



Studie nejprestižnějšího amerického think-tanku **RAND Corporation o možnostech destabilizace a ekonomického vyčerpání Ruska (Jak destabilizovat Rusko a přetížit jeho síly: Zhodnocení dopadu různých variant překročení ekonomických nákladů)**

Tento stručný výtah obsahuje závěry zprávy, jež se dopodrobna zabývá nenásilnými, ekonomicky účinnými (*cost-imposing*) možnostmi, jež by Spojené státy a jejich spojenci mohli využít v ekonomické, politické i vojenské oblasti, aby vyvinuli tlak, vyvedli z rovnováhy a „přetížili“ ruskou ekonomiku, ozbrojené síly i politické renomé režimu doma i za hranicemi. Některé z nastíněných scénářů očividně vykazují větší možný účinek než jiné, všechny je ovšem třeba zhodnotit ve světle celkové americké strategie vůči Rusku, což ovšem nebylo cílem zprávy ani tohoto souhrnu.

Současné Rusko je *zranitelné* z mnoha různých směrů – ceny ropy a zemního plynu hluboko pod svými maximy vedly ke snížení životní úrovně, hospodářské sankce, jež tento propad dále prohloubily, stárnoucí a zanedlouho i početně klesající populace, nebo rostoucí míra autoritářství pokračující vlády **Vladimíra Putina**. Tyto reálné slabiny se dále snoubí s hluboce zakořeněnými (jakkoliv přehnanými) obavami z možné Západem podpořené změny režimu, ztráty velmocenského postavení nebo dokonce vojenského útoku.

Navzdory těmto slabým místům a obavám ale Rusko zůstává silnou zemí, která se v některých klíčových oblastech může být rovnocenným soupeřem Spojených států. S vědomím, že jistá míra konkurence s Ruskem je nevyhnutelná, provedli výzkumníci RAND kvalitativní zhodnocení možností „překročení ekonomických nákladů“, s jejichž využitím lze Rusko destabilizovat a „přetížit“. Tato opatření by mohla znamenat pro Rusko další zátěž, v ideálním případě větší, než jaká by jejich uplatňováním vznikla Spojeným státům.

Tato práce vychází z konceptu dlouhodobého strategického soupeření, vyvinutého během studené války, kdy část tohoto konceptu byla vypracována v RAND. Zásadní zpráva RAND z roku 1972 (**Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis** – pozn. DP) ukázala, že USA musejí upravit své strategické uvažování a namísto snah zůstat před SSSR ve všech ukazatelích, by se měly soustředit spíše na kontrolu procesu soupeření a jeho usměrnění do oblastí, v nichž USA drží výhody. Povede-li se tuto transformaci zdárně provést, uzavíral dokument, mohly by Spojené státy přimět Sovětský svaz přesměrovat své omezené zdroje do, pro USA, méně rizikových oblastí.

Nová studie aplikuje tento koncept na současné Rusko. Tým expertů z RAND zpracoval hospodářské, geopolitické, ideologické, informační i vojenské varianty a kvalitativně se pokusil zhodnotit jak míru pravděpodobnosti úspěchu přetížení ruských kapacit, tak i jejich výhody, rizika a nákladnost.

Ekonomická opatření

Rozšíření americké energetické produkce by zatížilo ruskou ekonomiku, potenciálně omezilo vládní rozpočet a v důsledku toho i výdaje na obranu. Přijetím těchto opatření, která by navýšila globální energetickou nabídku a stlačila ceny, mohou USA snížit ruské příjmy z prodeje energetických komodit. Obnáší to žádná či jen minimální rizika, a navíc i přináší druhotné výhody pro americkou ekonomiku a není k tomu třeba multilaterálního souhlasu ostatních.

Zavedení tvrdších obchodních a finančních sankcí by pravděpodobně také dále zhoršilo ruský hospodářský výkon, tím spíše, pokud by tyto sankce byly komplexní a multilaterální. Jejich účinnost se tedy bude odvíjet od ochoty dalších zemí připojit se k jejich uvalení. Sankce s sebou však nesou i náklady a podle jejich tvrdosti také nezanedbatelná rizika

Zvýšení evropských schopností zajistit si dovoz zemního plynu od jiných dodavatelů než Ruska by mohlo jak ekonomicky zatížit Rusko, tak i posílit postavení Evropy proti případnému ruskému energetickému vydírání. Evropa už se tímto směrem postupně ubírá výstavbou zařízení na zkapalňování zemního plynu (LNG). Aby však šlo o skutečně efektivní alternativu, musí dojít ke zlepšení flexibility globálních LNG trhů a snížení cen LNG, aby mohl cenově konkurovat ruskému zemnímu plynu.

