

POLICY PAPER

**KONTINUITA A ZMĚNA V AMERICKÉ
ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ
POLITICE S NÁSTUPEM PREZIDENTA
OBAMY A JEJÍ DOPAD NA NATO
A ČESKOU REPUBLIKU**

(Prošlo oponentním řízením)

Nikola Hynek

červenec 2009

Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1

Kontinuita a změna v americké zahraniční a bezpečnostní politice s nástupem prezidenta Obamy a její dopad na NATO a Českou republiku

Nikola Hynek

Shrnutí

- Kontinuitu a změnu v americké zahraniční a bezpečnostní politice (USFSP) s nástupem administrativy prezidenta Obamy lze studovat na tematické a procedurální rovině.
- Změna prezidentské administrativy v USA je doprovázena celou řadou změn v tematických prioritách – analyzovanými tématy jsou Irák, Afghánistán, Rusko v kontextu kontroly jaderného zbrojení a protiraketové obrany, Írán a Severní Korea.
- Dopad na NATO a ČR je především v oblasti stabilizace Afghánistánu (český příspěvek) a vztahu USA k Rusku (protiraketová obrana) a ukazuje Obamovu skepsi ke strategické roli NATO a ČR.
- Analýza klíčových *témat* ukáže, že navzdory obvyklé představě o celkové změně USFSP vykazuje přechod od George W. Bushe k Baracku Obamovi naopak značnou kontinuitu.
- Analýza *prostředků* USFSP ukáže naopak celou řadu změn, včetně té nejzásadnější: změny představy o povaze mezinárodního systému a s tím spojené praktické politiky (ad hoc koalice ochotných → nový velmocenský koncert formou paralelních bilateralismů).

Úvod

Otázka kontinuity a změny americké zahraničněbezpečnostní politiky (dále USFSP) s nástupem prezidenta Obamy lze konstruktivně studovat ze dvou komplementárních perspektiv: tematické a procedurální. Tento postup určuje i strukturu předkládaného policy paperu. Začíná analýzou klíčových témat USFSP v kontextu změny americké administrativy. Součástí diskuse přechodu z republikánské administrativy George

W. Bushe k demokratické administrativě Baracka Obamy bude sledování *kontinuit a změn v klíčových tématech USFSP a proměny prioritizace témat*. Ke srovnání přístupu Bushe a Obamy je třeba přistoupit nepřímo, z důvodu příliš rané fáze pro celkové zhodnocení USFSP za současného amerického prezidenta. Právě nemožnost rovnocenného srovnání osmi let vlády Bushe mladšího oproti přibližně čtyřem a půl měsícům Obamovy vlády je důvodem nepřímého přístupu, který bude u analýzy Obamovy administrativy založen na kombinaci extrapolace z existujících, avšak stále roztržštěných prvotních signálů a definování toho, co může být na základě Obamových známých pozic považováno za úspěch z hlediska cíle u každého z prioritních témat USFSP. Na hledisko změn tematických priorit bude následně navazovat zhodnocení *upřednostněných procedurálních prostředků k dosažení cílů* v rámci stěžejních témat USFSP. Hlavním zjištěním první části bude, že ačkoliv Obama je vnímán jako prezident, který ukončil řadu trendů nastolených Bushem, takový závěr je nezbytné odmítnout jako zjednodušující až zavádějící. Naopak v části druhé analýza ukáže řadu změn souvisejících s výměnou administrativy. Součástí předkládaného policy paperu je i diskuse dopadu změn a kontinuit v USFSP na českou zahraniční a bezpečnostní politiku a alianční politiku NATO v oblastech, kde je tato analýza relevantní.

Kontinuita a změna USFSP v tematické rovině, včetně dopadu na Českou republiku a NATO

Předkládaná analýza si bere za stěžejní následující témata USFSP: stabilizační kampaň v Iráku (i), stabilizační projekt v Afghánistánu (ii), téma vztahu k Rusku v kontextu protiraketové obrany a snahy o snížení počtu jaderných nosičů a hlavic (iii), téma darebáckých států, v rámci něhož dochází pod Obamou k zásadnímu rozejití se s Bushovým diskurzem o tzv. ose zla a oddělení Íránu (iv) a Severní Koreje (v), jež jsou nově uchopeny jako oddělené případy. Nežli bude přistoupeno k analýze změn a kontinuit u výše uvedených témat, je nezbytné zdůraznit, že se za dosavadní Obamovy vlády dosud nevyskytlo žádné neočekávané či nově se vynořivší téma, které by reálně testovalo prezidentovu roli vrchního velitele ozbrojených sil. V této souvislosti hodně medializované téma osvobození Richarda Phillipse, kapitána lodi Maersk Alabama zadržovaného somálskými piráty, rozhodně nelze za skutečný test považovat. Co se týče samotných příprav na proces přechodu od Bushe k Obamovi před inauguračním obřadem, ty proběhly – stejně jako samotný přechod – ve srovnávacím měřítku nadstandardně.

I. Irák

S nástupem Obamy do prezidentského úřadu byla úzce spjata nutnost rychlého zaujmutí pozice ke dvěma nejvýznamnějším zahraničněbezpečnostním výzvám

současnosti: stabilizačním kampaním v Iráku a v Afghánistánu. Co se týče tématu Iráku, Obama – ještě jako prezidentský kandidát – zaujal menšinovou středolevou liberální pozici k válce v Iráku a jeho kritický postoj byl viditelný v dílčích hlasováních. Jeho prezidentské rozhodnutí, které oznámil v Camp Lejeune v Severní Karolině 27. 2. 2009, se vyznačovalo pragmatickým posunem v této věci. Namísto původního tempa nastíněného během prezidentské kampaně, tedy slibu stáhnout jednu až dvě brigády nasazené v boji měsíčně (celkově do 16 měsíců), si Obama již v prezidentské roli vybral kompromisní plán. Podle něj se mají američtí vojáci přímo zapojení do boje stáhnout z Iráku do srpna 2010 a zbytek – 35 000 až 50 000 vojáků ponechaných v Iráku jako „přechodná složka“ – pak budou v zemi plnit různé úkoly (zejména trénování iráckých bezpečnostních složek, boj s teroristickými buňkami, ochrana amerických vojenských a civilních osob) do prosince 2011.

