
Řízení americké zahraniční politiky

Libor Boháč

Každý nezávislý stát jako subjekt mezinárodních vztahů a mezinárodního práva projevuje svou vnější suverenitu prostřednictvím své zahraniční politiky, jejímž cílem je větší ochranu a zajišťování zájmů státního celku, jakož i jeho občanů mimo vlastní teritorium. Některé země však díky své ekonomické, vojenské nebo politické síle získávají rozhodující pozici na mezinárodněpolitické scéně. Respekt, který se těmto zemím podaří získat, je opravňuje, ale zároveň i zavazuje k tomu, aby svou mimořádnou pozici využívaly rovněž k prosazování globálních, nonpartikulárních zájmů. Jejich vlády proto přebírají odpovědnost nejen za osud vlastních zemí a jejich občanů, ale i za mezinárodní vztahy a události.

Zahraniční politika je nejvíce ze všech vládních aktivit citlivá na organizační nejasnosti, neprofesionalitu, zmatenost a nesoudržnost. Jakékoli zaskřípání zahraničněpolitického soukolí se okamžitě projeví v poklesu prestiže země a v ohrožení stanovených cílů. Z toho jasně vyplývá potřeba efektivního řízení vnějších politických, eventuálně vojenských, ekonomických a dalších vztahů, a to s jasně definovanými cíli a zájmy a s jasně určenými pravomocemi a kompetencemi jednotlivých orgánů státní moci.

Různé státy řeší tento problém různým způsobem. Cílem následujícího článku je pokusit se „zmapovat“ řízení zahraniční politiky Spojených států amerických, jedné ze světových velmocí, země, která je specifická nejen z hlediska své mezinárodní prestiže, ekonomické a vojenské síly, ale i z hlediska svého vnitropolitického charakteru.

Slova Ústavy USA

Krátký pohled do historie

Moderní historie Spojených států amerických začíná až ve druhé polovině 18. století. Do přijetí Deklarace nezávislosti se třináct amerických kolonií nacházelo pod suverenitou britské koruny, ztělesněnou panovníkem. Z hlediska vnějších vztahů připadaly osadníkům jako primární zejména otázky bezpečnosti a obchodu. Nezávislé a lehce zranitelné kolonie proto vytvořily konfederaci, které kromě jiného svěřily část své státní suverenity, svých práv, zejména v oblasti zahraničních vztahů a obrany, tedy tam, kde se jako nepopiratelná výhoda ukazovaly společné akce. Tato konfederace byla však příliš slabá a byla ovlivněna malou vůlí jednotlivých států přenést část svých rozhodovacích pravomocí do jednoho centra. Jednotlivé státy samy rozhodovaly o tom, kolik finančních prostředků a jaké pravomoci konfederaci svěří, což fakticky paralyzovalo její činnost. Důležitým faktorem je však skutečnost, že již tehdy existovaly Spojené státy jako mezinárodní entita, subjekt, schopný uzavírat mezinárodní smlouvy. Příkladem je mírová smlouva uzavřená s Velkou Británií v roce 1783.

Jak to mysleli otcové-zakladatelé

K zásadnímu zlomu došlo až po vytvoření Ústavy USA v roce 1787. Federální zřízení přineslo mladé zemi stabilitu a stalo se základním kamenem americké demokracie. Na první pohled nás zaujme moderní dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní

v duchu Johna Locka nebo Charlese Montesquieu. V Ústavě USA jsou vyjmenovány všechny pravomoci federace v „domácích“ oblastech, vše ostatní spočívá na bedrech jednotlivých států. Vazby mezi legislativou, exekutivou a judikaturou federace a členských států jsou spojeny v organický, funkční systém státní moci se vzájemnými brzdami a protiváhami, zaručujícími stabilitu. S jedinou výjimkou – to vše v čistě „domácích“ záležitostech. O zahraničních vztazích se Ústava USA zmiňuje jen stručně. Pravomoci v této oblasti nejsou nikde blíže specifikovány nebo rozepsány. V určitém rozsahu se vlastně nacházejí mimo ústavní rámec.

