



Český model
amerického kongresu

Spojené státy a OSN

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Jakub Tabášek



1. Úvod

Primárním účelem následujícího textu je poskytnout čtenáři základní a obecný přehled o Organizaci spojených národů a politiky Spojených států amerických vůči této organizaci. Jak bude ostatně nastíněno níže, Organizace spojených národů představuje již od svého založení v roce 1945 jednu z nejvýznamnějších mezivládních organizací a jako taková pochopitelně figuruje velice významně v procesu formulace americké zahraniční politiky.

Vzhledem ke svému charakteru (opět viz níže) je role OSN v zahraniční politice OSN několikerá. Na straně jedné funguje OSN jako mezinárodní fórum a potažmo tak jako diplomatický prostředek. V tomto smyslu je záhodno nahlížet na Organizaci spojených národů jako prostředek zahraniční politiky. Současně však Kongres, konkrétně Výbory pro zahraniční vztahy obou jeho komor, disponuje pravomocí skrze rozhodnutí týkající se financování a jiných aktivit USA v rámci OSN a jejich jednotlivých složek ovlivňovat chování a působení této organizace. V tomto smyslu je, ve srovnání s předchozím případem, nejlepší nahlížet na OSN na objekt zahraniční politiky.

Na tomto místě je důležité provést krátkou odbočku a pohovořit poněkud obecněji o procesu formulace zahraniční politiky Spojených států. Ačkoli je tento proces, minimálně na principiální úrovni, popsán v Ústavě, která zároveň také vytyčuje domény jednotlivých složek vlády a jejich hranice,¹ dochází v oblasti zahraniční politiky ke kompetenčním sporům. Aktéry těchto sporů jsou z podstaty věci výlučně exekutiva na straně jedné a Kongres na straně druhé. Nežřídká se obě strany této pomyslné barikády totiž obviňují ze snahy překročit hranice svých pravomocí a uzurpovat si navzájem některé ze svých výsad. Příkladem takového sporného jednání je například vypovězení Smlouvy o vzájemné obraně mezi USA a Čínskou republikou² prezidentem Carterem v roce 1979, schválení *Zákona o vztazích s Tchajwanem*,³ přijetí *Zákona o prezidentských válečných pravomocích*,⁴ apod. Navzdory skutečnosti, že (jak zmíněno výše) Ústava USA zdánlivě poskytuje určitá vodítka, jež by mohla být při řešení těchto sporů nápomocná, Nejvyšší soud poměrně konzistentně o takovýchto otázkách odmítá rozhodovat a uplatňuje tzv. *political question doctrine*, podle které jsou Kongres a exekutiva povinny tyto kompetenční spory vyřešit mezi sebou svými prostředky, aniž by bylo nutné přistoupit k intervenci soudní moci. Za první formální expozici této doktríny je obecně považováno (ne)rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě *Goldwater vs Carter*.

Navzdory existenci těchto třecích ploch však v určitých ohledech existuje shoda na tom, jakými prostředky se může Kongres na tvorbě zahraniční politiky podílet. Jednou z pravomocí, o jejichž alokaci

¹ Ústava USA, článek 1

² Taiwan Relations Act of 1979

³ War Powers Resolution of 1973

⁴ Sino-American Mutual Defense Treaty (1955-1979)



ústavní pořádek USA nepřipouští pochybnosti, je tzv. *power of the purse*, neboli výlučná moc Kongresu rozhodovat o příjmech a výdajích státní kasy.⁵ Jak uvidíme později, tato pravomoc poskytuje Kongresu, obzvláště s ohledem na organizace jako je OSN, poměrně zajímavé možnosti, jak zahraniční politiku USA ovlivnit.

Toto pravidlo funguje pochopitelně nejen ve vztahu k mezivládním organizacím. Zároveň jej lze, ačkoli se to zdá být neintuitivní, použít vícero způsoby. Nejzjevnější možností, jež se Kongresu nabízí, je pochopitelně pravomoc odepřít financování aktivitám, jejichž pokračování si kongresmani a senátoři nepřejí. Toto lze však obrátit a naopak vyčleněním fondů ke specifickým účelům exekutivu k určitým krokům přinutit. Exekutiva má za určitých okolností právo odmítnout použití protředků, jejichž použití již Kongres posvětil. Je-li však Kongres ve svém přání dostatečně specifický, prezident tuto možnost ztrácí v souladu se zákonem z roku 1974, jež tuto dlouholetou praxi, započatou Thomasem Jeffersonem, definitivně ukončil.⁶

Krom pravomocí týkajících se státní pokladny stojí za zmínku několik dalších prostředků. V první řadě mohou komory Kongresu prostřednictvím rezolucí vyjádřit svůj postoj k určité záležitosti týkající se zahraničních vztahů a zahraniční politiky. Kongresu (konkrétně tedy Senátu) rovněž náleží právo ratifikovat, či neratifikovat, mezinárodní smlouvy.⁷ Jednotliví členové Kongresu, obzvláště členové relevantních výborů, často podnikají zahraniční cesty a prostřednictvím setkání se zahraničními aktéry se tak de facto podílejí na utváření zahraničních vztahů USA. Poněkud extrémní, jakkoli ojedinělou, epizodu pak představuje dopis více než čtyřiceti republikánských senátorů adresovaný vrcholným představitelům Íránu z jara 2015.⁸ Tyto alternativní prostředky však navzdory svému kreativnímu charakteru mají poměrně omezenou efektivitu. Jednou z příčin může být existence Loganova zákona, jež výslovně zakazuje vyjednávat jménem USA všem, kteří k tomu nebyli oficiálně zmocněni.⁹