Obama dodnes neakceptoval Bushovu zjednodušenou interpretaci úspěchu vojenské strategie selektivního navyšování počtu vojáků (*surge strategy*), jež zaznamenala úspěch zejména v irácké provincii Anbar (Obama vysvětluje úspěch kombinací strategie navyšování s tzv. sunnitským procitnutím v provincii a jeho následným rozšířením). Klíčový vliv na výměnu ideologické pozice za pragmatickou nese zejména americký ministr obrany Robert Gates, sloužící v obou administrativách, a generál David Petraeus, původně velící generál MNF-Iraq a nově velitel U.S. Central Command. Celkově lze hodnotit změnu administrativy v tomto tématu následně: **celková změna** – snížení priority Iráku v kontextu přesunu pozornosti, vojáků a financí směrem k Afghánistánu; **dílčí změna** – snížení rigidity plánu a rychlosti stahování a částečná možnost její revize na základě bezpečnostní situace; **kontinuita** – taktická a operační úroveň, stejně jako přijetí odpovědnosti za politický vývoj situace v Iráku. Za úspěch v Iráku bude považováno udržení alespoň minimální demokracie, teritoriální integrity země a oslabení systematickosti etnických a náboženských střetů, stejně jako teroristických útoků. Co se týká dopadu tématu stabilizace Iráku na českou zahraniční a bezpečnostní politiku, ten je nepřímý a souvisí s přesměrováním priority USFSP do Afghánistánu (viz níže).

II. Afghánistán

Již během prezidentské kampaně kritizoval Obama tehdejšího prezidenta Bushe za relativní vyvázání se z politické odpovědnosti za vývoj situace v Afghánistánu a jeho problematickou výměnu původní strategické priority USA, tj. poražení Talibánu a Al-Kajdy a stabilizování Afghánistánu, za vpád do Iráku a následné kroky v jeho stabilizaci. Zvrácení této situace ve prospěch původní strategické priority a deklarace úmyslu porazit Talibán představuje do dnešního dne – a zřejmě i do budoucnosti v řádu několika let – největší plánovaný zahraničněbezpečnostní závazek pro prezidenta Obamu. Jakkoli se Obama vrátil k původnímu politickému závazku zodpovědnosti za vývoj v Afghánistánu, jeho nová bezpečnostní strategie je v řadě aspektů jiná ve srovnání se strategií Bushovou. Za největší rozchod

s Bushovou administrativou lze považovat opuštění přátelského a bezpodmínečného jednání s Pákistánem jako se spřízněnou zemi v rámci diskurzivního opuštění tzv. války proti terorismu. Tento postup byl nahrazen novou strategickou koncepcí, která vnímá Pákistán jako důležitou součást afghánského nedostatku bezpečnosti, nikoli přes prizma apriorního přátelství jako funkčního řešení (Bush–Mušaraf). Strategické bojiště tedy nově spojuje Afghánistán a Pákistán (tzv. Af-Pak strategie) a z nové americké koncepce je zřejmé, že zlepšení situace v Afghánistánu je přímo závislé na zlepšení bezpečnostní situace v Pákistánu, zejména v oblasti federálně spravovaných kmenových území (FATA) a nově i v přilehlých regionech (např. Svát).

Nejvýznamnějším dokladem o zvýšené americké snaze stabilizovat situaci v Afghánistánu, a zejména o Obamově podstatném zvýšení politické zodpovědnosti za vývoj v zemi oproti Bushovi, představuje přenos strategie navyšování počtu vojáků (*surge strategy*, přibližně 17 000 vojáků) z Iráku. Jde o velmi rizikový krok, nejen z hlediska otázky vhodnosti americké strategie v kontextu afghánského asymetrického konfliktu, k jejíž použitelnosti byl původně skeptický i generál Petraeus (unikátní geografické determinanty a specifické vojenské a historicko-politické faktory), ale i z hlediska spojeneckého závazku. Vrcholná priorita tématu v současné USFSP je přeložena i do politického tlaku na spojence, včetně ČR (NATO ISAF a u ČR i participace v tzv. koalici ochotných v rámci operace Trvalá svoboda), zejména na následování americké strategie navyšování počtu vojáků a poskytnutí bezpečnostních instruktorů. Ti mají zlepšit úroveň afghánské policie, jež je – na rozdíl od afghánské národní armády – v katastrofálním stavu.

Ačkoli řada zemí – včetně ČR – slíbila navýšit počty v rámci svých kontingentů (vládní návrh ČR z 8. června počítá s maximem 535 osob pro Afghánistán v roce 2010), některé z nich jsou připraveny alespoň jejich část stáhnout zpět po nadcházejících prezidentských volbách v Afghánistánu za předpokladu, že nedojde k dramatickému zhoršení bezpečnostní situace. Tato situace bude představovat jeden z klíčových testů Obamovy schopnosti prosadit svoji afghánskou strategii na multilaterální úrovni. Nová americká koncepce bude mít vliv i na reformulaci povahy spojeneckého závazku. V rámci NATO již započal americký tlak na zvýšení harmonizace spolupráce provinčních rekonstrukčních týmů (PRT) v rámci mandátu NATO ISAF a nově také na specialisty z EU (plán na využití expertizy EU u výcviku policistů a civilního a vojenského krizového managementu). Ty v současné době představují spíše agregaci národních příspěvků nežli koordinovaný multilaterální příspěvek. I z toho důvodu je zvažováno vybudování multilaterální koordinační agentury PRT v Kábulu. Dílčí posun z autonomních PRT je možné spatřovat i v důrazu na víceúrovňově založenou strategii (těžiště v afghánských regionech), stejně jako na zapojení sousedících zemí (Írán).

