

ZVLÁDLA ČESKÁ REPUBLIKA JEDNÁNÍ O PROTIRAKETOVÉ OBRANĚ V LETECH 2006-2009?

Ivan Gabal
Oldřich Černý
Jiří Schneider

IVAN GABAL ANALYSIS & CONSULTING

PRAGUE SECURITY STUDIES INSTITUTE

 **IVAN GABAL**
ANALYSIS & CONSULTING

Praha, 24. února 2010



Prague Security
Studies Institute

Summary

Předložená analýza hodnotí, jak se Česká republika zhostila jednání o své účasti na budovaném systému protiraketové obrany v Evropě v letech 2006-2009. V hlavní části autoři rozebírají vnitropolitické diskuze hlavních aktérů, vývoj veřejného mínění, roli vlády a parlamentu, i zvládnutí mezinárodního rámce jednání o projektu.

Hlavním účelem této práce je přispět k informované debatě a odpovědnějšímu rozhodování o budoucích obranných projektech, které mohou vyplynout z našeho členství v Severoatlantické alianci.

The following analysis evaluates the Czech Republic's role in negotiations on the European site of missile defense from 2006-2009. The authors examine the role of the Czech government and the Parliament in the domestic political debates and the international negotiations related to the project. The paper further explores the developments of public opinion on missile defense in the Czech Republic.

The purpose of this analysis is to contribute to an informed debate on the issues of national security in the Czech Republic. It seeks to trigger a more responsible decision-making in similar defense projects that are likely to come from the Czech Republic's membership in NATO.

Zvládla Česká republika jednání o protiraketové obraně v letech 2006-2009?

1. Účel analýzy

- 1.1. Tento text si klade za cíl analyzovat dosavadní průběh jednání ČR o účasti v projektu americké protiraketové obrany (PRO) a s ním spojené vnitropolitické diskuze a zahraničněpolitická jednání v letech 2006-2009. Dotýká se v nutné míře i období, které předcházelo.
- 1.2. *Vycházíme z předpokladu, že v české veřejnosti i mezi politickou reprezentací zcela převládá obecná shoda, že základem naší bezpečnosti je členství v Severoatlantické alianci.* Politická elita však dosud neumí na konkrétní požadavky kolektivní obrany adekvátně reagovat. Česká společnost je schopna nést váhu kolektivní obrany a účasti ve vojenských misích a operacích, ale potřebuje k tomu adekvátně orientovanou, schopnou a spolupracující politickou elitu, odpovědné rozhodování a vedení státu.
- 1.3. V České republice dlouhodobě chybí veřejná a systematická debata o bezpečnostních hrozbách, sdílení odpovědnosti, vývoji nebo akvizici obranných systémů, jejich přípravě a modernizaci. Hlavním účelem této analýzy je přispět k debatě o budoucích obranných projektech, které mohou vyplynout z našeho členství v Severoatlantické alianci.
- 1.4. V analýze se zabýváme třemi úrovněmi, které určovaly a charakterizovaly vývoj spolupráce ČR a USA v otázce protiraketové obrany:
 - i. *Vývoj a charakter vnitropolitické debaty,*
 - ii. *Manažerské zvládnutí projektu,*
 - iii. *Zvládnutí mezinárodního rámce projektu.*

2. Vývoj a charakter vnitropolitické debaty

- 2.1. Jednání o PRO na našem území prošla komplikovaným vývojem. Ač jsme se na počátku opakovaně k projektu sami hlásili¹, vlastní začátek bilaterálních jednání byl oboustranně odkládán. V průběhu dojednávání a podepsání dohody na vládní úrovni se však vyhlídky na ratifikaci parlamentem výrazně zhoršovaly v důsledku klesající podpory politických stran i mínění české veřejnosti. Šance projekt dokončit v souladu s naší původní pozicí i smluvním rámcem byly nakonec mizivé.
- 2.2. Až do roku 2006 se o projektu PRO jednalo jen na diplomaticko-technické úrovni. Přitom mohlo být od počátku zřejmé, že půjde o politicky kontroverzní projekt. První sonda veřejného mínění tak byla provedena teprve poté, co bylo téma zpolitizováno před parlamentními volbami v roce

¹ Nejprve ministr obrany Tvrdík při návštěvě USA v roce 2002, později kabinet premiéra Topolánka.