Podpora emigrace kvalifikovaných pracovníků a vzdělaných mladých lidí z Ruska není příliš riskantní a může USA i dalším cílovým zemím pomoci a současně uškodit Rusku. Všechny účinky, jak ty pozitivní pro cílové země, tak negativní pro Rusko – by se však daly posoudit jen obtížně a pouze v dlouhodobém časovém horizontu. Pravděpodobnost, že by tato možnost mohla přetížit ruské kapacity, tak není příliš vysoká.

Geopolitická opatření

Účinná vojenská pomoc Ukrajině by vytěžila maximum tam, kde je Rusko zvnějšku nejzranitelnější. Jakékoliv navýšení vojenské materiální i nemateriální pomoci Ukrajině je však

třeba přesně nastavit tak, aby pro Rusko znamenalo navýšení nákladů na udržení stávajících závazků, aniž by to však vyprovokovalo mnohem rozsáhlejší konflikt, v němž by Rusko díky logistické blízkosti mělo značnou výhodu.

Navýšení podpory syrským rebelům by mohlo ohrozit přednostnější cíle americké zahraniční politiky (např. boj s islamistickým terorismem) a přispět k další destabilizaci celé oblasti. Krom toho není vůbec jisté, zda je vůbec tato možnost proveditelná, přihlédneme-li k radikalizaci, tříštění a oslabení syrské opozice.

Podpora demokratizačního procesu (liberalizace) v Bělorusku by měla jen malou šanci na úspěch a mohla by vyprovokovat silnou ruskou reakci, která by mohla vyústit v zhoršení bezpečnostního prostředí v Evropě a také politickou porážku pro Spojené státy.

Obtížné je kvůli tamější geografické i historické situaci i **rozšiřování vazeb s zakavkazskými zeměmi** a snahy hospodářsky zde konkurovat Rusku.

Omezování ruského vlivu ve střední Asii se jeví jako velmi nesnadné a potenciálně nákladné. Není pravděpodobné, že by zvýšená aktivita Rusko ekonomicky příliš zatížila a naopak, výdaje pro USA by byly neúměrně vysoké.

Získat vliv v Podněstří a dostat odtud ruské vojáky by sice byla rána ruské prestiži, ale také by to Moskvě ušetřilo peníze a s velkou pravděpodobností znamenalo náklady navíc pro Spojené státy a jejich spojence.

Ideologická a informační opatření

Oslabit důvěru v ruský volební systém působí jako velmi těžký úkol, jelikož stát drží v rukou kontrolu nad většinou médií. Přestože by něco takové nejspíš vedlo k nárůstu nespokojenosti s režimem, je však třeba vzít v potaz vážná rizika, že by Kreml v reakci ztříštil represi nebo zaměřil svou agresi směrem ven: rozpoutáním zahraničního konfliktu k odvedení pozornosti, jež by mohl být v rozporu se západními zájmy

Vytváření dojmu, že režim neusiluje o zajištění zájmů veřejnosti by se mělo soustředit na rozsáhlou a všudypřítomnou korupci a dále pak zpochybňování legitimacy státu. Je velice těžké posoudit, zda by politická nestabilita a protesty vedly k většímu přetížení Ruska – a omezily tak jeho schopnost i tendence ohrožovat západní zájmy v zahraničí – nebo naopak posílily snahu po odvetě či odvedení pozornosti. Jedná se proto o možnost vysoce rizikovou.

Podpora domácích protestů a dalších forem nenásilného odporu by se měla zaměřit na rozptýlení a destabilizaci ruského režimu a snížení pravděpodobnosti, že se uchýlí k agresivním krokům za hranicemi. I zde jsou však rizika značná a pro západní vlády by nebylo nijak snadné přímo ovlivnit četnost nebo intenzitu protirežimních aktivit v Rusku.

Podkopávání ruské image v cizině by se mělo zaměřit na zdůrazňování oslabujícího postavení i vlivu Ruska, což povede ke snížení věrohodnosti tvrzení režimu o obnovení

někdejší velikosti země. Další sankce, odstranění Ruska z mezinárodních fór mimo rámec Spojených národů a bojkot akcí jako mistrovství světa ve fotbale západními státy by také poškodily ruskou prestiž. Nakolik by však tímto způsobem byla oslabena vnitřní stabilita země, zůstává nejasné.