2. Spojené státy a Organizace spojených národů

Smyslem následujících řádek je stručně popsat historii Organizace spojených národů a její fungování. Zároveň představuje základ pro následující kapitoly, jejichž účelem bude mimo jiné zhodnotit vztah USA k této organizaci, provést evaluaci aktuální situace a blíže představit některé aktuální otázky. Ačkoli je podstatná část této kapitoly věnována historii OSN, není úmyslem autora zatěžovat čtenáře příliš

⁵ Ústava USA, Článek 1

⁶ Konkrétně se jednalo o Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, k jehož schválení Kongres přistoupil v reakci na časté používání této pravomoci prezidentem Nixonem, jež podle mínění některých členů Kongresu překračovalo přípustnou míru.

⁷ Ústava USA, Článek 1

⁸ https://www.cotton.senate.gov/?p=press_release&id=120

⁹ Tzv. Logan Act of 1798



obsáhlým penzem dat a informací - to pro potřeby tohoto textu není ani nutné. Následující řádky by tedy měly být nazírány spíše jako krátký historický exkurz.

2.1. Stručná historie OSN

Organizace spojených národů oficiálně vznikla 24. října 1945 na základě přijetí Charty OSN jako zakládajícího dokumentu organizace padesáti zakládajícími státy v San Franciscu. Hlavní motivací pro její založení byla potřeba nahradit předválečnou Společnost národů a vytvořit nový mechanismus pro mírové a kooperativní řešení mezistátních konfliktů. Toho bylo již ostatně účelem Společnosti národů, letmý pohled do historie však ukazuje, že v tomto úkolu neobstála (namátkou uvedme druhou světovou válku). K prvnímu zasedání OSN došlo 10. ledna 1946 v Londýně. V současnosti je sídlem OSN New York.

Organizace spojených národů je založena na principu rovnosti a každý členský stát působící v jednotlivých orgánech OSN proto disponuje jedním hlasem. Hlavními orgány OSN jsou Valné shromáždění, Poručenská rada (momentálně již delší dobu nefunkční), Ekonomická a sociální rada OSN, Mezinárodní soudní dvůr a Rada bezpečnosti (kde pět stálých členů disponuje právem veta).¹⁰

Historie raných let OSN je neodmyslitelně spjata s počátky Studené války. Tento nejen ideologický boj se na sklonku koloniálního věku odehrával především v Radě bezpečnosti, kde proti sobě stály Spojené státy a Sovětský svaz. Je ovšem nutno poznamenat, že stálí členové alespoň z počátku nebyli plně seznámeni se všemi možnostmi, které jim Rada bezpečnosti ve vedení Studené války skýtá. Do konce čtyřicátých let se ale členské státy zorientovaly a svých pozic a pravomocí začaly využívat mnohem hojněji.¹¹ Toto však mělo (až na vzácné výjimky) za následek, že Rada bezpečnosti byla víceméně po celou dobu Studené války v klíčových otázkách zablokována, a tudíž zbavená schopnosti naplnit cíle vytyčené v Chartě OSN.¹²

S postupem doby, nástupem dekolonizací a přílivem velkého množství států do OSN během padesátých a šedesátých let minulého století došlo ovšem k výraznému posunu a vytvoření nových kolbišť Studené války. Jedním z fenoménů pohánějících tento trend byla narůstající míra soupeření mezi dvěma

¹⁰ Poznamenejme jen, že zbylých 10 pozic v Radě bezpečnosti je obsazováno ve dvouletých intervalech, přičemž státy jsou na tyto pozice voleny v rámci svých regionálních skupin. Podobně tomu je v dalších hlavních orgánech OSN a výborech Valného shromáždění, kde jsou členské státy taktéž voleny.

¹¹ <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>

¹² Pro zajímavost doplňme, že používání práva veta bylo v prvních dvou dekádách výlučnou doménou Sovětského svazu - jedinou výjimku představuje fiasko Spojeného království a Francie během Suezské krize. V té době bylo především populární blokovat vstup nepřátelsky nakloněných států do OSN. Ke konci šedesátých let tuto pomyslnou sovětskou dominanci prolomilo Spojené království, jež - často v tandemu s USA, začalo vetovat rezoluce namířené proti Rhodesii. Od osmdesátých let pak Spojené státy vesměs konzistentně blokují rezoluce cílící Izrael, podobně jako Ruská federace, často společně s ČLR, vetuje rezoluce namířené na Sýrii.



hlavními orgány OSN - Radou bezpečnosti a Valným shromážděním. Nově přistoupivší státy se poměrně pochopitelně dožadovaly většího vlivu a jelikož Rada bezpečnosti vzhledem ke své omezené velikosti a výsadnímu postavení stálých členů jim v této snaze mohla napomoci jen těžko, obrátily svou pozornost k Valnému shromáždění. Vedle každoročního zasedání Valného shromáždění v New Yorku (konajícího se tradičně na podzim) se stalo oblíbeným prostředkem ustavování nových orgánů a pracovních skupin.¹³