Není-li působnost USA v zahraničních vztazích stanovena výslovně v Ústavě, je tedy protiústavní? Nikoli. Působnost Spojených států v zahraničních vztazích je inherentní, vrozená, přirozená. USA jako suverénní stát jsou subjektem mezinárodního práva, z čehož vyplývají jejich práva i povinnosti, a proto také mohou vstupovat do mezinárodních vztahů, aniž by potřebovaly souhlas Ústavy. A kromě toho USA existovaly již před přijetím Ústavy, již tehdy pod vedením Kontinentálního kongresu vedly válku a sjednaly řadu mezinárodních smluv.

Proč otcové-zakladatelé podrobněji nerozpracovali tuto oblast a nespázali federální vládě ruce, nezkomplikovali rozhodování o zahraniční politice účinnými brzdami a protiváhami? Historie nabízí jasnou odpověď. USA na konci 18. století rozhodně nebyly poklidnou republikou v rozkvětu, ba naopak. Zemi v revoluční náladě hrozila nová vojenská intervence ze strany Velké Británie, Floridu ovládalo Španělsko, které v ústí řeky Mississippi blokovalo dopravu do nitra kontinentu a obchod, Francouzi se stále ještě nevzpamatovali ze ztráty Kanady. Není tedy divu, že se za této situace otcové-zakladatelé nerozpakovali svěřit veškerou vnější moc do rukou federace a nekomplikovat rozhodnutí nutná pro udržení bezpečnosti.

Co říká Ústava USA

Ústava rozděluje odpovědnost za vztahy Spojených států s okolním světem mezi prezidentem a Kongresem. Některé pravomoci sdílejí obě instituce, avšak o jejich rozsahu a hranicích články Ústavy mlčí.

Pravomoci prezidenta vyjmenovává Ústava v článku II: „*Výkonná moc je vložena do rukou prezidenta Spojených států amerických.*“ Prezident je vrchním velitelem ozbrojených sil a je oprávněn vysílat i přijímat velvyslance, vyslance i konzuly a uzavírat smlouvy se souhlasem alespoň dvou třetin senátorů. Na základě těchto ustanovení vznikla tradice, že prezident je „jediným reprezentantem USA v zahraničních vztazích“, tradice, jež je jakousi reflexí starobylých idejí královské výsady (na zahraniční vztahy měla monopol koruna). Avšak prezidentova role ani zdaleka není tak jedinečná. Je to totiž Kongres, který podle Ústavy určuje rozpočet, a tak ovládá federální výdaje. A jen Kongres může vyhlásit válku, povolávat a vydržovat vojska, zřizovat a udržovat loďstvo. Kongres také reguluje zahraniční obchod. Senát musí chválit prezidentem sjednané smlouvy dvoutřetinovou většinou a rovněž jmenování výše zmíněných diplomatů podléhá jeho souhlasu. A Senát dokáže svého postavení využívat, někdy i s katastrofálními následky, jako tomu bylo po první světové válce, kdy odmítl ratifikovat Versailleskou mírovou smlouvu a izolacionistickou politikou podkopával mír a stabilitu v Evropě.

Prezident tedy vytváří zahraniční politiku jako „jediný reprezentant USA“ nebo jako vrchní velitel vojsk, může uzavírat executive agreements (výkonné dohody), které nepodléhají schválení Senátem, oznamuje záměry americké zahraniční politiky na veřejnosti, vysílá a přijímá velvyslance. Kongres reguluje obchod, ovládá veřejné výdaje, vytváří legislativu, vykonává všeobecný dohled. Prezident provádí svou zahraniční politiku i politiku definovanou Kongresem. Kongres „vykonává“ prezidentovu politiku schvalováním zákonů a finančních zdrojů.

