

# Národní bezpečnostní strategie USA

RADEK KHOL

## US National Security Strategy

**Abstract:** US National Security Strategy (US NSS) published in September 2002 introduced key points of the security policy of President G.W.Bush. He had to respond to major change in the US security paradigm brought by the 9/11 terrorist attacks. Analysis of this policy framework document and its application in practice on the background of its broader institutional context exposes the main points of continuity and fundamental change in the US security policy. The most important innovations concern the use of force in pre-emptive military strikes, new conception of the dominant position of USA in international system and the will to defend it at all costs against any future peer-competitor as well as changing perception of US allies and permanent politico-military alliances such as NATO. For better understanding of Bush's policy we have to go deeper and look into the roots of his security policy thinking and broader political context, including his new personal motivation and historical parallels. More frequent use of pre-emptive strikes weakens also still dominant strategy of deterrence, still preferred by most US allies who are therefore critical towards some radical steps of Bush administration in this area. Last but not least, we should not forget that as important is also how the new US radical rhetoric and innovative tools are turned into practice (especially during the US military campaign in Iraq). After re-election of President Bush in November 2004, the US NSS 2002 remains the principle foundation of future US security policy for at least four more years.

**Keywords:** US security policy, US National Security Strategy, pre-emption, United States, Atlantic Alliance, Iraqi War 2003, international security.

Zahraniční a bezpečnostní politika USA Bushovy administrativy po teroristických útocích z 11. 9. 2001 polarizovala samotnou Ameriku a především okolní svět podobně jako před třiceti lety vietnamská válka. Pro mnohé představuje dokonce Bushova zahraniční politika radikální změnu, která se svým pojetím vymyká dosavadnímu konsenzu, jež v této oblasti sdílely Demokratická i Republikánská strana. Hlavní prvky Bushovy bezpečnostní politiky představila *Národní bezpečnostní strategie USA* ze září 2002, která byla následně podrobena pečlivému studiu a kritice v USA i v zahraničí. Tato stať se bude zabývat analýzou tohoto dokumentu a jeho dosavadní aplikace. V první části bude vymezen jeho širší institucionální kontext, povaha dokumentu a jeho místo v hierarchii ostatních strategických plánovacích dokumentů, definujících zahraniční a bezpečnostní politiku USA. Ve druhé části budou načrtnuty jeho hlavní ideové kořeny a politický kontext. Následovat bude analýza hlavních změn Bushova přístupu k zahraniční a bezpečnostní problematice po 11. září, včetně pohledu na novou motivaci a na historické paralely. Důležitou a pro mnohé pozorovatele také nejradiálnější změnou nové americké bezpečnostní strategie je rozsáhlejší použití preemptivních úderů, které budou analyzovány a kriticky zhodnoceny v porovnání se stávajícím přístupem, preferujícím strategii odstrašení. Poslední část se zaměří na uplatnění nové strategie a jejich inovativních prvků v praxi, jakož i na rozsah vnitropolitické shody a na míru reflexe kritických hlasů v roce amerických prezidentských voleb.

### INSTITUCIONÁLNÍ KONTEXT

Národní bezpečnostní strategie USA (dále jen NBS)<sup>1</sup> je dokumentem, který by měla pravidelně předkládat každá americká administrativa na základě *Goldwater-Nichols Act* z roku 1986, který také přinesl čtvrtou velkou reorganizaci Ministerstva obrany po roce 1945.<sup>2</sup> Tento krok měl Kongresu umožnit mnohem lepší kontrolu zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky, prováděné především administrativou. Do té doby trpěla americká bezpečnostní politika neschopností formulovat jasné střednědobé a dlouhodobé strategie. Kongres tak chtěl získat nástroj, jak poměřovat schopnost prezidenta, vládního kabinetu a bezpečnostních institucí předložit jasnou vizi ohledně bezpečnostní strategie USA, jejich cílů a ambicí, přiměřenosti postupů použitých k jejich dosažení, provázanosti jednotlivých nástrojů široce definované americké bezpečnostní politiky a realističnosti jejich dosažení v určitém časovém horizontu. Druhým důležitým cílem bylo prosazení lepšího mechanismu civilní a demokratické kontroly nad americkou obrannou politikou, především nad ozbrojenými silami, obranným plánováním a hlavními investičními projekty Pentagonu (*Gaddis, 2002, s. 53*).

Americká NBS je zároveň veřejným dokumentem, jehož zaměření se nejvíce blíží jasněmu vymezení *grand strategy* USA. *Grand strategy* je termín, používaný v praxi i v bezpečnostním diskurzu především velmocemi s globálními zájmy a se schopností je prosadit. V tomto chápání zahrnuje *grand strategy* co možná nejširší přístup k prosazení národních zájmů v mezinárodním systému na globální úrovni. Jde tedy o strategické myšlení ve smyslu provazování cílů se způsoby použití dostupných prostředků, které dohromady tvoří mocenskou základnu konkrétního státu. Dimenze této síly je možné rozdělit na politicko-diplomatickou, ekonomickou, vojenskou a informačně-kulturní (*Dorff, 2003, s. 127–140*). V této tradici bylo americkou *grand strategy* během studené války zadržování Sovětského svazu a světového komunismu. Podobná jasně definovaná *grand strategy*, zaměřená na nezpochybnitelnou masivní hrozbu, nicméně USA po roce 1989 chybí.

Americký prezident je povinen předložit NBS do 18 měsíců od inaugurace, avšak prakticky žádný z nich to během 90. let nestihl v termínu (Bill Clinton předložil svou první NBS až v roce 1994 a George Bush až v září 2002), (*Lombardi, 2002, s. 92–93*). NBS je obecným politickým dokumentem, přístupným americké i mezinárodní veřejnosti, a zároveň by v ideálním případě měla být rámcem pro další strategické dokumenty. V případě Bushovy administrativy se tuto logiku nepodařilo příliš dodržet, protože jejím prvním plánovacím strategickým dokumentem představeným veřejnosti se místo NBS stala *Quadrennial Defense Review* (QDR) ze září 2001 a poté specializovaná *National Strategy for Homeland Defense* z července 2002. NBS je také tradičně spíše deklaratorním dokumentem, který je nutné poměřovat s realitou naplňování jeho hlavních cílů a principů. Teprve konkrétní americká zahraniční a bezpečnostní politika dané administrativy ukáže, nakolik jde o realistický programový dokument. V případě Bushovy NBS 2002 se tak důležitým faktorem stává konkrétní politika USA během irácké krize a následné války, postoj vůči spojencům, včetně role NATO či uvalení ochrannářských cel na dovoz oceli, zemědělských a textilních výrobků apod.

Nezanedbatelný není ani rozdílný styl NBS různých administrativ po roce 1989. Ten se pohyboval od propagandistického shrnutí zahraničněpolitických úspěchů před prezidentskými volbami přes deklaraci obecných ambicí a podpory amerických principů a ideálů ve světě až po akční text, ovlivněný *de facto* válečným stavem boje proti mezinárodnímu terorismu. Řada NBS dokumentů bohužel trpěla také rychlým zastaráním vzhledem k překotnému vývoji událostí, ke změně politických priorit s ohledem na vnitropolitickou situaci apod.

### IDEOVÝ KONTEXT

Analýzu NBS 2002 není možné oddělit od analýzy amerického vnitropolitického diskurzu o americké bezpečnostní strategii po skončení studené války, především pak od názorů jednotlivců a institucí blízkých Republikánské straně, kteří se v letech 1993–2000

významně podíleli na formování domácí diskuze v této oblasti. Vítězství G. Bushe, jr., v prezidentských volbách v listopadu 2000 vytvořilo předpoklady pro realizaci jejich názorů v politické praxi. Společným rysem této vnitropolitické diskuze bylo hledání odpovědi na zásadní otázku, jakým způsobem mají USA využít svou vojenskou, politickou i hospodářskou moc a zužitkovat unikátní pozici, kterou jim přineslo vítězství ve studené válce. S jistou mírou zjednodušení je možné konstatovat, že názory a postoje, vycházející z republikánské ideové platformy, kritizovaly zahraniční a bezpečnostní politiku Clintonovy demokratické administrativy z důvodu jejího neadekvátního zodpovězení dané otázky. Podle jejich všeobecného hodnocení americká politika nedostatečně reflektovala změny ve fungování systému mezinárodních vztahů, které nastaly po roce 1989, a nebyla dostatečně efektivní při zajišťování bezpečnosti USA a při prosazování jejich globálních zájmů.

