Články

OTÁZKY RACIONALIZACE TVORBY ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Vladimír Petr

Úkolem teoretické fronty je přispět k řešení problémů dalšího vývoje československé zahraniční politiky. Vycházejíc ze závěrů rezoluce listopadového pléna ÚV KSČ,[1]) vyjádřila federální vláda ve svém programovém prohlášení ze dne 30. ledna 1969 své odhodlání „provádět aktivní a iniciativní zahraniční politiku, která bude v maximálním souladu jak s našimi národními zájmy a potřebami, tak internacionálními závazky".[2])

Úkol zdokonalit, prohloubit a aktivizovat funkci naší zahraniční politiky má dvě základní složky: věcnou a metodickou. Splnění první z nich bude zejména v soudobých podmínkách kromě vytyčení základního programu i konkrétních úkolů vyžadovat dalších specifických analýz. Postupná normalizace vnitřních podmínek rozvoje bude mít zajisté svůj odraz i v oblasti politiky vnější. Vyjasnit si, jaké možnosti dává a jaké nároky na vnější vztahy státu klade rozvoj naší ekonomiky, kultury, vědy a techniky; jaké úkoly staví před naši zahraniční politiku postavení naší socialistické země v této vysoce exponované části Evropy a v dané komplikované mezinárodní situaci; jak dále přispívat k rozvoji vzájemné spolupráce s druhými socialistickými zeměmi; jaké možnosti aktivnějšího působení má Československá socialistická republika v problematice evropské bezpečnosti,[3]) v bilaterálních vztazích s některými kapitalistickými zeměmi — to vše by mělo být úkolem dalších studií a rozborů.

Tématem této práce je složka druhá — metodologické problémy celého komplexu tvorby zahraniční politiky, zejména problémy *racionalizace její tvorby.* V takovém kontextu vystupuje ovšem vlastní problematika československé zahraniční politiky pouze jako konkrétní aplikace, zatímco závěry této práce mají obecnou podobu.

Naše vlastní zkušenosti minulých let nám nejednou ukázaly, jak vážné důsledky má *subjektivismus* při tvorbě zahraniční politiky, jak oslabuje její účinnost, znehodnocuje její výsledky, jaké lidské, morální i materiální škody působí. Důsledky a účinky zahraničně politických aktů jsou často tak veliké, že

---

[1]) Viz *Hlavní úkoly strany v nejbližším období.* Rezoluce listopadového pléna ÚV KSČ, Rudé právo, 19. listopadu 1968, str. 4.

[2]) *Programové prohlášení federální vlády ČSSR* přednesené předsedou vlády ing. O. Černíkem 30. ledna 1969, str. 18.

[3]) Kupříkladu závěry karlovarské konference evropských komunistických a dělnických stran o otázkách bezpečnosti v Evropě v dubnu 1967 představují pro nás dosud otevřený dluh.

každé procento zvýšení racionalizace rozhodování tu přináší obrovské úspory hodnot. Nechť tedy tato práce je považována za dílčí příspěvek ke společné potřebě zdokonalit systém tvorby zahraniční politiky tak, aby umožňoval překonávat subjektivismus v rozhodování, aby vytvářel přímo institucionální, systémové záruky maximálního uplatňování objektivních kritérií a dával tak předpoklady k postupné vědecky podložené optimalizaci tvorby zahraniční politiky.[4])

Máme-li si blíže vyjasnit problematiku tvorby zahraniční politiky, vyžaduje to především vymezit roli objektivních a subjektivních faktorů v zahraniční politice.

Jestliže *objektivní faktory* jsou všechny ty, které působí nezávisle na subjektu tvorby zahraniční politiky, pak *subjektivními* nazýváme ty, které působí v závislosti na něm. Určit samotný *subjekt tvorby* zahraniční politiky vůbec a konkrétně v naší zemi není bez komplikací. Obecně platí, že jím jsou osoby, kolektivy, skupiny osob a instituce, které se podílejí na určování koncepce i konkrétním rozhodování o zahraniční politice. Jsou to tedy — máme-li na mysli Československo — především státní instituce: federální vláda, Federální shromáždění, president, ministerstvo zahraničních věcí a též i orgány národních republik. Při důsledném uplatňování vedoucí role komunistické strany má pochopitelně i v této oblasti klíčový význam funkce jejích vedoucích orgánů — z hlediska koncepce zejména sjezdu a ústředního výboru, z hlediska konkrétní politiky především předsednictva ústředního výboru a výkonného výboru. Důležitou složkou subjektů tvorby jsou pochopitelně i příslušná vědecká pracoviště, připravující rozbory i doporučení. Rozvoj socialistické demokracie rozšiřuje okruh subjektů tvorby dále. Vedle účasti orgánů a složek Národní fronty musí být tvorba zahraniční politiky i v jiných formách stále více záležitostí aktivní účasti samého lidu, pracujících, například prostřednictvím různých zájmových organizací apod. Důležitou a velmi odpovědnou roli v této souvislosti mají i pracovníci hromadných sdělovacích prostředků.

Vymezení subjektu tvorby zahraniční politiky je tedy poměrně široké a pružné. Navíc pak třeba konstatovat, že proces samostatné tvorby se velmi často neomezuje hranicemi vlastní země. Ne mnoho zemí je z hlediska svých zájmů a zejména reálných možností schopno obsáhnout globálně celou problematiku mezinárodních vztahů a ještě méně jich může v plném rozsahu své zájmy uplatňovat, ať už proto, že svým potenciálem nejsou s to příslušné nároky realizovat, či proto, že by se v příslušných interakcích dostaly do kolize s nároky mocensky fundovanějších zemí.[5])

---

[4]) Při studiu metodologických problémů čerpám jak z autorů socialistických, tak i z početnějších buržoazních. Zahraniční politika státu je pochopitelně politikou třídní. Zahraniční politika socialistických zemí proto nemůže *obsahově* přebírat závěry zahraniční politiky zemí kapitalistických. Nicméně soudím, že v oblasti *metodiky* je nejen možné, ale i užitečné vycházet z kritického přístupu k výsledkům studií i buržoazních teoretiků a praktiků. To platí, i pokud jde o některé aplikace kybernetiky ve společenskovědních disciplínách, mimo jiné i při analýzách zahraničně politického charakteru. Nakolik se v zahraničním tisku objevily narážky na to, že někteří českoslovenští publicisté přebírají západní snahy o jakousi kybernetizaci zahraniční politiky, poznamenávám, že by bylo nejen nevědecké, ale prostě směšné, snažit se nějak „automatizovat" tvorbu zahraniční politiky, snažit se tak nahrazovat stranické, třídní rozhodování. Avšak — jak bude ukázáno dále — tyto metody jsou důležitou pomůckou pro kvalifikovanější, hlubší, fundovanější rozhodování. A v tomto smyslu je třeba přivítat snahy o kritické využití všech zkušeností.

[5]) Nemám tu na mysli jen například takovou zemi, která je fakticky podřízena

Případ (v soudobém světě běžný), že vlastní tvorba zahraniční politiky není výlučnou záležitostí orgánů dané země[6]) a ve větší či menší míře je doplňována i nahrazována funkcí buď orgánů druhého státu či mezistátních, může mít několik variant:

— Nezřídka jde v pravém slova smyslu o nerovnoprávný vztah nadvlády, při němž mocensky fundovanější stát fakticky přebírá i podstatnou část tvorby zahraniční politiky a možnosti vlastní jsou vykázány do poměrně úzkých mezí.

— V některých případech vládnoucí kruhy samy rezignují z rozličných důvodů v širším či užším rámci na vlastní tvorbu zahraniční politiky a uplatňují v této sféře fakticky pouhou aplikaci zahraničně politické činnosti silnějšího partnera.

— V soudobém světě relativně vzácný je takový případ, že vedení země provádí vlastní politiku v otázkách jejího výlučného zájmu a ve všech těch sférách, kde existuje společná zainteresovanost několika zemí, uplatňuje právo rovnoprávně se podílet na společné tvorbě zahraniční politiky. Svou podstatou je tento vztah v souladu s postuláty socialistického internacionalismu. Jsem toho názoru, že proto Československo, řídíc se těmito principy, může a má aplikovat uvedené vztahy při tvorbě své zahraniční politiky. Jde i o to, že účinnost zahraniční politiky socialistických zemí ve světovém měřítku bude tím větší, čím více se bude obohacovat zkušenostmi a poznáním všech zúčastněných zemí, zkušenostmi odrážejícími v maximální míře složitou realitu mezinárodních vztahů i celý komplex zájmů a potřeb zemí světového socialistického společenství. V tomto směru je tedy úkolem naší zahraniční politiky, aby se naše podložené a zdůvodněné názory rovnoprávně podílely jak na komplexu analýzy, tak i vlastní tvorby společných směrů zahraniční politiky socialistických zemí a působily tu silou argumentu a vysokou úrovní poznání objektivní reality.

