

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

–
Červenec 2009

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Studie je společným výstupem výzkumného týmu Asociace pro mezinárodní otázky a Respekt Institutu.

Autoři studie: PhDr. Jan Bečka, PhDr. Ramzi Abu-Eid, PhDr. Mgr. Kryštof Kozák, PhD., Mgr. Jakub Lepš, M.A., PhDr. et Mgr. David Müller, Mgr. Jana Sehnálková, Bc. Jiří Skoupý, Mgr. Michal Thim

Zkrácená verze

Tento projekt si dává za cíl provést detailní analýzu současné zahraniční politiky Spojených států, a to jak z hlediska procesu jejího vytváření, tak i aplikace v jednotlivých klíčových regionech. Práce se následně pokusí představit perspektivy dalšího vývoje a zhodnotit potenciál změn, které pro Ameriku i její odpůrce a spojence znamená nástup administrativy prezidenta Obamy. Součástí projektu je i zvážení implikací pro Českou republiku a její zahraniční politiku v nejbližších letech.

Část I. Proces vytváření zahraniční politiky USA

Zásadní premisou pro porozumění zahraniční politice Spojených států amerických je skutečnost, že odráží nastavení amerického politického prostředí a že na její utváření má vliv celá řada aktérů a institucí. Kontext, ve kterém vzniká americká zahraniční politika, vychází z obecnějšího hlediska demokratického liberalismu, což je základní

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

koncept pro celý americký politický systém.¹ Tato definice odráží fakt, že Spojené státy jsou liberální společností, která klade důraz především na svobodu jednotlivce, ochranu soukromého vlastnictví, omezenou vládní moc a nadřazenost právního řádu. V ekonomické rovině přívlastek liberální označuje kapitalistický systém založený na volném trhu, svobodě podnikání a, opět, soukromém vlastnictví.²

Otázku míry zapojení USA ve světě nečeká zásadní přehodnocení. Jak již bylo zdůrazněno, Spojené státy vedou od skončení druhé světové války aktivní zahraniční politiku po celém světě a tento trend byl ještě prohlouben za George W. Bushe zahájením vojenských operací v Afghánistánu a Iráku v rámci boje proti terorismu. Nová Obamova administrativa nehodlá na celkové angažovanosti USA ve světě nic měnit, ačkoliv dochází pod tlakem vývoje k určitému posunu v prioritách, například od relativně stabilizovaného Iráku směrem k eskalaci v Afghánistánu, se kterým bývá stále častěji spojována i zhoršující se bezpečnostní situace v Pákistánu.³

Většina americké i mezinárodní veřejnosti považuje prezidenta USA za nejmocnější osobu na světě a hlavního představitele zahraniční politiky Spojených států. Ačkoliv o značném vlivu amerického prezidenta na mezinárodní dění není pochyb, neurčuje zahraniční politiku své země sám či v koordinaci s okruhem nejbližších poradců, ale do jisté míry se jedná o kolektivní výsledek, do něhož kromě Bílého domu zasahuje i ministerstvo zahraničí, obrany, obchodu či domácí bezpečnosti, tajné služby, Kongres a mnoha dalších faktorů, na které je třeba brát ohled.

¹ Pro představení společenského kontextu americké zahraniční politiky používá tato kapitola právě Scottovu knihu, protože dle názoru autora nabízí dobrý podklad pro přehled základních zahraničněpolitických orientací, které sdílí i další autoři a které budou zmíněny dále v této kapitole. SCOTT, James A. (ed.): *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press (Durham, NC, 1998), s. 3.

² Zde je nutné mít na paměti, že pojem liberalismus je dnes v USA používán s trochu jiným významem než v Evropě. Označení liberální je ve Spojených státech rezervováno pro levicovou politiku, a to včetně oblasti zahraniční politiky.

³ O navýšení počtu amerických vojáků v Afghánistánu na více než 50 000 více např. zde: COOPER, Helene (2009): *Putting Stamp on Afghan War, Obama Will Send 17,000 Troops*, New York Times, February 17, 2009 <http://www.nytimes.com/2009/02/18/washington/18web-troops.html?_r=1> (poslední přístup 15. dubna 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

Ačkoliv Obama zvítězil v přesvědčivém počtu amerických států, přes 47% všech voličů hlasovalo proti němu. Při vědomí tohoto čísla a v duchu svých snah a slibů ohledně otupení mezistranického napětí na americké politické scéně nepřekvapuje, že i v oblasti zahraniční politiky Obama učinil několik rozhodnutí směřujících ke sjednocení různých politických táborů. Ponechání Bushova ministra obrany Roberta Gatese v čele Pentagonu signalizovalo nejen snahu překlenout stranické nepřátelství, ale i ochotu udržet větší míru kontinuity v boji s terorismem a zejména v případě operací v Iráku, než předvolební rétorika nového prezidenta původně slibovala. Podobným krokem byla nominace newyorského republikánského poslance Johna M. McHugha na pozici náměstka pro armádu v rámci ministerstva obrany.⁴ Rukopis britských zvyklostí nese jmenování Obamovy hlavní demokratické rivalky Hillary Clintonové do čela Ministerstva zahraničních věcí. Další a velmi často klíčovou osobou je poradce pro otázky národní bezpečnosti, kterým se stal generál James Jones. Hlavní změna ve struktuře Obamova zahraničněpolitického týmu oproti předchozím administrativám spočívá v nezvykle velkém množství speciálních vyslanců, kteří mají na starosti úzce vymezené agendy.