Na začátku 90. let za vlády prezidenta G. Bushe, Sr., byly realizovány první pokusy o zformulování nové strategie, jejíž první zárodky obsahoval návrh dokumentu *Defense Planning Guidance* (Směrnice obranného plánování).<sup>3</sup> Jeho nosnou myšlenkou byl požadavek, aby si USA ponechaly, respektive dále rozvíjely svůj potenciál pro odstrašení eventuálních konkurentů, kteří by chtěli aspirovat na větší regionální, nebo dokonce globální roli. Tato strategie spočívala na dvou principech – USA měly zabránit vzestupu jakéhokoli rivala a své bezkonkurenční mocenské postavení měly využít k šíření západních hodnot a k zajištění amerických zájmů.<sup>4</sup> Podle tohoto dokumentu se USA neměly stát světovým čteníkem, který je odpovědný za potírání všeho zlého. Jejich úlohou mělo být selektivní řešení těch problémů, jež ohrožují americké zájmy i zájmy jejich spojenců a vážně narušují mezinárodní pořádek (Tyler, 1992).

V návrhu tohoto dokumentu z roku 1992, jakož i v pozdějších analýzách a studiích se začínala formovat vize dominantního postavení USA v systému mezinárodních vztahů po skončení studené války. V prohlášeních politiků a ve studiích odborníků, řadících se do republikánské části názorového spektra, tato vize postupně krystalizovala do podoby unipolární koncepce globálního mocenského uspořádání, založeného na ústřední roli USA při zajišťování celosvětové bezpečnosti. V průběhu let 1993–2000 intenzivně pokračovalo její rozvíjení jak v rovině odborné diskuze, tak i v rovině amerického vnitropolitického diskurzu.

K důležitým iniciativám patřil otevřený list prezidentu B. Clintonovi z 19. 2. 1998, který podepsali mj. D. Rumsfeld, R. Perle, R. Armitage, J. Bolton, R. Kagan a P. Wolfowitz. Šlo o výzvu zahraničněpolitických a bezpečnostních odborníků ke změně americké politiky vůči Iráku, jehož potenciál zbraní hromadného ničení podle jejich názoru představoval vážnou hrozbu pro USA a jejich spojence. V reakci na vyhoštění zbrojních inspektorů OSN z Iráku konstatovali, že pouze odstranění režimu S. Husajna zaručí eliminaci této latentní hrozby (*Open Letter...*, 1998).

### **POLITICKÝ KONTEXT (1997–2002)**

S blížícími se prezidentskými volbami (listopad 2000) tým prezidentského kandidáta G. W. Bushe formuloval programové teze, které vycházely z existujících republikánských bezpečnostněpolitických koncepcí. Rozhodující roli v tom sehrály některé think-tanky blízké republikánské orientaci (*American Enterprise Institute*, *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies*, *Centre for Strategic and International Studies*, *Centre for Security Policy*). V rámci *Projektů pro nové americké století (the Project for the New American Century – PNAC)*<sup>5</sup> byla vypracována série dokumentů, pod něž se podepsala celá řada významných republikánských politiků a stejně smýšlejících odborníků ze zmíněných organizací.<sup>6</sup> Jedním z výstupů činnosti PNAC byl dokument *Přebudování americké obrany (Rebuilding America's Defence)*. K jeho autorům patřil současný první náměstek ministra obrany USA P. Wolfowitz, současný náměstek ministra zahraničních věcí USA J. Bolton a současný asistent poradkyně pro národní bezpečnost I. L. Libby. V jeho úvodní části se objevuje původní myšlenka z roku 1992, že základem nové americké *grand strategy* by mělo být udržení, respektive upevnění stavu, kdy USA nečelí žádnému

globálnímu rivalovi a jejich mocenskopolitická pozice je bezkonkurenční. Hlavním cílem americké politiky mělo být zajištění relativního míru a stability v podmínkách nového bezpečnostního prostředí po skončení studené války. K tomu by mělo sloužit udržování americké vojenské dominance a rozvíjení ozbrojených sil USA, které podle názoru těchto autorů udrží svět v bezpečí a zajistí americké strategické zájmy. Tento dokument, představující zárodek současné americké bezpečnostní a obranné politiky, deklaroval, že udržení a upevnění vůdčí role USA ve světě závisí na jejich vojenském potenciálu. Konstatuje se v něm, že současný globální bezpečnostní pořádek bezprecedentně vyhovuje americkým hodnotám a zájmům, a proto USA stojí před výzvou zachovat a rozšířit tento tzv. Pax Americana. Pro naplnění této strategie je nevyhnutelné, aby si Spojené státy udržely vojenskou dominanci ve světě i v příštích desetiletích.<sup>7</sup> Podle této vize mají USA šířit svobodu a demokracii v celosvětovém rámci a při realizaci této mise se v první řadě opírat o svou dominantní vojenskou převahu a o americkou politickou i hospodářskou moc (Pena, 2002).

Po úspěšném ukončení první fáze operace *Enduring Freedom* v Afghánistánu, kdy došlo k odstranění vlády hnutí Tálibán a k eliminaci výcvikových struktur teroristické organizace al-Káida (al-Qá'ida) na jeho území, pokračovala diskuze o nové americké bezpečnostní strategii intenzivně dál. Ve významné míře k ní přispělo též vystoupení prezidenta G. Bushe před Kongresem USA, který 29. 1. 2002 přednesl výroční *Zprávu o stavu Unie*. Definoval dva základní cíle příští americké politiky – boj proti teroristům a jejich podporovatelům a čelení hrozbě zbraní hromadného ničení. Při této příležitosti charakterizoval KLDR, Írán a Irák jako režimy, vyvíjející nekonvenční zbraně a podporující mezinárodní terorismus, a označil je za „osu zla“ (*Axis of Evil*). Prezident G. Bush zdůraznil, že USA nebudou čekat, až se hrozba jaderných, chemických a biologických zbraní v rukou teroristů stane bezprostřední, a nedovolí, aby „nejnebezpečnější režimy ve světě ohrožovaly USA nejničivějšími zbraněmi světa“ (*State of the Union Address, 2002*). Posledním důležitým impulzem, který přispěl k americké vnitropolitické diskuzi, bylo vystoupení prezidenta G. Bushe na vojenské akademii ve West Pointu dne 1. 6. 2002 (*srov. analýzu obou projevů jako základu bezpečnostního uvažování Bushovy administrativy in: Strategic Comments, 2002 a*). Konstatoval v něm, že tradiční strategické koncepce studené války – odstrašování a zadržování – už neodpovídají novým bezpečnostním hrozbám. Tyto hrozby vyžadují změnu myšlení, protože teroristy není možné odstrašit a proliferaci zbraní hromadného ničení od darebných režimů do rukou teroristů není možné zadržet. Nové strategické uvažování by proto mělo být založené na aktivním boji proti všem hrozbám ještě dříve, než se stačí plně rozvinout. Ústředním bodem jeho vystoupení bylo prohlášení, že „USA budou připraveny podniknout i preemptivní (předstihující) akce, když bude potřeba bránit americkou svobodu a životy“ (*West Point Speech, 2002*).

Veřejné deklarace prezidenta G. Bushe a dalších vrcholných představitelů jeho administrativy definovaly základní principy a celkový rámec nové bezpečnostní strategie USA. Ta byla vypracována do podoby koncepčního dokumentu, který byl zveřejněn 20. 9. 2002 a snažil se položit základ pro novou americkou *grand strategy*. NBS 2002 je ovšem strategický i politický dokument zároveň, a proto nemůže být analyzován izolovaně, ale na pozadí dalších důležitých projevů prezidenta G. Bushe, jakož i dalších významných představitelů americké administrativy, především viceprezidenta D. Cheneyho, ministra obrany D. Rumsfelda, ministra zahraničí C. Powella a poradkyně pro národní bezpečnost C. Riceové. Některé specifické otázky NBS 2002 navíc rozpracovává *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (National Strategy..., 2002 b)* a *National Strategy for Combating Terrorism (National Strategy..., 2003)*.

## NBS USA 2002 A NOVÝ BEZPEČNOSTNÍ KONTEXT PO 11. ZÁŘÍ 2001

Národní bezpečnostní strategie USA 2002 (*The National Security Strategy..., 2002*) je v porovnání s podobnými dokumenty předchozí Clintonovy vlády stručnější, napsaná pří-

stupnějším a jasným jazykem. Její hlavní cíle, které jsou podobně jako celý text NBS 2002 formulovány energicky jako akční plán, zároveň představují názvy jednotlivých kapitol:

- prosazovat snahy o posílení lidské důstojnosti,
- posílit spojenectví usilující o porážku globálního terorismu a zabránit útokům proti USA a jejich přátelům,
- pracovat se spojenci na zmírnění regionálních konfliktů,
- zabránit nepřátelům ohrožovat USA, jejich přátele a spojence zbraněmi hromadného ničení,
- podnítit novou éru globálního ekonomického růstu podporou volného trhu a volného obchodu,
- rozšířit oblast rozvoje otevíráním společností a budováním infrastruktury demokracie,
- vypracovat plán společného postupu s dalšími hlavními centry globální moci,
- přeměnit americké instituce národní bezpečnosti k lepší ochraně USA v 21. století.

