
Jisté otevírání se? USA na cestě k ratifikaci protokolů a přistoupení k NATO

Peter Rudolf

Mistrovské dílo zahraniční politiky nebo osudový omyl? Pokračující rozporné hodnocení uvnitř politické elity

Rozhodnutí prezidenta USA Clintona o rozšiřování NATO mělo mnoho důvodů. Idealistické ambice – vytvoření bezpečnostního společenství všech demokratických států v euroatlantickém regionu – se mísily s reálnými politickými obavami, aby ve střední Evropě nevzniklo bezpečnostněpolitické „vakuum“. V určité době se vnitropolitické kalkulace promíchaly s politickým zájmem Severoatlantické aliance na zachování vedoucí role USA, když v souvislosti s válkou v Bosně vzrostly pochybnosti o významu NATO v okamžiku, kdy se musí vypořádat s novými konflikty.¹ Při vývoji politiky vůči NATO hrál v neposlední řadě důležitou roli i tlak Kongresu.

Za tlakem Kongresu, ovládaného republikány, se skrývá skutečnost, do jaké míry je problematika rozšiřování NATO uvnitř „strategic community“ spornou záležitostí. Na této úrovni se vystupňované úsilí Clintonovy administrativy sice také setkává se souhlasem, avšak přesto zůstává její kritika razantní.² Z pohledu geopoliticky argumentujících stoupenců rychlého rozšiřování NATO Clintonova administrativa příliš dlouho váhala s vyplněním domnělého „strategického vakua“ ve východní Evropě. Ti se totiž obávají, aby toto vakuum nebylo v případě amerického váhání vyplněno Ruskem nebo Německem – s možnými důsledky vzniku nebezpečného rusko-německého soupeření o získání rozhodujícího vlivu ve zmíněném regionu.

Podle názorů těch kritiků, kteří se obávají, že proces rozšiřování NATO ohrozí další spolupráci s Ruskem a povede k dalšímu zatížení NATO, jedná americká administrativa příliš uspěchaně. Zmínění kritici inklinují k názoru, že rozšiřování Severoatlantické aliance bude spojeno s návratem strategického ohrožení ze strany Ruska, a proto prosazují rychlé otevření Evropské unie a Západoevropské unie. Obávají se o osud NATO v tom případě, kdyby převzalo nové sporné úkoly ve východní Evropě, aniž by jej nové ohrožení sjednocovalo. Rozšíření směrem na východ bez hodnověrné podpory odpovídajícím vojenským potenciálem a s tím spojené důsledky pro strategii Severoatlantické aliance by mohlo podle jejich názoru oslabit její hodnověrnost a soudržnost více než symbolické rozšiřování a vedlo by k modifikaci starých sporů o spravedlivém rozdělení nákladů a „nukleárnímu přidružování“ nových členů.

Zastánci i odpůrci rozšiřování NATO souhlasí však s tím, že americká angažovanost v Evropě je i nadále základním národním zájmem USA. Avšak výrazně jednostranně orientovaní zásadní odpůrci rozšiřování NATO (představující menšinu) využívají této diskuze k tomu, aby propagovali ústup z existujících závazků a „europeizaci“ evropských bezpečnostních struktur.

Na této konstelaci se během procesu rozšiřování změnilo velmi málo. Zakládající akt o vzájemných vztazích, spolupráci a bezpečnosti mezi Ruskou federací a Severoatlantickou

aliancí (plný text dokumentu viz Mezinárodní vztahy, 3/1997, s. 118–124 – pozn. red.) sice poněkud oslabil pozice těch, kteří vystupují proti rozšiřování NATO s ohledem na spolupráci s Ruskem. Ale z jejich pohledu zůstává ohrožena základní spolupráce v jaderné oblasti. To, co je Clintonovou administrativou předkládáno jako projekt historického významu srovnatelný se Marshallovým plánem, jiní považují za osudový omyl americké zahraniční politiky od skončení studené války,³ anebo dokonce za politický omyl historických rozměrů. Tento názor uvedlo více než 40 osobností ze „strategic community“ v dopise adresovaném prezidentovi před madridským summitem NATO, mezi nimi Paul Nitze, Sam Nunn a Robert McNamara.⁴ Na základě rozporů uvnitř zahraničněpolitické elity zůstává rozšiřování NATO v USA nadále předmětem sporů.

Ambivalence a malá pozornost – americká veřejnost a rozšiřování NATO

V současné době je těžké přesně zhodnotit míru zdrženlivého postoje americké veřejnosti k převzetí nových povinností podle článku 5 Smlouvy o NATO.⁵ Odhlédnuto od politické elity má toto téma větší význam pouze pro východoevropskou lobby. Zdá se, že široká veřejnost je ve svém vztahu k přijetí Polska, Maďarska a České republiky i nadále rozdělena, a to zejména poté, kdy byla seznámena se zásadním důsledkem tohoto procesu – s povinností USA přispět těmto státům v případě ohrožení na pomoc.⁶

Podrobný průzkum veřejného mínění ze září 1996 ukázal značnou podporu (62 %) pro rozšíření NATO o některé východoevropské státy (jmenovány byly výslovně Polsko, Maďarsko a Česká republika), a to nezávisle na stranické a politické orientaci dotázaných.⁷ Vezmou-li se však v úvahu finanční náklady, je podpora menší v tom případě, kdyby USA podle situace musely tyto země bránit pomocí jaderných zbraní. Jen 46 % dotázaných se domnívá, že by rozšiřování NATO mělo cenu v tom případě, kdyby rozpočet na obranu musel být zvýšen o 1 mld. \$. A jen 44 % se vyslovilo pro rozšiřování, kdyby s ním byla spojena otázka jaderných zbraní. Současně však existuje značná připravenost podporovat obranu Polska (i v případě, kdyby za útočnicka bylo označeno Rusko) nebo přinejmenším podniknout přípravy k odstrašení útoku.

