

Vítěz bere vše. Volba generálního tajemníka OSN 2016

15. října 2016

Příštím generálním tajemníkem OSN bude António Guterres z Portugalska (viz [zde](#)). Ve čtvrtek 13. října o tom, na doporučení Rady bezpečnosti, rozhodlo Valné shromáždění OSN, kde se proti jmenování portugalského kandidáta nepostavil žádný stát světa. Navzdory tomuto konsensu je výsledek voleb pro mnohé značným překvapením. Guterres sice od počátku disponoval silnou podporou, dlouho se ale očekávalo zvolení kandidáta s jiným profilem a z jiné geografické oblasti. Proč se tedy vítězem stal právě on? Co od něho lze očekávat? A jaká je vlastně úloha generálního tajemníka v rámci světové organizace?

Prezident světa, nebo zaměstnanec členských států?

Generální tajemník není prezidentem OSN nebo dokonce prezidentem celého světa. Ve struktuře organizace mu, slovy Charty OSN, připadá pozice „*nejvyššího správního úředníka*“ (článek 97). Generální tajemník stojí v čele sekretariátu, což je jeden ze šesti hlavních orgánů OSN (vedle Valného shromáždění, Rady bezpečnosti, Hospodářské a sociální rady, Mezinárodního soudního dvora a již fakticky zrušené Poručenské rady). Formálně je tedy postaven na roveň předsedům ostatních orgánů. Reálně je proti nim výrazně významnější.

Je to dáno tím, že sekretariát na rozdíl od ostatních orgánů funguje jako stálé těleso, jež zajišťuje chod celé organizace po administrativní stránce a udržuje pravidelný kontakt jak s jinými orgány, tak s členskými státy. Předsedové jiných orgánů se navíc často střídají, zatímco generální tajemník, nestane-li se něco mimořádného, vykonává svou funkci po dobu pěti a v případě znovuzvolení dokonce až deseti let. Významnou odlišností je konečně též to, že ostatní předsedové zůstávají i po svém zvolení do čela příslušného orgánu reprezentanty svého státu, jehož zájmy dále prosazují. Generální tajemník má naopak za úkol hájit zájmy mezinárodního společenství jako celku. Proto mu také Charta výslovně zakazuje žádat či přijímat pokyny od jakéhokoli státu, včetně toho svého.

Post generálního tajemníka je tedy vymezen jako post úřednický. Generální tajemník je „zaměstnanec“ členských států, jejichž vůli musí respektovat. Charta mu ale světuje i některé významné samostatné pravomoci, které jeho vliv posilují. Jde například o pravomoc upozornit Radu bezpečnosti na věci, jež

ohrožují mezinárodní mír či bezpečnost (článek 99 Charty OSN), a tím vnášet do agendy Rady témata, která by jinak zůstala opomenuta (např. občanská válka v Libanonu v 80. letech, nebo hrozba eskalace násilí v Makedonii v 90. letech).

Okruh Chartou daných pravomocí se navíc postupně rozšířil na základě ustálené praxe. Generální tajemník bývá mj. využíván coby poskytovatel dobrých služeb (good offices), což znamená, že zajišťuje kontakt mezi stranami určitého mezinárodního sporu a snaží se je přimět k nalezení rozumného řešení sporu. Má také pod kontrolou tzv. mírové operace OSN (peace-keeping operations), jejichž úkolem je udržovat mír a stabilitu v různých částech světa. Míra, v jaké jsou samostatné pravomoci využívány, závisí na osobnosti každého z nositelů úřadu. Někteří generální tajemníci (Dag Hammarskjöld či Kofi Annan) si počínali aktivně, jiní (Kurt Waldheim či Pan Ki-Mun) se naopak drželi spíše při zemi.

Pro všechny ovšem platí, že generální tajemník musí být, jak uvádí [web OSN](#), „*rovným dílem diplomatem i obhájcem, úředníkem i manažerem*“.