### Nová motivace a historické ambice

Na rozdíl od výsledné podoby NBS 2002 byly původní zahraničněpolitické priority Bushovy administrativy skromnější a jejich tón pragmatičtější, byť většina pozdějších kroků měla své zastánce a propagátory v republikánském táboře již v roce 2000 při nástupu G. Bushe do úřadu. Tehdejšími prioritami byly především protiraketová obrana (v globální mnohovrstevnaté variantě), obnovení vojenské síly USA (která měla být údajně během 90. let oslabena nedostatečnými investicemi a vysokým počtem operací), přehodnocení závazků a účasti v zahraničních mírových operacích (navržena byla redukce na účast pouze v těch operacích, které jasně souvisejí s národními zájmy USA) a obecně striktnější definice národních zájmů Spojených států tak, aby se prostředky a moc USA používaly pouze v důležitých případech (*Rice, 2000*). Celkově byl Bushův zahraničněpolitický program podbarven spíše duchem defenzivního realismu, s nímž o to více kontrastoval ofenzivní duch NBS. Po 11. 9. 2001 tak Bushova vláda představila válečnou bezpečnostní politiku, založenou na akci, orientovanou na výsledky, ve svém důsledku možná nejradikálnější od konce druhé světové války a představa F. D. Roosevelta o uspořádání světa a o pozici USA v něm. NBS 2002 chce vyzářovat obraz síly a odhodlání Spojených států vůči protivníkům, potenciálním partnerům i spojencům. Tato strategie má dokázat, že Amerika byla po 11. září otřesena, ale zůstala nezlomena a že je nyní méně zranitelná, a tudíž více věrohodná jako jediná supervelmoc a hegemon mezinárodního systému. Novým kontextem je jednoznačně globální boj proti mezinárodnímu terorismu a státům, které jej podporují. NBS 2002 je opět na rozdíl od republikánského volebního programu z roku 2000 postavena na důrazu na hodnoty a strukturu globálního řádu, čímž částečně připomíná Clintonovu politiku, ovšem zároveň je výrazně odlišná v tónu, v jasně viditelných principech mocenského realismu a spíše v tradičním používání termínů (např. na rozdíl od Clintonových NBS se v Bushově NBS 2002 prakticky pomíjí proces globalizace), (*Corbin, 2002*).

Důležitá je podle NBS 2002 role USA v mezinárodním systému, protože zde díky silné mocenské pozici Spojených států existuje historická příležitost k proměně pravidel jeho fungování (podobně jako těsně po skončení druhé světové války) a Bushova administrativa má ambici ji využít (*Kraig, 2002; Donnelly, 2003*). Bushova NBS 2002 razí pro tento cíl terminologická spojení v duchu tradice americké výjimečnosti – „zvláštní americký internacionalismus, založený na spojení amerických hodnot a národních zájmů“, či „rovnováha moci, podporující svobodu“. NBS 2002 představuje také nový přístup k použití americké moci a především vojenské síly, kde se ukazuje jasný rozdíl od postojů B. Clintona. Bushova vláda neskrývá preferenci jednostranných postupů a dvoustranných vztahů všude tam, kde by USA byly omezovány multilaterálními strukturami nebo nemohly prosadit svou vůli jinak (*Daalder – Lindsay – Steinberg, 2002*). NBS 2002 je strategií americké vůdčí role skrze akci, nahrazující dřívější strategie vůdčí role skrze spolupráci. Strukturální změna bezpečnostní politiky USA by také nastala v případě strikt-

ního dodržování závěrů kapitoly VIII, podle níž by Spojené státy měly využívat aliance typu NATO k boji s konkrétními bezpečnostními hrozbami, zatímco spolupráci s hlavními velmocemi (Rusko, Čína, Indie) by měly užívat k udržování globálního řádu (*Menotti, 2002, s. 3*).

Ambiciózním cílem, odkazujícím na prezidenta W. Wilsona, je užití kombinace americké bezprecedentní vojenské síly, jakož i dalších složek americké moci. Ty slouží k podpoře demokracie a svobody ve světě. Americká moc má být použita především k šíření amerických hodnot a politického modelu otevřené a svobodné společnosti (založené na zákonnosti, rozdělení moci, omezení absolutní moci státu, svobodě slova a vyznání, rovnoprávnosti, úctě k ženám, náboženské i etnické toleranci a úctě k soukromému vlastnictví). Tento model je podle Bushe univerzální a aplikovatelný ve všech společnostech a nelze o něm vyjednávat či ho zásadně upravovat (*Gaddis, 2002, s.50–57; McIntyre, 2002*).

Druhým důležitým cílem NBS 2002 je ovšem také použití americké vojenské síly k udržení pozice jediné supervelmoci a k odrazení případných konkurentů od vojenského soupeření v budoucnu (*Muravchik, 2002*). Zaměření na vojenskou sílu může být spojeno s faktem, že prvním koncepčním bezpečnostním dokumentem Bushovy vlády byla QDR 2001, nikoli NBS 2002. Z ní je přežato rovněž exkluzivní zaměření na další posilování amerických vojenských schopností, které by byly schopné přizpůsobit se různým situacím od boje proti terorismu až po velké regionální konflikty a reagovat na různé schopnosti potenciálních protivníků bez omezení, vycházejících z konkrétních scénářů velkých regionálních konfliktů v předem daných regionech (přístup *capabilities-based planning* místo *threat-based planning*),<sup>8</sup> (*Citadel Speech, 2001; Introduction into US Defense Policy; Wolfowitz, 2002*).

Podle názoru čelných představitelů Bushova kabinetu nové bezpečnostní prostředí vyžaduje radikální přeměnu tradičních bezpečnostních koncepcí, zvláště s ohledem na to, že po 11. září nemůže Amerika pouze pasivně čekat na další kroky svých nepřátel. Je proto potřeba se globálním problémům a hrozbám aktivně věnovat, spíše než je pouze tolerovat a izolovat. V tomto duchu může být často dobrý útok tou nejlepší dlouhodobou obranou, především pak vůči darebáckým státům<sup>9</sup> či v případě programů vývoje zbraní hromadného ničení (dále jen ZHN). Součástí tohoto nového přístupu je odmítnutí dalšího spoléhání se pouze na vojenskou dominanci a na její odstrašující účinek, byť koncepce odstrašení zůstává v řadě situací důležitá a je i nadále jednou z hlavních rolí amerických ozbrojených sil. Nutné je ovšem zásadní posílení věrohodnosti amerických vojenských kapacit pro ochranu USA, spojenců a přátel, podpořené odpovídajícím navýšením obranného rozpočtu Spojených států, jakož i aplikace nových postupů, jejichž provedení je ponecháno plně na uvážení amerického prezidenta.

### **Preemptivní údery a preventivní válka versus tradiční strategie odstrašení a zadržování**

Bushova vláda po 11. září uvádí tři hlavní důvody, proč je prosazována politika preempce jako nový důležitý nástroj USA (*McIntyre, 2002*):

- 1) Odstrašení v některých případech nemusí nefungovat, protože protivník se nedá odstrašit (nestátní aktéři bez teritoria, populace či „zpáteční adresy“ – teroristé), nebo není jisté, zda logiku odstrašení přijímá, a vzhledem k jeho rozvoji programů ZHN to USA nemohou riskovat – darebácké státy („osa zla“, ovšem pouze pokud již nevlastní jaderné zbraně jako KLDŘ).
- 2) Současné bezpečnostní hrozby jsou velmi reálné a naléhavé.
- 3) Pokud by se uskutečnily, tak by potenciální škody byly nedozírné.

Strategie odstrašení, pravděpodobně fungující během studené války, má v současnosti a v určité situaci následující slabiny:

- 1) Není jisté, zda by USA přežily zničující první úder za použití biologického, jaderného nebo radiologického útoku na velká americká města, přístavy atd.

- 2) V případě teroristických útoků se ZHN, ale bez použití balistických střel by mohlo být obtížné identifikovat útočníka, a tak uskutečnit americký zničující odvetný úder. V případě teroristů, ochotných zemřít mučednickou smrtí, by dokonce tento úder postrádal logiku odplaty vzbuzující strach.

Hlavní změny bezpečnostního prostředí po skončení studené války, s nimiž se musí vypořádat Amerika i zbytek světa:

- a) Nestátní aktéři jsou nyní mnohem důležitější, systém OSN byl vytvořen pro regulaci mezistátních vztahů, a je tedy nedostatečný.
- b) Kolabující či darebácké státy komplikují situaci při určování způsobu, jakým některé státy podporují terorismus.
- c) Rapidní pokrok vývoje vojenských technologií (ZHN + jejich nosičů) si vynucuje přehodnocení definice sebeobrany tak, aby zahrnula i preventivní vojenské akce (*Valasek, 2003, s. 18*).