Objektivní faktory jsou jednak exogenní, jednak endogenní. K exogenním patří zejména poměr sil a utváření vztahů politických, ekonomických, vojenských, kulturních a ideologických v dané oblasti i v širším světovém kontextu, a to jak z hlediska daného stavu, tak i dlouhodobějších trendů, zahraniční politika jednotlivých partnerů, utváření dvoustranných i mnohostranných svazků atp. Z endogenních faktorů uveďme zejména oblast ekonomických, vědeckotechnických, politických, obranných, kulturních a jiných možností, zájmů a potřeb státu, jejichž realizace je spojena s vnějšími vztahy a které tedy ve svém souhrnu určují okruh potence a vnějších zájmů a potřeb vlastního státu.

Objektivní faktory určují tedy jak podmínky, situaci, v níž zahraniční politika působí, do níž vstupuje, tak i okruh vnějších potřeb země. Ve vzájemné interakci těchto faktorů se tak vymezuje okruh reálných možností. Pro oblast mezinárodních vztahů — jako ostatně pro celou oblast společenských vztahů — ovšem platí, že na rozdíl od přírodních jevů realizace možností neprobíhá ani náhodně ani automaticky, ale na základě jejich transformace do volních aktů lidí (osob, kolektivů lidí, společenských institucí, stran, tříd, národů, států a skupin států).[7])

Na nich spočívá vlastní tvorba zahraniční politiky, utváření její koncepce, vytyčení *cílů a záměrů,* přijetí těch či oněch *rozhodnutí* a pochopitelně reali-

---

zájmům jiné země — světové velmoci či určitého seskupení zemí. Mám na mysli například i běžný fakt, že v daném kontextu mezinárodních vztahů není malá země s to zajistit vlastními prostředky svou bezpečnost a uzavře proto s dalšími zeměmi obranný pakt. Vytvoření společných orgánů s určitými pravomocemi pak znamená, že v dané oblasti je část pravomoci (a to i pokud jde o příslušnou část tvorby zahraniční politiky) delegována na určitý společný, případně nadstátní orgán.

[6]) Ne pouze ve smyslu nezbytného ohledu na mezinárodní právo či objektivní realitu světa, ale přímo z hlediska vlastní tvorby zahraniční politiky.

[7]) Srovnej též A. V. Sergijev, *Nauka i vněšňaja politika.* (Roľ objektivnych i subjektivnych faktorov v meždunarodnych otnošenijach.) Znanie, Moskva 1967, str. 16—17.

lizace. Objektivní faktory se tedy podílejí na tvorbě zahraniční politiky nikoliv přímo, ale prostřednictvím faktorů subjektivních. Uplatnit se ovšem mohou dvojím, protikladným způsobem. Buď jsou poznány, pochopeny, a to jak z hlediska svých interakcí s druhými objektivními faktory, tak z hlediska svého vývoje v čase — a pak jsou dány předpoklady k tomu, aby faktor subjektivní působil v souladu s faktory objektivními. Anebo jsou příslušnými subjekty ignorovány, nesprávně interpretovány či nedoceněny a pak se příslušný volní akt subjektu dostává s objektivními faktory do rozporu. Výsledkem střetnutí je pak podle charakteru a rozsahu předmětu této kolize buď dílčí neúspěch zahraničně politické akce, ztroskotání plánů a záměrů, neschopnost realizovat cíl — anebo má tato kolize dokonce katastrofické účinky. Trvalá či svým rozsahem zásadní neschopnost subjektu poznat a správně analyzovat objektivní faktory vyvolává nezbytnost zásadní změny koncepce a mohla by vést i k ochromení subjektu, resp. k jeho nahrazení subjektem jiným.[8])

Už z toho je zřejmá obrovská role subjektivních faktorů. Na nich závisí *poznání* objektivní reality, pochopení jednotlivých faktorů a jejich interakcí, zákonitostí, tendencí a trendů vývoje, poznání a *analýza* reálných *možností,* vytýčení takových *cílů,* které představují optimální realizaci potřeb v rámci objektivně existujících možností a konečně *realizace* vytyčených cílů adekvátními prostředky a metodami tak, aby zároveň zpětně ovlivnila vývoj objektivní reality žádoucím směrem. Subjektivní faktory tedy mají *určující význam* pro kvalifikovanost a úspěšnost celého procesu tvorby zahraniční politiky.

Jen dodatkem třeba poznamenat, že sám pojem subjektivní faktor je relativní. To, co pro jednu zemi, resp. pro jeden subjekt tvorby zahraniční politiky je faktorem subjektivním, to je pro jeho partnery na mezinárodní aréně — tedy pro jiné subjekty — faktorem objektivním.

Někdy se subjektivní faktor chápe pouze úzce — jako vliv morálních a psychických faktorů v zahraniční politice, *vliv osobností,* jejich profilu, povahy, temperamentu, duševní kapacity na utváření zahraniční politiky té které země. I když z tohoto úzkého pojetí subjektivních faktorů nevycházím, považuji za potřebné alespoň stručně se i jím zabývat.

V buržoazní publicistice se často setkáváme s přeceňováním tohoto faktoru. Některé práce zdůvodňují nezřídka i celá období vývoje, včetně zahraniční politiky, právě působením určité osobnosti, jejími osobitými vlastnostmi, postoji apod., a méně analyzují objektivní společenské determinování dané osobnosti.

Nicméně i při přeceňování faktoru osobnosti přinášejí takové práce nemálo pozoruhodných postřehů, politických závěrů a analýz. Připomínám v této souvislosti například celý bohatý rejstřík literatury o Johnu Fitzgeraldu Kennedym.[9])

Zejména představitelé behavioristické školy hledají v antropologických, psychologických a emociálních zvláštnostech osobností příčiny těch či oněch zahraničně politických pozic státu.

Snahy vysvětlovat změny politické linie především změnou osob a jejich

[8]) Chápej v široké škále možností: od výměny osob přes změnu systému tvorby, pád vlády, celého systému řízení — až k porážce daného státu.

[9]) Viz například A. M. Schlesinger jr., *A Thousand Days,* John Fitzerald Kennedy in the White House. H. M. Co., Boston 1965; G. C. Garndner, *The Quotable Mr. Kennedy.* Abelard-Schumen, New York, London, Toronto 1962; J. M. Burns, *John F. Kennedy,* A Political Profile, Harcourt, Brace and World Inc., New York 1961 atd.

osobními rysy se týkají pochopitelně i posuzování politiky socialistických zemí. Tak Kissinger charakterizuje postoj amerického tisku k nástupu aktivnější politiky mírového soužití ze strany SSSR v polovině padesátých let slovy: „Po dekádě sovětské neústupnosti byl tisk téměř jednomyslný v tvrzení, že sovětská politika vyzrála osobním šarmem jednoho muže."[10])

Marxistická publicistika se až dosud zabývala faktorem osobnosti v politické oblasti včetně zahraniční politiky poměrně málo. Naše publicistika posledních let má jen nemnoho prací, které se věnují, alespoň mimo jiné, funkci osobností při tvorbě zahraniční politiky.[11]) Přitom se zabývají pouze osobnostmi kapitalistického světa. A přece vývoj, kupříkladu v naší vlasti v posledních letech, velmi názorně ukazuje, jakou nepodcenitelnou roli při tvorbě politiky — vnitřní i zahraniční — hraje, a to i při nezměněném sociálně ekonomickém charakteru společnosti, případně v rámci téže komunistické strany, politický profil osobností především jako nositelů a mluvčích určitých společenských tendencí a trendů, jakou roli přitom hraje jejich charakter, povahové rysy a podobně.

V USA před časem vyšla publikace, která se atraktivním způsobem snaží přiblížit čtenáři profily „lidí u moci, jejich nejbližších pomocníků i lidský aspekt jejich institucionálních nástrojů".[12])

Zdá se logické, že tím spíše pro občana socialistické země by politický i osobní profil jeho vedoucích představitelů, jejich přístup, metody i formy účasti na tvorbě politiky neměl být zakryt anonymitou institucí. I to je nezbytné pro žádoucí vztah důvěry. To se ovšem pochopitelně netýká jen tvorby zahraniční politiky, dokonce ani především jí.