Reálné politické zdůvodnění zaměřené na omezování budoucí ruské hrozby nachází v americké veřejnosti malý ohlas (přibližně u jedné třetiny). Velkou podporu naproti tomu má sjednocující argument – spojení kdysi rozdělené Evropy a zabezpečení míru prostřednictvím dorozumění a spolupráce. V logice tohoto zdůvodnění je obsažena skutečnost, že skoro dvě třetiny jsou pro přijetí Ruska do NATO, pokud se bude vyvíjet směrem ke stabilnímu demokratickému režimu. Celkově však je tomuto tématu věnována malá pozornost; rozšiřování NATO se totiž nestává ožehavou otázkou.

Skutečný vliv veřejného mínění lze jen obtížně zhodnotit. V USA sice existuje vysoká míra shody – a to neplatí jen pro zahraniční politiku – mezi veřejným míněním a politickými rozhodnutími. Avšak kterým směrem probíhá výměna mezi státními představiteli, politickými elitami a širokou veřejností a jakými formami, o tom je známo velmi málo. Veřejný vliv na hledání politických rozhodnutí je v případě rozšiřování NATO závislý na tom, jestli si toto téma získá velkou důležitost. Byly splněny dva významné předpoklady, které mají pravděpodobně značný vliv na veřejnost i na jednotlivé zájmové skupiny. Jde o diskuzi, která probíhá dlouhou dobu, a o rozhodnutí, v němž hraje Kongres – v tomto případě Senát – ústřední roli. Ale na rozdíl od sporů o Severoamerické zóně volného obchodu chybí třetí důležitý předpoklad pro širokou diskuzi ve společnosti a pro angažování četných zájmových skupin. Nejde o rozhodnutí s velkými vyčíslitelnými důsledky ve smyslu nákladů a užítku pro jednotlivé sektory americké společnosti.

Široká mobilizace skupin americké společnosti proti rozšiřování NATO je proto nepravděpodobná. Také k opětné aktivaci zájmových koalic, které předznamenaly bezpečnostní politiku 70. a 80. let, se rozšiřování NATO sotva hodí. Staré ideologické dělicí linie byly

seřeny. V současné době nepozorujeme žádnou organizovanou koalici proti rozšiřování NATO. Důležité organizované zájmové skupiny – etnická lobby v podobě středoevropské a východoevropské koalice a zbrojní průmysl, který usiluje o otevření nových trhů, a jemu blízko stojící americký Výbor pro rozvoj⁸ – působí ve prospěch rozšiřování.

Podpora, výhrady – nálady a smýšlení v americkém Senátu

Má-li být splněn časový harmonogram rozšiřování NATO a noví členové přijati u příležitosti 50. výročí založení NATO v dubnu 1999, potom musí Senát dát souhlas k protokolu o přistoupení k NATO nejpozději na jaře roku 1998. Ostatní státy NATO – jak se zdá – si totiž přejí, aby USA v procesu ratifikace byly v čele. Tento proces se však protáhne na několik měsíců. Odhady se pohybují od čtyř do osmi měsíců, zvláště pokud se bude ve Sněmovně reprezentantů konat slyšení. Sněmovna reprezentantů se také podílí na uvolňování finančních prostředků. Ratifikace nemůže být posunována příliš daleko do budoucnosti již vzhledem k volbám do Kongresu, které se uskuteční v listopadu 1998.⁹

Co je možné dnes říci o náladách v Senátu a o jejich důsledcích pro ratifikaci protokolů o přistoupení? Senát má dlouhou tradici (na čas přerušenu v období studené války) velmi pozorně zkoumat převzetí nových smluvních povinností. Již na tomto základě lze očekávat delší a širší diskuzi. Za účelem procesu rozšiřování založil Senát v dubnu 1997 NATO Observer Group za předsednictví republikána Williama Rotha a demokrata Josepha Bidena (oba jsou z Delaware), kterou tvoří celkem 28 senátorů.

Vzhledem k tomu, že Senát i Sněmovna reprezentantů zatím podporovaly rozšiřování NATO velkou většinou, zdálo by se, že ratifikace v Senátu dvoutřetinovou většinou je jistou věcí. Ale až do této doby nebyla zatím politika Kongresu ve věci rozšiřování NATO zatížena projednáváním otázek týkajících se politické ceny. Dosud šlo o obecný souhlas s malými dolarovými částkami, a to v situaci, kdy se o toto téma zajímala jen východoevropská lobby, nikoli širší voličstvo.¹⁰

Ve třech zákonech schválených od října 1994 dal Kongres velkou většinou na vědomí svůj zájem o přijetí nových členů, naposledy v NATO Enlargement Facilitation Act, který předložil senátor Dole. Zmíněný zákon rozšiřuje NATO Participation Act. Sněmovna reprezentantů jej v červenci 1996 schválila 353 hlasy ku 65, Senát 81 hlasy ku 16, avšak bez diskuze v plénu, která by stála za zmínku. Nový zákon vstoupil v platnost v září 1996. Usiloval o urychlení členství některých států. Projekt jmenuje Polsko, Maďarsko a Českou republiku a – jestliže prezident nevnese námitku – také Slovinsko (začleněno z podnětu senátora Bidena) jako státy, jimž by měla být zajištěna vojenská pomoc podle ustanovení NATO Participation Act. K tomuto účelu odsouhlasil částku 60 mil. \$ v rozpočtovém roce 1997.

Doposud se touto tematikou vážně zabývala jen malá část Kongresu. Do konce roku 1996 se celkem konala jen dvě slyšení k rozšiřování NATO.¹¹ O široké diskuzi ani o velké pozornosti nemohlo být ani řeči. Přitom nálady v Senátu je také velmi obtížné zhodnotit, neboť 15 senátorů bylo vyloučeno, mezi nimi tak profilující zastánci rozšiřování jako demokrat Paul Simon a republikán Hank Brown, ale i skeptici jako republikánka Nancy Kassebaumová a demokrat Bennett Johnston a rovněž vlivný kritik Sam Nunn. Právě vyloučení Sama Nunna, nejvýraznějšího a oběma politickými stranami nejvýše hodnoceného politika pro otázky obrany, oslabilo tábor kritiků i skeptiků.