Volby 2016: několik poprvé

Volba generálního tajemníka OSN vždy budí značnou pozornost. Je to složitá politická hra, na jejíž výsledek má vedle osobnosti samotného kandidáta vliv celá řada dalších faktorů, včetně vyjednávacího potenciálu státu původu, geopolitických souvislostí či momentální politické konstelace.

Generálního tajemníka jmenuje Valné shromáždění na návrh Rady bezpečnosti. Předpokládá se součinnost obou orgánů, ve skutečnosti má ale rozhodující slovo Rada. Za celou dobu existence OSN se totiž nestalo, že by Valné shromáždění odmítlo jmenovat jí navrženého kandidáta. Rada rozhoduje většinou devíti (z celkových patnácti) hlasů. Kterýkoli stálý člen (Čína, Francie, Ruská federace, USA, Velká Británie) může uplatnit právo veta a zvolení určitého kandidáta zablokovat. Diskuse v Radě i závěrečné hlasování probíhají za zavřenými dveřmi. Neveřejné je i jednání Valného shromáždění, které o tom, zda kandidáty Rady potvrdí, rozhoduje v tajném hlasování. V posledních letech bývá tajné hlasování nahrazováno aklamací, v rámci níž kandidát uspěje, pokud se žádný stát nepostaví proti jeho jmenování. Aklamace byla využita také v tomto roce.

Volby generálního tajemníka vždy provázejí složitá zákulisní jednání. Bylo tomu tak i letos, přesto jsou tyto volby považovány za prozatím nejtransparentnější v historii OSN. Zasloužilo se o to zejména Valné shromáždění, na jehož půdě byly uspořádány dvě televizní debaty s deseti z celkových dvanácti, respektive třinácti kandidátů na post generálního tajemníka. Debaty byly přenášeny živě na webu OSN a na kanálech televize Al-Jazeera a zapojit se do nich a položit kandidátům otázku mohli jak přítomní zástupci států, tak lidé z celého světa prostřednictvím sociálních sítí. Kandidáti, kteří se debat nezúčastnili, měli možnost zaslat svou videoprezentaci.

Jistými změnami prošlo rovněž jednání v Radě bezpečnosti. Ta se letos poprvé postupně sešla se všemi kandidáty, což se v minulosti nedělo. Pravidelně také zveřejňovala výsledky tzv. „hlasování na zkoušku“ (straw polls), kterých v období od 21. července do 5. října 2016 proběhlo celkem šest. Během těchto

hlasování měl každý členský stát Rady možnost označit jednotlivé kandidáty jako podporované (E – encourage), nepodporované (D – discourage), nebo bez stanoviska (N – no opinion). Kandidát, který získal „D“ od alespoň jednoho ze stálých členů Rady bezpečnosti, byl prakticky ze hry vyřazen. V posledním hlasování, konaném dne 5. října, získal konečně jeden z kandidátů absolutní většinu pozitivních hlasů (13 „E“, včetně čtyř stálých členů) a žádné „D“, což ho určilo jako vítěze. Tím kandidátem, jak již víme, byl Portugalec António Guterres.

Očekávání: žena z východní Evropy

Charta OSN nestanoví pro kandidáty na post generálního tajemníka žádné přesné požadavky. Obecně ale platí, že reálnou šanci uspět mají pouze občané menších až středních států, kteří disponují delší praktickou zkušeností z politiky a diplomacie na úrovni svého státu a/nebo OSN, respektive některé z univerzálních organizací přidružených k OSN (UNESCO, Světová zdravotnická organizace apod.).

Volba generálního tajemníka se neřídí přesně daným geografickým klíčem. Postupem doby se nicméně vyvinulo nepsané pravidlo, podle něhož by se v čele světové organizace měli postupně střídát zástupci jednotlivých regionálních skupin. Těch je v OSN celkem pět, a to – Africká skupina (AG), Asijsko-tichomořská skupina (APG), Východoevropská skupina (EEG), Skupina Latinské Ameriky a Karibiku (GRULAC) a Skupina západní Evropy a jiných (WEOG). Rozdělení bylo zavedeno v době studené války a ani po jejím skončení se nijak nezměnilo, proto například Česká republika stále patří do Východoevropské skupiny.