Přestože šance na úspěch žádného z uvedených opatření nejsou příliš vysoké, každé z nich by udeřilo na strunu nejhlubších nejistot ruského režimu. Proto se nabízí možnost využít je jako odstrašující hrozbu s cílem omezit aktivní dezinformační a podvrtné kampaně Ruska v zahraničí.

Letecká a kosmická opatření

Znovurozmístění strategických bombardérů v útočné oblasti doletu k ruským strategickým cílům má velkou šanci na úspěch a zcela jistě by upoutalo pozornost Moskvy a zvýšilo její znepokojení. Náklady i rizika zůstanou rozumně nízké, pokud budou letouny umístěny mimo dosah ruských taktických balistických a pozemních řízených střel s plochou dráhou letu.

Znovurozmístění stíhacích letadel, tak aby byly blíže svým potenciálním cílům než bombardéry a mohly tak plnit bojové úkoly a kompenzovat svoji slabší vyzbrojenost, by Moskvu znepokojilo pravděpodobně ještě víc než podobný krok s bombardovacím letectvem. Pravděpodobnost úspěchu je však menší a rizika naopak vyšší. Jelikož by v případě konvenčního konfliktu každý letoun musel podniknout opakované vzlety, ruské vedení by nejspíš nikoliv neopodstatněně usoudilo, že jejich síly dokáží zneškodnit velkou část letounů na zemi a vyřadit z provozu letiště, odkud operují, už v úvodních fázích konfliktu bez většího posílení své raketové výzbroje.

Rozmístění dalších taktických jaderných zbraní v Evropě i Asii může v Rusku vyvolat dostatečně velké obavy, aby znatelně navýšilo výdaje na vzdušnou obranu. V kombinaci se strategickými bombardéry má značnou šanci na úspěch, nasazení velkého množství těchto zbraní však může Moskvu přimět k reakcím v rozporu se zájmy USA a jejich spojenců.

Přemístění amerických a spojeneckých systémů protiraketové obrany, tak aby dokázaly lépe čelit ruským balistickým střelám, by v Moskvě jistě také vyvolalo značné znepokojení, šlo by ale s velkou pravděpodobností o vůbec nejméně efektivní variantu, jelikož Rusko snadno dokáže saturovat stávající systémy i jakékoliv plánované navýšení pouhým zlomkem své stávající raketové výzbroje, takže by mu zbylo ještě mnoho balistických střel, s nimiž by mohlo ohrožovat USA a jejich spojence.

Nabízejí se také různé metody, jak přetížit ruské kapacity ve strategickém soupeření. Například využitím známé ruské obavy z možností americké vzdušné moci a jejich doktrín. Vývoj nových, těžko detekovatelných bombardérů dlouhého doletu nebo i jen výrazné posílení počtů dnes dostupných nebo plánovaných modelů (B-2 a B-21) by Moskvě přidělovalo vrásky, stejně jako vývoj autonomních či na dálku ovládaných úderných letounů a jejich masová produkce. Všechna tato opatření by Moskvu nejspíš přinutila alokovat stále

větší zdroje do navýšení odolnosti, mobility i nadbytečného počtu jeho velících a kontrolních systémů.

Hlavní možnou komplikací nastíněných opatření je vtažení do závodů ve zbrojení vedoucích až k přijetí přetěžujících (*cost-imposing*) strategií, namířených proti USA. Tak by například investice do obranných systémů proti balistickým střelám a ve vesmíru rozmístěným zbraním Rusko sice znepokojily, dokázalo by se proti nim však nejspíš bránit s vynaložením podstatně skromnějších prostředků, než jaké by na uvedené systémy musely přesměrovat Spojené státy.

Stran pravděpodobnosti úspěchu se sice obecně jedná o dobré zatěžující (*cost-imposing*) strategie, avšak některé – jako např. investice do HARM nebo jiných technologií kybernetického vedení boje – ty ostatní však očividně převyšují. Jiným alternativám pak bude lépe vyhnout se úplně, například těm zaměřeným na zbraně rozmístěné na oběžné dráze nebo obranné systémy proti balistickým střelám.

Spojené státy by mohly vyprovokovat Rusko do nákladných závodů ve zbrojení odstoupením od smlouvy o nešíření jaderných zbraní, možný prospěch by však nejspíš nevyvážil negativa pro americkou stranu. Finanční výdaje na jaderné vyzbrojování by velmi pravděpodobně byly pro obě strany stejně závratné – pro Ameriku snad ještě vyšší. Mnohem závažnější by však byla cena politická a strategická.