V Bílém domě úřaduje populární demokratický prezident a demokratičtí zákonodárci mají většinu v obou komorách Kongresu, což je situace, ve které obvykle poslanci i senátoři dávají prezidentově zahraniční politice zelenou. Barack Obama si dosud nemohl stěžovat, že by mu Kongres příliš mluvil do jeho plánů, nominace Hillary Clintonové na pozici ministryně zahraničí proběhla bez větších problémů a hlavním kritikem současné bezpečnostní a zahraniční politiky se stal zdiskreditovaný a nepopulární Dick Cheney.

⁴ V současnosti ho teprve čeká schvalovací proces v Senátu. Obama Chooses an Army Secretary, *The New York Times*, 2. červen 2009, k dispozici na <<http://www.nytimes.com/2009/06/03/us/politics/03army.html>> (poslední přístup 3. června 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

Na druhou stranu ani Obamovi neprochází v Kongresu úplně všechno. Za porážku lze označit zejména odmítnutí prezidentova požadavku na financování plánu uzavřít věznicí na Guantánamu. Republikánští i demokratičtí zákonodárci podmiňují tento krok předložením konkrétních plánů, navíc Obamovi zakázali do konce letošního září propouštět vězně, kteří jsou v tomto zařízení zadržováni.⁵ Po dlouhých tahanicích nakonec Obama podepsal zákon o financování války v Iráku a Afghánistánu bez požadovaných výdajů na Guantánamo.⁶ Asi největší boje mezi legislativou a exekutivou probíhají ohledně nákupu stíhaček F-22. Někteří členové Kongresu pocházejí ze států, jejichž ekonomika z výroby těchto strojů těží, a proto tlačí Pentagon, aby pokračoval v jejich nákupech. Podobný spor se týká plánů na vývoj alternativního motoru pro letoun F-35, kdy administrativa kvůli rozpočtovým úsporám na rozdíl od Kongresu trvá na vývoji jediného motoru. Obama hrozí vetem zákona o výdajích na obranu, pokud Kongres v těchto dvou položkách neustoupí ze své pozice.⁷ Zejména kontroverze ohledně F-22 ukazuje vliv, jakou může v bezpečnostních či zahraničně politických otázkách sehrát lokální politika, která někdy odsune stranou ideové koncepce nebo národní zájmy.

Navzdory současné ekonomické krizi, jaká Spojené státy nepostihla od 30. let minulého století, se Barack Obama intenzivně a osobně věnuje i zahraniční politice své země. Jen v období mezi 20. lednem a koncem dubna roku 2009 navštívil devět zemí a setkal se se 44 zahraničními představiteli.⁸ Od svého předchůdce v Bílém

⁵ Tento zákaz se netýká propouštění vězňů do třetích zemí. Vezni též smějí být přesunuti z vězení k procesům vedeným americkými soudy.

⁶ Pelofsky, Jeremy. Obama Signs \$106 Billion Bill for Iraq, Afghan Wars, *Reuters*, 24.červen 2009, k dispozici na <<http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSTRE55N5TH20090624>> (poslední přístup 25.června 2009).

⁷ White House says it would veto more F-22 Raptor jet fundings, *Politico*, 25.červen 2009, k dispozici na <<http://www.politico.com/news/stories/0609/24171.html>> (poslední přístup 26.června 2009).

⁸ Maher, Heather. With First 100 Days, Obama Seeks 'New Basis For Relationships' Abroad, *Radio Free Europe*, 30.duben 2009, k dispozici na <http://www.rferl.org/content/With_First_100_Days_Obama_Seeks_New_Basis_For_Relationships_Abroad/1618285.html> (poslední přístup 15.května 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

domě se Obama odlišuje důrazem na názor, že svět je komplikovaný a propojený, neexistují jednoduchá řešení a Spojené státy nejsou schopny světové problémy řešit samy. Na druhou stranu se Obama nesnaží stáhnout Washington ze světové scény a rozhodně se nevzdává spoluzodpovědnosti za mezinárodní dění. Konkrétní kroky současného prezidenta tak v největší míře představují kontinuitu Bushovy politiky z let 2007-2008. Ostatně současný prezident a tehdejší hlavní architektka americké zahraniční politiky Condoleezza Riceová sdílejí intelektuální, neideologicky strážlivý přístup k mezinárodním problémům, podle poradců se navzájem velmi respektují a ačkoliv tato skutečnost zůstává veřejnosti převážně skryta, přinejmenším v letech 2005-2008 spolu několikrát telefonicky probírali zahraniční politiku.⁹ Skutečnost, že prezident Obama a jeho tým v Bílém domě investují hodně času a politického kapitálu do zahraniční politiky znamená, že současná americká zahraniční politika je v první řadě vnímána jako Obamova zahraniční politika. Případné americké úspěchy tak Obamovi pomohou upevnit jeho domácí postavení a popularitu u voličů, naopak neúspěchy bude jen těžko moci svádět na členy své administrativy či Kongres.

Již během kampaně se Obama zavázal, že jeho administrativa bude podstatně otevřenější než Bushův Bílý dům. První měsíce v Bílém domě svědčí o tom, že svůj slib Obama hodlá plnit – v porovnání s Bushem, který byl známý svou nechutí vůči médiím, poskytl nespočet interview, oznámení důležitých politik podpořil svou přítomností na tiskových konferencích. V mnoha interview se pokoušel detailně vysvětlit kroky své administrativy, ať již v domácí či zahraniční politice. Obama také médiím poskytuje bezprecedentní přístup do zákulisí Bílého domu. Tím si k médiím vytváří pevné pouto a získává politický kapitál, který bude moci použít v budoucnosti při prosazování důležitých politických rozhodnutí.