Nová Bushova bezpečnostní doktrína vychází z přesvědčení, že existuje bezprostřední, mnohovrstevnaté, neodstrašitelné a potenciálně katastrofální ohrožení USA – hrozba, která díky kombinaci svého destruktivního potenciálu a netečnosti vůči tradičnímu odstrašení nemá v americké historii paralelu. Proto také odvrácení této hrozby vyžaduje bezprecedentní odpověď (*Record, 2003, s. 4–6*).

Koncepce odstrašení (*deterrence*) byla společně se strategií zadržování (*containment*) jádrem americké bezpečnostní politiky vůči SSSR po druhé světové válce a vycházela z předpokladu racionality hlavních aktérů, kteří se vyvarují takových akcí, jejichž cena by byla vyšší než případné zisky. Za tímto účelem USA tradičně definovaly s různou mírou jednoznačnosti klíčové otázky a hrozby akcí proti potenciálnímu agresorovi, což mělo usnadnit jeho kalkulaci zisků a ztrát a přimět ho k respektování takto vymezených hranic chování (*Wirtz – Russell, 2003, s. 114*).

### **Preemptivní akce a preventivní válka versus tradiční politika prevence**

Preemptivní nebo preventivní válka (úder) jsou dvě koncepce, zaměřené na rozdílný důvod k zahájení válečných akcí.<sup>10</sup> *Preemptivní válka/úder* se zaměřuje na akci, bezprostředně předcházející hrozícímu útoku ze strany protivníka. Je tedy založena na existenci protivníkových rozvinutých schopností a na faktoru jasného a bezprostředního ohrožení. Klasickým příkladem bylo izraelské zahájení šestidenní války v roce 1967. *Preventivní válka/úder* naproti tomu vychází z logiky zahájení konfliktu, který by s největší pravděpodobností nastal v budoucnu, za stávajících výhodnějších podmínek. To znamená, že preventivní válka není plně opřena o stávající, ale pouze o rozvíjející se či potenciální schopnosti, jakož i o mnohem problematičtější situaci bez jasného a bezprostředního nebezpečí. Klasickým příkladem byl útok izraelského letectva proti iráckému jadernému reaktoru v Osiraku v roce 1981. Preemptivní úder je tedy spíše taktickým postupem, zatímco preventivní válka je mnohem závažnější strategickou volbou (*Worley, 2003*).

Pro Evropany a zbytek světa je stále platné a užitečné rozlišení mezi prevencí a preemptivní akcí, které Bushova administrativa (zřejmě záměrně) v nové formulaci základních principů bezpečnostní politiky slučuje pod pojem *preempce* (*pre-emption*), popřípadě *preemptivní akce* (*pre-emptive action*), (*rozsáhlá kritická analýza tohoto pochybného přístupu viz Heisbourg, 2003*). Tento krok je nebezpečný z několika důvodů: 1) rozmazává jasné hranice pravidel, upravujících použití síly v mezinárodním právu; 2) mate veřejnou diskuzi směřováním dvou odlišných konceptů; 3) komplikuje sblížení bezpečnostních strategií USA a jejich spojenců; 4) nutí protivníky USA vycházet z potenciálně chybných předpokladů a může být kontraproduktivní (urychlí rozvoj jejich programů ZHN – viz jaderný program KILDR v roce 2002–2003), (*Heisbourg, 2003, s. 79–86; TWQuick Notes, 2003*).

### Kritika preemptivních akcí

Kritické námitky vůči politice preempce se zaměřují na její hlavní slabiny. Prvním problémem je zmatení jazyka, kdy se za preemptivní akci vůči hrozbám teroristů a darebáckých států disponujících ZHN podle Bushova týmu dají považovat nejen vojenské údery, ale také důkladnější spolupráce zpravodajských služeb, diplomatické aktivity, používání ekonomické pomoci či vojensko-policejního poradenství. Tento přístup ovšem zbytek světa vnímá jako čistou prevenci a nevidí důvod k potenciálně nebezpečnému rozšiřování obsahu pojmu preempce (*Freedman, 2003*). Nejasný je též přístup Bushovy vlády k preempci coby revolučnímu kroku nebo tradičnímu nástroji sebeobraně USA. V různých projevech a v bezpečnostních dokumentech Bushovy administrativy, včetně NBS 2002, se objevují odkazy na obě interpretace. Obdobně je chápán také vztah kontraproliferace (agresivnější doktríny použití vojenské síly k aktivním krokům proti šíření ZHN) a tradičních nástrojů politiky nešíření ZHN (doktrína zdůrazňující především kontrolní režimy, smluvní závazky apod.), (*Litwak, 2002, s. 59–60*).

Druhým problémem je zdůvodňování potřeby nové definice koncepce preempce odkazem na hrozbu teroristů, disponujících ZHN, a darebáckých států. NBS 2002 byla navíc publikována a následně interpretována s poukazem na konkrétní hrozbu iráckého režimu a na scénáře jeho aktivit, podporujících útoky al-Káidy proti americkým cílům (*Litwak, 2002; Record, 2003*). Řada evropských spojenců USA byla skeptická vůči jednomu širokému přístupu, který měl účinně působit jak proti teroristům, tak i proti darebáckým státům. Podle jejich přesvědčení lze proti většině darebáckých států úspěšně uplatnit modifikovanou politiku odstrašování a zadržování (*Boot – Müller, 2003*). Ještě problematičtější bylo využívání koncepce rozšířené preempce při přípravě americké veřejnosti na válku proti S. Husajnovi na jaře roku 2003. Operace *Iraqi Freedom* navíc završila proces, který se původně zaměřoval na odstranění irácké hrozby (odzbrojení, likvidace programů ZHN) a poté přeskočil k dosažení kvalitativně odlišného cíle – změny režimu v Bagdádu. Irácký případ nicméně ukázal, že preventivní válka (či preempce v americkém chápání) je použitelná velmi omezeně, protože vůči ostatním dvěma členům „osy zla“ – Íránu a KLDK – se obdobný vojenský zásah prakticky nedá použít a většina světa preferuje politiku zadržování a odstrašení (*Strategic Comments, 2002 a*).

Třetím problémem je možnost, že řada států využije novou americkou bezpečnostní doktrínu a praxi preemptivních nebo preventivních úderů k ospravedlnění vlastních plánů na agresi vůči sousedům či k vyřízení dlouhodobých sporů vojenskou cestou s odkazem na stejnou logiku preventivní války. Příkladem může být Indie a Pákistán nebo Čína a Tchaj-wan (*Lombardi, 2002, s. 98–103*). Dostatečně silný mezinárodní precedent stanovený akcí USA by bylo posléze obtížné prohlásit za specifický případ či argumentovat zvláštním postavením USA nad ostatními státy mimo dosah mezinárodních norem (*Litwak, 2002, s. 59; Record, 2003, s. 18*).

Posledním zdrojem kritiky je vágnost koncepce preemptivních úderů, která byla Bushem povýšena na explicitní politiku USA, ale zároveň text NBS 2002 ani žádný obdobný dokument neposkytují vodítko ohledně kritérií, která budou hrát roli při rozhodování o jejich využití (*Bunn, 2003, s. 7–8*). Podobně se teoretický koncept preemptivních úderů v praxi může ukázat jako komplikovaný, protože k dosažení nejlepšího účinku by USA musely udeřit nečekaně a velmi přesně, a to na základě výborných zpravodajských informací o programech ZHN, o pobytu teroristů, o jejich výcvikových táborech a skladech apod. V některých konkrétních případech bude přinejlepším k dispozici nejasný zpravodajský obraz, ale bez nejdůležitějších specifických detailů. Takové překvapivé údery ovšem vylučují předchozí přípravu domácí a světové veřejnosti, což povede k zpochybňování jejich legitimacy. Jindy může být preemptivní úder nemyslitelný, protože by rozpoutal katastrofu za použití jiných typů konvenčních či nekonvenčních zbraní (KLDK tak *de facto* drží jako rukojmí několik milionů obyvatel Soulu v dostřelu svého dělostřelectva, schopného použít i chemickou a biologickou municí). Na příkladu svržení režimu v Iráku



na jaře roku 2003 se také řada darebáckých států může do budoucna „poučit“ a v případě konfliktu s USA bude mít menší zábrany, protože bude předpokládat jako konečný cíl změnu vlastního režimu. Existence absolutního politického cíle pak omezuje účinnost tradiční koncepce odstrašení (*Strategic Commets, 2002 b*).