Kdo tedy drží „oprátě“? Vzájemné role a vztahy mezi Kongresem a prezidentem při vytváření americké zahraniční politiky nebyly nikdy precizně stanoveny. V tomto směru mezi nimi Ústava vytváří jakési dynamické napětí – někdy dominuje prezident, někdy Kongres. Silným prezidentským osobnostem, jako byl např. A. Lincoln nebo oba Rooseveltové, se podařilo účinně omezit roli Kongresu. Naopak konflikt ve Vietnamu donutil Kongres ke konfrontaci s prezidentem a k znovunastolení své autority. Prezident je tedy zřejmě skutečně „mluvčím“ USA v zahraničních otázkách, avšak formulování politiky je spíše společnou činností.

Ústavní souvislosti – role Nejvyššího soudu

Precedenčním rozhodnutím v případě *Marbury versus Madison* v roce 1803 se Nejvyšší soud stal oficiálním vykladačem Ústavy USA. Jen málokdy však rozhodoval v případech týkajících se americké zahraniční politiky, ačkoli často měly ústavní důsledky. Ústavnost americké intervence ve Vietnamu, rozhodnutí prezidenta Cartera ukončit obrannou smlouvu s Tchaj-wanem, nasazení vojenské síly v Latinské Americe a v Libanonu nařízené prezidentem Reaganem – všechny uvedené i další případy byly posuzovány jako otázky politické, nikoli právní, a proto byly mimo jurisdikci soudů. Soudci Nejvyššího soudu vyvinuli tzv. doktrínu politických otázek. Podle této doktríny je Ústava USA považována za dokument právní a zároveň politický. Ne všechny ústavní případy jsou tedy zároveň i právními případy. Některé, a to většina zahraničněpolitických, jsou považovány za politické. V důsledku toho Nejvyšší soud odmítl řešit otázky týkající se hranic USA, odmítl posuzovat, zda účinnost uzavřené smlouvy již vypršela či nikoli, odmítl uvažovat o tom, která země je suverénnem na sporném území, odmítl posuzovat, zda prezident může vypovědět smlouvu, stejně jako otázky spojené s úrovní a stavem vojenského výcviku či řešení problému, zda se Spojené státy nacházejí v mírovém nebo válečném stavu apod.

O čem Ústava USA nemluví – proces zahraniční politiky

Zákon o národní bezpečnosti

Shrňme výše analyzované skutečnosti. Prezident je ústavně zodpovědný za řízení americké zahraniční politiky v rámci zákonného koridoru, který mu Kongres vytvoří. Ale kdo hraje klíčovou iniciativní roli v rámci federální exekutivy? Dokud se Spojené státy nacházely na okraji světové politiky, staralo se o vztahy se zahraničím několik úředníků State Departmentu (Ministerstva zahraničních věcí). Neexistoval proto problém koordinace, neexistovaly ani rozsáhlé vojenské a zpravodajské aparáty, ale ani žádné zahraniční závazky. Druhá světová válka však tento idylický stav radikálně změnila.

Ačkoli Spojené státy se svými spojenci vyšly z tohoto válečného konfliktu jako triumfální vítěz, na povrch se vynořila hořká pravda – struktura americké vlády byla příliš roztržitá a nekoordinovaná, nebyla schopna provádět efektivní zahraniční politiku. Armáda a námořnictvo existovaly jako separátní ministerstva, letectvo bylo podřízeno armádě. Neexistoval jediný institucionální mechanismus, jak koordinovat společnou politiku ministerstev zahraničí, armády a námořnictva, jako se to dařilo britskému válečnému kabinetu.

Poučení z druhé světové války spolu se zkušenostmi britské vlády se stalo základem Zákona o národní bezpečnosti (National Security Act) z roku 1947. Kongres jím sloučil ozbrojené složky pod Defense Department (Ministerstvo obrany), letectvo se osamostatnilo. Pro koordinaci amerických zpravodajských aktivit byla zákonem vytvořena Ústřední zpravodajská služba (Central Intelligence Agency – CIA). Na nejvyšší úrovni byla vytvořena Národní bezpečnostní rada (National Security Council – NSC), jejímiž statutárními členy jsou prezident, viceprezident, ministr zahraničí a ministr obrany. Další členy do této rady může jmenovat prezident.