⁹ Calabresi, Massimo. The Bush Diplomacy Surge, *TIME*, 31. červenec 2008, k dispozici na <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1828328,00.html>> (poslední přístup 15. května 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

–
Červenec 2009

V současnosti se zdá, že během prezidentství Baracka Obamy zatím dochází k významné obměně vůdčích think tanků, které budou v nejbližších letech spoluvytvářet zásadní kroky stávající administrativy. Hlavní roli mezi těmito institucemi s největší pravděpodobností zaujal think tank *Center for American Progress* (CAP), jenž významně ovlivnil již fázi přechodu moci do rukou Obamovy administrativy a jehož představitelé v ní v současnosti hrají podstatnou roli. Dalším vlivným think tankem, jehož jméno je v souvislosti s Obamovým prezidentstvím nutné zmínit, je *Center for New American Security* (CNAS).

CAP, který byl založen teprve v roce 2003, je možné již od jeho vzniku vnímat jako snahu demokraticky orientovaných osobností o vybudování ideologicky liberálně zaměřeného think tanku, vyvažujícího mocenský vliv, který se v posledních letech podařilo získat konzervativním think tankům, zejména *Heritage Foundation* a AEI.¹⁰ Nikoliv náhodou se proto na fungování CAP od jeho vzniku podílí celá řada bývalých důležitých představitelů Clintonových administrativ. Samotný prezident CAP, John Podesta, působil v období mezi roky 1998 a 2001 jako Clintonův vedoucí kanceláře Bílého domu. Mezi zaměstnanci CAP nalezneme pod prominentním označením *distinguished senior fellow* také bývalého mluvčího demokratické většiny v americkém Senátu Toma Daschla.¹¹

Podle všeho byl Center for American Progress původně budován jako ideová základna pro budoucí kabinet Hillary Clintonové.¹² Po zvolení Baracka Obamy však byl John Podesta jmenován jedním ze spolupředsedů týmu zajišťujícího plynulé předání administrativy, do jejichž významných pozic byla zakrátko poté nominována

¹⁰ Zeller, Shawn. *Power Shift Could Force Think Tank to Mellow*. CQ Weekly, 23. listopadu 2008. K dispozici na <<http://www.cqpolitics.com/wmspage.cfm?docID=weeklyreport-000002990374>> (poslední přístup 19. května 2009).

¹¹ Úplný seznam zaměstnanců CAP je možné nalézt na <<http://www.americanprogress.org/aboutus/staff>> (poslední přístup 19. května 2009).

¹² Op. cit. Kosterlitz.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

řada členů CAP.¹³ Mezi ně můžeme započítat například bývalou řídící viceprezidentku CAP pro politické otázky Melody C. Barnes, která byla prezidentem Obamou jmenována do pozice ředitelky Rady pro domácí politické záležitosti (*Domestic Policy Council*), bývalou ředitelku oddělení CAP pro výzkum imigračních otázek, Esther M. Olavarria, jež byla jmenována náměstkyní ministra pro domácí bezpečnost, či bývalého ředitele oddělení CAP pro výzkum v oblasti domácí bezpečnosti Philipa J. Crowleyho, který nyní působí jako náměstek ministryně zahraničí pro veřejné záležitosti.

Co se týče zahraničně-politické expertízy CAP, za nejvíce vypovídající je možné považovat obsáhlou publikaci *Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President*. Ta byla vydána nedlouho po Obamově zvolení a byla určena jako návod postupu při přebírání moci a budování nové administrativy. Většina jejích kapitol týkajících se zahraniční politiky se cíleně zaměřuje na otázky národní bezpečnosti.¹⁴ Zde je užitečné zmínit, že právě CAP byl jedním z prvních think tanků, který již těsně po svém založení v roce 2003 odsoudil americký vstup do Iráku a označil americkou politiku v tomto směru za pomýlenou. Zároveň je však nutné podotknout, že to byl tentýž CAP, který o několik let později ovlivnil Obamův myšlenkový posun směrem k postupnému americkému přeskupení sil na Blízkém východě namísto jejich původně plánovaného okamžitého stažení.¹⁵

Obdobně se dá hovořit o dalším bezpečnostně orientovaném think tanku, *Center for New American Security*, jenž byl zjevně s výhledem na příchod demokratického

¹³ Op. cit. O samotném Podestovi se po odstoupení původně nominovaného Toma Daschla spekovalo jako o budoucím ministru zdravotnictví. Viz Dillon, Conrad. *Sebelius, Podesta on Obama's Short List to Replace Daschle*. 10. února 2009. K dispozici na <<http://www.healthreformwatch.com/2009/02/10/sebelius-podesta-on-obamas-short-list-to-replace-daschle/>> (poslední přístup 19. května 2009).

¹⁴ <<http://www.americanprogressaction.org/issues/2008/changeforamerica/tablecontents.html>> (poslední přístup 19. května 2009).

¹⁵ Op.cit. Kosterlitz.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

–
Červenec 2009

prezidenta do Bílého domu založen teprve v roce 2007. Přesto je spektrum vysokých pozic v administrativě, na něž již byli jeho hlavní představitelé nominováni, mnohem širší a z pohledu budoucí Obamovy zahraniční politiky ještě důležitější než v případě CAP. Oba spoluzakladatelé CNAS, Michèle Flournoy a Kurt M. Campbell, stejně jako některé další klíčové osoby participující na vzniku CNAS, již byli obsazeni do vysokých pozic na ministerstvu zahraničí a v Pentagonu. Michèle Flournoy byla Obamou jmenována náměstkyní ministra obrany pro politické otázky¹⁶ a Kurt M. Campbell byl v dubnu nominován na post náměstka ministryně zahraničí pro Východní Asii a Pacifik. Dalšími výraznými nominacemi Obamovy administrativy s napojením na CNAS jsou nový ministr námořnictva Richard J. Danzig, jenž předsedá správní radě think tanku, a Wendy Sherman, s níž Obama počítá pro řízení agentury pro mezinárodní rozvojovou pomoc USAID.