Pro zbytek světa jsou na rozdíl od USA principy odstrašení a prevence, chápané jako využití primárně všech nevojenských prostředků (s možností použít vojenskou sílu později) k odvrácení nežádoucího vývoje, stále základem účinné bezpečnostní politiky. Prevence je strategie, zaměřená na zvládnání problému předtím, než se promění v akutní krizi, zatímco preempce v klasickém chápání (vojenský úder bezprostředně odvracející hrozící nebezpečí) je mnohem zoufalejší taktika, používaná na vrcholu krize. Prevence může být nazírána jako zpomalená preempce, protože předjímá protivníkovy akce a neomezuje se na jeho současné úmysly (*Freedman, 2003, s. 107*). Bohužel použití tohoto uvažování v kombinaci s dominantní vojenskou silou ve jménu preventivní války je ve většině případů možné vnímat pouze jako výhodnou zástěrku agresivní války.

Zvláště u evropských a asijských spojenců USA by mnohem méně kontroverzním přístupem byla snaha o redefinici pojmu „přímé a bezprostřední ohrožení“ v rámci práva na sebeobranu, prováděnou nejlépe v multilaterálním formátu (např. NATO) či na globální úrovni (OSN). Takový krok je možné odůvodnit především odkazem na zásadní rozvoj ZHN a jejich nosičů během posledních několika desetiletí, včetně nebezpečí, plynoucích z jejich proliferace i nestátním subjektům (*Freedman, 2003; Heisbourg, 2003; Wirtz – Russell, 2003*). Tento postup by mohl rozšířit použití preemptivních úderů ve specifických případech (teroristé, tajné programy ZHN), aniž by ohrozil základní pilíře globální bezpečnosti. Podobně by mnohem více uklidňujícím dojmem působila Bushova administrativa, pokud by doplnila nyní již oficiální preferenci preemptivní akce o podrobnosti, týkající se obecných podmínek, okolností a faktorů, které by byly důležité při zvažování jejího uplatnění za použití síly v praxi (*Bunn, 2003*). Prozatím Bushova vláda ústy C. Riceové pouze vyvrátila nejhorší obavy, že bude používat preemptivní vojenskou akci (respektive preventivní válku) jako první volbu při řešení většiny bezpečnostních problémů (*Rice, 2002; Rice, 2003*). Cílem amerických spojenců je upravit pravidla používání síly v mezinárodních vztazích tak, aby boj s mezinárodním terorismem či válečné operace v Iráku nevedly ke kolapsu celého mezinárodního systému, jak ho dnes známe (*Valasek, 2003, s. 19–22*).

### **POUŽITÍ PREEMPCE V PRAXI – PREVENTIVNÍ VÁLKA V IRÁKU JAKO SPECIÁLNÍ PŘÍPAD**

Irácká krize, která směřovala k vojenskému řešení po vystoupení prezidenta G. Bushe v Radě bezpečnosti OSN dne 12. 9. 2002 a po schválení eventuální vojenské akce USA proti Iráku americkým Kongresem dne 16. 10. 2002, představovala první konkrétní příklad implementace nové americké bezpečnostní strategie. Analýza postupné eskalace poslední fáze irácké krize poskytuje proto první odpovědi na některé otevřené otázky. Rozhodnutí postupovat prostřednictvím OSN a diplomatické úsilí o schválení rezoluce Rady bezpečnosti č. 1441 potvrdily přetrvávající zájem USA o multilaterální způsob řešení bezpečnostních problémů. V nejvyšším americkém politickém vedení existovalo napětí mezi zastánci unilaterálnějšího postupu (D. Cheney, D. Rumsfeld) a multilaterálnějšího postupu (C. Powell). Prezident G. Bush se nakonec přiklonil k názoru své poradkyně pro národní bezpečnost C. Riceové a zvolil nejprve spolupráci v rámci Rady bezpečnosti OSN (*Woodward, 2002, s. 299–333*). I když další vývoj irácké krize eskaloval v období ledna až března 2003 do ozbrojeného konfliktu, americký postup korespondoval s principy, deklarovanými v Národní bezpečnostní strategii USA. Využití platformy OSN ukázalo, že mezinárodní bezpečnostní spolupráce je i nadále vhodným přístupem a že jednostranná akce nemusí být první volbou. Operace *Iraqi Freedom* demonstrovala, že vojenský zásah (blížící se v rozšířeném chápání preemptivnímu zásahu) je USA přednostně realizován ve spolupráci alespoň s vybranými spojenci, nikoli zcela jednostranně bez ohledu na veřejné mínění doma či v ostatních demokratických zemích.

Na příkladu irácké krize je možné konstatovat, že USA zatím neaplikují koncepci preempce univerzálním způsobem, ale selektivně. Zdůvodnění tvrdého postupu USA vůči režimu S. Husajna bylo totiž založeno na jeho výjimečnosti, související s nedodržováním dlouhé řady předešlých rezolucí Rady bezpečnosti OSN od roku 1991 a s hrozbou zbraní hromadného ničení, respektive možné proliferace těchto technologií. Implementace NBS 2002 ve specifickém případě Iráku spočívala na striktním prosazení rezolucí o jeho odzbrojení, což bylo v americkém chápání *de facto* nekompatibilní se setrváním režimu S. Husajna u moci (Kissinger, 2002). Zablokování Rady bezpečnosti OSN po sérii jednání ohledně zpráv zbrojních inspektorů UNMOVIC a IAEA vedlo v březnu 2003 k vojenskému zásahu bez nového mandátu Rady bezpečnosti OSN jen na základě volné interpretace rezoluce č. 1441 z listopadu 2002. Tuto operaci vedly USA v čele *ad hoc* vytvořené koalice „ochotných a schopných“, kteří podpořili americkou politiku vůči Iráku. Je možné konstatovat, že tento typ bezpečnostní a vojenské spolupráce reprezentuje tzv. exkluzivní multilateralismus,<sup>11</sup> který nejlépe vystihuje novou americkou *grand strategy*.

### MÍRA VNITROPOLITICKÉ SHODY

V rámci amerického domácího diskurzu vládne po skončení studené války napříč celým politickým spektrem shoda o některých nejvýznamnějších východiscích zahraniční a bezpečnostní politiky USA. Jak republikáni, tak i demokraté uznávají, že americká bezpečnost bezprostředně souvisí s politickou a hospodářskou svobodou a se stabilitou ve světě. Mezinárodní řád, založený na demokracii, volném trhu, multilaterálních institucích a bezpečnostních aliancích, představuje nejvhodnější prostředí pro zajištění amerických národních zájmů (Ikenberry, 2001, s. 26). Současná republikánská administrativa prezidenta G. Bushe se však od demokratické administrativy prezidenta B. Clintona odlišuje aktivnějším prosazováním americké dominance či vstřícností vůči roli hegemonu a důraznější realizací i kontroverzních politických kroků (Spencer, 2003). Také vnímání hlavních bezpečnostních hrozeb je v některých ohledech velice podobné na obou stranách amerického politického spektra. Dokládá to prohlášení W. Cohena, ministra obrany USA a shodou okolností jediného republikána ve druhé vládě demokratického prezidenta B. Clintona (1997–2000), který již před 11. 9. 2001 konstatoval, že bezkonkurenční převaha v oblasti konvenčních sil nutí americké nepřátele hledat nekonvenční a asymetrické prostředky, aby zasáhli citlivá místa USA. Mezi těmito nepřáteli jsou nejnebezpečnější hrozbou fanatičtí teroristé, vybavení zbraněmi hromadného ničení (Lavoy, 2002).

Z hlediska vnitropolitické diskuze základní rozdíl mezi demokratickým a republikánským táborem spočívá v odlišném vnímání vztahu mezi americkými (západními) hodnotami a americkou mocenskou politikou. NBS 2002 explicitně demonstrovuje, že současná administrativa prezidenta G. Bushe nevidí na rozdíl od předešlé administrativy B. Clintona žádný rozpor mezi šířením západních hodnot a aktivní mocenskou ochranou, respektive podporou tohoto procesu. V kontextu americké zahraničněpolitické tradice jde o kontinuitu Wilsonova idealismu, jenž se tak transformoval do nové podoby. V této podobě to jsou výhradně realistické důvody, které v současnosti vedou ke snaze o dokončení idealistického záměru, jež zformuloval prezident W. Wilson před osmdesáti lety: „... svět se musí stát bezpečným pro demokracii, jinak demokracie jako taková nebude ve světě bezpečná.“ (Gaddis, 2002.) Šíření vlastních hodnot bylo ostatně od roku 1917 integrální součástí americké zahraniční a bezpečnostní politiky.