V současné době lze ve vztahu k diskuzi o ratifikaci rozlišit v Senátu čtyři směry. První směr představují ti senátoři, kterým – jak se zdá – jde především o preventivní omezování Ruska. Mají tendenci ke geopolitickému pohledu, jak ve veřejné diskuzi zdůraznil Henry Kissinger. Tento směr je zastoupen zvláště Jessem Helmsem, předsedou zahraničního výboru, ale také Trentem Lottem, vůdcem většiny v Senátu. Zástupci tohoto směru myšlení budou během diskuze o ratifikaci dokumentů zdůrazňovat především obavu, že bylo uděláno příliš mnoho ústupků Rusku, příliš mnoho kompenzací, čímž může NATO ztratit svou údernou sílu. Tyto výhrady vnesl do veřejné diskuze po summitu v Helsinkách především

Henry Kissinger, který poukázal na nebezpečí, že se v případě faktického členství Ruska v Alinaci může NATO přeměnit z obranného společenství na pouhý systém kolektivní bezpečnosti. Kissinger vyzval Senát k tomu, aby v procesu ratifikace změnil některé „open-ended commitments“, které měly být učiněny prezidentem.¹² Senátor Lott konkrétně požadoval, aby tyto úmluvy mezi NATO a Ruskem byly reciproční a aby pro Moskvu a Brusel byly stejně transparentní při rozhodování o vysílání jednotek.¹³ V Zakládajícím aktu o vzájemných vztazích, spolupráci a bezpečnosti mezi Ruskou federací a Severoatlantickou aliancí je princip reciprocity obsažen. Avšak i přesto senátor Lott nadále zastává názor, že by smlouva s Ruskem mohla oslabit NATO. Proto nejen on, ale i ostatní v Senátě budou velmi pečlivě sledovat realizaci zmíněného dokumentu.¹⁴

Senátor Helms, který je považován za zastávce rozšiřování NATO, postrádá hodnověrné strategické zdůvodnění a obává se, že by se NATO mohlo během procesu rozšiřování vyvíjet ve spolek kolektivní bezpečnosti. Pro něho zůstává starý účel tohoto vojenského společenství v nezměněné platnosti – ochrana před agresí a nebezpečím hegemonie jedné mocnosti v Evropě. A státem, od něhož prý hrozí nebezpečí hegemonie na počátku příštího století, má být Rusko. Avšak rozšiřování NATO jako prostředek k tomu, aby se čelilo zmíněnému nebezpečí, administrativa odmítla, místo toho měla nechat v platnosti „exercise in the appeasement of Russia“.¹⁵ Helms očekává mnohé ze strany administrativy před ratifikací protokolů o přistoupení, mj. následující kroky: jasné bezpečnostněpolitické zakotvení rozšiřování NATO, souhlas s tím, aby neexistovalo žádné omezení pro počet sil NATO a druhů zbraňových systémů na území nových členů (včetně taktických jaderných zbraní), která rozhodnutí NATO jsou pro Rusko „off-limits“, rozvoj koncepce systému raketové obrany NATO pro Evropu. Pokud by však neměla Clintonova administrativa pohlížet na NATO jako na nástroj obrany Evropy, ale jako na „laboratory for social work“, mělo by NATO upustit od rozšiřování: „NATO is a military alliance – it must remain so or go out of business.“

Mají-li být tato prohlášení brána jako směrodatná, potom je třeba počítat s tím, že tyto skupiny vnesou v Senátě během diskuze o ratifikaci především následující otázky: Je Rusko skutečně připraveno k transparentnosti a reciprocitě tak, jak to předpokládá Zakládající akt o vzájemných vztazích, spolupráci a bezpečnosti mezi Ruskou federací a Severoatlantickou aliancí? Nemá Rusko prostřednictvím Stálé společné rady Ruska a NATO neoprávněnou míru vlivu na rozhodování NATO? Nevytváří NATO z nových členů státy druhé kategorie, a to na základě výslovně vyjádřeného záměru v Zakládajícím aktu o vzájemných vztazích, spolupráci a bezpečnosti mezi Ruskou federací a Severoatlantickou aliancí v současnosti a v dohledné budoucnosti neumísťovat na jejich území žádné jaderné zbraně a bojové jednotky o určité síle?

Clintonova administrativa bude stěží schopna odpovědět na tyto otázky k plné spokojenosti senátora Helmse a dalších unilaterálně orientovaných konzervativních republikánů. Souhlas tohoto směru proto nemůže být pokládán za jistý.

Druhý směr se skládá z rozhodných zastánců otevírání Severoatlantické aliance, na jejichž podpoře může Clintonova administrativa stavět. K této skupině patří zejména senátor Lugar, nejvyhraněnější reprezentant umírněného konzervativního internacionalismu uvnitř Republikánské strany. Otevření NATO a převzetí nových úkolů jsou považovány za předpoklady pro jeho trvání a za garance americké vedoucí úlohy v Evropě. Důležitou roli při ratifikaci bude hrát také republikán William V. Roth (Delaware) a demokrat Joseph Biden. K této skupině dále patří demokraté Joseph Lieberman, Barbara Mikulski a Carol Moseley-Braun, stejně jako republikáni Charles Hagel, John McCain, Thad Cochran a Mike Enzi, kteří vedle Rotha a Lugara prosazovali přijetí rezoluce, předložené v únoru 1997, jejímž cílem je schválit a podpořit politiku otevírání.¹⁶

Dále je nutné jmenovat také republikána Paula Coverdella, člena zahraničního výboru a jednoho z mála senátorů, který se ve svých prohlášeních pro tisk zabývá tematikou NATO. Na rozdíl od ostatních stoupců rozšiřování (zejména Rotha a Bidena) Coverdell uvítal, že otevírání zůstává omezeno na Polsko, Maďarsko a Českou republiku.¹⁷