CNAS je dobrým příkladem malého think tanku, z něhož nová administrativa vytěžila výraznou část jeho nejdůležitějších členů. Výstižně ilustruje situaci, kdy think tanky přicházejí o své vůdčí osobnosti, které jsou v rámci pravidelného koloběhu často nahrazeny odcházejícími představiteli minulé administrativy. U nich by se sice dalo očekávat, že zamíří do think tanků ideologicky spjatých s opačným politickým táborem, ale jak ukazuje příklad CNAS, členství v think tancích, determinované výhradně politickým přesvědčením výzkumníka, nemusí být pravidlem. Přestože většina členů CNAS patří svojí stranickou příslušností mezi Demokraty, najdeme zde totiž zároveň přesvědčené Republikány. I z tohoto důvodu není překvapivé, že navrhovaná politická doporučení z dílny tohoto think tanku často hledají kompromis mezi republikánskou a demokratickou politikou.¹⁷ Skutečnost, že

¹⁶ Podle některých zdrojů se o ní uvažovalo dokonce na pozici ministryně obrany. Viz Dreazan, Yochi J. *Obama Dips Into Think Tank for Talent*. The Wall Street Journal, 17. listopadu 2008. K dispozici na <<http://online.wsj.com/article/SB122688537606232319.html>> (poslední přístup 19. května 2009). Tento scénář nelze vyloučit ani do budoucna, v případě, že bude třeba hledat nástupce za současného ministra, Roberta Gatese.

¹⁷ Op. cit.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

prezident Obama ponechal v silových resortech své administrativy některé Republikány (jako je například ministr obrany Robert Gates), dokládá, že kompromisní politická řešení v oblasti bezpečnostní politiky by v jeho administrativě mohla i nadále nacházet podporu.

Na závěr je potřeba doplnit, že oba výše zmíněné think tanky nejsou samozřejmě zdaleka jediné, které se na tvorbě Obamovy zahraniční politiky podílejí. Mezi dalšími institucemi, jež na ni mají nepochybný vliv, můžeme doplnit *Brookings Institution* (odkud do Obamovy administrativy zamířila například současná americká velvyslankyně při OSN Susan Rice nebo náměstek ministryně zahraničí James Steinberg), *Council on Foreign Relations* (z jeho správní rady přišel zvláštní vyslanec pro Afghánistán a Pákistan Richard Holbrooke) nebo *Atlantic Council* (z jeho správní rady přišel poradce pro národní bezpečnost James Jones). Prostředí think tanků tedy zjevně nabízí značnou heterogenitu myšlenkových i lidských zdrojů. Zároveň je však třeba uvědomovat si i jeho limity, jako je již zmíněná vzájemná provázanost think tanků, vedoucí k častému opakování podobných politických doporučení z různých institucí, a také jejich častá blízkost s nejrůznějšími lobbyistickými skupinami, v nichž mnoho jejich pracovníků před svým příchodem působilo. Ukázkovým příkladem takového propojování je již zmiňovaný bývalý vedoucí Clintonovy kanceláře Bílého domu John Podesta, který je spoluzakladatelem (se svým bratrem Tonym Podestou) jedné z významných washingtonských lobbyistických společností, v současnosti existující pod jménem Podesta Group.¹⁸ Tento příklad je jen dokladem toho, že Obamovy předvolební výroky o „odstříhnutí

¹⁸ Pro bližší informace viz <http://www.podesta.com/>.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

–
Červenec 2009

se“ od washingtonského lobbyistického prostředí¹⁹ nemají a ani nemohou mít se skutečnou realitou vládnutí ve Washingtonu D. C. mnoho společného.

Část II. Postoj zahraniční politiky spojených států k vybraným tématům globálního významu

Ač by bylo předčasné tvrdit, že je Obama zastánce protekcionismu, je zřejmé, že jím vedená demokratická administrativa bude k otázce obchodních jednání přinejmenším rezervovanější než jeho předchůdci. Obama dokonce již před volbami vyjádřil svůj zájem na případné renegociaci NAFTA²⁰ a lze očekávat, že nová administrativa bude klást větší důraz na vazbu obchodních dohod a ochranu pracovních míst.

Na druhou stranu některé nominace v nové administrativě naznačují, že Obama by mohl setrvat na poměrně liberální pozici – ve prospěch toho svědčí návrh nominace Billa Richardsona, který se výrazně angažoval v přijetí NAFTA za Clintonovy administrativy, na ministra obchodu, či Timothy Geithnera jako ministra financí a v neposlední řadě i jmenování zastánce NAFTA Rona Kirka americkým obchodním zmocněncem. Kirk je tak v rámci administrativy hlavní osobou odpovědnou za obchodní vyjednávání a pozici Spojených států, což obnáší v současnosti především debaty v rámci WTO ohledně budoucnosti Rozvojové agendy z Dohy (DDA). Spojené státy sice jak ústy prezidenta Obamy, tak přímo Kirkem, deklarují oficiálně svůj zájem na pokroku v DDA, nicméně jejich reálná pozice není prozatím zcela zřetelná. Lze jen těžko předpokládat, jaký postoj by i v případě úspěšné dojednání

¹⁹ Viz např. Dilanian, Ken. *Obama's claim of independence questioned*. USA Today, 16. dubna 2008. K dispozici na <http://www.usatoday.com/news/politics/election2008/2008-04-15-obamainside_N.htm> (poslední přístup 19. května 2009).