### TEORIE, RÉTORIKA A PRAXE

Grandiózní plán nové radikální bezpečnostní strategie USA je ovšem pouze dokumentem, který musí být Amerika schopna a ochotna uplatňovat v praxi. Právě dosavadní realita Bushovy zahraniční a bezpečnostní politiky posledních čtyř let ovšem naznačuje hlavní slabiny a omezení NBS 2002. Rozpor mezi rétorikou a praxí, popřípadě některými vznesenými cíli je bohužel jasně patrný. Problematickou se ukázala především podpora

spojenců a přátel USA, dosahování politických cílů ve spolupráci s nimi a zvláště postoj k multilaterálním organizacím, které po několik desetiletí byly hlavními pilíři americké zahraniční politiky jako NATO nebo OSN. Konkrétní zátěží se ukazuje i spolupráce s autoritativními či nikoli zcela demokratickými režimy, založená především na pragmatických principech boje proti mezinárodnímu terorismu. Deklarace o podpoře svobodných a otevřených společností se tak střetává s realitou spolupráce USA se Saúdskou Arábií, s Egyptem, s Pákistánem, ale i s Ruskem a s postsovětskými středoasijskými státy. Hlubší problém může NBS 2002 představovat také ve vztahu USA k Evropě a k Evropské unii (EU) obzvláště. Překvapivá je především optika, která nevnímá Unii jako důležitého či relevantního hráče a o většině dlouholetých evropských partnerů se vůbec nezmiňuje (na rozdíl od vztahů s Ruskem, s Čínou a s Indií). Velmi dobře je v NBS 2002 strukturována část bezpečnostních cílů USA, ovšem slabší je tento dokument (a to především po porovnání s realitou) v části, věnované způsobům, jak těchto cílů dosáhnout. Realita prozatím příliš nepodporuje ani další důležitý předpoklad NBS 2002 – přetrvávající atraktivitu amerického politického a kulturního modelu, včetně zachování určité morální převahy USA (*Gaddis, 2002, s. 55–56*). Několik posledních průzkumů světového veřejného mínění ukazuje, že postoj Bushovy vlády k OSN, k řadě dalších multilaterálních organizací a režimů bohužel tuto tradiční silnou devizu Spojených států v očích většiny světové veřejnosti promrhal. USA nemohou momentálně použít morální výhodu ani v Evropě, natož v Asii či v Africe (*Transatlantic Trends, 2004; Pew Global Attitudes, 2003*).

Rychlá proměna ochoty mezinárodního společenství akceptovat a podpořit americké bezpečnostní priority se ukázala v rozmezí podzimu roku 2001 a léta roku 2003. Zatímco v případě operace *Enduring Freedom* v Afghánistánu a svržení režimu Tálibánu na podzim roku 2001 se ukázala jako vítaná akce lehce stravitelná pro mezinárodní společenství, které nabídlo USA bezprecedentní podporu, už za rok bylo v případě Iráku vše jinak. Představení politických a bezpečnostních důvodů pro vojenský zásah proti Saddámu Husajnovi, následná rychlá operace *Iraqi Freedom* a změna režimu v Bagdádu na jaře roku 2003 byly již pro okolní svět (včetně Evropy) mnohem kontroverznější. Politika USA vůči Iráku se nejprve snažila připravit půdu pro preemptivní úder argumentací, že Irák představuje jasné a bezprostřední nebezpečí vůči USA především v oblasti existence tajných programů vývoje ZHN a jejich nosičů. Prezident G. Bush v televizním vystoupení dne 7. 10. 2002 dokládal toto tvrzení především odkazy na pokračující programy na obohacení uranu potřebného pro výrobu jaderných zbraní a přesvědčením vlády USA, že S. Husajn po odchodu zbrojních inspektorů OSN v roce 1998 nařídil pokračování tajného vývoje jaderných zbraní, rozvoj bezpilotních prostředků jako nosičů biologických a chemických zbraní, jejichž výrobní programy měl S. Husajn rovněž obnovovat. Později (5. 2. 2003) následovala prezentace C. Powella v Radě bezpečnosti OSN, která měla shrnout důvody pro vojenský zásah proti Iráku a obsahovala totožná obvinění, doplněná o případy porušení podmínek příměří z roku 1991 a řady rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Pocit přímého ohrožení dodalo i prohlášení britského premiéra T. Blaira o důkazech, že irácké chemické zbraně mohou být aktivovány během 45 minut.

Následné problémy USA s nalezením rozsáhlých iráckých programů ZHN či jejich raketových nosičů připravených k použití a pokračující odpor nezanedbatelné části irácké společnosti spíše potvrdily skeptický pohled mezinárodního společenství a světového veřejného mínění.<sup>12</sup> Sílí tak přesvědčení, že v době zahájení americké vojenské operace Irák představoval skutečně jasné a bezprostřední ohrožení pro USA jen velmi omezeně, a zásah USA se tak blížil k mnohem problematičtějšímu profilu preventivní války. Navíc byl Irák velmi specifickým případem (párijský stát v mezinárodním systému, sankce OSN, porušování podmínek příměří z roku 1991 a desítek rezolucí Rady bezpečnosti OSN, historie agrese proti sousedům, použití chemických zbraní proti vlastnímu obyvatelstvu apod.) a použití rétoriky preemptivní akce, vycházející z NBS 2002 (nutnost zasáhnout silou dříve, než zaútočí druhá strana), spíše situaci zkomplikovalo.<sup>13</sup> Americká administrativa

nicméně bez většího zaváhání opustila předcházející argumentaci a zaměřila se na zdůrazňování pozitiv pádu Husajnova režimu (odstranění jednoho z nejhorších diktátorských režimů současnosti a možný impuls demokratizace Středního východu), na dlouhodobé porušování rezolucí Rady bezpečnosti OSN, na přínos likvidace základů programů ZHN, které by mohly v budoucnu ohrozit regionální bezpečnost, či dokonce padnout do rukou mezinárodních teroristických organizací apod.

## REFLEXE A VÝHLED

Hlavní principy Bushovy zahraniční a bezpečnostní politiky ztělesněné v NBS 2002 se opět staly předmětem živé diskuze v souvislosti s kampaní před prezidentskými volbami v listopadu 2004. Zatímco Bushova administrativa se rozhodla bránit nejdůležitější prvky své bezpečnostní politiky a nepřipustit hlubší reflexi, demokratický kandidát John Kerry postupně převzal řadu argumentů kritiků NBS 2002. Bushovu situaci neulehčila ani špatná bezpečnostní situace v Iráku a zpochybnění veřejně prezentovaného strategického důvodu iráckého tažení v podobě hrozby tajných programů ZHN. Do podzimu roku 2004 se americkým zbrojním inspektorům nepodařilo nalézt ani tajné programy, ani rozsáhlé zásoby ZHN (především chemických a biologických) a museli přiznat, že jejich stav nebyl zdaleka tak pokročilý, jak tvrdila Bushova administrativa na začátku roku 2003. Důvěryhodnost argumentu tajných programů ZHN jako důvod pro preventivní vojenský zásah je tak do budoucna silně oslabena (*Blinken, 2003, s. 38*). Podobně je možné použít KLDŘ jako protiargument opačného efektu NBS 2002 a její aplikace v Iráku. Jde o příklad darebáckého státu, který pod dojmem irácké krize urychlil získání jaderné zbraně a zlepšuje její raketové nosiče. Není zcela jasné, jak budou USA postupovat proti tomuto státu, když v důsledku zaneprázdněnosti v Iráku promarnily příležitost použít vojenskou sílu skutečně preemptivně (jakkoli problematický by tento zásah byl vzhledem ke konvenčním schopnostem KLDŘ ničivě udeřit vůči Soulu jako americkému spojenci).

Alternativní přístup Demokratické strany načrtla nejprve bývalá ministryně zahraničí Madeleine Albrightová, která poukázala na fakt, že preempce byla jako nástroj poslední volby k dispozici všem americkým prezidentům a měla by být opět navrácena do tohoto rezervního postavení. Programovou alternativou k preferenci jednostranného postupu praktikovaného Bushovou administrativou se opět měla stát podpora multilaterálních institucí a obnovení úzké spolupráce se spojenci (*Albright, 2003*). Druhým bodem dlouhodobé kritiky se stalo poukazování na slabiny moci USA při implementaci NBS 2002. Řada analýz poukazovala na nebezpečí přecenění dominantní pozice USA ve vojenské oblasti, protože pouze tato „tvrdá moc“ je nedostatečná pro řešení většiny světových problémů a příliš velký důraz na vojenskou sílu a na vojenské řešení problémů může vést k podcenění či oslabení nevojenských nástrojů, které jsou rozhodující v boji proti terorismu (*Blinken, 2003, s. 47–55*). Zkušenost ukazuje, že „měkká moc“ je neméně důležitá, protože spoléhání se posiluje legitimitu akcí USA a v kombinaci s „tvrdou mocí“ může pomoci zajistit hlavní cíle NBS mnohem efektivněji. „Měkkou moc“ ovšem USA v řadě regionů dlouhodobě ztrácí mj. v důsledku preferování jednostranných vojenských kroků v Iráku (*Nye, 2003*). Kromě příliš velkého spoléhání se na vojenskou sílu schází uplatňování principů NBS 2002 i další součást „měkké moci“ – širší globální vize, která by přesahovala problém mezinárodního terorismu a měla dostatečnou atraktivitu pro zbytek světa (*Ikenberry, 2004, s. 18*). NBS 2002 tak po dvou letech implementace v praxi dokládá vnitřní rozporuplnost nové americké *grand strategy*. Americký způsob boje proti mezinárodnímu terorismu přináší bohužel i spolupráci s nedemokratickými režimy, vztyčování nových bariér spolupráce, a tak podkopává velmocenskou spolupráci i globální šíření prosperity a demokracie. Preempce společně s jednostranným použitím síly pak paradoxně komplikuje boj USA proti mezinárodnímu terorismu, spočívající do značné míry na mezinárodní spolupráci a na dobré vůli (*Leffler, 2004, s. 27*).