Celkově lze hodnotit změnu administrativy v tomto tématu následovně: **celková změna** – podstatné zvýšení priority Afghánistánu, Obamův současný nejsilnější politický závazek, jenž je viditelný ze strategie navyšování počtu vojáků; **dílčí**

změna – regionální provázání bezpečnostní situace v Afghánistánu a Pákistánu; snaha o zapojení Íránu do řešení (spíše formální), **kontinuita** – stálý tlak USA na spojenecký příspěvek, ač ze zcela opačného důvodu nežli za Bushe (uvolnění rukou pro Irák vs. USA jako rolový model v rámci strategie navyšování počtu vojáků); v rámci NATO Obama stále preferuje rozměr „solidarity“ závazku NATO nad přístupem, který by odrážel reálné potřeby (změna velící struktury a plánu stabilizační kampaně). Za úspěch v Afghánistánu bude považováno udržení alespoň minimální demokracie s vybudováním životaschopné národní armády, zlepšení stavu afghánské policie, teritoriální zatlačení Talibánu a omezení jeho vlivu (likvidace vedení Al-Kajdy jako velké plus), snížení počtu teroristických útoků, možnost realizace alespoň části původně plánovaných civilních rekonstrukčních projektů a v neposlední řadě spojenecká přítomnost v zemi alespoň v rámci současných počtů.

III. Rusko, snaha o jaderné odzbrojení a protiraketová obrana

Téma americko-ruských vztahů je zde vztaženo do kontextu kontroly jaderného zbrojení/jaderného odzbrojení a protiraketové obrany. Kontext protiraketové obrany se přímo dotýká ČR z hlediska podepsané (avšak doposud neratifikované) smlouvy o umístění amerického radiolokátoru s úzkým paprskem v pásmu X na území ČR v rámci tzv. třetího pilíře amerického národního systému protiraketové obrany (pro detaily viz dva předchozí policy papery autora: www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2008/hynek.pdf, www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2008/PP.N.Hynek.pdf). Třetí pilíř byl navržen bývalým prezidentem Bushem a právě z důvodu tohoto projektu Bush unilaterálně odstoupil v roce 2001 od dohody ABM (1972) výrazně omezující počet a rozsah protiraketových balistických systémů. Obamova pozice nebyla dlouho během jeho prezidentské kampaně známa. Těsně před volbami se Obama k tématu pod tlakem médií vyjádřil a podpořil výstavbu se dvěma podmínkami: 1. íránská hrozba zůstane či poroste; 2. bude prokázána finanční a funkční efektivita systému. Jak prokázala opakovaně americká Government Accountability Office (GAO), systém v řadě aspektů technologicky i z hlediska dodržení termínů zaostává za plánem americké Missile Defense Agency (MDA).

Americký prezident Obama se 6. 7. 2009 předběžně dohodl se svým ruským protějškem Medveděvem na pokračování procesu kontroly strategických jaderných zbraní s cílem snížení počtu jaderných hlavic na 1500–1675 kusů a počtu nosičů na 500–1000 kusů k roku 2012. Jde o prodloužení jaderného režimu po vypršení smlouvy START 1 z roku 1991, jež omezila počet hlavic na 6000 a počet nosičů na 1600 (vyprší v prosinci tohoto roku). Že se jedná o dlouhý a pozvolný bilaterální proces, je patrné z podpisu tzv. Moskevské smlouvy (SORT), která v roce 2002 nasměrovala počty hlavic v operačním stavu na 1700–2200 pro každou stranu k roku 2012. Současnou předběžnou dohodu lze hodnotit jako zcela rutinní krok v procedurálním a obsahovém kontextu této problematiky, kdy Obama pouze

pokračuje v závazku uskutečněném bývalým prezidentem Bushem během jeho setkání s tehdejším prezidentem Putinem v Soči na jaře 2008.

Co ovšem rozhodně nevykazuje rysy rutiny, je kontext této dohody, v níž hrají klíčovou roli tři další témata: 1. Obamova snaha o budoucí úplné jaderné odzbrojení, jež má stoupence napříč politickým spektrem v USA (např. Kissinger, Schultz, Perry či Nunn); 2. třetí pilíř amerického projektu protiraketové obrany; a 3. snaha USA a Západu obecně o zastavení vojenského jaderného a raketového programu Íránu. V případě snah o budoucí jaderné odzbrojení Obama představil svoji radikální vizi během projevu v Praze 5. 4. 2009. Jeho základem bylo zdůraznění morální odpovědnosti USA za svět bez jaderných zbraní, v rámci něhož má být právní navázání na dohody START-1 a SORT, stejně jako urychlená americká ratifikace Smlouvy o úplném zákazu jaderných testů (CTBT), pouze prvním krokem.

Vědomí, že se Obama bude snažit v budoucnosti dále snižovat počty jaderných hlavic i nosičů z důvodu své vize (tj. že se jedná o americkou prioritu garantovanou Obamovým investovaným politickým kapitálem), stojí u současného ruského postoje. Jak ukazují prohlášení ruského prezidenta Medveděva i ministra zahraničí Lavrova po Obamově moskevské návštěvě, Rusko podmiňuje – byť vágně – podepsání předběžně domluvené dohody zrušením amerických plánů na instalaci prvků národní protiraketové obrany v ČR a Polsku. Obamova pozice k tomuto systému zůstává pragmatická a výstavba je podmíněna tím, že íránská hrozba zůstane či poroste a *současně* bude prokázána finanční a funkční efektivita systému. To, že ruský požadavek nelze z vojensko-strategického hlediska brát seriózně vzhledem k výše uvedeným počtům hlavic a nosičů, je zřejmé. Co se týče politického rozměru požadavku, tam již toto konstatování neplatí.