Třetí směr se skládá ze skeptiků a kritiků, kteří zdůrazňují především problematické důsledky rozšiřování NATO. Jednak usilují o pokračování procesu odzbrojení s Ruskem, jednak jim jde o náklady, které vzrostou z povinnosti příspěvku, a také o to, že efektivnost Severoatlantické aliance bude „podminována“. První variantu tohoto směru zastupuje demokrat Edward M. Kennedy a Patrick J. Leahy, druhou pak senátor John W. Warner, jenž je po Stromu Thurmodovi nejvýše postaveným republikánem ve Výboru pro ozbrojené síly.¹⁸ Warner, který v létě 1996 hlasoval pro NATO Enlargement Ratification Act, není zcela přesvědčen o tom, že by rozšiřování NATO bylo „moudrým rozhodnutím“.¹⁹ Pro Warnera zůstává NATO v jeho současném složení nejučinnější aliancí tohoto století, na niž nechce bezdůvodně nic měnit („I come from the school if it's not broken, why try and fix it?“).²⁰ Ve své kritice rozšiřování NATO poukazuje nejen na vojenské důsledky a na finanční náklady, ale používá také argument, který v této formě dosud nezazněl: S členstvím v NATO získají některé východoevropské státy výhodnější postavení v tvrdém soupeření o zahraniční investice, což by mohlo v této oblasti vést ke zvýšení napětí a nestability mezi členskými a nečlenskými státy.

Mezi kritiky v Republikánské straně se především angažuje senátorka Kay Bailey Hutchisonová. V zahraničněpolitické oblasti již vystoupila jako odpůrce angažování v Bosně, nyní jako členka senátní NATO Observer Group kriticky komentuje otevírání Severoatlantické aliance. Zdůrazňuje především obavu, aby USA nebyly zataženy do regionálních konfliktů, neboť v průběhu rozšiřování by byly přijaty státy s nevyřešenými otázkami hranic a s mnohostrannými vzájemnými konflikty. Rozšiřování by muselo být spojeno se změnou Charty NATO. Dále senátorka Hutchisonová pochybuje o tom, zda připojení k Severoatlantické alianci a vynakládání finančních prostředků na dosažení standardu ozbrojených sil NATO je v nejlepším zájmu východoevropských států.²¹ Podstatou všech těchto argumentů je pochybnost, zda rozšiřování NATO a z něho vyplývající garance bezpečnosti je v životním zájmu USA. Senátorka pohlíží na rozšiřování NATO ze závažného úhlu pohledu – připravenost k vojenskému příspěvku. Politicky z jejího pohledu není tato připravenost dána; „prázdné deklarace“ by mohly NATO učinit bezvýznamným.²²

Konečně je nutné počítat i se *čtvrtým směrem*, který se jako takový dosud neprojevil: zásadní odpůrci rozšiřování NATO jak na levém, tak na pravém okraji Senátu. Pokud by mělo dojít k vytvoření koalice, která by zpochybnila ratifikaci, pak ve formě spojení liberálních demokratů, kteří se obávají zvýšení nákladů na obranu, a konzervativních unilaterálních republikánů, kteří jsou ze zásady proti smluvním závazkům všeho druhu.²³ Ve Sněmovně reprezentantů se zatím tito principiální odpůrci rozšiřování NATO hlásili o slovo jen ojedinele.²⁴

O rozdělení sil mezi jednotlivými směry nelze tak dlouhou dobu před zahájením diskuze o ratifikaci ještě nic říci. Dobře informovaní pozorovatelé soudí, že v současné době by pro přijetí nových členů hlasovaly více než dvě třetiny Senátu. Při různých příležitostech zaznívá číslo 80. Toto číslo je orientační zřejmě podle toho, že v létě roku 1996 hlasovalo pro NATO Enlargement Ratification Act 81 senátorů. Avšak mezitím se složení Senátu změnilo. A osm senátorů, kteří v roce 1996 hlasovali z principu pro rozšiřování NATO, podepsalo před madridským summitem NATO dopis prezidentu Clintonovi, vypracovaný více než 20 demokratickými a republikánskými senátory, v němž požadovali, aby dále pokračovala diskuze na toto téma, a vznesli řadu kritických připomínek. Jde o následujících osm republikánů: John W. Warner, Robert F. Bennett, Conrad Burns, Ben Nighthorse Campbell, Lauch Faircloth, Jesse Helms a Dirk Kempthorne, jakož i o levicového liberálního demokrata Paula D. Wellstona.²⁵

Podpora rozšiřování NATO je v Senátě sice široká, ale není hluboko zakořeněna. Vnitropolitické kalkulace by mohly např. senátora Helmse přimět k tomu, aby odmítl svůj souhlas. A Helms je mistrem taktizování a obstrukcí, když jde o to vynutit si na administrativě ústupky. A nestabilní koalice pro rozšiřování NATO se může začít „drobit“. V této koalici se totiž setkali liberální internacionalisté, kteří jsou zainteresováni na rozšíření západního

obraného společenství, tedy nikoli na preventivním omezování Ruska, s konzervativními unilateralisty, pro něž je antiruský afekt silnější než kdykoli v minulosti. V otázce vojenských důsledků rozšiřování NATO by se mohly jejich cesty rozdělit.²⁶ Zatímco jedni by chtěli tlačit na silné vojenské poddimenzování rozšiřování NATO, pro ostatní by to byl na nejvyšší nechtěný důsledek.

Od symbolické diskuze k zásadní diskuzi – ožehavé otázky

Na základě okolnosti, že zvítězí rozšiřování NATO, se zdá nepravděpodobné, že by Senát přijetí nových členů naprosto odmítl. Přesto však protahování a posunování procesu ratifikace, nebo dokonce její spojení s nepříjemnými podmínkami by představovaly určité politické riziko, a to nejen pro zahraničněpolitickou bilanci Clintonovy administrativy, ale také pro Severoatlantickou alianci. Proces jejího rozšiřování se může zpomalovat, pokud budou do popředí stále pronikat ožehavé otázky a rozhodující místo v ostatních oblastech diskuze o rozšiřování NATO získají transatlantické třecí plochy.²⁷