Pozoruhodný podnět maďarského autora k marxistickému studiu role osobnosti se nedávno objevil v sovětské literatuře. Klade požadavek „vypracovat takovou marxistickou teorii osobnosti, jež by odhalila zprostředkující články mezi partikulárním zájmem a zdánlivě ryze individuálními pohnutkami, právě tak jako mezi partikulárními zájmy a ideologií".[13])

■

Proces tvorby zahraniční politiky probíhá, schematicky vyjádřeno, ve *čtyřech stádiích:*

1. *Poznání* objektivní reality, tj. alespoň takového množství a kvality informací, které postačují k věrohodnému posouzení vlivu objektivních faktorů, jejichž analýza je nezbytná ke stanovení reálných možností.
2. *Analýza* objektivních faktorů z hlediska jejich vzájemných vztahů a vývojových tendencí.
3. Stanovení správných záměrů, vytyčení *cílů,* optimálního programu, koncepce — tedy *rozhodování.*
4. *Realizace* závěrů v praxi, splnění vytyčených úkolů, dosažení stanovených cílů.

---

[10]) H. A. Kissinger, *The Necessity for Choice,* Prospects of American Foreign Policy. Harper a. Brothers, New York 1960, str. 181—182.

[11]) Uveďme například J. Čierný, *Generál,* Svoboda, Praha 1967. J. Volek, *Meze odvahy,* politický profil J. F. Kennedyho, NPL, Praha 1965.

[12]) J. Kraft, *Profiles in Power,* A Washington Insight, The New American Library, New York 1966.

[13]) László Garayi, *Istoričeskij materializm i problema ličnosti,* Voprosy filosofii č. 9, 1968.

Kritériem účinnosti tvorby zahraniční politiky je poměr mezi reálnými možnostmi danými v podstatě výslednicí objektivních faktorů na jedné straně a mezi vytyčenými cíli a jejich realizací na straně druhé. Nedostatky v tvorbě zahraniční politiky se obvykle prakticky projeví až ve čtvrtém stádiu — při realizaci. To nezřídka vede příslušné složky subjektu tvorby k hledání příčin nedostatků právě v této realizační etapě. To je ovšem hrubý omyl, který zkresluje pohled na působení objektivních faktorů a brání odstranění chyb. Nedostatky mohou být ve skutečnosti v kterékoliv etapě a jedině důkladná analýza každé z nich umožní objevit chyby. Klasifikujeme-li například účinnost tvorby zahraniční politiky měrou, jíž se blíží optimálnímu řešení (= 100 %), je zřejmé, že nedostatky z dřívějších etap se v podstatě v plné míře přenášejí do stupňů vyšších a nedávají a priori možnost účinné nápravy. Je sice možná určitá korekce nedostatků způsobených v dřívějších etapách, ale nikoliv jejich plná kompenzace.[14]) Stejně tak sebekvalifikovanějším rozhodováním či přesnější realizací cílů už nelze kompenzovat původní nedostatky informací.

Každý případ neúspěchu či omezeného úspěchu při realizaci tedy vyžaduje nikoliv prostě kritizovat či podrobit rozboru například nedůslednost provedení, ale provést analýzu mnohem širší, odhalit, ve kterých složkách, na kterém stupni se vyskytly rozhodující chyby.[15])

Výsledná efektivnost tvorby zahraniční politiky je tedy *v zásadě* dána součtem efektivnosti jednotlivých etap. Proto je velmi důležité zajistit ve všech etapách procesu tvorby za daných podmínek optimální efekt a vybudovat takový systém, který by dával maximální garancie vysoké účinnosti tvorby zahraniční politiky v jednotlivých etapách a tím i v celém systému.

■

A nyní k jednotlivým složkám podrobněji:

Pravdivost poznání objektivní reality je požadavkem tím kategoričtějším, že složitost této reality a zejména vnitřních interakcí jejích složek se rapidně zvyšuje a tím lavinovitěji vzrůstá množství informací nezbytných k jejímu poznání. Přitom jsme si už ukázali, že každé procento snížení míry poznání se přenáší dále a nezbytně snižuje celkovou míru účinnosti tvorby.

Informace nemohou být nikdy zcela úplné. Není toho však ani zapotřebí. Jde o to, aby byly k dispozici především takové informace, které co nejúplněji charakterizují *povahu a vývoj* daného stavu. Přemíra informací, tedy jejich nadbytečný počet, většinou ztěžuje jejich zpracování a někdy dokonce odpoutává pozornost nesprávným směrem. Potřebujeme prostě takové informace a v takovém množství, aby v souvislosti se zkoumáním daného problému, o němž je třeba rozhodnout, se minimalizovala informační entropie.

To je, pravda, teoretický požadavek. V praxi to bývá složitější. Tak například záměry protivníka patrně nikdy nemohou být zcela jasné. Předpoklad racionálnosti jeho rozhodování se nemusí vždy splnit.

---

[14]) Tak například dosahuje-li množství a věrohodnost informací jen 60 % nezbytného stavu, nemůže to kompenzovat „správná analýza". Analýza vychází v tom případě z některých nepřesných, neúplných či dokonce chybných informací, a proto ani nemůže být správná. Naopak, nedostatky se dále přičítají.

[15]) Vrátíme-li se k našemu příkladu, kde jsme, pokud jde o úplnost a věrohodnost informací, dosáhli jen 60 %, je nepochybně relativně velmi dobrým výsledkem, když celková míra účinnosti neklesne pod 50 %.

Vybudování potřebného systému informací není pochopitelně jednoduché. Vždyť informační systém se nebuduje ad hoc ke každému řešenému problému. Informační soustava tvoří jakési trvalé zázemí — infrastrukturu, která musí být neustále pohotově pro řešení nejrůznějších případů. To vyžaduje vycházet z určitých obecných principů založených na analýze toho, a) jaké informace jsou nezbytné k rozhodování, b) jak zajistit systém permanentní aktualizace informací, c) v jaké podobě a podle jakého systému mají být informace ukládány z hlediska pohotové operační použitelnosti; d) jakýmsi syntetickým požadavkem je stanovit racionální tok informací tak, aby se pravdivá fakta dostávala v pravý čas k příslušným lidem.

Požadavek optimalizace tvorby zahraniční politiky v této složce tedy vyžaduje zabezpečit účinný systém sběru a třídění informací, jejich dokumentace, možnosti vybavovat je, doplňovat a v různých variantách zpracovávat. V tom jsou u nás dosud velmi vážné nedostatky, které se v minulých letech spíše prohlubovaly, než odstraňovaly. Sběr a zpracování informací představuje činnost zdánlivě nepolitickou, nudnou, a proto se provádí víceméně nahodile, nesystematicky, nevědecky. Bylo by potřebné dosáhnout v této oblasti zásadního obratu, a to i s využitím moderní metodiky a techniky.

Je jistě otázka, nakolik by bylo racionální budovat nezávislý systém informací pro oblast vnějších vztahů. Pravděpodobně nejúčinnější by bylo, aby tento systém byl součástí jednotného systému státních informací, budovaného po celé linii státních orgánů.

Podobné systémy už ve světě existují. Tak kupříkladu v Sovětském svazu je na vysoké úrovni systém sběru a analýzy vědeckotechnických informací. Ve Spojených státech amerických nařídil 12. října 1965 president zavedení integrovaného programovacího plánovacího a rozpočtového systému (P.P.B.S.) v oboru exekutivy počítaje v to i státní department.[16])

Diebold hovoří též o úsilí vytvořit specifický programovací systém pro zahraniční věci (F.A.P.S.) s cílem shromažďovat všechny prameny o činnosti USA a jejich možnostech podle jednotlivých zemí, aby jak státní sekretář, tak i velvyslanci měli příslušné podklady pro řízení a kontrolu.[17]

Podle téhož autora byla zvláštní poradní skupina pověřena vyvinout ve spolupráci s různými ústavy, institucemi a kolektivy odborníků programovací, plánovací a rozpočtový systém (P.P.B.S.) pro státní department, a to tak, že v rozpočtovém roce 1969 má být úplný systém P. P. B. S. zaveden pokusně pro oblast Latinské Ameriky.[18])

Vliv nedostatků věrohodných informací na chyby zahraničně politické činnosti prostupuje celé dějiny mezinárodních vztahů. Řekněme si jeden příklad, který uvádí Diebold v citované stati: Poté co Hitler obsadil Porýní, Rakousko, pohraniční oblasti Československa a samo Československo, rozhodly se Spojené státy k politice neintervence proti těmto agresivním akcím. Autor uvádí, že k tomu vedly tři základní závěry:

1. že Hitler nemůže ohrozit Evropu, protože Německo nemá dost prostředků pro všeobecnou válku;

2. že však Hitler už má dostatek síly k tomu, aby intervence proti němu byla příliš nákladná;

---

[16]) Srovnej J. Diebold, *Computers, Program Management and Foreign Affairs*, Foreign Affairs, říjen 1966, str. 125.