Úprava stávající politiky byla ovšem před prezidentskými volbami obtížná, protože v americké společnosti přetrvává strach z teroristických útoků, a tudíž došlo i k dramatickému snížení ochoty americké vlády riskovat a ke zvýšení připravenosti použít vojenskou sílu. Kompetence prezidenta Bushe v boji proti mezinárodnímu terorismu se navíc stala důležitou republikánskou kartou v předvolební kampani. Prezident Bush ostatně sám odmítl zásadní korekce svého postupu při projevu o stavu Unie v lednu 2004<sup>14</sup> a vehementně bránil svůj postup v Iráku i během předvolební televizní diskuze s Johnem Kerrym.<sup>15</sup> Atmosféra prezidentských voleb tak do značné míry omezila snahu umírněných hlasů Bushovy administrativy, zejména ministra zahraničí Colina Powella, jenž se snažil obhájit širší bezpečnostní vizi prezidenta Bushe. Poukazoval přitom na to, že není založena pouze na jednostranné politice preempce, která by měla být omezena na nestátní či neodstrašitelné aktéry, v čemž doplňuje tradiční strategii odstrašení. Zároveň se snažil dokázat, že partnerství jsou důležitá i pro prezidenta Bushe, především aliance, ale také OSN a spolupráce s velmocemi v boji proti mezinárodnímu terorismu (*Powell, 2004*).

Výsledky amerických prezidentských voleb z 2. 11. 2004 nepřinesly změnu v Bílém domě, naopak posílily pozici republikánské administrativy a G. Bushe osobně, protože tentokrát získal více hlasů než jeho protikandidát nejen ve sboru volitelů, ale také v celkovém součtu všech hlasů amerických voličů (získal hlasy 58 mil. voličů, tedy 51% většinu). Důležité je ovšem, že především sám George Bush cítí, že má mnohem silnější mandát, než tomu bylo před čtyřmi lety. Chápe výsledky listopadových voleb jako souhlas s radikální a tvrdou politikou, která je v této oblasti založena na obraně Spojených států jakýmkoli prostředky. Směrování jeho zahraniční a bezpečnostní politiky ve druhém funkčním období předznamenala symbolická výměna ministra zahraničí, kdy umírněného C. Powella nahradila loajální C. Riceová, dosavadní prezidentova poradkyně pro otázky národní bezpečnosti. Ona sama je také pokládána za spoluautorku NBS 2002 a je nepravděpodobně, že by přišla s návrhy na radikální změny americké politiky. Koncepční a institucionální transformace americké bezpečnostní politiky bude tedy velmi pravděpodobně pokračovat plně v duchu NBS 2002, byť bude prezident G. Bush ve složitější pozici a s omezeným manévrovacím prostorem. Pokračující vojenské operace v Afghánistánu a v Iráku budou zřejmě po dobu dvou let vázat až 150 tisíc amerických vojáků a KLDR společně s Íránem je pravděpodobně mnohem dále ve vývoji jaderných zbraní než před čtyřmi roky při jeho nástupu do úřadu. Rozvoj konceptu preemptivních zásahů tak může být i nadále důležitý pro Bushovu administrativu, byť jeho použití nebude zdaleka jednoduché a zdůvodnění vojenských zásahů s odkazy na tajné programy ZHN bude po irácké zkušenosti dlouhodobě problematické.

<sup>1</sup> Pro překlad termínu National Security Strategy of the United States jsem zvolil variantu Národní bezpečnostní strategie USA a zkratku NBS (následovanou příslušným rokem vydání konkrétního dokumentu), byť jsem si vědom, že korektní by byl také překlad Strategie národní bezpečnosti USA. Hlavním důvodem je kompatibility textu s termíny a názvy obdobných českých dokumentů, jako je Národní bezpečnostní strategie ČR.

<sup>2</sup> Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986.

<sup>3</sup> Tento podkladový materiál byl vypracován v roce 1992 týmem expertů pod vedením P. Wolfowitz (tehdejšího náměstka ministra obrany USA) a I. L. Libbyho.

<sup>4</sup> Viz Excerpts from 1992 Draft – Defence Planning Guidance, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>. Primárním pramenem byl klasifikovaný 46 stránkový dokument, jehož draft prosákl na veřejnost díky listu New York Times, který z něj otiskl výňatky. Pentagon pochopitelně nikdy původní dokument nezveřejnil a od výňatků se distancoval.

<sup>5</sup> Viz <http://www.newamericancentury.org>

<sup>6</sup> V roce 1997 projekt získal institucionální podobu think-tanku, jehož hlavním cílem byla podpora amerického globálního vůdcovství. V zakládajícím prohlášení (Statement of Principles) této organizace se píše, že se USA musejí vrátit k principům politiky prezidenta R. Reagana – k silným ozbrojeným silám, čelícím současným i budoucím hrozbám, a k zásadové zahraniční politice, prosazující americké hodnoty a zájmy. Podle tohoto prohlášení, které stálo u vzniku republikánského volebního programu, nová prezidentská administrativa měla akceptovat výzvu vůdcovství USA a přijmout odpovědnost za celosvětový vývoj. Jen takovým způsobem by byla využita unikátní příležitost, vytvořená americkým vítězstvím ve studené válce, a tak by se do budoucna zajistila bezpečnost a vliv USA (viz Statement of Principles, 3 June 1997, <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>).

- <sup>7</sup> Na dokumentu se pracovalo od jara roku 1998 a byl zveřejněn v září 2000 (viz *Rebuilding America's Defence*, 2000, Introduction, s. I–III, Key Findings, s. IV–V).
- <sup>8</sup> Během studené války se USA připravovaly především na konflikt se Sovětským svazem a s jeho spojenci, měly vcelku dobrou představu o vojenském potenciálu protivníka a nejistota panovala ohledně jeho konkrétních úmyslů. Dnes USA vycházejí z úmyslu svých protivníků zasáhnout USA co nejničivěji, nejasné jsou ovšem konkrétní schopnosti těchto protivníků, podobně jako se dopředu dá jen těžko odhadnout hlavní scénář konkrétního regionálního konfliktu (byť ilustrativní scénáře existují pro konflikt s KLR, obdobně se upravují scénáře podle zkušeností z nedávných vojenských operací v Afghánistánu a v Iráku).
- <sup>9</sup> Rogue states je pojem, který prosazují Spojené státy od poloviny 90. let pro označení států s autoritativními režimy, které neuznávají mezinárodní právo či mezinárodní normy, fungují fakticky na okraji či mimo mezinárodní společenství, disponují tajným programem na výrobu ZHN, podporují mezinárodní terorismus, a tak jsou závažnou hrozbou pro mezinárodní mír a bezpečnost. Bushova administrativa se explicitně zaměřila na možnost vojenských zásahů proti takovým režimům, zvláště pak na tři státy (Írán, Irák, KLR), které prezident Bush označil dne 29. 1. 2002 ve Zprávě o stavu Unie za „osu zla“. Tuto terminologii americké vlády ovšem nepřejala většina mezinárodního společenství, a proto je výrazně přítomna především v americkém diskurzu. V češtině neexistuje plně zavedený ekvivalent, nejhodnější příklady jsou pravděpodobně darebácké státy nebo gangsterské státy.
- <sup>10</sup> Jako zásadně odlišné koncepte vnímá tyto válečné akce i výstup americké armádní konference *The „New“ American Way of War* (*The „New“ American Way of War*, 2003).
- <sup>11</sup> Tento pojem používá např. šéf Policy Planning Department z amerického Ministerstva zahraničí R. N. Haass.
- <sup>12</sup> Přítomnost masivních tajných programů výroby ZHN či existenci hrozivých arzenálů ZHN v Iráku v době těsně před americkým úderem zpočtybnil nejprve šéf zbrojních inspektorů OSN Hans Blix a později i americká komise Iraq Survey Group v říjnu 2004 (jejíž první šéf David Kay předložil předběžnou zprávu a v lednu 2004 rezignoval, nahradil ho Charles Duelfer, který dokončil závěrečnou zprávu v říjnu 2004).
- <sup>13</sup> Americký ministr obrany D. Rumsfeld při svém projevu ve výboru pro ozbrojené síly Kongresu USA dne 18. 9. 2002 dokonce dramaticky prohlásil, že „žádný teroristický stát nepředstavuje dnes větší a bezprostřednější hrozbu pro bezpečnost lidu USA a stabilitu světa než režim S. Husajna... naší úkol je předvídat mnohem ničivější útoky předtím, než se stanou, a následně učinit správné rozhodnutí... vedoucí k odzbrojení Iráku“.
- <sup>14</sup> „America will never seek a permission slip to defend the security of our country.“ (*State of the Union Address* 2004.)
- <sup>15</sup> Irácké tažení se stalo důležitým tématem první diskuze Bush – Kerry dne 30. září (viz transkript IHT 2–3 October 2004) i viceprezidentských kandidátů Edwards – Cheney dne 6. října. Bush a Cheney se opětovně přihlásili k principům preempe dle jednostranného uvážení USA i v budoucnu bez ohledu na světové veřejné mínění.