I když o rozšiřování NATO směrem na východ usiluje především republikánská většina, není na konci dlouhé diskuze se vši její vnitropolitickou a aliančně-politickou dynamikou a těžko předpokládanými kolísáními dvouřetěnová většina samozřejmostí. Cílem administrativy je působit proti případné erozi sil, které ji podporují. K tomu slouží zejména NERO, nově zřízený NATO Enlargement Ratification Office v State Departmentu. Veřejná kampaň k vnitropolitickému zajištění rozšiřování NATO začala na počátku roku 1997. Administrativa se zaměřila především na to, aby získala podporu amerického hospodářství. Na rozdíl od vývozců je – jak se zdá – finanční svět naladěn skepticky. Na propagační kampani se podílelo také Ministerstvo financí, které hlas pro rozšiřování NATO interpretuje jako zásadní potvrzení tradiční mezinárodní orientace, z níž by profitoval americký obchodní svět.²⁸

Jaké jsou problémy, které budou hrát prvořadou roli a mohly by se na cestě k ratifikaci změnit v rizikové faktory? Za prvé bude jistě v diskuzi dominovat otázka nákladů na rozšiřování NATO a americký podíl na něm. Podle dosud předložených propočtů RAND Corporation a Congressional Budget Office se celkové náklady Severoatlantické aliance do roku 2010 podle způsobu a rozsahu jejího rozšiřování a podle odhadů pohybují v rozmezí 10–125 mld. \$.²⁹ Ve Studii o nákladech a strategických důsledcích rozšiřování NATO, kterou předložila administrativa na žádost Kongresu v únoru 1997, byly náklady na přijetí čtyř dosud blíže neurčených nových členů odhadnuty na 37–35 mld. \$, a to v časovém období 1997–2009.³⁰ Tím má být zajištěna interoperabilita ozbrojených sil, měly by být modernizovány a zmenšeny ozbrojené síly nových členů a vytvořeny předpoklady pro vysílání jednotek na území nových členských států. Americký podíl v těchto propočtech činí okolo 15 %, podíl nových členů okolo 35 % a na ostatní státy NATO připadá kolem 50 %. Tento odhad provedený Pentagonem byl záměrně nízký, protože jednak existovala snaha ujistit Rusko o tom, že se skutečně nejedná o žádné ambiciózní vojenské plánování, jednak proto, aby v Kongresu bylo na největší možnou míru omezeno znepokojení z dopadů rozšíření NATO na americký rozpočet.³¹ Na Kapitolu je však beztak každému jasné, že tyto odhady jsou příliš nízké.

Část Kongresu se bude jistě pokoušet sjednotit rozšiřování NATO s rozdělením nákladů. Požadavek na otevření NATO může bez problémů „souznít“ s projekty rozvoje infrastruktury NATO a s novými požadavky a podněty, aby se náklady na americkou přítomnost stále více přenášely na evropské spojence. Tyto iniciativy o rozdělení nákladů byly každoročně znovu předkládány, naposledy pak v Senátě v roce 1996 demokraty Tomem Harkinem a Johnem F. Kerrym. Podle této iniciativy by měli evropští spojenci v průběhu čtyř let převzít 75 % nákladů na rozmístění amerických ozbrojených sil (s výjimkou personálních nákladů) a zvýšit svůj podíl na výdajích na obranu na hrubém sociálním produktu na odpovídající úroveň výdajů USA.³² I když doposud tyto iniciativy ztroskotávají, stále zrcadlí široké spektrum nálad, které by mohly ovlivnit diskuzi o rozšiřování NATO.

Lze očekávat, že někteří senátoři využijí diskuze o rozšiřování NATO k propagování nového rozdělení nákladů. Sněmovna reprezentantů přijala již 11. června 1997 z iniciativy Benjamina Gilmana, předsedy International Relations Committee, do již schváleného European Security Act of 1997 (H. R. 1758) pasus, v němž je vyjádřen názor Kongresu, že USA nebudou platit nadměrný podíl na obranu Evropy a že evropské státy NATO by měly nést většinu nákladů na rozšíření Severoatlantické aliance.³³ Zákon sice podporuje rozšiřování NATO, dokonce usiluje o rychlé přijetí dalších států, avšak příslušné náklady by měli převzít především Evropané. Takový je tedy smysl tohoto zákona, v němž se odráží ambivalentní postoj Kongresu k otázce rozšiřování NATO.

Do National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1998, schváleného 26. června 1997, začlenila Sněmovna reprezentantů na podnět demokratického poslance Barneyho Franka dodatek (Sec. 1207), v němž je stanoveno, že americký podíl na nákladech rozšiřování NATO nesmí přesáhnout 10 % z celkové částky 2 mld. \$ vydaných v rozpočtových letech 1998–2010. Tím by měla být čísla sdělená Kongresu zákonem stanovena.³⁴ Je však otázkou, zda se Senát k tomu rozhodnutí připojí a zda se jím bude cítit vázána administrativa. Lze však počítat s tím, že Senát bude tlačit na administrativu, aby v rámci jednání o rozšiřování NATO usilovala o uzavření dohody o rozdělení nákladů.³⁵ Senátor Helms přinejmenším výslovně požadoval, aby administrativa ještě před ratifikací Senátem dosáhla dohody o spravedlivém rozdělení nákladů, aby nakonec američtí daňoví poplatníci nenesli většinu nákladů.³⁶ Již nyní je zřejmé, že se tato jednání stanou záležitostí pro transatlantické vztahy. Francouzský prezident Chirac pouhý jeden den po skončení madridského summitu NATO zcela vyloučil možnost, že by se měl v důsledku rozšiřování Severoatlantické aliance zvýšit každoroční finanční příspěvek Francie do jejího rozpočtu.³⁷