[17]) Viz tamtéž, str. 128.

[18]) Tamtéž.

3. jakmile Hitler dosáhne splnění bezprostředních požadavků Německa, bude žít v míru se svými sousedy.

Autor uvádí, že první dvě teze byly učiněny na základě neadekvátních informací a vedly proto k zcela nesprávným závěrům.[19])

Nyní k problémům analýzy.

Správnost analýzy je za předpokladu potřebného množství a kvality informací klíčovou podmínkou dosažení vysoké účinnosti subjektivního faktoru. Předpokládá utřídit vzájemné vztahy faktorů, váhu a perspektivnost jednotlivých faktorů, určit správně trend dalšího vývoje a na základě toho prozkoumat posléze různé možnosti dalšího vývoje událostí i vlastního postupu.

Analýza má nesporně stále významnější roli a je jedním z nejdůležitějších předpokladů správného rozhodování. Přesto v minulých letech byla analytická činnost jako základ racionální tvorby naší zahraniční politiky výrazně podceňována. To pochopitelně vedlo i k oslabení účinnosti vlastního rozhodování, vlastní funkce a role naší zahraniční politiky.

Analýza má dva stupně:

a) Základní, dlouhodobá analýza prováděná především po linii vědecké fronty. Na základě systematického, dlouhodobého, koncepčního studia jevů v jejich historickém a logickém sledu má poznat zákonitosti jak mezinárodního vývoje vcelku, tak v jednotlivých oblastech a v jednotlivých problémech. Na tomto dlouhodobém studiu mezinárodně politických jevů zakládá tato složka analýzy příslušná doporučení, upozornění apod.

Na tomto úseku bylo už v Československu dosaženo určitých výsledků. I u nás se osvědčila metoda práce týmů. Zatím však vládne značná odtrženost této základní analytické složky od vlastní tvorby zahraniční politiky. Bylo by proto žádoucí i v této oblasti více využívat formy přímé společenské objednávky a na tomto základě přistupovat i k problému financování takového výzkumu.

Problematika základní, dlouhodobé analýzy, založené na vědeckém výzkumu, má svou vlastní logiku, která svou šíří daleko překračuje možnosti místa, které jí můžeme věnovat v tomto kontextu.

b) Více pozornosti budeme věnovat otázkám *operační analýzy,* která je těsněji spojena s vlastním procesem tvorby zahraniční politiky. Tato složka se v minulých letech stala postupně popelkou v našem systému tvorby zahraniční politiky. Samostatné studijní složky byly odbourány a byly dány do jediného komplexu s vlastní politickou operativou, resp. do podřízenosti operativě. To je velmi problematický krok. Přímé spojení operativy s analýzou má sice některé na první pohled atraktivní rysy, avšak dovedeno logicky do důsledků, má více momentů negativních než pozitivních. Analýza prováděná pod vlivem operativy přestane plnit svou objektivní funkci. Stává se víceméně účelovou záležitostí, která často spíše zdůvodňuje to či ono rozhodnutí, aniž zvyšuje jeho správnost a účinnost.

Profesor Elder[20]) nazývá analytické pracovníky pamětí, dlouhodobými předpovídači počasí, teoretiky a lidskými počítači státního departmentu, tím vším současně.[21])

V citované knize rozebírá charakter, význam, přední místo informační a analytické

---

[19]) Tamtéž, str. 131—132.

[20]) Robert E. Elder, profesor politických věd na Colgatské universitě, ředitel Colgatsko-washingtonské studijní skupiny.

[21]) R. E. Elder, *The Policy Machine,* The Department of State and American Foreign Policy, Syracuse University Press 1960, str. 45.

složky v americkém státním departmentu (viz zejména 3. kapitola knihy). Profesor Elder uvádí pět základních funkcí, které plní analytická složka. Jsou to:

1. Poplašná funkce — obrátit pozornost na situaci, která představuje potenciální ohrožení bezpečnosti státu.
2. Vyhodnocovací funkce, která předpokládá zejména třídění event. vyřazování jednotlivých informací.
3. Analytická funkce, vyžadující do hloubky zkoumat, co ten který poznatek znamená pro zájmy státu.
4. Shromažďovací funkce, tzn. účast na zpracování surových informací a doručení těchto informací tam, kde jsou potřebné.
5. Vnější funkce, předpokládající předávání názorů politicko-sociálně-ekonomického zpravodajství jiným agenturám zabývajícím se zpravodajskou činností.[22])

Vybudování samostatné analytické složky je nezbytným předpokladem opravdové racionalizace tvorby zahraniční politiky. Důležité ovšem je nejen opřít tuto činnost o vysoký mozkový potenciál kvalifikovaných lidí, ale zároveň postupně násobit možnosti lidských mozků využitím moderní techniky a metodiky analýzy. Jestliže jsme v souvislosti s oblastí sběru a zpracování informací kladli důraz například na použití výpočetní techniky, potom to pro oblast analýzy platí dvojnásobně. Povolaní autoři právem zdůrazňují, že „daleko významnější než pro zpracování informací je současná a budoucí role počítače v analýze, rozhodování a experimentování".[23])

Jedním z průvodních jevů našeho zaostávání ve vědeckotechnické revoluci je okolnost, že nemálo pracovníků v odpovědných funkcích se dosud dívá na využití moderní techniky ve společenskovědních oborech jako spíše na futurologický problém. Jedna z častých námitek při tom je, že například zahraniční politiku musí dělat lidé a nikoliv stroje. To je ovšem velmi primitivní nepochopení významu moderních metod, včetně matematických, a možností využití moderní techniky, včetně výpočetní.

Nelze dost zdůraznit ten fakt, že využití moderních metod včetně výpočetní techniky vůbec neznamená nahrazení lidského faktoru faktorem mechanickým, naopak, klade na lidský faktor daleko vyšší nároky. Nejen z hlediska intelektuálního, ale i z hlediska jeho morální úrovně. Využití moderních metod vůbec nevytváří nějaký universální lék, který by nahrazoval rozhodovací subjekt, ale naopak, vyžaduje od subjektu mnohem více. Zároveň ovšem podstatně zkvalitňuje přípravu jeho rozhodování. A to je to nejpodstatnější.

Stavět důraz na lidský faktor jako argument proti náležitému využití moderních vědeckých metod a moderní techniky vede ve skutečnosti k paradoxním důsledkům. Vždyť pohoršovat se nad tím, že by se snad mělo pracovat s „pouhým" modelem objektivní reality, vede fakticky k přímému experimentování s osudy lidí — statisíců i milionů, nehledě na obrovské důsledky materiální.

Modelování skutečně předpokládá pracovat se zjednodušováním nepřeberné složitosti objektivní reality. Pro vytvoření modelu vybíráme jen ty prvky a vztahy, které jsou určující pro řešení otázky, na niž hledáme odpověď. Pochopitelně i tento výběr může být ovlivněn subjektivním pohledem a mnoho tu záleží na náležité systematičnosti a odpovědnosti.

Model má svou strukturu (prvky, vzájemné vztahy) a chování (reakce na

---

[22]) Viz citované dílo, str. 45—46.

[23]) Srovnej R. L. Katz, K. E. Knight, W. E. Massey, R. L. Harlan, *The Computer in Your Future* ze sborníku The Nature and Scope of Management, Scott, Foresman and Co., USA 1966, str. 312.

vnější podněty). Takový model nám v přiměřené míře (dané věrohodností struktury modelu i poznání zákonitosti jeho chování) umožňuje studovat jeho dynamiku v různých a měnících se podmínkách. Na tomto základě pak lze prověřovat i různé varianty postupu.

A chtěl bych zdůraznit své přesvědčení, že každé modelování, které nám umožní, byť jen poněkud, zpřesnit, zkvalitnit rozhodování, včas a bez vážnějších důsledků především pro lidi odhalit slabiny předpokládaného řešení, včas se vyvarovat takového postupu, stojí za sebevětší námahu.

Úsilí, které se ovšem zatím věnuje pro adaptaci existujících metod modelování situací a jejich dynamiky (včetně metod matematických), je však dosud velmi malé a zejména se mu neposkytuje podpora příslušných orgánů a institucí.

Tím se ovšem dostáváme už na práh rozhodování a musíme se vrátit k některým problémům analýzy. Jedním z největších nebezpečí je tu zaujatost analýzy. Vlastní rozhodování je jasně účelovou záležitostí — to znamená, že sleduje určitý, především třídní zájem. Třídní přístup pochopitelně musí ovlivňovat i analýzu, pokud jde o její celkovou metodiku (musí především zkoumat poměr a rozestavení třídních sil). Musí však se přísně vyvarovat apriorních dedukcí, pracovat „sine ira et studio". Už proto je žádoucí oddělit analýzu od rozhodování.