Období nejvyššího vlivu Valného shromáždění dost možná nastalo v sedmdesátých letech 20. století. Sedmdesátá léta obecně nebyla pro Spojené státy americké úspěšnou dekadou – naopak, jednalo se o období politického, ekonomického a doznívajícího společenského pozdvižení.¹⁴ Mnohé členské státy OSN v té době ke Spojeným státům nechovaly (z různých důvodů) příliš velkou náklonnost a tento svůj postoj neváhaly dát velice hlasitě najevo svým jednáním v této organizaci (obzvláště při zasedání Valného shromáždění či jeho výborů). Spojené státy společně se svými spojenci se často stávaly terčem verbálních útoků či nepřátelsky laděných dokumentů.¹⁵ Jako pomyslný vrchol této kampaně je často uváděna rezoluce Valného shromáždění č. 3379 charakterizující sionismus jako formu rasismu.¹⁶

Tehdejší atmosféra v Organizaci spojených národů zapříčinila, pravděpodobně v kombinaci s domácími potížemi, poměrně výrazný obrat ve smýšlení americké veřejnosti a jejího postoje vůči OSN. Ačkoli Američané tradičně vnímali OSN vesměs pozitivně (koneckonců USA do velké míry iniciovaly jeho vznik), v sedmdesátých letech byla image OSN v jejichž očích výrazně narušena. V této době začalo také být poprvé akcentováno téma, jež se později objevilo v mnoha iteracích – Spojené státy, navzdory svému bezkonkurenčně největšímu podílu na financování chodu OSN, se pomalu ale jistě ocitly se svými partnery v defenzivě či dokonce na hranici ostrakizace. Mnohé členské státy, z nichž mnohé se počítaly mezi recipienty americké pomoci, se v (nejen) ideologickém souboji Studené války stavěly otevřeně na sovětskou stranu.¹⁷

V osmdesátých letech a později s postupným rozkladem Východního bloku a kolapsu Sovětského svazu tyto tendence polevily. Spojené státy byly v devadesátých letech nepopíranou supervelmocí a lze říci, že i jejich pozice v rámci OSN se zlepšila. Navzdory pro Spojené státy vesměs příznivé Mezinárodní situaci se však i v této době vyskytly určité spory. Tím nejvýznamnějším a nejvýraznějším byl souboj o

¹³ Tyto skupiny se svým mandátem a náplní práce nezřídka překrývaly s hlavními orgány OSN – typickým příkladem jsou ECOFIN (výbor ustavený Valným shromážděním) a ECOSOC (o jehož vytvoření bylo rozhodnuto již v Chartě OSN).

¹⁴ Namátkou zmíníme aféru Watergate, ekonomické obtíže spojené s postupující inflací a ropnými šoky, trauma z neúspěšné Vietnamské války apod.

¹⁵ Na detaily zde nemáme bohužel prostor. Zevrubný popis tohoto období fungování OSN z amerického pohledu však představuje *Moyzhan (1978)*.

¹⁶ Rezoluce č. 3379 byla Valným shromážděním schválena 10. listopadu 1975. Byla však revokována 16. prosince 1991 a dodnes se jedná o jedinou revokovanou rezoluci v historii OSN.

¹⁷ Velice zajímavou analýzu tehdejší situace nabízí opět *Moyzhan (1975)*.



post Generálního tajemníka pro funkční období počínající 1. ledna 1997.¹⁸ Egyptský politik Boutros-Ghalí, jenž tuto pozici zastával od roku 1992, se během svého prvního funkčního období dostal do série sporů se Spojenými státy a Clintonova administrativa z tohoto důvodů jeho znovuzvolení zablokovala.¹⁹

2.2. USA a OSN dnes

S novým tisíciletím vstoupil vztah Spojených států a Organizace spojených národů do nové éry. První roky nového milénia zastihly OSN a obzvláště Radu bezpečnosti zaneprázdněné konflikty v Afgánistánu a Iráku. Obzvláště druhý zmíněný nepochybně ovlivnil výrazným a nepříliš pozitivním způsobem vztahy Spojených států a členských států OSN, včetně mnoha členů Rady bezpečnosti. Zároveň se na půdě Rady i Valného shromáždění periodicky vynořuje Izraelsko-Palestinský konflikt. Vzhledem ke stále těsnějším vztahům a bližší spolupráci mezi Spojenými státy a Izraelem nabývá tato otázka na důležitosti pro americkou veřejnost. Mnohé názorové proudy a politické frakce v USA mají k Palestinské problematice vyhraněný postoj, což společně se skutečností, že stát Izrael v orgánech jako HRC²⁰ a UNESCO²¹ často čelí útokům ze strany ostatních členských států, vede k ambivalentnímu postoji některých kongresmanů a senátorů vůči OSN. Spojené státy na protest proti fungování některých orgánů, a take jako projev solidarity s Izraelem, dokonce v minulosti některé orgány OSN opustily.²² Velice negativně bylo velkou částí americké veřejnosti vnímáno přijetí rezoluce ES-10/L.22 Valným shromážděním 21. prosince 2017, ve kterém se valná většina členských států vymezila vůči rozhodnutí vlády prezidenta Trumpa uznat Jeruzalém jako hlavní město státu Izrael.²³ Celkově lze tedy konstatovat, že vztah Spojených států amerických Organizace spojených národů rozhodně není příliš harmonický.

