadol žádný další Concorde, a proto nepodstupuje riziko obnovení jejich letu do té doby, než se vše vyšetří a vysvětlí. Zájmem NATO bylo zastavit etnické násilí v Kosovu, které bylo nepřímou nevojenskou hrozbou pro jeho evropské členské státy, a proto podstoupilo riziko ozbrojeného úderu, které považovalo za nižší riziko než nečinnost.

³⁸ Podcenění hrozby se dopustil např. J. V. Stalin, když nedbal varovných signálů o přípravách Německa na vpád do SSSR v létě roku 1941.

³⁹ K rezignantství byl vývojem událostí po mnichovském diktátu donucen prezident E. Beneš.

⁴⁰ Blíže viz Evans, G.: *Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998, s. 494–495.