State Department versus National Security Council

Počátky State Departmentu (Ministerstva zahraničních věcí) se datují do roku 1775, kdy byl na 1. kontinentálním kongresu vytvořen Výbor tajné korespondence. Články konfederace a věčné unie přisoudily řízení americké diplomacie Výboru pro zahraniční věci. Po inauguraci George Washingtona ustavil první Kongres State Department a G. Washington jmenoval prvním státním tajemníkem (ministrem zahraničí) Thomase Jeffersona. V té době měly USA pouze dvě zahraniční mise – v Londýně a v Paříži. Tolik historická data. Pro srovnání uvedu, že v roce 1988 (na konci administrativy Ronalda Reagana) přesáhl rozpočet State Departmentu částku 2 mld. \$, zahraniční služba USA tehdy zahrnovala 144 zahraničních misí, ministerstvo zaměstnávalo více než 4 000 profesionálních diplomatů a více než 23 000 dalších pracovníků.

State Department je vlastně národní diplomatickou zpravodajskou centrálou. Denně se zde zpracovává více než 10 000 zpráv, z nichž jen několik set se týká závažných politických záležitostí a jen několik nejdůležitějších se dostane na stůl ministra zahraničí nebo prezidenta. State Department je též nejvýznamnějším americkým shromažďovatelem fundovaných expertíz týkajících se zahraničních věcí. To vše proto, aby mohl poskytovat prezidentovi informace a rady nutné pro jeho rozhodnutí, doporučovat mu směry politiky i akce a podnikat potřebné kroky k provádění stanovené politiky. Radí mu rovněž v otázkách uznání nových zemí a vlád, sjednává dohody a smlouvy s cizími zeměmi a hovoří jménem Spojených států v OSN a v dalších mezinárodních organizacích. State Department je zárukou stability americké zahraniční politiky, zabezpečuje její kontinuitu od jedné administrativy ke druhé.

Zdá se však, že jeho váha klesá. Četní kritici namítají, že jedním z důvodů poklesu jeho vlivu je necitlivost „kariérních“ úředníků vůči prioritám prezidenta. Jejich rady se většinou snaží minimalizovat rizika, vyvarovat se akcí a zdůrazňují dlouhodobé perspektivy. F. D. Roosevelt se domníval, že se zahraniční služba staví proti jeho New Dealu, a proto ji raději vytlačil z válečné diplomacie. J. F. Kennedy kritizoval State Department za neschopnost poskytnout mu politické alternativy, které hledal, a za neefektivní provádění jeho politiky. Richard Nixon věřil, že diplomaté nesympatizují s jeho administrativou. Podle Roosevelta byli příliš konzervativní, podle Nixona zase příliš liberální. Je zřejmé, že se těžiště centra zahraniční politiky přesouvá do Bílého domu.

Již jsem se zmínil o tom, že Zákon o národní bezpečnosti z roku 1947 ustavil na nejvyšší úrovni National Security Council (Národní bezpečnostní radu, NSC) za účelem koordinace amerických diplomatických, vojenských a zpravodajských aktivit. Narozdíl od britského válečného kabinetu má pouze poradní funkci. Konečné rozhodnutí totiž podle Ústavy USA spočívá na prezidentovi. Jak uvádí zákon, funkce NSC spočívá v radách prezidentovi, pokud jde o integraci vnitřní, zahraniční a vojenské politiky týkající se národní bezpečnosti. Prezidentu H. S. Trumanovi připadala NSC spíše jako fórum pro diskuze a integraci zahraniční politiky. Aparát této rady byl velmi malý, vlastní operační řízení zahraniční a obranné politiky zůstávalo na ministerstvech, konečná rozhodnutí přijímal Truman. D. D. Eisenhower protkal činnost NSC rozsáhlým systémem výborů a komisí na meziministerské úrovni. Sám preferoval spíše doporučení NSC na základě dohody jejích členů, avšak velmi často se jimi vůbec neřídil.