Důležitou složkou analytické činnosti musí být rozbor záměrů i předpokládané reakce druhé strany, resp. druhých zemí, s nimiž se naše vlastní záměry dostávají do interakce. Z minulých let nám opět praxe poskytuje nemálo příkladů až udivujícího nedostatku tohoto klíčového článku analýzy. Příčiny bývají často ne tolik ve vlastní analýze, jako v podstatné informační entropii. Pravdivá analýza tu samozřejmě vyžaduje nanejvýš věrohodných informací včetně ověřených zpráv přímo od zdroje jejich vzniku.[24])

Produktem a vyústěním analýzy mají být už varianty možného vývoje a na tom základě i možného přístupu k řešení daného problému spolu s analýzou předpokládaných důsledků každého z nich. Porovnat jednotlivé varianty vlastního přístupu s různými možnostmi postupu protivníka patří mezi nejnáročnější prvky analýzy. A proto právě tato oblast vyžaduje promyšlenou metodiku, která by na minimum vyloučila subjektivistický přístup k hodnocení a zejména k následnému rozhodování.

Jednou z možných pomůcek je tu teorie strategických her.[25]) Je dostatečně známo, že matematický aparát teorie strategických her, zejména u her s nenulovým součtem výher, které mají v oblasti mezinárodních vztahů zvlášť velký význam, není ještě

---

[24]) Připomeňme si kupříkladu krizi v oblasti Blízkého a Středního východu na jaře 1967, kdy vojenský úder Izraele, jeho síla a účinnost byly překvapením nejen pro arabské země, ale i pro nás a další socialistické státy orientující se na mírové vyřešení konfliktu.

[25]) Z novější základní literatury uvádím například: R. Duncan Luce, Howard Raiffa, *Games and Decision,* New York, John Wiley and Sons, London, Chapman and Hull, 1957; F. Turnovec, M. Chobot, *Teória hier,* SPN, Bratislava 1967. Pokud jde o použití teorie her a matematických metod vůbec v oblasti výzkumu mezinárodních vztahů, viz článek N. Ustinova *Matematičeskije metody v issledovanii meždunarodnych otnošenij,* Meždunarodnaja žizň, č. 12/1968. Některé domácí informace o použití her s nulovým a zejména nenulovým součtem výher v oblasti analýzy na úseku mezinárodních vztahů viz v článku V. Sojáka *Strategie míru* v časopise Mezinárodní vztahy čís. 3/1967, str. 39—42, též V. Janků, *Možnosti a meze politiky mírového soužití,* Svoboda 1967, str. 166—168.

náležitě vypracován. Také kvantifikace jevů v oblasti mezinárodních vztahů je neobyčejně náročná. Avšak již sama metodika těchto her nám vytváří některé cenné pomůcky pro zkvalitnění analýzy. Už sama o sobě nezbytnost vzít v úvahu všechny možnosti postupu vlastního i postupu protivníka (tedy jak možnosti „rozumné", tak i „nerozumné"), zamýšlet se nad oceněním všech jejich vzájemných vztahů, dává poměrně solidní návod, jak při přípravě závažných rozhodnutí v maximální míře vyloučit improvizaci, prozkoumat všechny aspekty problému a přijmout optimální řešení.

Na závěr stručné exkurze o otázkách analýzy třeba připomenout požadavek komplexnosti analýzy. Tento požadavek se netýká pouze potřeby vzít v úvahu všechny aspekty daného problému. Vyžaduje též, aby ve všech otázkách širšího mezinárodně politického významu byla vlastní analýza korigována poznatky spřátelených zemí. Jen tak možno závěry analýzy považovat za dostatečně obecně platné, ověřené širokou paletou zkušeností. Ostatně už fáze sběru a zpracování informací vyžaduje vzájemnou mezinárodní spolupráci příslušných pracovišť, výměnu poznatků. Tím spíše je žádoucí, aby zejména při dlouhodobé, perspektivní analýze těsně spolupracovala příslušná vědecká pracoviště zejména socialistických zemí. Zabezpečit už v této etapě výměnu poznatků a sbližování závěrů je významným předpokladem toho, aby koordinace vlastní rozhodovací činnosti byla podstatně usnadněna.

■

Vlastní rozhodování těsně souvisí s analýzou a navazuje na ni. Správná analýza dává už fakticky návod k rozhodování. Musí vyúsťovat ve varianty řešení. Není-li vědecká analýza, pak ani rozhodování nelze založit na exaktních metodách.

Dříve než se budeme podrobněji zabývat problematikou rozhodovacího procesu, musíme poněkud odbočit. V této etapě procesu tvorby zahraniční politiky (podle charakteru řešené problematiky event. i dříve, v samotném procesu analýzy) se totiž k linii rozboru exogenních faktorů připojuje jiná větev, kterou se v této práci nebudeme zabývat podrobněji, avšak která je při tvorbě zahraniční politiky složkou kategoricky nevyhnutelnou. Je to rozbor faktorů endogenních, rozbor potenciálu a vnějších zájmů vlastní země — ekonomických, politických, kulturních, vojenských a jiných.

Bez náležitého rozboru a uplatnění vlivů endogenních faktorů si nelze představit racionální tvorbu zahraniční politiky. Přitom třeba poznamenat, že vliv tohoto faktoru na tvorbu naší zahraniční politiky byl u nás v minulých letech výrazně zatlačen do pozadí. A přece už Lenin zdůrazňoval organickou souvislost mezi politikou zahraniční a vnitřní.[26]) Kandidát filosofických věd A. V. Sergijev právem podtrhuje vzájemnou souvislost mezi vnitřní a zahraniční činností státu. Zdůrazňuje, že obě tyto funkce na sebe vzájemně dialekticky působí. Uvádí, že hlavním cílem zahraničně politické činnosti každé třídy je „zabezpečení co nejpříznivějších zahraničně politických podmínek pro dosažení jejích vnitropolitických a ekonomických cílů".[27])

V rozporu s tímto zákonitým marxistickým postulátem se však u nás v minulých letech fakticky odbourávaly přímé vazby mezi vnitropolitickými, zejména

---

[26]) Srovnej zejména V. I. Lenin, *Úplné sebrané spisy,* rusky, svazek 30, str. 93.

[27]) A. V. Sergijev, *Nauka i vněšňaja politika* (Rol objektivnych i subjektivnych faktorov v meždunarodnych otnošenijach), Znanie, Moskva 1967, str. 22.

ekonomickými potřebami státu a tvorbou zahraniční politiky — což se mimo jiné projevovalo i ve struktuře samotného ministerstva zahraničních věcí. Obnovit tuto vazbu, vytvořit takový systém, který by zabezpečoval organický vztah mezi reálnými, objektivními potřebami země, zejména potřebami jejího dalšího rozvoje ekonomického, vědeckotechnického, kulturního i politického na jedné straně a mezi tvorbou zahraniční politiky vůči socialistickým i vůči kapitalistickým a rozvojovým zemím na straně druhé, je jednou z podstatných podmínek toho, aby naše zahraniční politika důsledně plnila svoji funkci v dalším socialistickém rozvoji naší země.[28])

Právem možno říci, že zahraničně politické zájmy státu fakticky představují většinou už výchozí impuls, společenskou objednávku pro výzkum té či oné zahraničně politické problematiky, pro rozpracování té které otázky. Avšak ve vlastním procesu tvorby je z metodologického hlediska účelné většinou až do pozdějšího stadia analýzy (průzkum variant postupu) či dokonce až do etapy rozhodování ponechávat obě větve (rozbor exogenních a endogenních faktorů) odděleně.

I pro druhou větev platí, že zájmy vlastní země se musí dostat do nezbytné korelace se zájmy internacionálními — například se zájmy vyplývajícími z potřeb dalšího posilování systému Varšavské smlouvy, spolupráce v rámci Rady vzájemné hospodářské pomoci, jiných dvoustranných a mnohostranných dohod apod.