3. Financování OSN

V této kapitole se blíže podíváme na způsob, jakým je Organizace spojených národů, společně se svými orgány a aktivitami, financována. Existují dva hlavní druhy mechanismů, pomocí kterých se členské státy podílejí na financování OSN: mandatorní příspěvky²⁴ a dobrovolné příspěvky.²⁵

3.1. Mandatorní příspěvky

¹⁸ Independent (1996)

¹⁹ Stojí za poznámku, že toto rozhodnutí postavilo Spojené státy dočasně proti svým partnerům v Radě bezpečnosti. Situace byla však po několika kolech zákulisních vyjednávání vyřešena a jako kompromis byl zvolen ghanský diplomat Kofi Annan.

²⁰ Rada pro lidská práva (Human Rights Council)

²¹ Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu (United Nations Education, Science and Cultural Organization)

²² BBC (2018)

²³ UN (2017)

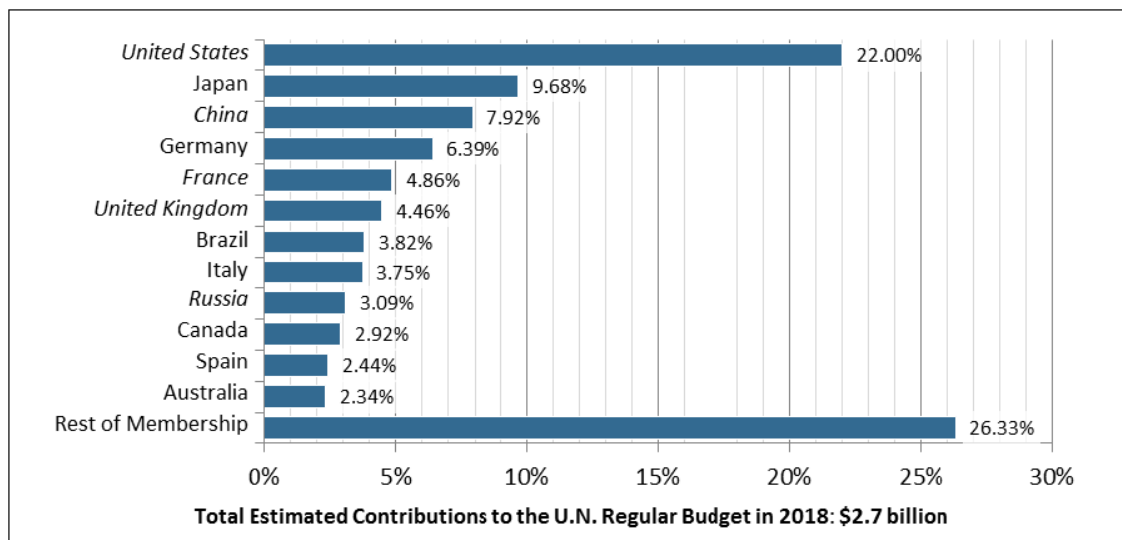
²⁴ Tzv. *assessed contributions*

²⁵ Tzv. *voluntary contributions*



Mandatorní příspěvky, jak již samotný pojem napovídá, jsou smluvní závazky, jimž se členské státy zavazují dostát. Tyto příspěvky tvoří valnou většinu běžného rozpočtu OSN,²⁶ peacekeepingových misí a specializovaných orgánů, ačkoli některým z nich se dostává také dobrovolných příspěvků.

Běžný rozpočet OSN je nastaven vždy na dvouleté období (přičemž během těchto lze činit drobné změny v závislosti na aktuální situaci) a je předmětem vyjednávání v rámci Valného shromáždění, přičemž pro jeho schválení je nutný souhlas dvou třetin členských států (v posledních letech je však stále častěji odsouhlasen jednomyslně). Jednotlivým členským státům jsou v závislosti na jejichž ekonomické síle a schopnosti závazkům dostát alokovány kvóty, jež se pohybují v rozmezí 0.001% a 22%. Spojené státy se v tuto chvíli pohybují na horní hranici, výše jejichž podílu na běžném rozpočtu OSN tedy činí 22% (viz také Exhibit 1).



Source: U.N. document, ST/ADM/SER.B/973, December 29, 2017, adapted by CRS.

Notes: Countries in italics are permanent members of the U.N. Security Council.

Exhibit 1. Podíl členských států na běžném rozpočtu OSN. Zdroj: CRS (2018)

Až na několik výjimek jsou Spojené státy členem specializovaných orgánů OSN, a tudíž se podílejí na financování těchto orgánů. Velkou pozornost vzbuzuje komplikovaný vztah USA směrem k UNESCO, na jehož financování se USA na základě zákona přijatého v roce 2012²⁷ odmítají spolupodílet.²⁸