Postavení NSC se změnilo za J. F. Kennedyho. Tento prezident byl velmi nespokojen s činností State Departmentu, a proto pověřil šéfa aparátu NSC, aby vytvořil alternativní politiky k mnohým otázkám americké národní bezpečnosti. Podobná praxe pokračovala i za L. B. Johnsona a R. M. Nixona. Titul šéfa aparátu NSC byl změněn na poradce prezidenta v otázkách národní bezpečnosti (National Security Adviser – NSA). V sedmdesátých letech, kdy tuto funkci zastával W. Rostow a H. Kissinger, začala NSC přebírat i iniciativní a operační roli a postupně se snižovala úloha State Departmentu. Prezident si podržel svou plnou ústavní autoritu a NSC mu poskytovala bezprostřední prostředky pro řízení národní bezpečnosti přímo z Bílého domu, avšak tím se stala rivalem zavedených institucí.

Místo dosažení původního cíle – koordinace zahraniční politiky – bylo někdy dosaženo spíše opačných výsledků.

Defense Department a Joint Chiefs of Staff

Od roku 1947 jsou americké vojenské síly organizovány pod jediným ministerstvem – Defense Departmentem (Ministerstvem obrany). To vzniklo sloučením původního Ministerstva války (z roku 1789), Ministerstva námořních sil (z roku 1798) a Ministerstva leteckých sil (z roku 1947). Všechny tři složky (pozemní armáda, letectvo, námořní pěchota) existují jako separátní oddělení v rámci Defense Departmentu, vojenští náčelníci jednotlivých sil jsou sdruženi ve Sboru náčelníků štábů (Joint Chiefs of Staff – JCS).

Ministr obrany je nejvyšším prezidentovým poradcem v otázkách obrany a statutárním členem National Security Councilu. Defense Department řídí již zmíněné složky amerických ozbrojených sil a kromě nich disponuje více než dvou milionovou národní gardou. Udržuje vojenské síly v zámoří, které dohlížejí na plnění smluvních závazků, chrání americká zámořská území a obchod, poskytuje pomoc vzdušné obraně a zásobování. Řada zaměstnanců tohoto ministerstva pracuje ve výzkumu, ve zpravodajské službě, v kartografii, pomáhají při povodních, při průzkumech mořského dna a při spravování ropných strategických rezerv.

Stejně jako NSC byl i Sbor náčelníků štábů vytvořen podle britského válečného vzoru – tentokrát podle Imperiálního generálního štábu. Jeho cílem je zajistit, aby vojenské aktivity každé ozbrojené složky fungovaly plně v souladu s americkou obrannou politikou. Sbor náčelníků štábů je řízen předsedou jmenovaným prezidentem, který je zároveň prezidentovým nejvyšším vojenským poradcem. Je pověřen plánovat a řídit vojenské operace pod prezidentovým vedením a slouží mu Společný štáb (Joint Staff), složený z důstojníků všech tří složek ozbrojených sil. Koordinace a integrace vojenské politiky nutně vyžaduje kompromis. Sbližování rozdílných pohledů snižuje schopnost JCS poskytovat jasné a rozhodné rady a vede k četným kritikám na jeho adresu.

Na závěr této části je třeba znovu připomenout, že vrchním velitelem ozbrojených sil je pouze prezident. V jeho rukou se koncentruje ohromná moc, kterou podle svého přání využívá k prosazení národních zájmů USA.

Kam oko veřejnosti nedohlédne – tajné hry zpravodajských služeb

Zpravodajské aktivity jsou zřejmě nejchoulostivějším aspektem zahraniční politiky. V předstihu získané informace o plánech, záměrech nebo schopnostech cizích států jsou životně důležité pro každou vládu. Ovšem žádná zpravodajská služba není vědma a překvapení je základní realitou mezinárodní politiky, ne vždy jsou tedy její informace zcela spolehlivé. Kromě toho tajemnost a spekulativnost, které tyto služby obklopují, se mohou v nekontrolovaných případech snadno stát hrozbou demokratických procesů v zemi.