A tak se definitivně ve stadiu rozhodování setkávají podložené varianty, resp. doporučení zahraničně politické aktivity se zdůvodněnými vnějšími potřebami a možnostmi státu. Složitost tohoto spojení obou větví klade obrovské nároky na rozhodovací proces. Mimo jiné vyvolává nezbytnost racionalizovat samotnou strukturu rozhodovacích orgánů. Bylo by žádoucí — teoreticky vzato — aby úroveň i stupeň informací ztělesněných ve znalostech a zkušenostech jednotlivých členů orgánu, který se zabývá bezprostředním rozhodováním o zahraničně politické činnosti, se ve svém souhrnu přibližně rovnala informační entropii daného problému v tom stadiu, kdy přichází k rozhodování.[29])

Vláda jako celek a — po stranické linii — předsednictvo ústředního výboru jako celek zabezpečují posouzení daného problému v širokých společenských souvislostech. Avšak pro kvalifikovanou *přípravu* rozhodování o zásadních otázkách a pro vlastní rozhodování o otázkách relativně menšího dosahu by bylo patrně účelnější vytvořit specializovaný, pružný, kvalifikovaný orgán, který by pracoval jako pomocný orgán vlády, jakousi Radu pro vnější vztahy.[30])

---

[28]) To se ovšem týká všech stadií procesu tvorby zahraniční politiky — od prvního stadia systematického shromažďování a zpracování informací o ekonomických a jiných potřebách i možnostech země až po stadium realizace.

[29]) V podmínkách dřívějších let byl podobný požadavek fakticky nerealizovatelný. I to bylo jedním ze zdrojů vážných nedostatků včetně výrazného subjektivismu v samých východiscích rozhodování.

[30]) Jde pochopitelně o pracovní název. Členy Rady by měli být především ti (a jen ti) činitelé, jejichž zkušenosti a znalosti v úseku, v němž působí, mohou v optimální míře vyplnit informační entropii. Z vládních činitelů by to měli být: předseda federální vlády, ministři (státní tajemníci) zahraničních věcí, zahraničního obchodu, národní obrany, vnitra (zpravodajská oblast), plánování (příp. předseda Hospodářské rady). I když Rada jako poradní orgán vlády by pochopitelně nenahrazovala politické rozhodování příslušného stranického orgánu, bylo by žádoucí, aby jejím členem byl i příslušný tajemník ústředního výboru pověřený činností na úseku mezinárodních vztahů, aby tak byla příslušná stanoviska podložena znalostí situace v mezinárodním

I když tento institucionální námět považuji za nezbytný a logický závěr daných teoretických úvah, přece je bližší rozbor této otázky natolik specifikovaným problémem, že vyžaduje samostatné studie. Budiž proto v daném kontextu přijat pouze jako námět.

Vraťme se nyní k metodologickým aspektům rozhodovací etapy tvorby zahraniční politiky. O problematice rozhodování existuje dnes ve světě poměrně rozsáhlá bibliografie. Většina prací se ovšem týká rozhodování na úseku ekonomického řízení. Některé obecné vztahy však platí i v oboru mezinárodních vztahů a bylo by potřebné rozpracovat je pro obor řízení v oblasti zahraniční politiky.

Povšimněme si alespoň některých základních principů racionálního přístupu k problematice rozhodování.

Velmi často se při rozhodování setkáváme s problémem informační entropie. Příslušný řídící systém je postaven před úkol rozhodnout v otázce, kde množství informací, které je k dispozici, nedává potřebné podklady k zaujetí stanoviska a kde ani množství informací (znalostí, zkušeností), jimiž ve svém souhrnu disponuje kolektiv tvořící daný řídící systém, nemůže vyplnit existující stupeň neurčitosti. V takovém případě obvykle řídící systém dává impuls k získání dalšího množství informací.[31]) Pokud by se takto získané množství informací rovnalo informační entropii (což by byl pochopitelně ideální případ), pak by výsledkem bylo jednoznačné rozhodnutí.

Jinak je nezbytné počítat s větším či menším faktorem nejistoty rozhodování, který může být postupně omezován často teprve v procesu realizace. Obecně platí i v této oblasti, že u běžných, rutinních případů, u relativně jednoduchých otázek, kde existuje bohatý komplex informací, lze prakticky s jistotou očekávat předpokládaný výsledek. Jakmile je výsledek závislý na více proměnných veličinách,[32]) pak se nejistota jednání zvyšuje, neboť nelze vyloučit informační entropii. Konečně jsou případy, kdy dokonce nejistota může být jedním z podstatných či dokonce převládajícím faktorem. To platí zejména tam, kde je většina faktorů závislých na cizím subjektu a jen minimum faktorů je objektivně daných. Jde zejména o takové případy, kde iniciativu má v rukou náš protivník, resp. partner, a kdy naše jednání musí počítat s vysokým stupněm, s vysokou měrou nejistoty v jeho záměrech.[33])

Jednou z významných metod, jak snížit informační entropii a tím i zmenšit nejistotu rozhodování, je zmíněná už metoda modelování.

Již v souvislosti s problémy analýzy byl zdůrazněn význam modelování včetně modelování matematického. Značný význam má metoda modelování zejména ve třech případech:

---

komunistickém hnutí a v mezinárodních společenských organizacích. Bylo by zřejmě účelné, aby stálým členem Rady byl též představitel příslušného výzkumného pracoviště. Kromě toho by ke svým jednáním podle potřeby Rada zvala další představitele orgánů federace či republik, například ministry kultury, a pochopitelně experty, zejména z řad vědeckých pracovníků.

[31]) Například k další analýze některého dílčího problému podmiňujícího správné rozhodnutí o navrhovaném kroku v zahraničně politické oblasti.

[32]) A to buď věcně, tj. tam, kde jde o široký a těžko postižitelný komplex mezinárodních problémů se složitými vzájemnými vazbami, anebo tam, kde značná dynamika jevů ztěžuje předvídání dalšího vývoje.

[33]) V obecné poloze je problém neurčitosti rozhodování vysvětlen ve studii E. Dale, *New Perspectives in Managerial Decision-Making*, otištěné ve zmíněném již sborníku The Nature and Scope of Management.

Především při výběru jedné z několika možných či doporučovaných variant. Takový případ ovšem patří fakticky do sféry analýzy a bylo by žádoucí, aby sama analýza už předávala k rozhodnutí varianty náležitě kvalifikované.

Druhým případem je příprava nového návrhu, nové iniciativy, zejména tehdy, jde-li o zásadnější, dlouhodobější a náročnější záležitost. Pro názornost si uvedeme náměty dvou příkladů.

Příklad 1.: Ekonomické zájmy a potřeby země vedly k impulsu propracovat námět na iniciativu týkající se zdokonalení činnosti RVHP. Po náležitém zpracování potřebných informací a jejich analýze, a to jak pokud jde o druhé země, tak i naše potřeby a možnosti, je vypracován návrh. Je pochopitelně možno jej neprodleně předložit našim partnerům. V tom případě hrozí nebezpečí, že jeho nedostatky se mohou stát motivem jeho odmítnutí. Předpokládejme při tom, že je svrchovaný zájem, aby návrh byl co nejlepší, opravdu reálný a také přijatelný. Že zájem československého národního hospodářství naléhavě vyžaduje dané řešení. Prověřit kvalitu návrhu je možno právě s pomocí modelování. Statický model nám vyjasní vzájemné vztahy a vazby. Dynamický model pak nám může přiblížit cesty postupné realizace návrhů, důsledky jeho působení ve vzájemných ekonomických vztazích i v ekonomice jednotlivých zemí. A pochopitelně především v ekonomice vlastní země.

Jde-li o nezbytnost postupné realizace návrhu, kdy zahájení určitých činností je závislé na dokončení činností jiných, na vytvoření určitých předpokladů, je vhodné vypracování modelu v podobě síťového grafu, jehož rozborem můžeme získat názorný přehled o kritických článcích celého systému podmiňujících jeho úspěch.

Příklad 2.: Rozbor situace ve vztazích mezi evropskými zeměmi, potřeba upevnit mírové styky mezi státy i potřeby a zájmy bezpečnosti vlastní země a ostatních států světového socialistického společenství — to vše dává impuls k přezkoumání možnosti nové iniciativy v otázce vytvoření systému evropské bezpečnosti.

Po náležitém zpracování informací o politických, vojenských, ekonomických, kulturních a ideologických i jiných faktorech, týkajících se současné situace v Evropě, po rozboru dosavadní historie úsilí o vytvoření systému evropské bezpečnosti se provede analýza, při níž přihlédneme i k celkové charakteristice a hodnocení vývoje ve světě a k vlastním záměrům druhých zemí. Produktem analýzy, jejíž závěry je účelné a nezbytné konfrontovat s názory příslušných míst spojeneckých zemí, jsou posléze varianty možného postupu. Vycházíme i zde z předpokladu, že je v dané situaci intenzivní zájem na tom, aby návrh nebyl odmítnut, ale aby byl alespoň postupně realizován. Mějme za to, že jde o záležitost velikého politického dosahu a také značné složitosti. Na jedné straně se dotýká zájmů bezpečnosti druhých socialistických zemí a je nezbytné zajistit, aby tato bezpečnost nebyla dotčena v žádné etapě realizace návrhu. Na druhé straně musí být nesporně návrh přijatelný a dokonce i atraktivní pro naše partnery. Dynamický model nám umožní především prověřit z těchto hledisek vliv (i podobu) jednotlivých vývojových etap a umožní tak upřesnit návrh z hlediska jak minimalizace rizik pro nás, tak i přijatelnosti pro druhou stranu. Modelování umožní kvalifikovanější rozhodnutí a zároveň umožňuje lépe propracovat plán realizace.