²⁰ Carlsen, Laura: *Obama and NAFTA*. Foreign Policy in Focus, 2009. K dispozici na <<http://www.fpif.org/fpiftxt/5778>> (poslední přístup 30.6.2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

–
Červenec 2009

DDA na úrovni exekutiv zaujal Kongres, ale je pravděpodobné, že v době krize se u něj bude vnitřní podpora pro multilaterální liberalizaci hledat jen velmi obtížně.

Lze se tedy domnívat, že demokratická administrativa bude, zvláště v době probíhající ekonomické krize a větších domácích tlaků na ochranu pracovních míst, pravděpodobně více ochranářská než administrativy předcházející. Nelze přitom očekávat, že by podpora volného obchodu byla jedním ze zcela klíčových témat Obamovy administrativy, která se v ekonomické oblasti bude soustředit spíše na domácí témata.

Kromě pokroku v liberalizaci obchodu musí zároveň nová administrativa řešit problém ve vztahu k mezinárodním finančním institucím, kdy se zvláště mezi rozvojovými státy zvedají hlasy ohledně reformy Mezinárodního měnového fondu a Světové banky, a zároveň některé státy zvažují možnost vytvoření alternativní rezervní měny vedle amerického dolaru. Oba tyto trendy, zvláště alternativní rezervní měna, by představovaly značné riziko pro americké hospodářské zájmy a adekvátně tomu k nim americká administrativa přistupuje. Je pochopitelně v jejím nejvyšším zájmu udržet dosavadní americkou pozici v mezinárodních hospodářských institucích i funkci dolaru tak, aby bylo možné financovat rozpočtové schodky i obchodní deficit, a zároveň neztratit pokud možno nic ze svého vlivu na mezinárodní hospodářskou architekturu.

Z hlediska environmentální politiky nová administrativa musí čelit protichůdným tlakům – ze zahraničí, zvláště z Evropy, se ozývají požadavky na přistoupení ke Kjótskému protokolu, přičemž americké otálení může vést ke zhoršení možnosti vyjednat nástupnickou smlouvu Kjótského protokolu, k čemuž má dojít na konci roku 2009 v Kodani.²¹ Odmítnutí Spojených států by mohlo ve skutečnosti celý

²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change <<http://unfccc.int/2860.php>>.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

mezinárodní systém boje proti změnám klimatu zásadním způsobem ohrožit, neboť by pravděpodobně vedlo k negativní reakci i ze strany Číny, druhého největšího znečišťovatele.²² Na druhou stranu je Obama pod tlakem domácích zájmů, kdy především energetická a hospodářská lobby bojují proti přijetí mezinárodních smluv zavazujících Spojené státy ke snižování emisí uhlíku. Nelze přitom čekat, že by v krátké době mělo dojít k výrazné změně pozic a americká administrativa se tak musí pohybovat v poměrně úzkém manévrovacím prostoru, který jí dává spíše možnost realizovat své plány prostřednictvím domácích opatření, než razantně vstoupit do mezinárodních systémů ochrany klimatu. Lze tak předpokládat, že pozice Spojených států se v nejlepší případě posune k velmi rezervovanému souhlasu s mezinárodní spoluprací, nicméně ve světle hospodářské vývoje není možné do budoucna vyloučit ani pokračování politiky odmítání zapojení do mezinárodních aktivit v oblasti ochrany životního prostředí.

Ohledně důležitého tématu šíření demokracie není Obama zastáncem nákladného budování hroučících se států prostřednictvím vyslání amerických vojsk; takovou politiku si nyní ani nemůže dovolit vzhledem k vysokým nákladům na záchranu americké ekonomiky a americké angažmá v Iráku a Afghánistánu. Podle počátečních signálů se zdá, že se nový americký prezident vrátí spíše k tradičnějšímu pojetí americké zahraniční politiky, která bere svět takový, jaký je, a ne podle toho, jaký by měl být – již ve svém projevu v Káhiře Obama jasně prohlásil, že není správné, aby „jeden národ vnucoval jinému národu svůj vlastní systém vlády.“²³ Hlavním nástrojem politiky šíření demokracie se tak opět stane především diplomacie, která se soustředí především na budování demokratických institucí a podporu lokálních pro-

²² Mezivládní konference v Kodani představuje poslední možnost dohodnout další závazky či jejich obnovu v oblasti Kjótského protokolu, který vyprší v roce 2012, a udržet tak tento proces mezinárodní spolupráce v pohybu.

²³ „No system of government can or should be imposed by one nation by any other.“ Viz Obama, Barack: New Beginning. Projev k muslimům v Káhiře, 4. června 2009, k dispozici na <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/> (poslední přístup 5. června 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

demokratických elementů, které podpoří postupné přetváření společnosti a budování demokracie od základů.

Kromě jiného mají Spojené státy v čele s Barackem Obamou dobrou šanci úspěšně zahájit novou kapitolu spolupráce s mezinárodními organizacemi a vztahů s mezinárodním společenstvím, a zlepšit tak svůj obraz, který utrpěl v uplynulých letech značné šrámy. Dosavadní vývoj naznačuje, že alespoň v některých oblastech dojde, nebo již došlo, k radikálnímu přehodnocení stávající americké politiky. Tyto kroky jistě přinesou alespoň dočasnou pozitivní odezvu, které by Spojené státy naopak mohly využít při prosazování svých cílů. Na druhé straně musí Obamova administrativa pečlivě sledovat vývoj ve světě i vnitropolitickou situaci ostatních zemí, která ovlivňuje v řadě případů jejich postoje v rámci mezinárodních organizací. Zároveň se nesmí spoléhat na to, že američtí spojenci budou vždy ochotni a připraveni akceptovat americké priority a cíle, a musí být více než v minulosti připravena k hledání kompromisů a k budování širšího konsenzu. Pro vytvoření nových vazeb a posílení vazeb již existujících je pochopitelně potřeba trpělivosti a důrazu na dlouhodobé, nikoliv okamžité výsledky.²⁴ Otázkou však je, zda si podobný přístup bude Obamova administrativa, která řeší celou řadu akutních, okamžitých problémů, moci dovolit.