Aby Spojené státy konsolidovaly své zpravodajské aktivity, založily v roce 1947 svou Ústřední zpravodajskou službu (Central Intelligence Agency – CIA). Ta má podle Zákona o národní bezpečnosti radit NSC o zpravodajských záležitostech týkajících se národní bezpečnosti, doporučovat jí koordinaci zpravodajských aktivit vládních agentur, hodnotit, analyzovat a rozšiřovat zpravodajství v rámci vlády, poskytovat další služby jiným zpravodajským agenturám podle příkazů NSC a vykonávat další funkce a povinnosti týkající se zpravodajství o národní bezpečnosti.

CIA je následnicí Kanceláře strategických služeb (Office of Strategic Services – OSS), založené za druhé světové války. Ta měla sbírat a analyzovat strategické informace pro Sbor náčelníků štábů a podle nařízení plánovat a řídit speciální služby. Otázka, zda americké zpravodajské aktivity mají být centralizovány, nebo být prováděny větším počtem volně koordinovaných agentur, je živá již od té doby a dodnes nebyla zcela vyřešena. Přes označení, které nese, je CIA pouze jednou z několika zpravodajských služeb. Kromě ní existuje i Bureau of

Intelligence and Research (INR), Defense Intelligence Agency (DIA), the National Security Agency, the Federal Bureau of Investigation a the Department of the Treasury. Zejména INR a DIA soutěží s CIA ve vytváření odhadů o situaci v zahraničí, často s velmi odlišnými výsledky.

Jedním z nejkontroverznějších nástrojů americké zahraniční politiky jsou tzv. tajné operace (covert operations). Tajné operace se snaží ovlivnit události v zahraničí tak, aby nebyla patrná účast americké (nebo obecně domácí) vlády. Samozřejmě se neomezují pouze na polovojenské operace. Zahnují např. i podporu jednotlivců a organizací, tajné sponzorství zahraničních médií, klamnou propagandu, utajené ekonomické aktivity vedoucí ke krachu ekonomiky a dokonce i atentáty. Tyto metody jsou diskutabilní jak z hlediska jejich morálky a etiky, tak i z hlediska vměšování do vnitřních záležitostí cizího státu. Neméně významným problémem je jejich kontrolovatelnost. Kongres přijal v roce 1974 dodatek k Zákonu o zahraniční pomoci, jímž zavazuje prezidenta, aby kromě extrémních případů informoval Kongres „včasným způsobem“ o charakteru a rozsahu jakékoli operace, kterou CIA podnikne za jiným účelem, než je získávání informací. Úspěch monitorování tajných operací je ovšem sporný.

Není velvyslanec jako velvyslanec

Nejvyšším reprezentantem Spojených států v cizí zemi je velvyslanec. Je vedoucím mise a stojí v čele tzv. country teamu, jenž se většinou skládá ze zástupců různých ministerstev nebo vládních agentur a mnozí z nich komunikují přímo se svými centrály ve Washingtonu. Velvyslanec je odpovědný za práci velvyslanectví, avšak koordinace v rámci jeho různých částí je často velmi obtížná.

Kromě této administrativní role náleží velvyslanci neméně důležitá role reprezentativní. Je mluvčím a reprezentantem USA v zemi, v níž je akreditován. Ve svém důsledku je vlastně zástupcem amerického prezidenta v této zemi. Podle článku II Ústavy USA prezident se souhlasem Senátu jmenuje velvyslance, vyslance a konzuly. Ústavní úprava odráží diplomatickou tradici osobních reprezentantů, vysílaných hlavou jednoho státu ke druhé. Tato duální role klade na velvyslance značné nároky. S růstem velikosti velvyslanectví rostou i administrativní požadavky na velvyslance. Téměř zákonitě platí i přímá úměrnost mezi velikostí velvyslanectví a politickým významem funkce velvyslance. Jen několik málo osobností je schopno zvládnout oba požadavky – administrativní a politicko-reprezentační – na výbornou. Kariérní diplomaté většinou zdůrazňují management velvyslanectví a politické zpravodajství, zatímco velvyslanci jmenovaní mimo State Department jsou spíše přimknuti k prezidentovi a zdůrazňují reprezentační aspekt své role.