Námořní opatření

Navýšení amerických a spojeneckých námořních kapacit (*naval force posture*) a přítomnosti v prostoru ruských operačních nasazení může Rusko přimět k navýšení investic do svého námořnictva a tedy odklonu prostředků z potenciálně nebezpečnějších oblastí. Ve světle rozsahu investic, nutných k obnově plnohodnotných námořních kapacit, se však šance, že by Rusko cítilo povinnost nebo touhu sáhnout k něčemu takovému, jeví jako v zásadě mizivé.

Zintenzivnění námořního vývoje a výzkumu zaměřeného na nové zbraně, které by americkým ponorkám otevřely možnost ohrozit širší spektrum cílů nebo posílit jejich schopnosti ohrozit ruské raketonosné ponorky s jaderným pohonem (SSBN). To by mohlo Rusko donutit k většímu soustředění se na protiponorkový boj. Rizika jsou omezená, zdar je pak odvislý od úspěšného vývoje těchto kapacit a toho, nakolik by skutečně v dostatečné míře přiměly Rusy změnit strukturu svých výdajů.

Posun struktury jaderného odstrašení více k raketonosným ponorkám s jaderným pohonem by obnášel navýšení jejich počtu v rámci americké jaderné triády. Jakkoliv by to mohlo Rusko donutit k investici do svých kapacit k operacím na volném moři dvou oceánů a snížit rizika pro americké strategické postavení, není příliš pravděpodobné, že by tato opatření zlákala Rusy ke změně jejich strategie a tím i přetížení vlastních možností.

Odpověď na posilování černomořské flotily by měla obnášet rozmístění zesílených A2/AD prostředků sil NATO v oblasti Černého moře – nejspíš ve formě protilodních střel

dlouhého doletu odpalovaných z pozemních baterií – tak, aby co nejvíce prodražily obranu ruských základů na Krymu a upřely tím Rusku část výhod plynoucích z anexe poloostrova. Rusko by jistě neváhalo zahájit masivní diplomatickou a informační kampaň proti zapojení států na pobřeží Černého moře, a to jak členů, tak nečlenů NATO. Kromě toho, operace v Černém moři jsou pro americké námořnictvo politicky i logisticky podstatně náročnější než pro ruské námořnictvo – a v případě konfliktu také nebezpečnější.

Pozemní a vícespektrální ekonomická opatření

Zvýšení počtů amerických vojáků v Evropě, posílení pozemních kapacit evropských spojenců z NATO a rozmístění početných vojsk zemí NATO na ruských hranicích by pravděpodobně měly na ruské kapacity jen omezený dopad. Všechna opatření by měla odstrašující účinek, jejich rizika se však různí. Všeobecné navýšení pozemních vojsk v Evropě – včetně posílení připravenosti armád evropských zemí NATO a vyšší počty amerických posádek na tradičních západoevropských základnách – by znamenalo jen omezené riziko. Masivní nasazení vojenských sil na ruských hranicích ovšem může zvýšit riziko konfliktu s Ruskem, zejména pokud bude pochopeno jako zpochybnění ruských pozic na východní Ukrajině, v Bělorusku nebo na Kavkaze.

Častější a rozsáhlejší cvičení NATO v Evropě by mohla pomoci vylepšit připravenost i odstrašující efekt, ale jen stěží pohnou Rusko k nákladné reakci, pokud tedy nebudou vysílat riskantní signály. Rozsáhlá vojenská cvičení sil NATO poblíž ruských hranic nebo takové, která procvičují scénáře útoku nebo protiútoku, by se dala vyložit jako projev odhodlání přinejmenším zvažovat útočné operace. Například cvičení NATO simulující protiútok s cílem znovuzískat území NATO obsazené postupujícími ruskými silami by mohlo působit jako zkouška příprav na invazi části ruského území, jako například Kaliningrad.

Vývoj střel středního doletu bez jejich rozmístění by mohl Rusko přimět jak k opětnému podrobení se podmínkám Smlouvy o likvidaci raket středního a kratšího doletu, tak k urychlení vlastních balistických programů. Odstoupení od smlouvy a konstrukce střel bez jejich rozmístění v Evropě by americké kapacity příliš neposílila a Rusko by mohla podniknout k tomu, aby je samo rozmístilo – a možná také více investovalo do protiraketové obrany. Následující krok, tj. rozmístění střel, jestliže by k tomu evropští spojenci z NATO byli ochotní, by takřka s jistotou vyvolal ruskou reakci, potenciálně i masivní, přinejmenším ovšem odklon zdrojů velkého rozsahu z dalších sektorů obranného rozpočtu. Je však obtížné určit, jaká část by směřovala do obranných a jaká do útočných a odvetných kapacit.