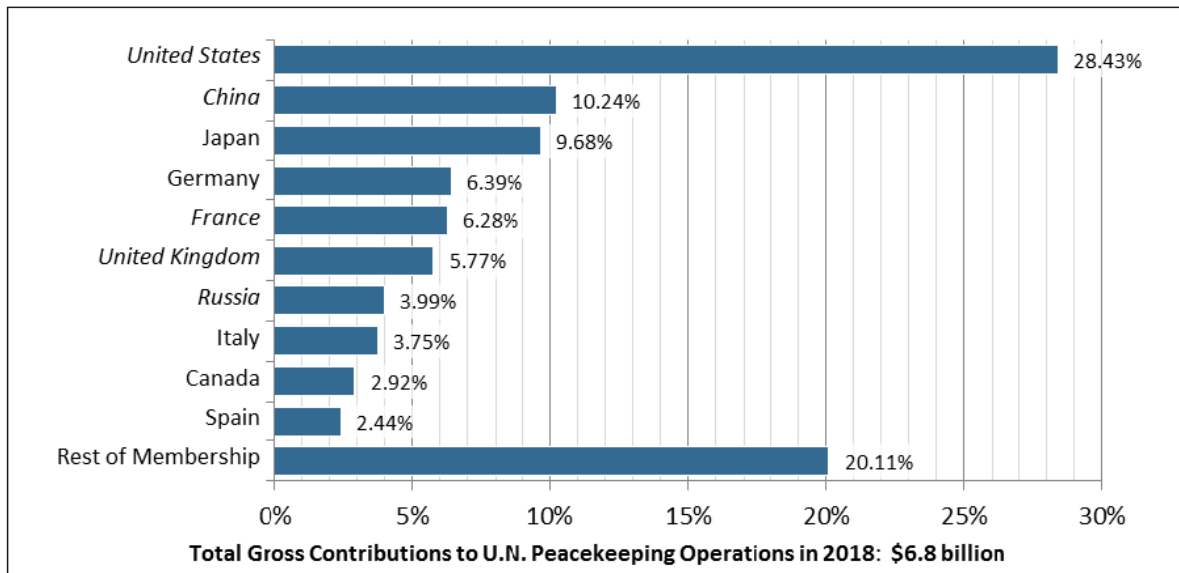
²⁶ Tzv. *regular budget*. Jeho primárním účelem je především zajistit základní chod organizace, pokrývá tedy náklady na personál, výdaje potřebné pro fungování Sekretariátu OSN apod.

²⁷ CRS (2018), str. 4

²⁸ Ke schválení zákona zakazujícího finanční příspěvky pro UNESCO Kongres přistoupil v reakci na přijetí Palestiny jako členského státu UNESCO (skutečnost, že Palestina není členským státem OSN jako takové, očividně nepředstavovala překážku). Následkem neplnění své povinnosti jako členského



Důležitou kapitolu rozpočtu OSN tvoří financování peacekeepingových operací. Jak ukazuje Exhibit 2, procentuální podíl USA na financování těchto misí je opět zdaleka nejvyšší, a dokonce přesahuje procentuální podíl USA na běžném rozpočtu OSN.²⁹



Source: U.N. document, A/70/331/Add.I, December 28, 2015.

Note: Countries in *italics* are permanent members of the U.N. Security Council.

Exhibit 2. Podíl členských států na financování peacekeepingových operací. Zdroj: CRS (2018)

3.2. Dobrovolné příspěvky

Krom mandatorních příspěvků mají členské státy možnost podílet na financování jednotlivých orgánů a agentur OSN formou dobrovolných příspěvků. Mezi orgány, jež jsou na těchto dobrovolných příspěvcích nejvíce závislé, jsou např. UNICEF³⁰ a UNEP.³¹ Vlády tak mají příležitost své příspěvky lépe uzpůsobit svým preferencím či zájmům. Lze přispívat na chod orgánů jako celku, nebo naopak přesně specifikovat program či aktivity, na jejichž chodu si státy přejí se podílet. Určitou nevýhodou je však určitá fluktuace rozpočtů organizací příliš závislých na dobrovolných příspěvcích; příspěvky často přicházejí nepravidelně a jednorázově a na rozdíl od příspěvků mandatorních se na ně tedy nelze spoléhat jako na pravidelný a konzistentní zdroj

státu Spojené státy ztratily v roce 2013 hlasovací právo v UNESCO. V roce 2017 USA společně s Izraelem oznámily úmysl UNESCO opustit.

²⁹ Nutno ovšem poznamenat, že mnohé (obzvláště chudší členské státy OSN) se na chodu peacekeepingových operací podílejí jinými prostředky, např. poskytováním vojenských sil.

³⁰ Dětský fond OSN (United Nations Children's Fund)

³¹ Program OSN pro životní prostředí (United Nations Environmental Programme)



financování. Exhibit 3 poskytuje krátký přehled orgánů a aktivit, na nichž se členské státy OSN momentálně podílejí prostřednictvím dobrovolných příspěvků.

The budgets of these U.N. entities rely primarily on voluntary contributions from governments and other donors.	
Funds and Programs	Other Entities and Related Organizations
U.N. Capital Development Fund (UNCDF)	International Organization for Migration (IOM)
U.N. Development Program (UNDP)	U.N. Conference on Trade and Development (UNCTAD)
U.N. Environment Program (UNEP)	U.N. Office of the High Commissioner for Refugees (UNHCR)
U.N. Human Settlements Program (UN-HABITAT)	U.N. Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)
U.N. Children's Fund (UNICEF)	U.N. Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UNWOMEN)
U.N. Population Fund (UNFPA)	
U.N. Volunteers (UNV)	
World Food Program (WFP)	

Exhibit 3. Přehled orgánů a programů OSN financovaných především dobrovolnými příspěvky.