USA jsou jednou z mála zbývajících zemí, kde se velký počet velvyslanců nerekrutuje z řad profesionálních diplomatů. Zahraniční politika není určována kolektivně, odpovědnost za její prosazování spočívá na prezidentovi, který sám vybírá osoby jemu známé, jimž důvěřuje, a svěřuje jim vysoké diplomatické posty. Jen 50 % velvyslanců jmenovaných F. D. Rooseveltem nebo R. Reaganem bylo diplomaty ze State Departmentu, naopak J. Carter jmenoval pouze 25 % velvyslanců z osob mimo profesionální diplomacii. Nikde není stanoveno, jak by tento poměr měl ideálně vypadat. Je prezidentovým výsostným právem rozhodnout o těchto věcech.

Kdo z koho – prezident a Kongres

Válečná síla prezidenta

Jednou z nejdůležitějších pravomocí Kongresu je jistě možnost vyhlásit válku. Ústava USA ji Kongresu přisuzuje v článku I, odstavec 8. Ne každý ozbrojený konflikt je skutečnou válkou. Nejvyšší soud již v roce 1800 rozeznával oficiálně vyhlášenou válku od lokálního, omezeného konfliktu bez předchozího formálního vyhlášení.

Podle Ústavy USA jen Kongres má exkluzivní právo začít útočnou válku. Prezident může odpovědět na nepřátelské útoky nebo hrozby útoku, k čemuž využívá své autority vrchního velitele ozbrojených sil. Rozdíl mezi oběma případy je velmi zamlžený. I když Kongres má širokou ústavní moc nad armádou, je to většinou prezident, kdo rozhoduje o zapojení ozbrojených sil. Prezidenti od Jeffersona až po Clintona použili vojsko v boji vždy, když to podle jejich názoru vyžadoval národní zájem. Někdy působila prezidentova moc i naopak. Když Kongres vyhlásil válku Španělsku kvůli Kubě, prezident G. Cleveland odmítl jako vrchní velitel mobilizovat armádu.

Od konce druhé světové války byly americké ozbrojené síly použity mnohokrát. Všechny akce – od Trumanovy odpovědi na komunistickou agresi v Koreji až po Clintonovo rozhodnutí vojensky řešit krizi na Haiti – vyvolaly diskuze o závažné ústavní otázce: Kdo má vlastně v oblasti vojenských operací závěrečné slovo – prezident nebo Kongres? Ne všichni prezidenti byli v tomto problému zajedno. Eisenhower se zdráhal podniknout jakoukoli vojenskou akci bez výslovného souhlasu Kongresu, naopak Kennedy či Johnson využili svých pravomocí vrchního velitele bez vědomí sněmoven. Johnson sice v roce 1964 požádal Kongres o dodatečnou podporu pro intervenci ve Vietnamu, avšak výsledkem byl „*souhlas s... odhodláním prezidenta... odvrátit jakýkoli útok proti silám USA*“, nikoli autorizace prezidentovy akce Kongresem. Díky porážce ve Vietnamu a celkové náladě Kongres tuto rezoluci v roce 1971 zrušil. Nedlouho poté – v roce 1973 – přijal přes Nixonovo veto tzv. rezoluci o válečných pravomocích (War Powers Resolution).

Tato rezoluce si kladla za cíl posílit vzájemné kolektivní rozhodování o zapojení amerických ozbrojených sil proti nepřátelům. K tomuto účelu byl vytvořen propracovaný systém konzultací mezi Kongresem a prezidentem před vlastní akcí. Prezident je povinen pravidelně informovat sněmovny o vojenské situaci, a pokud Kongres oficiálně nevyhlásí válku, nebo neschválí prodloužení operace, je prezident povinen tuto operaci po šedesáti dnech ukončit. Ústavnost této rezoluce je sporná. Nejvyšší soud, který u podobných ustanovení, známých jako legislativní veto, hovoří o neústavním porušení dělby moci, se k této rezoluci nikdy nevyjádřil. Ačkoli někteří prezidenti skutečně neformálně konzultovali své akce v zahraničí s Kongresem, všichni trvali na tom, že konečné rozhodnutí závisí výhradně na jejich pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil.