2006. Její závěry jen potvrdily, že velká část populace vnímala projekt jako rozporuplný.²

- 2.3. V následné vnitropolitické debatě převážily tendence, které podporu veřejnosti dále oslabovaly:
 - i. Zesilující vnitropolitická konfrontace a silná ideologizace projektu mezi koalicí a opozicí postupně znemožnila dosažení jakéhokoliv konsenzu;
 - ii. Do vnitřní debaty byl zatažen ruský faktor a Rusko samo začalo aktivně zasahovat do vnitropolitických záležitostí, s cílem projekt odvrátit;
 - iii. Role NATO v budování PRO v Evropě nebyla dostatečně akcentována ani českou ani americkou stranou, která neměla realistickou představu o vnitropolitickém vývoji a dynamice veřejného mínění v ČR.
 - iv. Vláda se přiklonila ke konceptu PR a přesvědčovací komunikace namísto otevřené domácí bezpečnostní debaty. PR komunikace zůstala argumentačně mělká a jednosměrná. Veřejnost sama pocítovala nedostatek informací a debaty o projektu.
- 2.4. Pro veřejné mínění nebyl určující pouhý spojenecký nebo morální závazek vůči USA. I mezi těmi, kteří nezastávají menšinový pasivní, izolacionistický nebo pacifistický postoj, byla PRO vnímána jako „americký“ a „cizorodý“ projekt. Bez vnitropolitického konsenzu se pochopitelně veřejnosti jeví každý projekt jako rizikový a „cizorodý“ a žádná PR kampaň na tom nemůže nic změnit. Proto se v České republice tak snadno prosadily populistické argumenty nesmyslně přirovnávající protiraketovou základnu k okupaci sovětskou armádou.
- 2.5. Sociologické analýzy již na podzim 2006 ukazovaly, že bude-li projekt PRO součástí širšího rámce zajištění bezpečnosti ČR, může mít většinovou podporu veřejnosti. To se týkalo zejména radarové stanice³. Pro českou veřejnost byly důležité následující argumenty:
 - i. Vedle intenzivního politického, diplomatického a hospodářského tlaku na Írán, jehož jaderný a raketový program je vnímán jako hrozba, představuje projekt PRO pojistku pro případ, že by diplomacie selhala;
 - ii. Jedná se o obranný systém pro celou Evropu a nikoli jen pro USA, proto je žádoucí užší koordinace s evropskými spojenci a zapojení projektu do NATO;
 - iii. Umístění prvku PRO zvýší bezpečnostní expozici ČR včetně vyššího rizika potenciálních teroristických útoků, ale většina veřejnosti je schopna tato rizika akceptovat, pokud projekt přispěje ke zvýšení

² Podle průzkumu agentury Median souhlasilo v létě 2006 s vybudováním protiraketové obrany jen 17 procent Čechů.

³ Viz studie Gabal Consulting & Analysis z října 2006 - http://www.gac.cz/documents/nase_prace_vystupy/GAC_RAD_zapojeniCR_dosystemu_obrany_PPT.pdf.

bezpečnosti Evropy;