Zdroj: CRS (2018)

3.3. Schvalování příspěvků ve Spojených státech

Schvalování příspěvků do rozpočtu OSN je v Kongresu Spojených států povinností relevantních výborů. Vzhledem k tomu, že tato agenda nevyhnutelně spadá do gesce výborů zabývajících se otázkami finančními, jakož i výborů zahraničněpolitických, podílejí se na schvalování finančních příspěvků určitou měrou všechny tyto výbory oboru komor Kongresu.³² Samotný transfer prostředků se pochopitelně koná skrze entity k tomu určené a jejich vyplacení je také ovlivněno účetními a administrativními technikáliemi.³³ Tyto jsou však vzhledem ke svému technickému charakteru nepříliš důležité a v tomto textu se jimi proto nebudeme zabývat. Jelikož však v procesu schvalování příspěvků hraje nezanedbatelnou roli exekutiva, bude hlavní část této kapitoly věnována návrhu Trumpovy administrativy pro fiskální rok 2019.³⁴

³² CRS (2018), str. 6

³³ Pro hlubší popis problematiky je čtenář odkázán na CRS (2018), str. 6-9

³⁴ Poznamenejme, že fiskální rok v USA trvá od 1. 10. do 30. 9. následujícího roku, není tedy shodný s rokem kalendářním.



3.4. Vládní návrh příspěvků pro fiskální rok 2019

Následující řádky jsou věnovány navržené výši příspěvků, tak jak byly předneseny Trumpovou administrativou pro fiskální rok 2019. Jak ukazuje Exhibit 4, návrh počítá s výrazným snížením oproti trendu posledních let.³⁵

Table 1. CIO Account: FY2015-FY2019

(in thousands of \$ U.S. current dollars)

	FY15 Actual	FY16 Actual	FY17 Actual	FY18 Enacted	FY19 Request
CIO, all entities	1,496,559	1,446,186	1,359,206	1,467,408	1,095,045
<i>of which, U.N.</i>	<i>1,104,228</i>	<i>1,100,391</i>	<i>1,056,431</i>	<i>N/A</i>	<i>863,395</i>

Sources: Annual State-Foreign Operations appropriations acts, annual State-Foreign Operations Congressional Budget Justifications, State Department notifications to Congress.

Note: N/A = not available; actual U.N.-related funding amounts for FY2018 have not been finalized.

Exhibit 4. Navrhovaná výše příspěvků USA na chod OSN pro fiskální rok 2019 (pravý sloupec).

Zdroj: CRS (2018)

Pro fiskální rok 2019 Trumpova administrativa žádá Kongres o uvolnění 863 395 000 dolarů určených pro OSN, což představuje pokles o 18 % (nebo o 193 000 000 dolarů) oproti částce, již Kongres uvolnil pro fiskální rok 2018.³⁶ Výši částek, jež mají být uvolněny jednotlivým orgánům a programům OSN, ukazuje Exhibit 5.

³⁵ Poznamenejme, že Exhibit 4 ukazuje částky, jež byly alokovány fondu Ministerstva zahraniční pro příspěvky mezinárodním organizacím (Contributions to International Organizations), a fondy alokované chodu OSN jako takové. Pro potřeby textu je tedy důležitý obzvláště druhý řádek.

³⁶ CRS (2018), str. 10



Table B-1. CIO Account: U.N. and U.N.-affiliated Entities, FY2015-FY2019

(in thousands of \$ U.S. current dollars)

U.N. Entity (2018 U.S. Assessment)	FY15 Actual	FY16 Actual	FY17 Actual	FY18 Enacted	FY19 Request
U.N. Regular Budget (22%)	620,379	630,996	593,267	N/A	542,946
U.N. War Crimes Tribunals—Rwanda (22%)	11,077	11,039	1,460	N/A	0
U.N. War Crimes Tribunals—Yugoslavia (22%)	5,148	5,289	4,131	N/A	0
Int'l Residual Mechanism for Criminal Tribunal (22%)	6,091	2,724	7,357	N/A	4,794
Food and Agriculture Organization (FAO) (22%)	111,778	108,452	109,868	N/A	57,523
International Atomic Energy Agency (IAEA) (25.518%)	102,792	97,948	101,095	N/A	111,359
International Civil Aviation Agency (ICAO) (20.24%)	17,532	16,776	16,622	N/A	16,809
International Labor Organization (ILO) (22%)	85,724	85,562	82,643	N/A	42,515
International Maritime Organization (IMO) (2.624%)	1,252	1,068	1,071	N/A	1,178
International Telecommunication Union (ITU) (7.669%)	10,301	9,972	9,715	N/A	10,203
U.N. Educational, Scientific & Cultural Org. (UNESCO) (22%)	0	0	0	N/A	0
Universal Postal Union (UPU) (5.814%)	2,323	2,161	2,224	N/A	2,309
World Health Organization (WHO) (22%)	113,947	112,798	111,402	N/A	58,176
World Intellectual Property Organization (WIPO) (6.563%)	1,178	1,160	790	N/A	1,168
World Meteorological Organization (WMO) (21.67%)	14,706	14,445	14,768	N/A	14,415
TOTAL, U.N. and U.N.-affiliated entities	1,104,228	1,100,391	1,056,431	N/A	863,395
Total CIO, with adjustments ^a	1,496,559	1,446,186	1,359,206	1,467,408	1,095,045

Sources: Congressional Budget Justifications FY2015-FY2019; annual State-Foreign Operations appropriations acts; CIO operating plan, Department of State, as of August 23, 2017.