Druhá otázka, která bude hrát v diskuzi o ratifikaci značnou roli, je osud těch států, které se nezúčastní prvního kola rozšiřování NATO. Jde především o baltské státy, které mají v amerických diskuzích značnou váhu. Pro geopoliticky smýšlející stoupence rozšiřování NATO nepřicházejí tyto státy vzhledem k jejich zeměpisné poloze vůbec v úvahu jako členské státy NATO. Tato pozice však není přijatelná pro ty americké konzervativce, pro něž není otázka rozšiřování NATO čistě reálnou politikou. Projekt Rady euroatlantického partnerství, který Clintonova administrativa nabídla zejména baltským státům jako náhradu, nepovažují mnozí poslanci za uspokojivý.³⁸ European Security Act of 1997 (H. R. 1758) se může stát zdrojem dalších potíží. Sněmovna reprezentantů proto požádala prezidenta, aby se zasadil o to, aby se členské státy NATO shodly na procesu, v jehož rámci by byla zvažována otázka členství všech demokratických států střední a východní Evropy, které projeví o členství v NATO zájem, jakmile splní požadovaná kritéria. Ještě jasněji hovoří rezoluce (S. Con. Res. 29), navržená koncem května 1997. V ní požadoval republikánský senátor Slade Gorton spolu se svými stranickými kolegy Alfonsem M. D'Amatem a Spencerem Abrahamem, jakož i s demokratem Richardem Durbinem, aby bylo baltským státům v co možná nejkratším časovém období nabídnuto plnoprávné členství v NATO (pokud ovšem – což bylo otevřeně řečeno – splní kritéria požadovaná od nových členů). V Kongresu se může zvyšovat tlak na závazný příslib přijetí baltských států. Jak na tento vývoj bude reagovat Clintonova administrativa, zůstává otázkou. Kongres jí jistě nebude chtít nakonec svazovat ruce, snad s výjimkou závazných dodatků, které by mohly být teoreticky připojeny k rezoluci o ratifikaci.

Konečně by se mohla v diskuzi o ratifikaci promítnout ještě *třetí problematika*. Diskuze o NATO by mohla časově spadat do období plánovaného stažení vojenských jednotek z Bosny, které je naplánováno na polovinu roku 1998. V případě, nebudou-li Evropané připraveni převzít v Bosně větší díl odpovědnosti, byli by v Kongresu posíleni ti, kteří se obávají, že v otázce vojenské bezpečnosti zůstane vše na bedrech USA.³⁹ Nyní ještě není v žádném případě jisté, že USA zcela stáhnou své jednotky z Bosny. Administrativa – jak se zdá – je v této otázce „rozpolcena“ různými postoji Ministerstva zahraničí a Ministerstva obrany.⁴⁰ Pokud by se administrativa odchýlila od dosavadní linie, čemuž by nasvědčovala i nej-

novější vyjádření prezidenta Clintona,⁴¹ potom by došlo k ostrému sporu s Kongresem. Sněmovna reprezentantů již koncem června 1997 schválila velkou většinou (278 ku 148) dodatek k schvalovacímu zákonu pro náklady na obranu v rozpočtovém roce 1998, kterým má být plánované stažení vynuceno. Senátní verze zákona ovšem neobsahuje žádné ustanovení závazné pro prezidenta a kromě toho hrozí zmíněnému zákonu prezidentské veto.⁴²

Tuto iniciativu lze přesto považovat za vyjádření nálad a za varování adresované prezidentovi, aby se stejně jako v případě angažování v Bosně neodchýlil od již jednou slíbené lhůty. Nakonec, pokud půjde do tuhého, nebude si Kongres vynucovat stažení amerických jednotek, ale ani za ně nepřevzme odpovědnost. V případě delšího pobytu silných jednotek v Bosně však prezidenta Clintona čeká velký střet s Kongresem. Bude-li administrativa chytře kalkulovat, potom vyřeší tento spor dříve, než dojde k ratifikaci otevření NATO.

Po skončení diskuze o ratifikaci s její vnitropolitickou a aliančně-politickou dynamikou (senátor Lugar očekává „monumentální diskuzi“)⁴³ není v žádném případě samozřejmostí dosažení dvouřetinové většiny v Senátu pro převzetí nových závazků podle článku 5 Smlouvy o NATO. Jistá většina závisí především na rozhodném vedení jednání ze strany prezidenta. Ten musí být připraven k mnoha ústupkům, aby svůj nejdůležitější zahraničně-politický záměr bez úhony prosadil v Senátu. K tomu republikánský Kongres zavedením „line-item veto“ nepřímou posílil zahraničněpolitickou pozici prezidenta. (Pokud Nejvyšší soud neprohlásí na žalobu dotčeného „line-item veto“ za protiústavní.) Za současného platného práva by mohl Clinton vyškrtnout ze svého zákona o výdajích ty rozpočtové položky, které jsou voličům senátora váhajícího ve svém postoji k rozšiřování NATO milé a drahé, a tak jej ovlivnit ve svůj prospěch.

Důležitější je však následující skutečnost: Půjde-li do tuhého, ani četní kritici procesu rozšiřování NATO prezidentovi neodmítnou, jen aby zajistili mezinárodní důvěryhodnost USA. Proces ratifikace se může protáhnout, dvouřetinová většina v Senátu se může zdát nejistou, neboť někteří senátoři ponechají své rozhodnutí až do poslední chvíle otevření, aby mohli ze svého případného souhlasu co nejvíce vytěžit. Proces otvírání NATO však v žádném případě na postoji Senátu neztroskotá.

¹ K vývoji této politiky a její vysvětlení viz Sestanovich, S.: *The Collapsing Partnership: Why the United States Has No Russia Policy*. In: Lieber, R. J. (ed.): *Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century*. Longman, New York 1997, s. 163–177. Viz též Rudolf, P.: *Die USA und die NATO-Erweiterung*. Außenpolitik, 47 (1996) 4, s. 339–347. Viz rovněž Stuart, D. T.: *Symbol and (Very Little) Substance in the US Debate over NATO Enlargement*. In: Haglund, D. G. (ed.): *Will NATO Go East? The Debate over Enlarging the Atlantic Alliance*. Queens's University, Center for International Relations, Kingston, Ont. 1996, s. 117–126.

² Srov. Rudolf, P.: *Unsichere Öffnung. Die USA und die NATO-Erweiterung*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Oktober 1995, s. 22–30. Důležité doklady k této diskuzi viz U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs. *NATO's Future: Problems, Threats, and U. S. Interests*, Hearings, April 27 and May 3, 1995, 104th Congress, 1st Session. GPO, Washington 1995.

³ Viz Kennan, G. F.: *A Fateful Error*. *The New York Times*, 5. 2. 1997.