Navíc pro Obamu nepředstavuje protiraketová obrana úzké geostrategické téma jako pro Bushe, nýbrž téma politické. To lze zřetelně vidět z Obamova soukromého dopisu ruskému prezidentovi Medveděvovi z počátku února 2009. Části dopisu, které (řízeně) unikly do médií, naznačují Obamovu připravenost vyměnit plán třetího pilíře za podstatnější snížení současných jaderných arzenálů a taktéž zahájení ruského tlaku na Írán v otázce zastavení jaderného a raketového programu. Ačkoliv Obamova snaha o vstřícnost a verbální „resetování“ předchozího vztahu k Rusku je vhodná a pochopitelná, samotné provedení stejně jako politicko-strategické implikace jsou již daleko problematičtější. Za prvé, kvalita osobních vztahů mezi prezidenty USA a Ruska má daleko menší dopad na politický výsledek, než se běžně předpokládá. Navíc může Obama jen stěží počítat s výraznější politickou podporou Ruska směrem k Íránu z důvodu ekonomických zájmů Ruska v této zemi. To i přesto, že Rusko dočasně pozastavilo některé vojenské prodeje do Íránu, včetně špičkového systému protivzdušné obrany S-300 (zčásti také na základě již dřívějšího tlaku Izraele). Dřívější ruská skeptická reakce na Obamův dopis a nyníjší podmínění pokračování ve snížení jaderných arzenálů obou zemí americkým zrušením prvků protiraketové obrany v ČR a Polsku je dána očekávatelnou snahou Ruska nevypadat

jako podřízená země, která bude diplomaticky působit na Írán na základě amerických pravidel. Jedná se tedy stále o předehtu – či hru o čas. Problém je v tom, že Rusko i USA mají jinou představu o posloupnosti kroků: USA chce vidět úspěšný tlak Ruska na Írán a současně podpis právně závazného omezení jaderných arzenálů USA a Ruska a pak je ochotno zmrazit či dokonce zrušit plán střeoevropských prvků protiraketové obrany (Obama si na revizi projektu vzal 2–3 měsíce). Rusko naopak chce garanci posledního jako první a následně ještě doufá, že namísto tlaku na Írán bude stačit na udržení alespoň základních funkčních vztahů s USA nabídka Obamovi na další škrtů v počtech jaderných hlavic a nosičů.

V přímém dopadu na ČR je Obamova snaha o nastolení bilaterální linie jako základní diplomatické strategie k Rusku z dlouhodobého hlediska znepokojivá hned z několika důvodů. Obama ve svém dopise prezidentu Medveděvovi naprosto přerámoval třetí pilíř z původně bezpečnostního tématu na politický trumf (*bargaining chip*) pro jednání o jaderném odzbrojení a/nebo pro společný postup vůči Íránu. Obama taktéž nekonzultoval tento krok s českou ani polskou exekutivou, což potvrdily osobní rozhovory autora a tvrdé vyjádření vládních úředníků obou zemí v médiích. Reakce na Obamův přístup také odhalila to, na co autor upozornil již v předchozích policy paperech: česká i polská vláda vždy vnímaly téma třetího pilíře jako téma důležité svou geopolitickou dimenzí, umožňující navýšit mezinárodněpolitický (a v případě Polska i ekonomický) kapitál, nikoli jako bezpečnostní téma. Velmi překvapivá je zatím absence jakéhokoli relevantního Obamova vyjádření k závazku na úrovni NATO o budoucím propojení amerického a aliančního systému protiraketové obrany, jak uvádí Bukurešťská deklarace. Zatím tedy ze strany USA došlo v tomto tématu k obejití NATO jako takového.

Snad nejznepokojivější je – jak dokazují předchozí body –, že Obama pokračuje nejen v nastolené tendenci USA a Ruska řešit významné bezpečnostní otázky bilaterálně, tedy v tendenci tzv. strategického kondominia, nýbrž i v jejím prohloubení. Toto prohloubení bude diskutováno v následující části analyzující prostředky USFSP. Na stranu druhou Obama postupuje pružně v otázce instalace třetího pilíře. Rozhovory autora s předním Obamovým poradním zdrojem v těchto otázkách ukazuje správnost argumentu, že Obama se uchyluje k pružné reziduální strategii v otázce protiraketové obrany. Tím je myšlen postup, že pokud se Obamovi nepodaří přimět Rusko k žádoucímu postupu vůči Íránu a současně se íránská hrozba nezmenší, tak se Obama může vrátit zpět k plánu třetího pilíře. To se zesílenou mezinárodní legitimitou na základě praktického ukázání limitů diplomacie v tomto tématu. Takový postup může být obzvláště důležitý zejména pro udržení alianční jednoty na úrovni Bukurešťské deklarace, zejména po velmi kritických prohlášeních o třetím pilíři ze strany francouzského prezidenta Sarkozyho a německé kancléřky Merkelové.

Celkově lze hodnotit změnu administrativy v tomto tématu následovně: **celková změna** – prozatímní (avšak ne nezbytně definitivní) potlačení třetího pilíře a jeho přerámování z bezpečnostního tématu na vyjednávací politické eso, nahrazení

původního významu předchozího tématu radikální vizí jaderného odzbrojení; **dílčí změna** – výrazný diskurz o resetování vztahů s Ruskem ve spíše naivní víře v trvalou změnu ruské pozice vůči USA a Západu obecně; **kontinuita** – snahy o prodloužení režimu kontroly jaderných zbraní – snahu o novou smlouvu týkající se další redukce (nikoliv eliminace) jaderných hlavic a nosičů projevil již Bush během svého setkání s Putinem v Soči na jaře 2008; přetrvání a dokonce prohloubení strategického kondominia a pouze nominální využití NATO v souvisejících otázkách (Rada NATO–Rusko, bukurešťský závazek). Za budoucí úspěch v tomto tématu lze považovat nastavení komplementární diplomatické interakce k Rusku bilaterálně (kontrola jaderných zbraní/odzbrojení) a multilaterálně (NATO – protiraketová obrana, Gruzie), navrzení a ratifikace pokračování režimu kontroly jaderného zbrojení a vyvážení ruských geopolitických ambicí do oblasti Kavkazu a východní (a zčásti i střední) Evropy. Přímý i zprostředkovaný (Rada bezpečnosti OSN) synergický tlak na Írán a Severní Koreu ze strany USA a Ruska, stejně jako posun ve směru téměř kompletního jaderného odzbrojení (o úplném jaderném odzbrojení lze z celé řady důvodů pochybovat rovnou), by byl velký, ovšem stěží dosažitelný bonus.