Notes: N/A = Not available; funding amounts for FY2018 have not been finalized. Figures include both enduring and Overseas Contingency Operations (OCO)-related funding.

a. Adjustments can include withholdings, account transfers, fluctuations in exchange rates, or the application of Tax Equalization Fund (TEF) credits.

Exhibit 5. Výše příspěvků USA jednotlivým orgánům a programům OSN. Zdroj: CRS (2018)

Navrhované snížení příspěvků do rozpočtu OSN částečně reflektuje dlouhodobé přání určitých politických proudů na Capitol Hill (více o tomto níže), zároveň však úzce souvisí se skeptickým postojem administrativy prezidenta Trumpa vůči mezinárodním organizacím. Přesto je však navrhované snížení příspěvků (již zmíněných 18 %) snížením poměrně výrazným. Nelze opomenout skutečnost, že jedním z důsledků schválení takto snížených příspěvků může být poskytnutí nižšího objemu prostředků, než diktují aktuální závazky USA vůči OSN a jejím agenturám, a tedy postupné akumulaci nesplacených



závazků.³⁷ Charta OSN však stanoví, že v případě dlouhodobého neplnění závazků členským státem OSN může být dotčený stát potrestán ztrátou svých volebních práv.³⁸ Přesně to Spojené státy postihlo před několika lety v UNESCO (viz výše). Tato situace však není ojedinělá, již na konci devadesátých let minulého století se Spojené státy ocitly blízko ztrátě svých volebních práv ve Valném shromáždění, opět v důsledku dlouhodobé kumulace nesplacených závazků.³⁹

4. Financování OSN a zahraniční politika USA

Z výše popsaných mechanismů zjevně plyne několik zajímavých skutečností. Především je to důležitý fakt, že ačkoli je zahraniční politika primárně doménou exekutivy a exekutiva je zodpovědná za vyjednávání, jejichž prostřednictvím je určeno působení USA v jednotlivých orgánech OSN a z toho plynoucí závazky (včetně těch finančních), je to v konečném důsledku Kongres, jež má pravomoc uvolňovat prostředky nutné k plnění těchto závazků. Z toho také plyne, že je-li Kongres se stávající situací nespokojen či mají-li členové Senátu či Sněmovny priority či názory odlišné od Bílého domu, disponují možností skrze rozpočtová rozhodnutí finanční příspěvky výrazně ovlivnit. Zajímavým příkladem v tomto ohledu jsou finanční příspěvky na chod peacekeepingových misí. Jejich procentuální rozložení je podobně jako u běžného rozpočtu určováno na základě vyjednávání a Spojeným státům je již dlouhodobě alokována nejvyšší kvóta, a to 28.43 %. Kongres však tuto kvótu dlouhodobě omezuje na 25 %, tj. alokuje pouze poměrnou část prostředků.⁴⁰ To vede přirozeně ke skutečnosti, že minimálně určitá část finančních příspěvků ze strany USA je dlouhodobě hrazena se zpožděním. Jak zmíněno výše, nastane-li taková konstelace v orgánu OSN a je-li dlouhodobá, důsledkem může být ztráta volebních práv (viz opět článek 19 Charty OSN). Odepře-li tedy Kongres uvolnění nutných prostředků a činí-li tak po delší dobu, může poměrně snadno ovlivnit tuto oblast zahraniční politiky USA. Vzhledem k tomu, že otázka financování OSN je již tradičně ve Spojených státech (minimálně pro některé politické frakce) tématem, rozebereme nyní toto téma poněkud obecněji.

Jedním z hlavních argumentů těch, kteří se vůči OSN staví kriticky, je tvrzení, že výše příspěvků na chod OSN, jež Spojené státy poskytují, je dlouhodobě příliš velký, a to nejen v absolutních číslech, ale také (a možná především) procentuálně. Jak ukazují Exhibit 1 a Exhibit 2, podíl Spojených států na financování OSN je velice vysoký, Spojené státy přispívají více než valná většina zbylých členů dohromady. Spojené státy pochopitelně disponují velkým objemem prostředků a jsou stále ekonomickou supervelmocí (tato kritéria jsou koneckonců zohledňována při určování výše příspěvků),

³⁷ Tzv. *arrears*.

³⁸ Charta OSN, článek 19

³⁹ CRS (2018), str. 17

⁴⁰ CRS (2018), str. 6



nabízí se však, že některé země (např. členové G7 nebo G20) by se mohly na financování OSN podílet větší měrou.