Za třetí může modelování hrát roli významného pomocníka v zájmu zpřesnění vlastního rozhodování tehdy, máme-li posuzovat návrh předložený druhou stranou. Vyjděme ze situace, že druhá strana předložila návrh k určité otázce. Návrh budí na první pohled poměrně seriózní dojem. Je však velmi závažný a dalekosáhlý a je nezbytné jej náležitě prověřit. Jde o to, co nejrychleji posoudit jeho výhody a nevýhody, přijatelnost či nepřijatelnost, předem odhalit možná úskalí či záludy předloženého návrhu. Model nám usnadní provést důkladnou analýzu, a to jak z hlediska posouzení všech souvislostí a důsledků, tak i možných vlivů v průběhu dalšího vývoje. Umožní nám tak kvalifikovanější

rozhodnutí o tom, zda přijmout či nepřijmout nový návrh, resp. o tom, zda přijít s vlastním protinávrhem.

Při rozhodování nestačí (a často ani nelze) jednoznačně stanovit, co dělat. Rozhodování založené na vědecké analýze nemůže vycházet pouze z předpokladu „zásahu do černého". Musí vzít v úvahu i možnost odchylek a znát *míru přípustných odchylek* na jednu i druhou stranu a znát jejich hodnotu. Tato hodnota není vždy symetrickou funkcí.[34])

V praxi zahraniční politiky má tato zásada v mnoha případech značný význam. Plánujeme kupříkladu určitou zahraničně politickou iniciativu. Jde o závažný krok, jehož úspěch by příznivě ovlivnil další vývoj mezinárodních vztahů. V praxi tomu bývá většinou tak, že důsledky možného neúspěchu se ukazují až v procesu vlastního vývoje. Tomu je třeba předcházet a předem analyzovat možnost neúspěchu či ne plného úspěchu. Dejme tomu, že v takovém případě je třeba volit mezi dvěma alternativami. Jednou z nich je zesílit důraznost akce, podložit ji větším tlakem. V tom případě však se stupňuje riziko akce. Druhou alternativou je urychleně hledat kompromis, při němž ovšem hrozí oslabení mezinárodní prestiže nebo oslabení podpory ze strany zúčastněných zemí. Jestliže si provedeme takovouto analýzu, jestliže si předem zhodnotíme možné odchylky od očekávaného řešení a stanovíme míru přípustných odchylek na jednu i druhou stranu, umožní nám to zpřesnit celé provedení akce.

■

Realizace je relativně jednou z nejlépe propracovaných složek tvorby zahraniční politiky a opírá se o rozsáhlé zkušenosti. Nedostatek je spíše v tom, jak již bylo uvedeno, že často je tendence všechny neúspěchy svalovat právě na tuto složku.

Povšimněme si jen některých důležitých poznatků a zásad na tomto úseku:

Obecně platí zásada adekvátnosti prostředků a cílů. Sledujeme-li nevelké dílčí cíle, není účelné k jejich dosažení používat neúměrně silných nástrojů. Nezřídka se tu uvádí srovnání s lékařskou vědou. Moderní lékařská věda nesahá k chirurgii tam, kde lze stejného výsledku dosáhnout normální terapií.

Tato zásada se vztahuje i na způsob, jakým čelíme vlastními akcemi akcím protivníka. I zde je třeba volit prostředky adekvátní. Tak kupříkladu je žádoucí, aby síly naší země i celé světové socialistické soustavy byly nejen globálně, ale konkrétně ve všech oblastech s to čelit příslušným tlakům mezinárodních imperialistických sil. To znamená čelit ideologickému tlaku či ekonomickým tlakům přiměřenými prostředky. Pochopitelně v této oblasti je možná i určitá záměna, avšak stěží by bylo možno považovat za adekvátní použití vojenských prostředků tam, kde kupříkladu protivník používá ekonomických či jiných forem tlaku.

Realizace se musí opírat o rozpracování jistého časového harmonogramu. I v tomto případě lze použít moderních metod, jako například modifikované metody kritické cesty, která umožní v každé etapě realizace soustředit pozornost

---

[34]) Pro názornost je možno uvést známou alegorii — problém veverky na skleníku. Při střelbě na veverku musíme počítat i s možností, že nezasáhneme. Při odchylce nahoru se riskuje pouze nezasažení veverky. Naproti tomu při odchylce dolů riskujeme navíc rozbití skleníku. To znamená, že optimální zaměření počítající i s existujícími riziky nebude na střed veverky — ale poněkud (o vypočitatelnou hodnotu) výše.

právě na ty články, jejichž zpoždění (event. nedostatky při jejich uskutečňování) by ohrožovalo splnění cíle.

Důležitým požadavkem na realizační etapu je požadavek nezbytnosti zpětné vazby. V každé etapě realizace je potřebné konfrontovat dosažené výsledky se záměry. Správný plán realizace musí předpokládat možnost přecházet k jiné variantě, například k jiné taktice, ukáže-li se původní neúčinná anebo změní-li se v průběhu realizace celkové podmínky.

Každá realizace musí být analyzována. Na to se v praxi nezřídka zapomíná. Analýza se provádí jen při neúspěších a často bývá ovlivňována subjektivistickými vlivy. Rozeznáváme jednak průběžnou analýzu, která je v podstatě analýzou na základě zpětné vazby, jednak analýzu výslednou, závěrečnou. Aby analýza byla objektivní, musí vycházet, jak jsme si už zdůraznili, z analýzy všech etap a konkrétně zvážit, jaké chyby a v které etapě ovlivnily neúspěch. Jen tak se může stát neúspěch při jedné akci základem a předpokladem úspěchu v akci budoucí.

■

Jsem si plně vědom toho, že náměty obsažené v tomto článku nelze uskutečnit najednou. Znovu však se v závěru vracím k myšlence, že oblast zahraniční politiky je oblastí tak významnou a citlivou, že každé zvýšení racionálnosti rozhodování v této oblasti reprezentuje významné hodnoty materiální, politické i morální. Už proto by se tato problematika měla stát předmětem rozumného úsilí.

Schéma tvorby zahraniční politiky — komentář

1. Základní výchozí faktory tvorby zahraniční politiky jsou
   a) objektivní realita mezinárodního vývoje zkoumané oblasti v kontextu s objektivní realitou světového vývoje, a to zejména z hlediska poměru sil (soubor faktorů exogenních);
   b) objektivní realita vlastní země — její potenciál a její vnější zájmy a potřeby (soubor faktorů endogenních). Tyto zájmy jsou ovlivňovány i společnými potřebami spojeneckého systému.
2. Objektivní realitu zkoumáme v jejích politických, ekonomických, vojenských, ideologických a kulturních i jiných aspektech.
3. Objektivní realita se odráží v informacích o ní. Čím jsou informační soubory adekvátnější objektivní realitě, čím více výběr a kvalita informací odpovídá potřebám zkoumaných problémů, tím spolehlivější podklad poskytují pro racionální tvorbu politiky.
4. Informace o stavu vnější objektivní reality v kontextu s mezinárodními vývojovými trendy, s rozborem záměrů zainteresovaných zemí a často už v této fázi i s poznatky spojeneckých zemí jsou podrobeny analýze. Z ní vycházejí závěry o možných variantách dalšího postupu.
5. Na základě informací o stavu vnitřní objektivní reality a zájmů a potřeb vlastní země se stanoví reálně podložené vnější potřeby a možnosti země.
6. Tyto závěry jsou konfrontovány s výsledky analýzy exogenních faktorů, včetně záměrů spojeneckých zemí. Tím už fakticky přecházíme od vlastní analýzy k procesu rozhodování.
7. Výsledky konfrontace možností, potřeb a zájmů země s reálnými možnostmi existujícími v dané mezinárodní oblasti či problému jsou posuzovány vlastními subjekty tvorby zahraniční politiky. Především vedením v užším a širším slova smyslu a zároveň i obyvatelstvem. Soulad mezi jejich záměry a tedy i míra podpory vedení závisí především na míře informovanosti veřejnosti o faktorech exogenních a endogenních, na získání veřejnosti pro politiku vedení.