IV. Írán

Vedle Afghánistánu se jedná o diskurzivně nejakcentovanější téma současné USFSP. Obama učinil dvě výrazné změny oproti Bushovi: 1. hned po nástupu do funkce úspěšně zrušil Bushem vytvořený a v důsledku naprosto kontraproduktivní diskurz o tzv. ose zla s praktickým výsledkem možnosti pracovat s Íránem a Severní Koreou odděleně – tento postup reflektuje skutečnost, že Írán je politicky složitější země s daleko větším přímým vlivem na region; 2. právě na základě zrušení diskurzu o tzv. ose zla začal Obama postupovat vůči Íránu prostřednictvím velkorysého diplomatického přístupu (Bush Írán diplomaticky bojkotoval od roku 2002 až do konce roku 2008; velkorysost stávajícího Obamova přístupu spočívá v zaměření se na celkový vztah k Íránu, nikoli začínání vztahu diskusí problematických bodů – viz Obamovo opuštění Bushovy podmínky pozastavení obohacování uranu Íránem pro jakékoli jednání), jehož vyvrcholením byl jeho televizní projev k „íránské vládě a lidu“ a pozdější projev na univerzitě v Káhiře. V tomto ohledu je zatím Obamův postup k Íránu důsledně vyvážený, snaží se uznat jeho pozici jako regionální mocnosti (např. úspěšné pozvání Íránu ze strany USA k řešení afghánské otázky v Haagu na konci března 2009). V tomto ohledu Obama překonává všechny předchozí americké administrativy po svržení šáha a nastolení teokracie v roce 1979. Nepřímý dopad lze již nyní sledovat i na íránské politické scéně, kde se během prezidentských voleb objevila nebývale tvrdá a otevřená kampaň a ukázaly se jinak skryté rozpory v rámci teo-politické elity, které překročily rovinu reakce na Obamův přístup a týkají se přežití režimu samého. Bez ohledu na volební výsledek (oficiálně zvítězil stávající prezident) se vládnoucí politický aparát dostal pod tvrdou domácí kritiku. Násilné ukončení povolebních demonstrací Íránců nespokojených

s výsledky prezidentských voleb (s vysokou pravděpodobností zfalšovaných) přeneslo konflikt do nové roviny.

Nelze současně zapomínat na skutečnost, že jádro konfrontace rozhodně nelze vymezit na populární, byť chybné ose konzervativci vs. reformisté. Obama vhodně kalibroval reakci na pokračující vývoj v zemi, čímž znesnadnil (ačkoli nezastavil) možnost iránského duchovního vůdce Chameneiho a prezidenta Ahmadínežáda zdiskreditovat domácí opozici nařčením ze spojení s vládou USA. Povolební situace ukazuje, že dochází k rozpadu předchozího domácího konsenzu, který se vytvořil v alianci proti Bushově nekoncepční a krátkozraké politice. Velkorysost diplomatického přístupu, již lze nyní označit za největší Obamovu devizu ve vztahu k Íránu, se ovšem může proměnit ve slabinu USFSP, a to jak v tomto tématu, tak i obecně. K takovému vývoji může dojít velmi rychle, a to v okamžiku, kdy Obama buď pod domácím a/nebo mezinárodním tlakem (včetně regionálního ze strany Egypta, Maroka, Bahrajnu apod.) bude muset zúžit současnou šíři diplomatického přístupu právě na problematiku jaderného a raketového programu Íránu a/nebo bude muset reagovat na iránskou provokaci či nenadálou politickou situaci (zvýšený počet testů střel středního doletu, získání know-how pro balistické střely dlouhého doletu, jakoukoliv eskalaci v dyadickém vztahu k Izraeli, odmítnutí Obamova přístupu vládnoucí teo-politickou elitou a pokračování v konfrontaci, iránské odmítnutí plánovaných diplomatických jednání či jejich opuštění nebo jakoukoli vážnější eskalaci sociopolitického konfliktu).

Právě posun k užšímu rámci americko-iránské interakce z některého z výše uvedených důvodů, k němuž zcela jistě dříve nebo později dojde, ukáže velmi překvapivý závěr. Přes všechnu výše nastíněnou Obamovu odlišnost v širším dialogu (či zatím spíše monologu) bude Obamova USFSP definována velmi zřetelnou kontinuitou s Bushovou érou. Pokud USA nepřijme myšlenku jaderného Íránu, což z důvodu izraelského a domácího amerického tlaku a obavy z regionálního bezpečnostního dilematu nelze předpokládat, ačkoli z hlediska rizika proliferace by se jednalo o jednoznačně méně problematický případ nežli v případě Severní Koreje, základní struktura interakce by byla u Bushe i Obamy stejná. Použitá strategie odměn a trestů (*carrots'n'sticks strategy*) by se změnila jen v rozsahu. Lze očekávat, že Obamovy odměny budou větší (v souladu s jeho celkovým přístupem), stejně tak však i tresty. To druhé vzhledem ke skutečnosti, že USA investovalo do zabránění nuklearizace Íránu značný politický kapitál a neschopnost tento proces zastavit by snížila mezinárodněpolitický vliv a pozici USA, a to jak absolutně, tak i ve vztahu k Rusku a Číně vzhledem k jejich obstrukční blokační taktice v Radě bezpečnosti OSN.

Celkově lze hodnotit změnu administrativy v tomto tématu následovně: **celková změna** – velkorysé zahájení diplomatické interakce oproti Bushově ignoraci země, odstranění vstupních podmínek k nastolení dialogu; **dílčí změna** – snaha o hlavní diplomatickou činnost v bilaterální rovině; **kontinuita** – základní strategie odměn a trestů (zatím se u Obamy neprojevila, protože nemusel zúžit rámec diplomatické

interakce na problematická témata). Za úspěch v budoucím vývoji tohoto tématu lze považovat eventuální íránský závazek k převedení jaderného programu pod monitoring a verifikaci prostřednictvím IAEA a jeho mírové využití (jaderný materiál by byl dodáván zřejmě z Ruska a tam by byl poslán také jaderný odpad); dále rozvolnění spolupráce se Severní Koreou ve vývoji a zejména testování balistických střel (Severní Koreji testuje balistické střely středního doletu téměř výhradně Írán výměnou za získání severokorejského raketového know-how); překonání regionálního bezpečnostního dilematu a vytvoření regionální rovnováhy, což mj. obnáší potlačení politických ambicí libanonského Hizballáhu Íránem.