Ohledně velmi důležitého tématu protiraketové obrany, je nutné se ptát, jaké vlastně budou výsledky probíhajícího přehodnocování politiky předchozí administrativy. Vzhledem ke komplexním strategickým okolnostem je jasné, že rozhodování americké strany bude velmi náročné. Jak během únorové návštěvy Washingtonu připustil tehdejší český ministr zahraničí Karel Schwarzenberg, varianta odložení

²⁴ Brzezinski, Zbigniew a Brent Scowcroft. *America and the World*, s. 211.

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

stavby radaru o „dva tři roky... nebo šest“ se nedá vyloučit.²⁵ Podle této úvahy nelze tedy úplně vyloučit ani to, že Obamova administrativa se během celého prezidentova prvního funkčního období v této otázce vůbec definitivně nerozhodne. Zajímavou souvislostí může být i to, že ministr Schwarzenberg ve spojitosti se svým výrokem o možném odložení stavby radaru jakkoliv opomenul zmínit polské interceptory, což by mohlo nahrávat variantě, že ty by nakonec kvůli své nedostatečné vyzkoušenosti a efektivitě vůbec nainstalovány být nemusely. Cenová přijatelnost a funkčnost systému se v otázkách NMD stávají doslova mantrami Obamovy administrativy, nicméně ke konkrétním krokům je od této rétoriky v současné době ještě příliš daleko.²⁶

Část III. Zahraníční politika Spojených států v jednotlivých regionech

V této sekci je podrobněji rozebírána zahraniční politika Spojených států v jednotlivých světových regionech. Jednotlivé kapitoly zahrnují vztahy USA s Čínou, Evropou, Ruskem, Blízkým východem, Latinskou Amerikou, Afrikou, Jižní Asií (včetně Afghánistánu) a Jihovýchodní Asií. U každého regionu jsou zmíněny nejdůležitější události z posledních let, současné směřování a základní priority zahraniční politiky USA a perspektivy možného budoucího vývoje. V některých případech je zvláštní pozornost věnována konkrétním bilaterálním vztahům. Prostor

²⁵ Roškot, Jiří. *USA mohou radar odložit o šest let, řekl Schwarzenberg*. Právo. 9. února 2009. K dispozici na <<http://www.novinky.cz/domaci/160780-usa-mohou-radar-odlozit-o-sest-let-rekl-schwarzenberg.html>> (poslední přístup 8. května 2009).

²⁶ *Russia to Wait for Obama for Missile Defense, Nuke Talks*. Global Security Newswire. 10. listopadu 2008. K dispozici na <http://gsn.nti.org/gsn/ts_20081110_5127.php> (poslední přístup 8. května 2009); případně Isaacs, John. *Congress and President Obama's national security agenda*. Bulletin of the Atomic Scientists. 17. března 2009. K dispozici na <<http://www.thebulletin.org/web-edition/features/congress-and-president-obamas-national-security-agenda>> (poslední přístup 8. května 2009).

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

je na závěr krátce věnován i vztahům s Českou republikou. Vzhledem k omezenému rozsahu této zkrácené verze a významu širšího kontextu pro danou problematiku není možné ani ve zkratce uvádět závěry z osmi velmi různorodých kapitol, a proto zájemce bohužel musíme odkázat na nezkrácenou verzi projektu.

Část IV. Závěry

Pokud vynecháme scénáře nepředvídatelných zlomových událostí na úrovni teroristických útoků z 11. září 2001, které tak radikálně proměnily náhled na zahraniční politiku George W. Bushe, a vyjdeme z analýzy dosavadních kroků Baracka Obamy, nabízí se ohledně budoucího kurzu americké zahraniční politiky následující závěry.

Zprvce, na rozdíl od George W. Bushe se současnému prezidentovi zjevně podařilo sestavit zahraničně-politický tým, který dosud působí velmi jednotným a ukázněným dojmem. Navzdory přítomnosti silných osobností, které mají více zkušeností z praktické diplomacie než Barack Obama, je současný prezident tím, kdo určuje základní směr americké zahraniční politiky. Podle dostupných informací Hillary Clintonová, Robert Gates, James Jones, Joe Biden, Richard Holbrook a další plně respektují Obamovu vůdčí roli, což přináší dobré vyhlídky na pokračování dosavadní souhry i v budoucnu. Přesun vyslance pro Írán Dennise Rosse z ministerstva zahraničních věcí do Bílého domu by však mohl být náznak toho, že systém speciálních vyslanců představuje jeden z možných zdrojů případné nestability Obamova týmu, neboť se z koncepčního hlediska nacházejí mimo přímou kontrolu ostatních členů zahraničně-politického týmu. Na druhou stranu ale zatím klíčoví hráči Joe Biden, Hillary Clintonová, James Jones či Robert Gates ve svých vyjádřeních pro média prezentují bez výjimky obraz sehraného týmu, který bezchybně a loajálně plní prezidentovy úkoly.