Zdá se, že konečné slovo připadá Kongresu v rozhodování nikoli o samotném zapojení armády, ale v rozhodování o částkách, přidělených jednotlivým operacím. Jeho právo rozhodovat o poskytnutí nebo stažení fondů je totiž neotřesitelné.

Executive agreements – Senát mimo hru

Článek II Ústavy USA stanoví, že prezident má pravomoc se souhlasem dvou třetin senátorů uzavírat smlouvy. Smlouvy však nejsou jediným způsobem, jak USA mohou vstupovat do oficiálních vztahů s cizími zeměmi. Kromě smluv Ústava rozlišuje i dohody (agreements, compacts). Vůbec však nestanoví, jak se smlouvy právně liší od dohod. Jedna věc je ale zcela jistá – smlouva vyžaduje souhlas Senátu, executive agreement (výkonná dohoda) nikoli.

Již od dob George Washingtona uzavírají Spojené státy executive agreements s jinými zeměmi v takových záležitostech, jako jsou poštovní sazby, patenty, obchodní značky a autorská práva nebo reciproční obchodní podmínky. S vzrůstajícím vlivem USA v mezinárodních vztazích je stále více politických záležitostí řešeno touto formou. Na konci 19. století – za administrativy prezidenta W. McKinleyho – byly tyto dohody běžné již i v otázkách zásadního politického významu. Bez souhlasu Senátu se obešly dohody z Teheránu, z Jalty i z Postupimi, které zakotvily výslednou mapu poválečné Evropy. Stejnou formu měla i čtyřstranná Berlínská dohoda z roku 1971, která je de facto mírovou smlouvou s tehdejšími rozdělenými Německem. Executive agreements se staly vyhledávanou prezidentovou metodou, jak může bez komplikací upravovat své vztahy s cizími zeměmi.

Rozsáhlé využívání těchto dohod proto nutí k zamyšlení nad dělbou moci a rolí Senátu v zahraniční politice. Může Senát takovou dohodu zrušit? Má být Senát (Kongres) o uzavření takové dohody informován? Navržený Brickerův dodatek k Ústavě USA z roku 1954, který by mj. Kongresu umožnil anulovat executive agreements, neprošel v Senátu o jeden hlas. Podle zákona z roku 1972 musí být Senát o uzavření takové dohody minimálně informován. Některé zdroje odhadují, že v té době byly v platnosti minimálně 4 000 těchto executive agreements, o nichž Kongres nic nevěděl. Jak se zdá, ani dnes nejsou některé dohody odhaleny.

* * *

Americká zahraniční politika je určujícím faktorem světového dění. Je zajímavé sledovat vzestup váhy Spojených států amerických v mezinárodních vztazích od konce minulého století a zejména od druhé světové války. Jak jsem se pokusil načrtnout, proces řízení americké zahraniční politiky není rozhodně jednoduchý a je propleten řadou otázek a sporných momentů. Americký politický systém je velmi odlišný od našich evropských, většinou parlamentních demokracií. Důraz kladený na osobu prezidenta je nejmarkantněji patrný zřejmě právě v oblasti zahraniční politiky. Odpovědnost, kterou má americký prezident za osud celého světa, je ohromná. Dobře fungující poradní politické a administrativní složky exekutivy, stejně jako organizačně výborně řízená a špičkově vyzbrojená a vycvičená armáda jsou základním předpokladem účinných opatření k prosazení nejen amerických národních zájmů, ale i k prosazení míru a prosperity na celém světě.

¹ Tonkin Gulf Resolution, 10. 8. 1964.