V. Severní Korea

Vývoj v Severní Koreji v posledních několika měsících představuje *první přímou hrozbu* Obamově administrativě. Jen pár hodin před Obamovým dubnovým projevem v Praze se podařilo Kim Čong-illovi testováním balistické střely s dlouhým doletem alespoň částečně zastínit hlavní bod Obamova projevu – otázku jaderného odzbrojení. Severokorejský test byl předem ohlášen, i když načasování bylo překvapivé. V rámci testu třístupňová mezikontinentální balistická střela Taepodong 2 uletěla téměř 4000 km, což je dvojnásobek testu Taepodong-1 z roku 1998 (předchozí test Taepodong-2 skončil fiaskem, ovšem ani poslední neproběhl zcela úspěšně, když se třetí stupeň střely neoddělil podle plánu). Ačkoli se Obama ve svém projevu na poslední chvíli snažil o využití tohoto nepřátelského aktu pro dodatečnou podporu jaderného odzbrojení, načasování testu prohloubilo v bezpečnostní komunitě existující skepsi k této vizi. Navíc přitáhlo pozornost k její nejproblematictější části: snahy o jaderné odzbrojení v kontextu darebáckých režimů vlastních či vyvíjejících jaderné zbraně, které operují mimo související právní režim (Smlouva o nešíření jaderných zbraní, NPT). Na to musel Obama reagovat potvrzením významu strategie odstrašování i do budoucna. Zde lze sledovat výraznou politickou – ačkoli ne strategickou – změnu oproti Bushovi, který by zcela jistě argumentoval v téže situaci nezbytností efektivní protiraketové obrany, nikoli strategií odstrašování. Krize byla následně prohloubena severokorejským podzemním jaderným testem z 25. 5. 2009, který byl na rozdíl od předchozího testu úspěšný a síla jaderné nálože byla mezi 10–20 kilotunami. V další eskalaci Severní Korea vypálila tři střely země-vzduch a stávající zpravodajské informace ukazují na možnost přípravy dalšího – již třetího – testu jaderné nálože.

Obamova reakce následovala přímo v pražském projevu, v němž prezident popsal test Taepodongu-2 jako provokaci a slíbil tvrdý postih Severní Koreje za porušení předchozí rezoluce OSN 1718 zakazující jí provádění jakýchkoli činností souvisejících s vývojem a testováním balistických střel. Nová rezoluce RB OSN z 12. 6. 2009 obsahuje další zpřísnění sankcí, zejména v oblasti dopravy štěpného materiálu do Severní Koreje a uzavírání finančních smluv s touto zemí. Co se týče analýzy současného severokorejského počínání, obvykle zmiňovaný externí důvod, tj.

přitáhnout Obamovu pozornost a navýšit odměnu za návrat k šestistranným jednáním (k nimž se podle Kim Čong-ila země údajně nevrátí), což je již tradiční vyděračská strategie země, je v tomto kontextu možné považovat až za sekundární důvod. Hlavní důvod lze spatřovat v urgentní potřebě stabilizace vnitropolitické pozice Kim Čong-ila po prodělané mozkové mrtvice a zejména pak jeho současný největší cíl: určení nástupce (CIA potvrdila na základě zachycených odposlechů a dokumentů 12. 6. 2009, že jde o nejmladšího syna Kim Čong-una) a získání vojenské elity pro jeho podporu. I z toho důvodu se Kim Čong-ilova pokračující agrese netýká pouze oblasti jaderných a raketových technologií, nýbrž eskalace napětí na moři (Jižní Korea, Japonsko) i na hranici mezi Severní a Jižní Koreou. Z nárůstu napětí je zřejmé, že se nejde o taktický racionální kalkul jako v předchozích případech, ale o existenční záležitost související s přežitím a reprodukcí režimu.

Právě v tomto světle lze vnímat prázdnotu Obamových silných diskurzivních hrozeb a problematičnost jejich případné realizace. První problém je obecný – Obama svým důrazem na diplomatickou možnost řešení severokorejské otázky vyvolal doma i ve světě nerealistická očekávání. Právě v kombinaci se specifickým problémem – tj. existenčně motivovaným chováním Kim Čong-ila – se dostal do naprosto nejméně výhodné situace pro diplomatické řešení této otázky v řádu let. Nejtěžším poznáním pro Obamu je zjištění, že možnost překonání této dvojí problémovosti situace je dána vývojem v Severní Koreji a její aktivitou, nikoli činností USA. V případě Severní Koreje je ještě markantnější stejný rys jako v případě Íránu: Obama nedisponuje v současnosti žádnou propracovanou strategií k těmto zemím. Co navíc, Obamův vlastní i americký politický kapitál obecně je v obou případech závislý na krocích vládnoucích elit těchto zemí. Severní Korea, která má bohatou historii politického vydírání, nedodržených závazků a pověst státu, jehož není možné sankcemi ani vojenskou silou (geostrategické důvody) přimět k dodržování základních principů existujících mezinárodněprávních norem, tak nastavuje nejvýrazněji limity Obamova širokého diplomatického přístupu diskutovaného i v případě Íránu. Téma Severní Koreje také bude představovat do budoucna hlavní test Obamových multilaterálních schopností, zejména schopnosti vytvoření synergického tlaku spolu s Ruskem a Čínou. Přistoupení na bilaterální jednání se Severní Koreou by představovalo pro USA kardinální chybu.