## Literatura

- Albright, Madeleine (2003): *Bridges, Bombs, or Bluster?* *Foreign Affairs*, Vol. 82 (September/October 2003), No. 5, s. 2–19.
- Blinken, Antony J. (2003): *From Preemption to Engagement*. *Survival*, Vol. 45 (Winter 2003–2004), No. 4, s. 33–60.
- Boot, Max – Müller, Harald (2003): *Max Boot versus Harald Müller, debate on „How effective a tool is pre-emption in addressing WMD proliferation“*. *NATO Review*, Summer 2003.
- Bunn, Elaine (2003): *Preemptive Action: When, How and to What Effect?* *Strategic Forum*, No. 200. Washington: INSS NDU, 2003.
- Corbin, Michael (2002): *The Bush National Security Strategy: A First Step*. September 2002, [www.cdi.org/national-security-strategy/washington.cfm](http://www.cdi.org/national-security-strategy/washington.cfm)
- Daalder, Ivo H. – Lindsay, James M. – Steinberg, James B. (2002): *The Bush National Security Strategy: An Evaluation*. *The Brookings Institution Policy Brief*, No. 109, October 2002, [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)
- Donnelly, Thomas (2003): *The Underpinnings of the Bush Doctrine*. 1 February 2003, [www.aei.org/include/pub\\_print.asp?pubID=15845](http://www.aei.org/include/pub_print.asp?pubID=15845)
- Dorff, Robert H. (2003): *Strategy, Grand Strategy and the Search for Strategy*. In: Manwaring, Max G. – Corr, Edwin G. – Dorff, Robert H.: *The Search for Security. A U.S. Grand Strategy for the Twenty-First Century*. Westport/London: Praeger, 2003, s. 127–140.
- Freedman, Lawrence (2003): *Prevention, Not Preemption*. *The Washington Quarterly*, Vol. 26 (Spring 2003), No. 2, s. 105–114.
- Gaddis, John Lewis (2002): *A Grand Strategy*. *Foreign Policy*, No. 133 (November/December 2002), s. 50–58.
- Heisbourg, François (2003): *A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences*. *The Washington Quarterly*, Vol. 26 (Spring 2003), No. 2, s. 75–88.
- Ikenberry, John G. (2001): *American Grand Strategy in the Age of Terror*. *Survival*, Vol. 43 (Winter 2001–2002), No. 4, s. 19–34.
- Ikenberry, John G. (2004): *The End of the Neo-Conservative Moment*. *Survival*, Vol. 46 (Spring 2004), No. 1, s. 7–22.
- *Introduction into US Defense Policy* (S. 1.), <http://www.globalsecurity.org/military/intro/intro.htm>
- Kissinger, Henry (2002): *Preemption and the End of Westphalia*, [http://www.npq.org/archive/2002\\_fall/kissinger.htm](http://www.npq.org/archive/2002_fall/kissinger.htm)
- Kraig, Michael (2002): *To Make the World Not Just Safer But Better: The Bush National Security Strategy and the role of US Global Preeminence in the 21<sup>st</sup> Century*, [http://sns.stanleyfoundation.org/taskforce/papers/kraig\\_nsc.pdf](http://sns.stanleyfoundation.org/taskforce/papers/kraig_nsc.pdf)

- Lavoy, Peter R. (2002): Strategic Insight, December 2002, <http://www.ccc.nps.navy.mil/rsepResources/si/dec02/wmd.asp>
- Leffler, Melvyn (2004): Bush's Foreign Policy. Foreign Policy, September/October 2004, No. 144, s. 22–28.
- Litwak, Robert S. (2002): The New Calculus of Pre-emption. Survival, Vol. 44 (Winter 2002–2003), No. 4, s. 53–79.
- Lombardi, Ben (2002): The „Bush Doctrine“: Anticipatory Self-Defence and the New US National Security Strategy. The International Spectator, Vol. 37 (October/December 2002), No. 4, s. 91–105.
- McIntyre, Dave (2002): Understanding the New National Security Strategy of the United States. ANSER Institute for Homeland Security Analysis 009, September 2002.
- Menotti, Roberto (2002): A New Security Doctrine for the United States? Aspen Institute Italia, September 2002.
- Muravchik, Joshua (2002): The Bush Manifesto. Commentary, December 2002, s. 23–30.
- Nye, Joseph S., Jr. (2003): U.S. Power and Strategy After Iraq. Foreign Affairs, Vol. 82 (July/August 2003), No. 4, s. 60–73.
- Pena, Charles V. (2002): The New National Security Strategy is American Empire, <http://www.cato.org/dailys/10-20-02.html>
- Pew Global Attitudes (2003), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=185>
- Powell, Colin (2004): A Strategy of Partnerships. Foreign Affairs, Vol. 83 (January/February 2004), No. 1, s. 22–34.
- Record, Jeffrey (2003): The Bush Doctrine and War with Iraq. Parameters, Vol. XXXIII (Spring 2003), No. 1, s. 4–21.
- Rice, Condoleezza (2000): Campaign 2000: Promoting the National Interest. Foreign Affairs, Vol. 79 (January/February 2000), No. 1, s. 45–62.
- Rice, Condoleezza (2003): Vystoupení v International Institute for Strategic Studies, London, 26 June 2003.
- Rice, Condoleezza (2002): Winston Lecture 2002. Manhattan Institute in New York City, 1 October 2002.
- Spencer, Jack (2003): The New National Security Strategy – An Effective Blueprint for the War on Terror, <http://www.heritage.org/research/homelanddefence/WM149.cfm>
- Strategic Comments (2002 a): „Dealing with the „axis of evil““. Strategic Comments, Vol. 8 (June 2002), Issue 5.
- Strategic Comments (2002 b): The Bush National Security Strategy. Strategic Comments, Vol. 8 (October 2002), Issue 8.
- The „New“ American Way of War (2003). Conference Brief, 8–10 April 2003, US Army War College and The Strategic Studies Institute.
- Transatlantic Trends (2004). Výstup z projektu German Marshall Fund of the US a Compagnia di San Paolo, [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org)
- TWQuick Notes (2003). The Washington Quarterly Quick Notes, No. 8 (March 2003), [www.twq.com](http://www.twq.com)
- Tyler, P. E. (1992): Excerpts from Pentagon's plan: „Prevent the re-emergence of a new rival.“ New York Times, 8. 3. 1992, s. A9.
- Valasek, Tomas (2003): New Threats, New Rules. Revising the Law of War. World Policy Journal, Spring 2003, s. 17–24.
- Wirtz, James J. – Russell, James A. (2003): U.S. Policy on Preventive War and Preemption. The Nonproliferation Review, Spring 2003, s. 113–123.
- Wolfowitz, Paul (2002): Background Briefing on the Defense Planning Guidance, 10. 5. 2002.
- Woodward, Bob (2002): Bush at War. New York: Simon and Schuster, 2002.
- Worley, Robert (2003): Waging Ancient War: Limits on Preemptive Force. US SSI, Carlisle Barracks, February 2003, s. 18–21.

### Dokumenty

- Citadel Speech (2001). President G. Bush speech at Citadel, 11. 12. 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011211-6.html>
- National Strategy for Combating Terrorism, 14 February 2003, [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf)
- National Strategy for Homeland Defense (2002 a), 16 July 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020716.html>
- National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (2002 b), December 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>
- Open Letter to the President, 19 February 1998, <http://www.iraqwatch.org/perspectives/rumsfeld-openletter.htm>
- Quadrennial Defense Review, 30 September 2001, <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>
- Rebuilding America's Defence (2000), <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>
- State of the Union Address 2002, 29 January 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>
- State of the Union Address 2004, 20 January 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040120-7.html>
- The National Security Strategy of the United States of America. The White House, September 2002.
- West Point Speech (2002). President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>