- iv. Nezbytnou podmínkou přijatelnosti projektu je / byla srozumitelná a evidentní podpora vedoucích politických aktérů v zemi a jasný politický leadership v otázkách bezpečnosti ČR.
- 2.6. Klíčovým problémem bylo zablokování parlamentní debaty o PRO. Celý projekt zůstal pouze v rukou vlády, respektive příslušných resortů. Vyloučení parlamentu z bezpečnostní debaty je dlouhodobým problémem české bezpečnostní a obranné politiky. Jde o systémový deficit, který negativně ovlivňuje kvalitu diskuze o bezpečnostních otázkách a demokratickou odpovědnost za její formování.⁴
 - 2.7. Absence parlamentní debaty znesnadnila diskuzi o legitimních obavách části společnosti týkajících se povahy a zaměření projektu PRO a s ním spojené bezpečnostní zátěže. Došlo k povrchní, místy až demagogické mediální konfrontaci, která polarizovala hlavní parlamentní strany. Oslabil se tím mandát vlády v jednání o technických, právních či politických aspektech smluv. Poslanci byli zbaveni jasné spoluodpovědnosti za postup při jednáních a snížila se tak šance na ratifikaci vyjednaných smluv.
 - 2.8. Nevedla se diskuze o povaze bezpečnostních hrozeb, ani o variantách obrany, včetně jejich kritické analýzy. Argumentace se omezila na technické otázky. Identifikace a hodnocení rizik byla nejprve mechanicky přebírána z amerických zdrojů a posléze silně vnitropoliticky modifikována.
 - 2.9. V diskuzi došlo ke zmatení dvou odlišných okolností. Balistická hrozba zejména z Iránu a KLDR má nejen regionální ale i potenciálně globální charakter a vybudování obrany by proto posílilo bezpečnost pro většinu Evropy včetně ČR. Druhou otázkou jsou bezpečnostní důsledky umístění vojenského zařízení USA pro ČR. Diskuze se polarizovala mezi ty, kteří v přítomnosti základny viděli posílení bezpečnosti ČR a transatlantické vazby prostřednictvím přítomnosti USA ve střední Evropě, a ty, kteří naopak v umístění zařízení spatřovali zvýšení rizik a ohrožení ČR, ba až omezení suverenity ČR.
 - 2.10. Tento rozpor silně poznamenal veřejný diskurs o tom, proti komu je protiraketová obrana a zejména radarová stanice namířena. Ke zmatení přispěly i veřejné kampaně, v nichž odpůrci radaru populisticky apelovali na protiamerickou notu a systematicky zjednodušovali povahu bezpečnostních rizik, aniž by nabízeli jakékoliv alternativní řešení.
 - 2.11. Spor o skutečných hrozbách negativně poznamenala role a postoj Ruska. Rusko samo aktivně vstupovalo do české vnitřní debaty a úspěšně rozšířilo názor, že radar je namířen „proti Rusku“ daleko více než proti Íránu. Poprvé

⁴ Za symptomatické lze považovat, že po převzetí oficiální nóty USA příslušný resort vzápětí informaci zveřejnil pro média namísto přednostního informování odpovědných výborů obou komor parlamentu a teprve následného zveřejnění.

po skončení studené války se do debaty přímo zapojili představitelé ruské armády s pohrůzkami nejrůznějších odvetných opatření ve snaze vyvolat u české a evropské veřejnosti strach. Tím se podařilo meritorní debatu odvést do slepé uličky. Část českých politiků pak nepokrytě formulovala potřebu přítomnosti americké základny jako zabezpečení právě proti Rusku, kdežto jiní umístění radarové základny odmítali právě pro její možné protiruské využití.

- 2.12. České ani americké administrativě se nepodařilo tuto ruskou politickou ofenzivu zastavit a odvrátit. Ruský tlak byl jedním z faktorů, které ovlivnily i rozhodnutí nové americké administrativy o přehodnocení projektu PRO. Ukázaly se ambice Ruska ovlivňovat bezpečnostní politiku v celém regionu střední Evropy.
- 2.13. Vnitropolitická konfrontace hlavních politických soupeřů ODS a ČSSD polarizovala bezpečnostní diskurs, znemožnila dohodu v závažné otázce týkající se bezpečnosti státu a významně snížila předvídatelnost našeho rozhodování pro spojence. V takto vypjaté atmosféře zmizel jakýkoli prostor pro vnitropolitický kompromis a to i v dalších oblastech jako jsou zahraniční vojenské mise a schopnost efektivně alokovat naše omezené zdroje pro účely kolektivní obrany.

3. Manažerské zvládnutí projektu

- 3.1. Česká vláda neměla jasně stanovenou strategii před zahájením konzultací s USA o výstavbě protiraketového štítu. Česká exekutiva nepovažovala za nutné zahájit přípravy na mezivládní jednání a realizaci projektu a nezahájila včas širší bezpečnostní debatu o protiraketové obraně doma.
- 3.2. Projekt evropského pilíře PRO byl od samého počátku projednáván na diplomatické a exekutivní úrovni s tichým předpokladem, že nepůjde o vypjaté politické téma a tehdejší opozice projekt bude podporovat. Nikdo nebyl ochoten vzít na sebe odpovědnost za politické prosazení projektu, natožpak vytváření širší politické shody.
- 3.3. V dalším průběhu vyjednávání a vnitropolitické diskuse byl projekt ovlivněn rozdělením mezi více resortů bez jednotné strategie a konkrétní odpovědnosti. Zpočátku odpovídalo za vnitřní politické a veřejné klima Ministerstvo zahraničních věcí (MZV). Odborné konzultace zajišťovalo Ministerstvo obrany. Po zahájení jednání o smlouvách se MZV z veřejné komunikace zcela stáhlo, zaměřilo se na dojednávání smluv.
- 3.4. Odpovědnost za vnitřní debatu byla „přenesena“ na vládního zmocněnce, který mohl koordinovat nevládní a komerční organizace, ovšem nebyl vybaven odpovídajícím politickým mandátem, aby byl adekvátním partnerem pro další resorty a pro parlament.
- 3.5. Nejasně definovaná odpovědnost a přílišná roztržštěnost projektu mezi