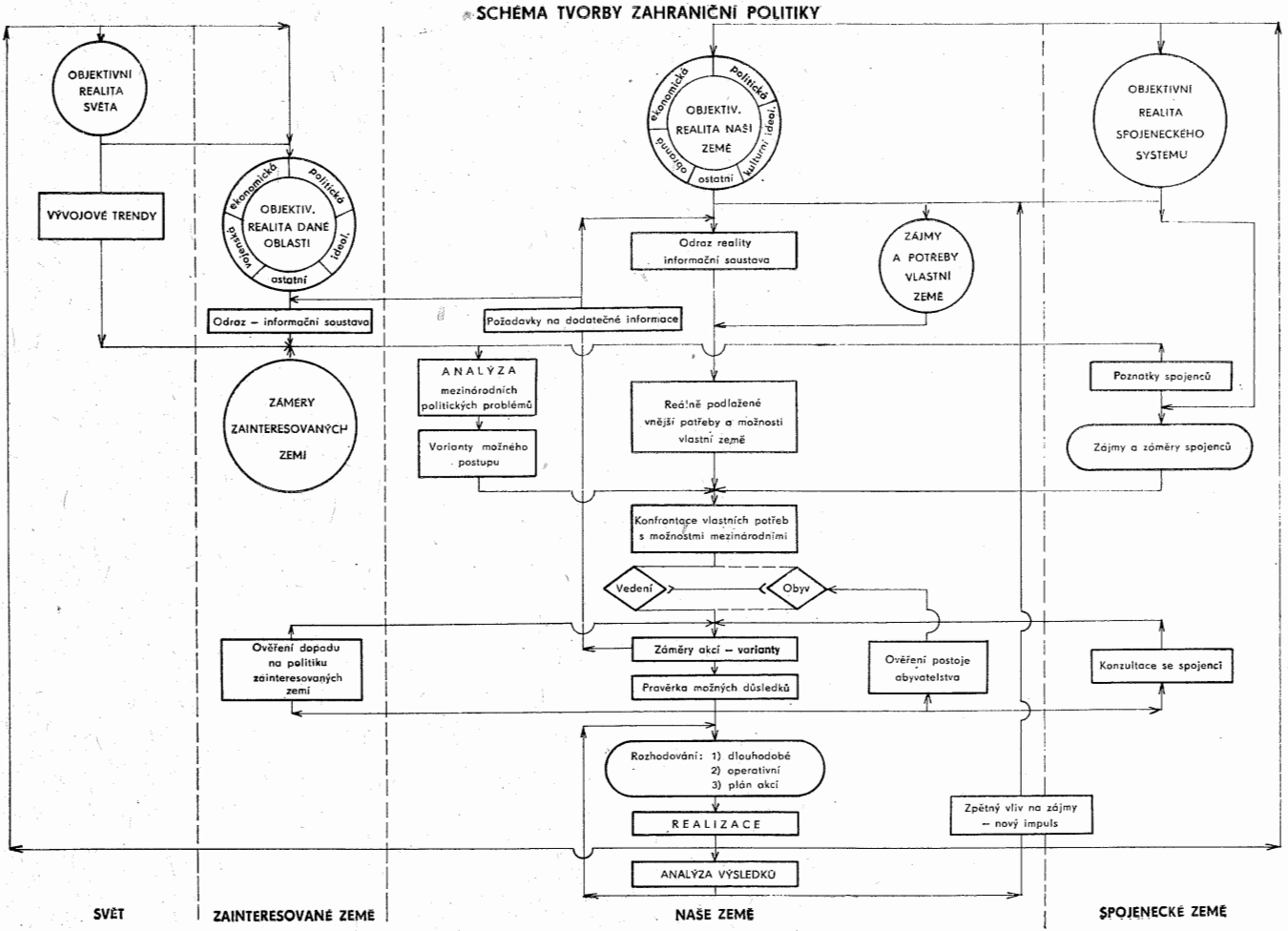
SCHÉMA TVORBY ZAHRANIČNÍ POLITIKY
OBJEKTIVNÍ REALITA SVĚTA
VÝVOJOVÉ TRENDY
OBJEKTIV. REALITA DANÉ OBLASTI
ekonomická
politická
ideol.
ostatní
Odraz – informační soustava
ZÁMĚRY ZAINTERESOVANÝCH ZEMÍ
OBJEKTIV. REALITA NAŠÍ ZEMĚ
ekonomická
politická
kulturní ideol.
ostatní
Odraz reality informační soustava
ZÁJMY A POTŘEBY VLASTNÍ ZEMĚ
Požadavky na dodatečné informace
ANALÝZA mezinárodních politických problémů
Varianty možného postupu
Reálně podložené vnější potřeby a možnosti vlastní země
Konfrontace vlastních potřeb s možnostmi mezinárodními
Vedení
Obyv
Ověření dopadu na politiku zainteresovaných zemí
Záměry akcí – varianty
Pravěrka možných důsledků
Ověření postoje obyvatelstva
Rozhodování: 1) dlouhodobé
2) operativní
3) plán akcí
REALIZACE
ANALÝZA VÝSLEDKŮ
OBJEKTIVNÍ REALITA SPOJENECKÉHO SYSTEMU
Poznatky spojenců
Zájmy a záměry spojenců
Konzultace se spojenci
Zpětný vliv na zájmy – nový impuls
SVĚT
ZAINTERESOVANÉ ZEMĚ
NAŠE ZEMĚ
SPOJENECKÉ ZEMĚ

9. Jednotlivé navrhované varianty třeba prověřit. To znamená
   a) ověřit si postoj vlastního lidu k nim,
   b) konzultovat je se spojenci,
   c) sondovat účinek připravovaných kroků na zainteresované země.
10. Vlastní rozhodování vychází z optimální varianty (resp. nejpříznivějších variant), ověřené případně metodou simulování. Rozhoduje se:
    a) o dlouhodobých záměrech,
    b) o operativních, krátkodobých opatřeních,
    c) o konkrétním plánu provedení akcí.
11. Realizace ovlivňuje zpětně samu objektivní realitu, a to jak vnější, tak i vnitřní.
12. Výsledky realizace třeba analyzovat. Jednak průběžně (a podle toho přijímat příslušná doplňková či měnící rozhodnutí), jednak na základě výsledků. Závěry této analýzy zpětně působí na zájmy země (např. vyvolávají nové impulsy k dalším krokům).

K POJETÍ MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÉ INTEGRACE A JEJÍ ÚLOHY VE VÝVOJI SVĚTOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Vladislav Pavlát

O pojetí mezinárodní ekonomické integrace (dále MEI) a její úlohy ve světovém hospodářství se vedou dlouholeté diskuse. Přestože byla vypracována řada variantních pojetí tohoto jevu, diskuse pokračují, a to jak v marxistické, tak v nemarxistické ekonomii. Pestrost palety dosavadních pokusů o vymezení MEI je do značné míry podmíněna složitostí tohoto jevu.*)

Vědecký zájem o hlubší postižení těchto jevů a procesů však je diktován nejen teoretickými zřeteli, ale i praktickou potřebou řešit složité problémy mezinárodních ekonomických vztahů a mezinárodní hospodářské spolupráce v dnešním světě.

Pokusy vypracovat určité pojetí MEI (její charakteristiku, případně definici) pochopitelně mohou mít jen podmíněný význam: mohou odpovídat jen dosaženému stupni vývoje objektivně probíhajících procesů a stupni jejich poznání. Jsou však důležité proto, že jsou předpokladem pro pochopení integračních tendencí ve světovém hospodářství ex post i pro úvahy ex ante, které mohou sloužit jako východisko pro praktické hospodářsko-politické závěry.

V této stati se chci pokusit na základě kritické konfrontace různých pojetí MEI v nemarxistické i marxistické ekonomii zachytit podstatné stránky MEI a její úlohy ve vývoji světového hospodářství.

■

Věnujme nejprve pozornost vývoji pojetí MEI v nemarxistické ekonomii. První poválečné pokusy o vytváření celních unií, které — s výjimkou Beneluxu — skončily neúspěšně, podnítily vytvoření a propracování teorie celních unií, která se na dlouhou dobu stala východiskem a jádrem teorie MEI (celní unie byla považována za formu MEI). Současně se v prvém poválečném desetiletí intenzívně prosazovaly snahy o liberalizaci mezinárodního obchodu, které se po vytvoření OEEC začaly orientovat na vytvoření společného trhu západo-

*) V této stati se zabýváme pouze ekonomickými aspekty; je však zřejmé, že jde o jev, který se týká širšího komplexu společenských souvislostí.