Celkově lze hodnotit změnu administrativy v tomto tématu následovně: **celková změna** – absenci jakékoliv Obamovy ucelené strategie k Severní Koreji je možné hodnotit stejně negativně jako prudkou změnu přístupu u Bushe (diplomatické ignorování země a vytvoření tzv. osy zla → diplomatické jednání o zastavení jaderného programu); **dílčí změna** – Obamovo vyvolání nezměrných očekávání o možnosti diplomatického řešení (včetně použití koercivní diplomacie a funkčnosti selektivních sankčních prostředků); **kontinuita** – základní strategie odměn a trestů s tím, že Obama má nyní možnost ukázat trest nejen diskurzivně, nýbrž i prakticky. Za úspěch v budoucím vývoji tohoto tématu lze považovat v krátkém časovém horizontu synchronizovanou implementaci nových a tvrdších sankcí RB OSN vůči

Severní Koreji, ve střednědobém horizontu přivedení Severní Koreje zpět k šestistranným jednáním, včetně potvrzení předchozích vyjednaných závazků a jejich prohloubení (zejména zavedení monitorovacích a verifikačních mechanismů) a zamezení obchodování s jadernými a raketovými technologiemi a v dlouhodobém horizontu denuklearizaci Severní Koreje, což je naprosto zásadní podmínka pro alespoň přiblížení se Obamově vizi jaderného odzbrojení.

	celková změna	dílčí změna	kontinuita
Irák	snížení priority tématu	snížení rigidity plánu rychlosti stahování	taktická a operační úroveň, akceptace politické zodpovědnosti
Afghánistán	výrazné zvýšení priority a celkový politický závazek	regionální propojení – Af-Pak strategie	tlak na spojence; preference solidarity uvnitř NATO nad reálně efektivním řešením
Rusko	potlačení plánu třetího pilíře a využití tématu pro jednání o kontrole zbrojení a tlaku na Írán	výrazný diskurz o resetování vztahů	snaha o prodloužení režimu kontroly jaderných zbraní; existence strategického kondominia
Írán	velkorysá snaha o diplomatickou interakci, odstranění vstupních podmínek dialogu	snaha o hlavní diplomatickou činnost v bilaterální rovině; snaha o vyvážený komentář k vnitropolitickému vývoji	základní strategie odměn a trestů (zatím se neprojevila, stále příliš brzy)
Severní Korea	absence ucelené strategie	vyvolání nerealistických očekávání o možnosti diplomatického řešení	základní strategie odměn a trestů (zatím nebyla použita – ač mohla být)

Změna USFSP v procedurální rovině, včetně dopadu na Českou republiku a NATO

V rovině politických a diplomatických prostředků a nástrojů, jež Obamova administrativa v USFSP používá, lze sledovat nejméně dílčí změnu téměř u každého

procedurálního aspektu. Základní změna vychází již z odlišných světonázorů Bushe a Obamy. Ačkoli tradičně bývá Bush vypodobňován jako realista a Obama jako idealista, takové členění je zavádějící. Namísto toho je možné Bushe označit za *rigidního realistu* a Obamu za *pragmatického realistu*. V Bushově světonázoru šlo spatřovat řadu neústupných názorů, paradoxně vycházejících z idealistických operačních kódů, jež jsou založeny na zjednodušených reprezentacích mezinárodněpolitické reality. Taková manichejská vize byla základem celé tzv. války proti terorismu a dnes již klasické fráze „buď jsi s námi, nebo jsi proti nám“. Výsledek takové pozice u jednotlivých témat byl analyzován v předchozí části tohoto policy paperu. Obama je oproti tomu pragmatickým realistou, jehož idealismus je oproti Bushovi založen více diskurzivně, ale na rozdíl od Bushe není převeden do praktických činností. Slogany typu „ano můžeme“ či často používané humanistické obrazy u Obamy koexistují s jestřábími pozicemi, které v řadě případů překonávají ty republikánské (např. stupňování používání bezpilotních letounů Predator k útokům na vedení Al-Kajdy a Talibánu navzdory značným „kolaterálním“ ztrátám na životech civilistů). To stejné se týká oblasti terorismu – Obama sice plánuje uzavření věznice na námořní základně Guantánamo, jak se v předvolební kampani zavázal, ale radikální změnu statutu řady (i když zdaleka ne všech) vězněných extrémistů nelze čekat, jak naznačilo Obamovo představení nového právního rámce 21. 5. 2009. Snad nejpřekvapivějším důkazem Obamova pragmatického realismu je upozadění lidských práv a propagace demokratických hodnot v USFSP. Za dva detaily důležité v tomto kontextu, jež zakládají obecnou tendenci, lze zmínit přátelské podání ruky venezuelskému autoritářskému prezidentu Chávezovi a překvapivou poznámku ministryně zahraničních věcí Clintonové během návštěvy Číny, že lidská práva se nebudou probírat, protože USA pozici Číny zná. Tato změna postoje se negativně dotýká i jednoho z tradičních základů předchozích česko-amerických vztahů.

Změnu USFSP lze zřetelně sledovat v symbolické politice Obamovy administrativy a Obamy samého. Nedostatek koherentní strategie i harmonizace zájmů a cílů Obama dokázal až do současnosti kompenzovat sérií gest, omluv a snah o usmíření. Ačkoli je tento postup po Bushově vládě pochopitelný, neznamená to, že by se měl stát symbolickým středem USFSP a hlavně že v této pozici může vydržet. S tímto postupem souvisejí tři zásadní problémy: 1. riziko vytvoření meta-narace USA jako slabé a bojácné země, která nedokáže prosadit dlouhodobé cíle; 2. Obamovy omluvy a usmíření nebyly v téměř žádném případě vyváženy analýzou charakteru a úmyslů amerických protihráčů (iránské, afghánské, severokorejské a latinskoamerické politické elity); 3. Obama dokázal zvýšit rozdíl mezi diskurzem/stylem a činnostmi/substancí v rámci USFSP do bezprecedentní výše. Co se týče analýzy prostředků USFSP, je nezbytné odmítnout naprosto neproduktivní, ač často činěný rozdíl mezi Bushem jako zastáncem tvrdé moci (*hard power*) a Obamou jako zastáncem měkké moci (*soft power*). Důvodem je kombinace obou druhů moci u Obamy. Vhodnější je tak zaměřením se na Obamovu schopnost využít nové druhy

měkké moci, pro Bushe vzhledem k jeho rigidním pozicím a nedostatku mezinárodní popularity nedostupným. Jedná se zejména o spoléhání se na nepřímou i přímou veřejnou diplomacii, čehož důkazem jsou Obamovy video-proslovy strategicky umístěné na webový portál YouTube či jeho schopnost promlouvat v zahraničí přímo k obyvatelstvu a mobilizovat tak podporu. U Obamy se poprvé od Johna F. Kennedyho objevuje a prohlubuje charakter tzv. *celebrity diplomacy*, která je známa a studována převážně v souvislosti s netradičními diplomatickými aktéry (Bono, Geldof apod.), nikoli s prezidentem supervelmoci. Další změnou v diplomatické činnosti v souvislosti se změnou administrativy je Obamovo upřednostnění mimořádných, nikoli rutinních diplomatických kanálů. Váha ambasadorů je v klíčových zemích snížena nasazením zvláštních vyslanců, kteří mají tuto činnost na celý úvazek a specializují se na konkrétní problém a zemi/region (Holbrooke pro Af-Pak, Mitchell pro Blízký východ, Bosworth pro Severní Koreu, Graton pro Súdán; jedinou výjimkou je Hill pro Irák v roli ambasadora).