různé exekutivní orgány ještě více oslabila úlohu parlamentu při diskusích o PRO. Výsledkem této roztržštěnosti bylo, že úspěšně dojednané dohody měly jen malou naději na ratifikaci parlamentem a značná část politického spektra i veřejného mínění se stavěla ostře proti těmto dohodám.

- 3.6. Opět se tak ukázalo, že Česká republika postrádá odborné státní pracoviště zaměřené na bezpečnostní politiku, její koncipování a cílevědomé uplatňování. Jednání o PRO provázal stejný nedostatek jako jednání o členství ČR v NATO: proces byl příliš soustředěn do rukou vyjednávacích úředníků a vojáků a zůstal uzavřen v budovách ministerstev.

4. Mezinárodní podpora projektu

- 4.1. Projekt byl navržen z americké strany jako bilaterální. Česká republika jej jako takový akceptovala a předpokládala, že americká strana pomůže zajistit jeho podporu mezi dalšími spojenci. ČR usilovala o zapojení projektu do agendy NATO a do značné míry své spojence pro tuto myšlenku získala, což potvrdily i summity v Rize (2006) a Bukurešti (2008). To však nestačilo k zajištění vnitropolitické podpory.
- 4.2. Projekt nabízel větší prostor k úzké spolupráci s Polskem, která by jej více přiblížila k NATO a posunulo z bilaterální do tri-/multilaterální polohy. Platí ovšem, že přístup Polska se měnil a jeho vyjednávací strategie byla odlišná.
- 4.3. ČR se alespoň měla pokusit získat neformální podporu mezi členy EU, přestože se projekt PRO formálně EU netýká. To by pomohlo zajistit projektu nejen výraznější domácí podporu, ale rovněž silnější pozici při vyjednávání s USA a silnější slovo pro ČR v evropské bezpečnostní agendě. Účast v projektu PRO se nepromítla do aktivní zahraniční bezpečnostní politiky ČR vůči sousedním zemím, které se k PRO i k naší účasti na ní stavěly více než rezervovaně. Slovenská, ale zčásti i rakouská a německá rétorika proti projektu dosti oslabily naši schopnost se dohodnout doma.

5. Závěry – doporučení:

- 5.1. Rozhodnutí o zahraničně-bezpečnostním směřování ČR, stejně jako reakce na aktuální krize a konflikty, by se měly opírat o širší odborný a politický konsensus. Ten zajisté nespočívá v neměnnosti jednou dosažené pozice. Shoda by měla být založena na dynamické diskuzi, která bude odrážet vývoj a změny v mezinárodním prostředí. Politické i finanční důsledky rozhodování v této oblasti přesahují délku volebního období. Prudké změny kurzu nejen nesvědčí o profesionálním strategickém řízení, ale jsou navíc i drahé: plýtvá se prostředky daňových poplatníků i úsilím a dobrou vůlí všech zúčastněných, především státních zaměstnanců.
- 5.2. Instrukce státu, které zajišťují tak náročný projekt jako byla PRO, jsou ve své

výkonnosti závislé na úspěšné koordinaci mezi resorty vlády. Musí překonávat bariéry a získávat veřejnou i politickou podporu. Jak již bylo výše konstatováno, v ČR nemáme centrální strategické pracoviště, které by poskytovalo vládě i parlamentu expertní stanoviska, doporučení a odpovědi na komplexní bezpečnostní otázky. Tento nedostatek zůstává jedním nepřekonaných důsledků doby, kdy jsme o své bezpečnosti a strategických otázkách nemohli samostatně rozhodovat. Jde o vážnou překážku spolupráce se spojenci.