Zkrácená verze

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

Zadruhé, Obamovi asi nikdo neupřel, že se mu podařilo dostát svému předvolebnímu slibu změnit styl americké zahraniční politiky. Bushův nástupce v Bílém domě opravdu více naslouchá než diktuje, snaží se vylepšit obraz Spojených států ve světě, zejména mezi muslimy, a zdůrazňuje důležitost amerických vazeb se spojenci. Tato změna ovšem zatím přinesla minimum hmatatelných výsledků. Německo ani Francie nezvýšily výrazným způsobem svoji účast na afghánské operaci a Angela Merkelová odmítla Obamovu žádost o navýšení vládní pomoci německému hospodářství, Severní Korea nastavuje světu čím dál tím agresivnější tvář a Spojené státy jsou nadále pozitivně vnímány jen necelými 30% obyvatel Íránu. Dosavadní „sametový“ kurz zřejmě nevydrží věčně. Obamův vztah s novináři se například postupně zhoršuje s tím, jak prezident někdy netrpělivě až podrážděně reaguje na otázky a komentáře, které se mu při tiskových konferencích nezamlouvají. V podobném duchu můžeme očekávat, že se od současného amerického prezidenta v budoucnu dočkáme méně naslouchání a více ostrých slov i činů i v zahraničních vztazích. Jeho počáteční neopětovaná vstřícnost by mu pak mohla pomoci zdůvodnit nutnost tvrdšího postupu, který může vyústit v odklon od důrazu na dobré vztahy se spojenci či ve vojenskou akci proti nepřátelům.

Zatřetí, Obama vedle stylu americké zahraniční politiky slíbil i dalekosáhlé změny jejího obsahu. Šíře jeho plánů jakoby nebrala v potaz skutečnost, že Bílý dům se musí intenzivně věnovat boji s ekonomickou krizí a dalším naléhavým domácím tématům, mezi něž patří např. reforma systému amerického zdravotnictví. Obama vytyčil cíle sahající od jaderného odzbrojení přes zastavení změn globálního klimatu po dosažení průlomu v izraelsko-arabských sporech. Asi jen málokdo očekává, že by Obama mohl uspět se všemi svými plány na radikální vylepšení stavu současného světa, na druhou stranu první půlrok jeho prezidentství musí působit spíše jako zklamání i pro prezidentovy realisticky uvažující zastánce. Pohled do budoucnosti přitom není o mnoho růžovější. V oblasti konkrétních kroků totiž současná administrativa víceméně navazuje na kurz Condoleezy Riceové a Roberta Gatese

Zkrácená verze

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

z období 2006–2008. Ten sice uchránil Spojené státy před opakováním mnoha přešlapů Bushova předchozího prezidentství a přinesl úspěch v podobě zklidnění bezpečnostní situace v pro Washington natolik stěžejní oblasti jakou je Irák, nepomohl však dosáhnout zásadního průlomu v mnoha dalších palčivých tématech. Ani současná administrativa veřejnosti dosud nepředstavila žádné originální a odvážné návrhy, které by dávaly naději na rychlý pokrok v oblastech severokorejského či iránského jaderného programu, stabilizace Iráku a Afghánistánu či otázce Izraele a Palestiny. Pouhou skutečnost, že se Obama doposud úspěšně vyhýbal diplomatickým přehmatům, které pronásledovaly mnohé jeho předchůdce, lze ve světle jeho ambiciózních plánů jen těžko považovat za výrazný úspěch.

Osobní kvality a nasazení umožnily Baracku Obamovi přesvědčit dostatečný počet amerických voličů k tomu, aby se z původního outsidera mezi prezidentskými kandidáty dostal až do Bílého domu. S pomocí podobně vznešené a idealistické rétoriky se Obama pokouší změnit americkou zahraniční politiku a zatímco v rovině změny stylu uspěl, na konkrétní a hmatatelné úspěchy doposud čeká.

Na počátku 21. století se zahraniční politika Spojených států potřebuje vyrovnat s několika zásadními konceptuálními i regionálními výzvami. Jejich úspěšné zvládnutí či naopak selhání určí, do jaké míry budou Spojené státy nadále hrát v mezinárodním systému vůdčí úlohu. Mezi nejdůležitější konceptuální problémy patří nepochybně zapojení USA do multipolárněji laděného systému mezinárodních vztahů. Po rozpadu relativně stabilního bipolárního uspořádání světa v rámci studené války se v prvním období prezidenta George W. Bushe zřetelně projeví unilateralistické tendence Spojených států, kdy proti vůli většiny mezinárodního společenství Washington s hrstkou spojenců provedl v podstatě bezprecedentní invazi do Iráku, která byla z velké části odůvodněna zavádějícími argumenty, které se později nepotvrdily. Fiasko z následků této operace a vyčerpávající dlouhodobé nasazení vojenských jednotek jak v Iráku, tak v Afghánistánu jasně ukázalo limity

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

unipolárního světového uspořádání v čele s USA i omezené možnosti řešení komplexních zahraničně-politických problémů vojenskou cestou. Spojené státy jsou nyní tedy fakticky v pozici, kdy se potřebují vyrovnat s návratem do multipolárního světového systému, což nebude tak snadné, jak to může v čistě abstraktní rovině vypadat. Zejména americké veřejné mínění a přeneseně pak i Kongres si budou jen obtížně zvykat na kompromisy a reálné ústupky, ke kterým budou USA nuceny, pokud budou požadovat po ostatních aktérech mezinárodního systému širší a intenzivnější spolupráci. Existuje také reálné nebezpečí, že se některé státy pokusí zneužít oslabujícího se postavení USA ke stupňování svých požadavků, tak jako to udělal například Kyrgyzstán v případě pronájmu vojenské základny a letiště v Manasu.