Poslední, nejzásadnější a nejméně očekávané zjištění se týká otázky *preferovaného formátu* USFSP na pozadí Obamovy představy o *žádoucí povaze mezinárodního řádu*. Intuitivní tvrzení o Obamově preferování multilateralismu oproti Bushovu unilateralismu bylo vyvráceno jako mylné již v první části policy paperu. Americký multilateralismus lze označit jako nominální, nejedná se tedy o hluboce zakořeněnou normativní preferenci. Příklad spojenecké interakce na tématech Afghánistánu a Ruska již byly použity jako ukázky. Obamův preferovaný diplomatický formát je *bilateralismus* a těžiště spočívá v interakcích s velmocemi, ať již těmi vymoňujícími se (Čína), nebo staronovými (Rusko). Radikální zlom lze nalézt v nejhlubší rovině, tj. v proměně americké preference ve věci povahy mezinárodního řádu. Bush v této rovině závisel v každém z diskutovaných témat na vytváření převážně *neformálních a tematicky specifických koalic ochotných (coalitions of willing)*, a to tam, kde nebylo NATO (Irák) i kde NATO bylo (Afghánistán). V řadě případů šlo o zcela neformální aliance ochotných (válka proti terorismu).

S výměnou ministra obrany (Rumsfeld → Gates) dochází k prvním proměnám této preference. S Obamovým nástupem a ponecháním Gatese a základního dokumentu *National Defense Strategy* (květen 2008) v platnosti je pak původní upřednostnění koalic ochotných opuštěno a Obama namísto toho zavádí preferenci, která nebyla vidět od 19. století: *snahu o velmocenský koncert*. Na rozdíl od toho z 19. století není Obamova snaha o velmocenský koncert založena multilaterálně, ale přes sérii bilaterálních vztahů. Těžištěm je vztah k Rusku a snaha o vytvoření nového strategického režimu vzájemné provázanosti s Čínou. V případě vztahu k Rusku má tento bilateralismus konkrétní podobu již analyzovaného strategického kondominia, v případě Číny zatím existují jeho manifestace jen v oblastech mimo bezpečnost (ekonomie či těžiště pro kodaňský summit o globálním oteplování v G2 interakci USA–Čína). Právě tato analýza dokáže vysvětlit zdánlivý paradox: v tematické rovině tento policy paper ukázal, že USFSP obsahuje značnou kontinuitu. Současně rozhovory s vládními úředníky v ČR ukazují představu obrovské tematické změny

v USFSP. Česká republika (a Polsko) slouží jako velmi vhodná ukázka, jak původně nadreprezentovaná země z hlediska vlivu v rámci americké koalice ochotných (v případě ČR protiraketová obrana, v případě Polska protiraketová obrana a Irák) může spolu s posunem v americké snaze o bilaterální velmocenský koncert (v případě vztahu k Rusku postaveném na strategickém kondominiu – viz Obamův dopis Medveděvovi) ztratit svoji relativní pozici a vliv. To, co na první pohled vypadá jako změna v tematické rovině, je ve skutečnosti změnou procedurální při značné kontinuitě tematické oblasti.

Doporučení

- Pro plné pochopení kontinuity a změny v americké zahraniční a bezpečnostní politice se změnou prezidentské administrativy z pohledu vlády ČR, včetně aliančního přesahu, je nezbytná další detailní analýza řady aspektů nastíněných v tomto policy paperu.
- K produktivnější spolupráci s USA na vládní úrovni je nezbytné odložit převládající představu o radikální změně USFSP vyvolané Obamovým nástupem. Ta není dána změnami tematickými, což je nesprávný, ač v politické i bezpečnostní komunitě převládající názor. Změnu je možné naopak sledovat v procedurálních faktorech, včetně základní americké představy o budoucí podobě mezinárodního řádu.
- Vliv České republiky v mezinárodní bezpečnosti obecně a na rozhodovací proces USFSP konkrétně v nejbližší době výrazně poklesne. Bude to dáno zejména skutečností, že zatímco za Bushe byla role ČR uměle nadreprezentována prostřednictvím začlenění do jedné z amerických koalic ochotných (téma protiraketové obrany, u Polska i Irák), za Obamy se regionální „šampióni“ stávají opět malými státy vzhledem k jeho preferenci velmocenského koncertu.
- Stávající politické lobbování ze strany české (ale i polské) exekutivy za instalaci prvku protiraketové obrany je kontraproduktivní. Nejen, že nemá žádnou váhu z hlediska Obamovy momentální strategie, která redefinovala téma z bezpečnostního rámu do podoby politického trumfu v širší agendě týkající se kontroly zbrojení/odzbrojení a čeká na signály z Ruska a Íránu, ale v konečné podobě má potenciál zhoršit vztahy mezi USA a ČR. Optimální, byť nepopulární taktika je zde vyčkávací.
- Co se týká českého příspěvku v rámci mise ISAF v Afghánistánu, vláda by si měla nechat co nejdříve vypracovat analýzu možných scénářů vývoje zapojení českého kontingentu v zemi. Již dnes je zřejmé, že tyto scénáře nebudou vycházet ze stávající strategie NATO pro Afghánistán, nýbrž budou založeny na nové americké strategii Af-Pak regionu. Hlavním důvodem je skutečnost, že i budoucí strategie NATO se bude odvíjet od nové americké strategie.