- 5.3. Předvídatelnost chování a věrohodnost postojů posiluje pozici a bezpečnost státu a obecně přispívá ke stabilitě mezinárodního prostředí. To je mnohem důležitější pro stát střední velikosti, jakým je Česká republika, než pro velmoci. Stát, o němž se vžije představa, že má pouze vnitřní a nikoli zahraniční politiku, se připravuje o možnost aktivně utvářet mezinárodní společenství. Není součástí řešení a stává se přítěží nebo objektem zahraniční politiky druhých. ČR průběhem jednání o PRO ukázala, že je obtížně předvídatelným partnerem a může být manipulována oslabováním politického konsenzu a důvěry a sebevědomí veřejnosti.
- 5.4. Závazky, které na sebe přijímáme jako stát, by neměly být zpochybnovány každou změnou parlamentní většiny, každou novou vládou. To se týká především členství v NATO, ale také našeho zapojení do společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Pevnost vzájemných garancí neurčují právní závazky, ale chování členských států. Bez politicky spolehlivého vzájemného ručení spojenců nelze mluvit o kolektivní obraně NATO. Bez úzké spolupráce a koordinace v rámci EU nelze počítat se vzájemnou solidaritou v systému kolektivní bezpečnosti.
- 5.5. Veřejná diskuze o bezpečnostní politice u nás obvykle probíhá nárazově a chaoticky: vstup do NATO a operace proti Srbsku na jaře 1999, teroristické útoky v USA v září 2001, válka v Iráku v roce 2003, nákup či pronájem stíhaček, jednání o umístění prvků amerického protiraketového systému. Tyto diskuze byly povytce povrchní, ideologicky zabarvené a málo informované. Politické strany, poslanci ani parlament a jeho bezpečnostní výbory nemají k dispozici solidní a profesionální odborné zázemí. Veřejná slyšení v příslušných výborech obou komor Parlamentu ČR za účasti kvalifikovaných odborníků jsou výjimečnou událostí a nikoliv obvyklou praxí, jako tomu bývá v ostatních zemích.
- 5.6. Součástí rozhodování a diskuse o vývoji bezpečnostní politiky i naší účasti v kolektivní obraně musí být Parlament ČR, který dává exekutivním orgánům základní mandát. Na druhé straně je na politických stranách a výborech parlamentu, aby tyto otázky mající dlouhodobý dopad na bezpečnost ČR projednávaly kvalifikovaně a odpovědně.
- 5.7. V případě protiraketové obrany byla česká společnost vystavena značnému a nepřátelskému tlaku ze strany Ruska. Tento způsob zasahování do vnitřních

záležitostí ČR je neakceptovatelný. Politické elity tento vnější nátlak a zasahování do domácího bezpečnostního dialogu neodpovědně prohlubovaly. Namísto hledání aktivní spolupráce ve prospěch suverenity našeho rozhodnutí se snažily v této konfrontační a krizové situaci získat vnitropolitické body. Polarizace politického spektra v takto životně důležitých a historicky citlivých otázkách je nebezpečná. Oslabuje se jak geopolitické směřování země, tak prostor k získání veřejné podpory v případě ohrožení státu a demokratických poměrů. V diskusi o PRO podle našeho názoru překročily hlavní politické strany hranici, v jejímž rámci by měl bezpečnostní dialog probíhat. Důsledkem je jak poškození naší spojenecké kredibility, tak oslabení vnitropolitického konsenzu o základní geopolitické orientaci země.

- 5.8. Česká společnost není ani pacifistická ani neschopná nést svůj díl odpovědnosti za kolektivní obranu a bezpečnost. Bez podpory občanů, daňových poplatníků a voličů nedokážeme být spolehlivými a předvídatelnými spojenci a partnery, zvláště uvnitř Severoatlantické aliance. Stejně tak si nedokážeme získat respekt a vliv v Evropské unii, která rovněž posiluje naši vnitřní a vnější bezpečnost. Proto je veřejnost zásadním partnerem bezpečnostního dialogu, a to jak přímo, tak prostřednictvím demokratických institucí. Předpokladem takové synergie ovšem musí být konzistentní a předvídatelné chování vládních a politických elit, které nesou odpovědnost za zajištění obrany i bezpečnosti země a za realizaci spojeneckých závazků. Zároveň se bezpečnostní debata nesmí zužovat na PR komunikaci a přenášet na mediální agenturu. V podmínkách tvrdé vnitropolitické konfrontace a evidentního zahraničního nepřátelského tlaku proti projektu to byla asi nejvážnější chyba české exekutivy v projektu protiraketové obrany.