Postupné investice do nových technologií jako odpověď na ruskou protivzdušnou obranu a navýšení dosahu amerických střel dlouhého doletu by znamenalo zásadní vylepšení obrany i odstrašení, a kromě toho si také vynutilo vyšší ruské investice do protipatření. Investice do revolučních technologií nové generace by mohlo s ohledem na význam, jež Rusové novým fyzikálním principům přikládají, mít ještě znatelnější dopady, ale v závislosti na kapacitě by takové investice mohly též ohrozit strategickou stabilitu: představovaly by totiž značné ohrožení ruského režimu a vedení v krizi.

Důsledky pro armádu

1) Americká armáda by měla obnovit své lingvistické a analytické odborné znalosti o Rusku. Jelikož Rusko představuje dlouhodobou hrozbu, potřebuje armáda pro tento účel strategického soupeření rozvíjet lidský kapitál.

2) Armáda by se měla vážně zabývat možností vlastních investic (i jejich podpory u dalších složek) do programů jako ATACMS (taktické balistické střely s velmi krátkým doletem), IFPCI Inc 2-I (Indirect Fire Protection Capability Increment 2), a dalších systémů schopných čelit ruským A2/AD kapacitám. Zvážit je třeba také vyšší investice do vývoje jistých méně vyvinutých a futurističtějších systémů (např. roje bezpilotních letadel/dronů nebo na dálku ovládaná bojová vozidla). Přestože by sama o sobě k zásadnějšímu přetížení ruských kapacit nestačila, napomohla by efektivitě amerických odstrašujících opatření a mohla tak posloužit jako doplněk a rozšíření širěji pojatých politických opatření.

3) I kdyby armáda nebyla ve snahách přetížit ruské kapacity přímo zapojena *per se*, stále tu zůstává její klíčová úloha při zmírňování dopadů možné zpětné reakce Ruska. Všechny varianty určené k „přetížení“ Ruska v sobě totiž nesou jistou míru rizika. Proto by posílení odstrašující americké přítomnosti v Evropě spolu s navýšením amerických vojenských kapacit (např. vylepšené systémy Javelin nebo aktivní ochrana lehkých obrněných vozidel) mělo jít ruku v ruce s dalšími kroky k vyčerpání ruských kapacit, jako určitá pojistka proti riziku, aby se napětí s Ruskem nevystupňovalo v konflikt.

Závěr

Jako nejslibnější z možných způsobů, jak „přetížit Rusko“ se ukazují ty, jež se přímo soustřeďují na jeho zranitelná místa, obavy i přednosti, využívají jeho slabiny a podkopávají stávající ruské výhody. V tomto směru lze za nejzranitelnější místo Ruska považovat v každém soupeření s USA jeho ekonomiku, relativně nevelkou a vysoce závislou na exportu energií. Nejhlubší obavy ruského vedení jsou spjaté se stabilitou a životaschopností režimu, mezi nejsilnější ruské oblasti naopak patří vojenská a informační (*info-war*). Příložená tabulka čerpající z výše uvedených informací ukazuje nejslibnější alternativy

Většina z nastíněných možností, včetně těch zde uvedených, je v určitém smyslu eskalací a ve většině případů by pravděpodobně vyvolala protieskalaci ze strany Ruska. Proto kromě konkrétních rizik spjatých s každou možností musíme připočítat ještě riziko spojené s obecným zostřením soupeření s jadernou velmocí. Je tedy nutné každou z možností pečlivě naplánovat a vyvážit k dosažení kýženého účinku. A konečně: přestože tíha tohoto intenzivnějšího soupeření bude pro Rusko větší než pro Spojené státy, obě strany nutně přistoupí k odklonu národních zdrojů z jiných oblastí. Vyčerpání Ruska bez dalšího není ve většině případů dostatečně pevným důvodem zabývat se nastíněnými možnostmi. Na místě je tak spíš zvažovat je v širším kontextu národní obranné politiky založené na obraně, odstrašení a – tam, kde se americké a ruské zájmy setkávají – vzájemné spolupráci.

Souhrn Overextending and Unbalancing Russia: Assessing the Impact of Cost-Imposing

Options vyšel na stránkách RAND Corporation 24. dubna 2019.

Poznámka:

Fotografie a doprovodné tabulky lze nalézt na stránkách RAND Corporation – Research Briefs.