S tímto je nedílně spojena silná (a nikoli neodůvodněná) tendence dávat finanční příspěvky do úzké souvislosti s tím, nakolik členství v orgánech OSN a fungování těchto orgánů kongruuje se zahraničně politickými zájmy USA. Ačkoli je OSN primárně diplomatické forum a její relevance může být tedy vnímána jako nepříliš vysoká, symbolická gesta a přijímání deklarativních dokumentů má pochopitelně v mezinárodních vztazích určitou váhu. V průběhu tohoto textu bylo zmíněno několik případů, kdy Spojené státy v OSN utrpěly diplomatickou porážku,⁴¹ přičemž zodpovědnost za tyto nezdarů může být kritiky OSN přisuzována příliš velkorysému přístupu USA k občasným excesům, jichž je historie OSN bohužel také plná.

V případě, že si členové Kongresu přejí množství prostředků poskytovaných OSN omezit, mohou tak učinit poměrně snadno, při hlasování o uvolňování fondů. Je-li ovšem omezení natolik velké, že dlouhodobě není možné pokrýt závazky USA vůči orgánům OSN, hrozí ztráta hlasovacích práv (viz výše). Krom toho bývá často skloňován argument, že rozhodnou-li se Spojené státy výrazně omezit své příspěvky, jiné členské státy mohou toto využít ve svůj vlastní prospěch, deficit zanechaný Spojenými státy zaplnit a posílit tak své zájmy a postavení, potenciálně na úkor USA.⁴² Takové kalkulace však z podstaty věci jsou, a vždy budou, spekulativního charakteru a důsledky případných škrťů ze strany USA tedy není snadné posoudit.

Druhou variantou je pokusit se podíl USA na financování OSN snížit prostřednictvím renegociace závazků. Toto by s největší pravděpodobností bylo zařazeno americkými diplomaty na pořad jednání v rámci debat o rozpočtu OSN a jejích orgánů pro budoucí rozpočtová období. Tady ovšem opět narážíme na skutečnost, že tato jednání spadají do pravomocí exekutivy, která jediná může instruovat delegaci USA při OSN k takovému kroku. Kongres tedy nad rámec obecné advokacie nemůže dosáhnout výraznějších výsledků. V rovině strategické pak opět narážíme na potenciální nebezpečí poklesu amerického vlivu v důsledku nižších finančních příspěvků.

5. Závěr

Cílem předešlých kapitol bylo čtenáře krátce seznámit s rolí a historií Organizace Spojených národů, zhodnotit vztahy Spojených států s touto organizací a osvětlit důležitou otázku financování a členských příspěvků. Rovněž byl věnován značný prostor roli Kongresu USA a nástrojům, jejichž prostřednictvím

⁴¹ Viz již zmíněné fungování UNESCO nebo vysloveně protiamericky laděná rezoluce Valného shromáždění z prosince 2017.

⁴² Příkladem může být například zvýšená aktivita ČLR v oblasti peacekeepingových misí, ve kterých se Čína v posledních letech angažuje velice výrazně navzdory tomu, že se o ně do devadesátých let vůbec nezajímala a ke konceptu peacekeepingu se obecně stavěla velice rezervovaně.



se členové Kongresu mohou spolupodílet na tvorbě zahraniční politiky USA, popřípadě dokonce prosadit prostřednictvím svých pravomocí cíle, jež se nemusí nutně shodovat s vládní politikou. Ukazuje se však, že možnosti Senátu a Sněmovny reprezentantů do problematiky výraznějším způsobem zasahovat jsou omezené, alespoň co se týče formálních pravomocí. Členové Kongresu však mohou využít své pozice k tomu, aby se svých cílů a priorit pokusili dosáhnout měkčími metodami. Vedle již zmíněné možnosti přijímat v obou komorách kongresu rezoluce a usnesení se nabízí možnost pořádání veřejných slyšení, nemluvě o tom, že členové Kongresu (obzvláště senátoři) mohou využít prostor jim daný k veřejné prezentaci svých postojů a prostřednictvím tohoto k nepřímému ovlivnění politiky USA. Nejefektivnější by pochopitelně byla užší spolupráce a koordinace mezi Kongresem a exekutivou v oblasti zahraniční politiky. Vzhledem k trvající a stále se zvyšující polarizaci politické scény se však toto nejeví jako příliš pravděpodobné, obzvláště v obdobích kohabitace (jež jsou v USA v posledních letech spíše pravidlem nežli výjimkou).

6. Zdroje

Ústava Spojených států amerických

Charta Organizace spojených národů, přijatá 26. června 1945, účinná od 24. listopadu 1945, United Nations Treaty Series, roč. 1, s. XVI

U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues. Congressional Research Service. 2018

U. S. quits 'biased' UN human rights council. BBC. 20. 6. 2018

Security Council - Veto List. Dag Hamarskjöld Library.

(dostupné na <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>)

David Osborne. **U. S. defies the world to block Boutros-Ghali.** The Independent. 19. 11. 1996

Cotton and 46 Fellow Senators to Send Open Letter to the Leaders of the Islamic Republic of Iran. 9.3. 2015, (dostupné na https://www.cotton.senate.gov/?p=press_release&id=120)

General Assembly Overwhelmingly Adopts Resolution Asking Nations Not to Locate Diplomatic Missions in Jerusalem. United Nations. 21. 12. 2017

(dostupné na <https://www.un.org/press/en/2017/ga11995.doc.htm>)

Daniel P. Moynihan. **The United States in Opposition.** Commentary. 1. 3. 1975

Daniel P. Moynihan. **A Dangerous Place.** 1978. ISBN 0-316-58699-4