⁴ Signatáři, k nimž patří také Michael Mandelbaum, dříve zahraničněpolitický poradce prezidenta Clintona ve volbách v roce 1992 a dnes jeden z profilujících kritiků rozšiřování NATO, uvádějí celou řadu důvodů, proč otevření NATO pokládají za „policy error of historic proportion“ a nejráději by viděli tento proces za zrušený: posílení nedemokratické opozice v Rusku a ohrožení procesu odzbrojování, vznik dělčící linie v Evropě, popření prvořadé úlohy NATO v důsledku rozšiřování s otevřeným koncem, problematické převzetí bezpečnostních záruk pro země s hraničními a menšinovými problémy a konečně i riziko, že by americká angažovanost v Evropě mohla být v důsledku neustávající diskuze o rozdělení nákladů na rozšiřování Severoatlantické aliance zpochybněna. Viz Nitze, Nunn and Matlock gegen NATO-Erweiterung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. 6. 1997, s. 1 (text Open Letter to President Clinton lze nalézt v doslovném znění in: <http://www.robust-east.net/Net/usa/let2.html/Text>).

⁵ Podrobněji viz Rudolf, P.: *The Future of the United States as a European Power: The Case of NATO Enlargement*. *European Security*, 5 (Sommer 1996), 2, s. 175–196, zejména s. 184–187. Viz též Rosner, J. D.: *NATO Enlargement's American Hurdle*. *Foreign Affairs*, 75 (Juli/August 1996) 4, s. 9–16.

⁶ Podle průzkumu veřejného mínění z dubna 1996, který potvrdil výsledek dřívějších anket, bylo pro přijetí těchto tří států 44 % dotázaných, 47 % však proti. Otázka obsahovala upozornění na to, že USA budou muset být připraveny k obraně těchto států stejným způsobem jako k obraně západní Evropy. Srov. *American Council on*

Germany. Survey of American Attitudes toward NATO and U. S. Involvement in Bosnia, Occasional Paper, New York 1996, s. 4. Podle průzkumu pořádané Pew Research Center v lednu 1977 se vyslovilo 45 % dotázaných pro rozšiřování NATO, 39 % proti. Výsledek nedopadl statisticky významně jinak, než když v předchozích otázkách bylo poukázáno na to, že prezident Clinton a republikánské vedení Kongresu jsou prý pro otevření společenství. V obou těchto otázkách nebylo poukázáno na náklady ani důsledky rozšiřování NATO. Mezi 20 % těch, kteří sledovali téma rozšiřování „velmi pozorně“ nebo „pozorně“, bylo pro rozšiřování NATO 54 % a jen 37 % proti. Srov. The Pew Research Center For The People and The Press. Public Indifferent about NATO Expansion (k nahlédnutí in: <http://www.people-press.org/natorpt.htm>).

⁷ Viz Kull, S.: The American Public, Congress and NATO Enlargement. Part 1: Is There Sufficient Public Support? NATO Review, 45 (Januar 1997) 1, s. 9–11.

⁸ Viz Gerth, J., Weiner, T.: U. S. Arms Makers Lobby for NATO Expansion. The International Herald Tribune, 30. 6. 1997, s. 1.

⁹ Viz Kay, S., Binnendijk, H.: After the Madrid Summit: Parliamentary Ratification of NATO Enlargement. In: Strategic Forum (National Defense University, Institute of National Strategic Studies), březen 1997, 107.

¹⁰ K hodnocení role Senátu a výhledů ratifikace viz Rosner, J.: The American Public, Congress and NATO Enlargement. Part II: Will Congress Back Admitting New Members? NATO Review, 45 (Januar 1997) 1, s. 12–14. Viz též Isaacs, J.: Congress Snoozes. The Bulletin of the Atomic Scientists, 53 (březen/duben 1997) 2, s. 15–16.

¹¹ Viz U. S. House of Representatives, Committee on International Relations. U. S. Policy Towards NATO Enlargement, June 20, 1996, 104th Congress, 2nd Session. GPO, Washington 1996. Viz též U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs, cit. dílo.

¹² Viz Kissinger, H.: Helsinki Fiasco. The Washington Post, 30. 3. 1997, s. C7.

¹³ Viz Lott, T.: End the Uncertainty: Push NATO Expansion. The International Herald Tribune, 22.–23. 3. 1997, s. 6.

¹⁴ Viz Text: Lott Statement in Brussels on NATO Enlargement, July 2, 1997 (<http://www.usis.fi/current/nato23.htm>).

¹⁵ Helms, J.: New Members, Not New Missions. The Wall Street Journal Europe, 9. 7. 1997, s. 6.

¹⁶ S. Con. Res. 5 nebyla však do poloviny července 1997 stále ještě předložena ke schválení.

¹⁷ Viz Coverdell Backs Clinton Plan for Limited NATO Enlargement. Press Release, 16. 6. 1997 (<http://www.senate.gov/~coverdell/press/97061a.htm>). Viz též Senators Will Urge Clinton to Support NATO Membership for Poland, Czech Republic, Hungary and Slovenia at White House Meeting. Press Release, 11. 6. 1997 (<http://www.senate.gov/~roth/presmeeting.htm>).

¹⁸ Viz Dobbs, M.: White House Begins Drive to Gain NATO Expansion. The Washington Post, 24. 4. 1997, s. A29.

¹⁹ „If a nation is selected as a potential new NATO member, the nation has the ability to attract foreign investment, telling potential investors that their investment will be safer in a nation embraced with NATO protection, as compared to its bordering non-NATO neighbor. This type of economic competition and imbalance could well breed friction and instability among the »haves« and »have nots« in Central Europe.“ – Viz Warner Unconvinced on NATO Expansion. Press Release, 13. 6. 1997 (<http://www.senate.gov/member/va/warner/releases/nato97.htm>).

²⁰ Cit. dle Dobbs, M.: cit. staf.

²¹ Viz Hutchison, K. B.: Why Expansion Looks Premature. The International Herald Tribune, 24. 6. 1997, s. 8.