Postupně slábnoucí dominantní postavení Spojených států vytváří potenciálně destabilizující situaci v celém systému mezinárodních vztahů. Z tohoto pohledu se ukazuje do budoucna jako klíčová role mezinárodních institucí a mezinárodního práva. Administrativa George W. Bushe správně rozpoznala, že z hlediska unipolárních aspirací USA se jedná o omezující prvky, které mohou spíše komplikovat a oddalovat dosahování jednostranně formulovaných cílů zahraniční politiky. Z dlouhodobého hlediska v situaci pomalého, nicméně citelného poklesu amerického vlivu je však posílení mezinárodních norem v zájmu USA, neboť právě Spojené státy mají zatím významný podíl na jejich vytváření. Tato myšlenka však opět nebude příliš populární na domácí politické scéně, kde řada členů Kongresu pociťuje jakékoliv omezení formálního pojetí suverenity (včetně závazných mezinárodních smluv) jako velký problém, což se jasně ukazuje například i na přístupu vůči Mezinárodnímu trestnímu soudu a možnému přijetí jeho jurisdikce Washingtonem. Mezinárodní právo a jeho legitimita navíc v posledních letech prošly i kvůli krokům Bushovy administrativy závažnou krizí a obnovení jeho váhy nebude zdaleka jednoduché. Kromě postoje USA bude totiž také velmi záležet na přístupu

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraniční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

dalších klíčových aktérů v mezinárodním systému, kteří mohou začít vnímat mezinárodněprávní normy jako příliš svazující.

Druhým zásadním konceptuálním problémem je určitá krize v procesu postupného zapojování států do otevřeného kapitalistického systému světové ekonomiky a přeneseně pak i do bezpečnostních a politických struktur světového systému, která je i krizí přejímání politického a ekonomického modelu prosazovaného Spojenými státy. Velké naděje, které přinesl konec studené války a relativně úspěšná transformace některých států střední a východní Evropy spolu s převratným socioekonomickým rozvojem některých států ve Východní Asii, v dalších regionech a případech nebyly v převážné míře naplněny. Z hlediska USA je palčivá především situace v Mexiku, kde ani patnáct let po přijetí NAFTA nedošlo ke zmenšení rozdílů mezi oběma zeměmi v hrubém domácím produktu na jednoho obyvatele. Kvůli působení organizovaného zločinu je sociální a politická situace v některých ohledech dokonce destabilizovanější než před 15 lety, což přispívá k eskalaci přeshraničních problémů. Neúspěch s rozšiřováním zóny relativně otevřených, bezpečných, stabilních a prosperujících oblastí může, společně s vzájemným propojováním zón mimo oblast efektivní kontroly, působit jako další zásadní zdroj nestability v mezinárodních vztazích.

V obecnější rovině v kombinaci s celosvětovou ekonomickou krizí a dynamickým rozvojem ekonomiky i vojenského potenciálu v Číně či Indii dochází přinejmenším krátkodobě k přehodnocování důvěry ve Spojené státy jako příkladu hodného následování. Tento vývoj oslabuje pozici USA v mezinárodních vztazích, kde již nebude tak snadné využít symbolickou hodnotu přitažlivosti americké prosperity pro prosazování iniciativ a reforem. Obamova administrativa má však potenciál obnovit tuto symbolickou pozici, ať už svým důrazem na mezinárodní spolupráci, ekologii, či demonstrativním překonáním rasových rozdílů. Rétoriku je však třeba podpořit i reálnými kroky, neboť sama o sobě zdaleka nestačí. Stejně jako se George W. Bush

Vědecký projekt RM 05/01/08

Zahraníční politika USA na začátku 21. století

Červenec 2009

nakonec poměrně podrobně seznámil s limity použití vojenské síly (*hard power*), prezident Obama dříve či později narazí na limity tzv. měkké síly (*soft power*), která sama o sobě závažné problémy vyřeší jen zřídka.

Z hlediska regionálního bude i nadále ze strany Spojených států kladen do budoucna největší důraz na širší oblast Středního východu od Egypta až po Pákistán, a to jak kvůli otázce kontroly nad obrovskými zásobami energetických zdrojů, tak kvůli pokračujícímu aktivnímu americkému vojenskému angažmá v oblasti. Vztahy s ostatními regiony se tím nutně nezhorší, pouze nebudou mít takovou prioritu. Z hlediska administrativy zavalené i množstvím závažných domácích problémů to bude znamenat zejména otevírání prostoru pro další významné aktéry v mezinárodních vztazích, jako jsou například Čína, Rusko, Indie nebo Brazílie, případně i Evropská Unie, pokud začne být schopná vystupovat v mezinárodních otázkách jednotněji.

Na základě provedené analýzy lze nastínit dva scénáře možného budoucího vývoje, optimistický a pesimistický. V optimistickém scénáři se Spojeným státům podaří obnovit svoji prestiž a vedoucí postavení v mezinárodních vztazích a zároveň začne efektivněji fungovat mezinárodní spolupráce v klíčových oblastech. V pesimistické variantě pak Spojené státy nezvládnou komplikovaný přechod k multipolárnímu světu, což povede buď k dalším vyčerpávajícím vojenským operacím na udržení slabnoucích pozic nebo naopak ke zbytečnému stažení a přílišné koncentraci na vnitřní problémy. Jako klíčové faktory, které určí, zda se vývoj bude ubírat spíše optimistickou či pesimistickou cestou byly indentifikovány především úspěšné zakončení vojenských misí v Iráku a Afghánistánu a včasné překonání ekonomické krize. Určitá naděje, že k pesimistickému scénáři nedojde, spočívá také v tom, že si dostatečný počet lidí na klíčových postech nejen v USA včas uvědomí závažnost situace a podnikne odpovídající kroky, aby se nakonec neuskutečnil. I tak však zůstává velké množství faktorů, které ani administrativa prezidenta Obamy ovlivnit nemůže.