²² „Nothing is more certain to make NATO irrelevant than if we start making empty declarations based on intentions that we are unable or unwilling to fulfill.“ – Hutchison, K. B.: Expanding NATO the Right Way (<http://www.senate.gov/~hutchison/cnato.htm>).

²³ Viz Dobbs, M.: Outside Washington: 2 Big Stories, 2 Big Yawns. The International Herald Tribune, 14. 3. 1997, s. 1.

²⁴ Poslankyně Dana Rohrabacherová z Kalifornie odůvodnila své odmítnutí rozšiřování NATO v diskuzi o evropské bezpečnosti European Security Act of 1997 následovně: „NATO did a good job in deterring a Soviet attack on Europe, but what purpose does NATO serve now? Is it worth the expenditure of tens of billions of limited American defense dollars? I do not think so... We need not spend our limited defense dollars that we have today for the stability of our European friends. They can pay for their own stability... By focusing on Europe, we are taking away our focus from Asia, where a belligerent, totalitarian, expansionist China is fast becoming a threat to our national security and a threat to world peace. Let us focus our efforts on strengthening our alliances in Asia, spending our money so that we can deter war on Asia rather than wasting it on NATO, which is a thing of the past.“ – Cit. dle Congressional Record, House of Representatives, June 11, 1997 (<http://www.thomas.loc.gov>).

²⁵ Viz Dobbs, M.: American Yet to Be Sold on Need for Larger NATO. The Washington Post, 3. 7. 1997, s. A1.

²⁶ Viz Rosner, J.: The American Public, Congress and NATO Enlargement, cit. staf.

²⁷ Viz Towell, P.: NATO Expansion Forges Ahead with Little Hill Scrutiny. In: Congressional Quarterly Weekly Report, 15. 3. 1997, s. 648–652.

²⁸ Viz Summers, L. H.: Deputy Secretary of the Treasury. Příspěvek přednesený na mezinárodním fóru U. S. Chamber of Commerce, 11. 4. 1997. In: US Policy Information and Texts, (17. 4. 1997) 15, s. 30–33.

²⁹ Viz Gallis, P. E.: NATO: Congress Addresses Expansion of the Alliance. Washington, Congressional Research Service, April 2, 1997, s. 9f. Viz též Kubbig, B. W.: Was kostet die NATO-Erweiterung? Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 42 (Juni 1997) 6, s. 664–667.

³⁰ Viz Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organization: Rationale, Benefit, Costs, and Implications, Released by the Bureau of European and Canadian Affairs, U. S. Department of State, February 24, 1997.

³¹ Jak se vyjádřil nejmenovaný „senior U. S. official“: „Everybody realized the main priority was to keep costs

down to reassure Congress, as well as the Russians.“ – Cit. dle Drozdiak, W.: NATO Expansion „on the Cheap“ May Have Surcharge. The Washington Post, 12. 3. 1997, s. A1/22.

³² V současné době podle údajů, zveřejněných Kongresem, připadá na evropské členské státy 24 % nákladů na rozmístění jednotek. Ve srovnání s podílem amerických výdajů na obranu ve výši 4,7 % hrubého sociálního produktu prý činí tento podíl u důležitých spojenců méně než 3 %. Srov. výklad senátora Kerryho in: Congressional Record, Senate, June 28, 1996.

³³ „It is the sense of the Congress that the United States already pays more than a proportionate share of the costs of the common defense of Europe, and that the European members of NATO should pay the bulk of the costs of NATO Expansion which are incurred by existing NATO members.“ – Section 7 des European Security Act of 1997 (H. R. 1758).

³⁴ Poslanec Frank zdůvodnil svou iniciativu slovy: „We believe, those of us who have offered this amendment..., that it is unfair for the American taxpayers to continue to pay disproportionately in Western Europe, particularly if we have adopted a budget agreement which leaves many Members convinced that defense itself will have too little. I do not agree with that. I would like to be able to free up money for other purposes, but we certainly do not want our defense dollars spent unnecessarily. The administration has said, the Clinton administration, that the cost to the United States of NATO expansion over the next 12 years will be a total of \$ 2 billion. I take them at their word.“ – Cit. dle Congressional Record, 23. 6. 1997, s. H4151 (<http://www.thomas.loc.gov>).

³⁵ Viz hodnocení senátora Lugar, že by Senát bez „burden-sharing arrangement“ a bez znalosti nákladů na rozšiřování NATO nevyslovil souhlas. – Lugar, R.: Back to the Future: NATO after the Madrid Summit. National Defense University Symposium, March 3, 1997 (<http://www.usia.gov/topical/pol/atlcomm/lugar3.htm>).

³⁶ Viz Helms, J.: cit. staf.

³⁷ Viz Dobbs, M., Harris, J. F.: France Balks at Paying Share of NATO Expansion Costs. The Washington Post, 10. 7. 1997, s. A1.

³⁸ Viz Woehrel, S.: The Baltic States: U. S. Policy Concerns. Congressional Research Service, Washington 1997.

³⁹ Senátor Lugar formuloval své obavy následovně: „And it could be that we'll be having the debate in the Senate not too distant from the withdrawal from Bosnia. Now what if we reach that moment and our allies are saying, you come out, we'll all come out. And some people will say, well, then, what is NATO all about?“ – Interview s Richardem Lugarem: Russia and NATO: Voice but „No Veto“. The International Herald Tribune, 23. 5. 1997, s. 7.

⁴⁰ Viz Erlanger, S.: How Bosnia Policy Set Stage for Albright Cohen-Conflict. The New York Times, 12. 6. 1997, s. A1/12.

⁴¹ Viz Stationierung billiger als Krieg. Süddeutsche Zeitung, 14. 7. 1997, s. 6.

⁴² Viz Graham, B.: House Backs June 1998 Funding Cutoff for U. S. Peacekeeping Troops in Bosnia. The Washington Post, 25. 6. 1997, s. A6.

⁴³ „We're going to have a monumental debate. Thank goodness, we don't have a deadline for ratification.“ – Interview Russia and NATO, cit. staf.

Poznámka: Stat' je převzata z Stiftung Wissenschaft und Politik. Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit SWP, červenec 1997.