Čtyři z pěti regionálních skupin již svého generálního tajemníka měly, většina z nich dokonce opakovaně (viz tabulka). Jediná skupina, z níž dosud generální tajemník nevzešel, je ta naše, východoevropská. Očekávalo se proto, že příští generální tajemník bude pocházet právě z některé ze zemí EEG.

Regionální skupina	Počet generálních tajemníků	Volební období
Afrika	2 (Butrus Butrus-Ghálí, Kofi Annan)	3 (15 let)
Asie a Tichomoří	2 (U Thant, Pan Ki-Mun)	4 (20 let)
východní Evropa	0	0 (0 let)
GRULAC	1 (Javier Pérez de Cuellar)	2 (10 let)
západní Evropa a jiní	3 (Trygve Lie, Dag Hammarskjöld, Kurt Waldheim)	6 (28 let)

Všichni generální tajemníci byli zatím muži. Žádné formální – a tentokrát ani neformální – pravidlo, jež by ukládalo střídání žen a mužů v čele světové organizace, neexistuje. Přesto letošní volby provázal pocit, který byl opakovaně vyjádřen i během TV debaty ve Valném shromáždění, že nastal čas „monopol mužů“ ukončit a zvolit za generálního tajemníka, respektive generální tajemnici ženu.

Původně se tedy zdálo, že největší šanci ve volbě uspět má buď člověk z východní Evropy, nebo žena, ideálně pak žena z východní Evropy. To se odráželo ve výběru kandidátů, které státy postavily. Těch bylo celkem dvanáct, respektive třináct: Bulharsko se totiž koncem září pokusilo původní kandidátku nahradit, pro její nesouhlas ale nakonec tato země měla paralelně kandidátky dvě. Osm (resp. devět) uchazečů o post generálního tajemníka pocházelo ze zemí východní Evropy, po dvou kandidátech měly skupiny GRULAC

a WEOG. Mezi kandidáty bylo šest (resp. sedm) žen a šest mužů, čímž volby dokonale naplnily 50% kvótu, aniž by tato byla stanovena.

Přehled kandidátů na post generálního tajemníka OSN (volby 2016)							
Jméno	Stát	Skupina	M/Ž	Jméno	Stát	Skupina	M/Ž
Bokova Irina	Bulharsko	EEG	Ž	Kerim Srgjan	Makedonie	EEG	M
Clark Helen	Nový Zéland	WEOG	Ž	Lajčák Miroslav	Slovensko	EEG	M
Figueres Christiana	Kostarika	GRULAC	Ž	Lukšić Igor	Černá Hora	EEG	M
Georgieva Kristalina	Bulharsko	EEG	Ž	Malcorra Susana	Argentina	GRULAC	Ž
Gherman Natalia	Moldávsko	EEG	Ž	Pusić Vesna	Chorvatsko	EEG	Ž
Guterres António	Portugalsko	WEOG	M	Türk Danilo	Slovinsko	EEG	M
Jeremić Vuk	Srbsko	EEG	M				

Realita: muž ze západní Evropy

Letošní volby generálního tajemníka OSN měly tedy podle všeho skončit úspěchem ženy z východní Evropy. Vyhrál je ale muž z Evropy západní. Proč se to stalo? Důvody je třeba hledat jak v silných stránkách portugalského kandidáta, tak ve slabinách či strategických omylech kandidátů ostatních.

Začněme druhým bodem. Guterresovi napomohla nejednotnost Východoevropské skupiny, která nebyla schopna shodnout se na společném kandidátovi, popř. dvou až třech kandidátech, kteří by měli v regionu silnou podporu, stál by za nimi „náš“ stálý člen Rady bezpečnosti, Ruská federace, a současně by byli přijatelní i pro stálé členy ostatní. Skupina postavila celkem devět kandidátů, čímž se síly roztržily. To se ukázalo i v hlasováních na zkoušku, ve kterých se kandidáti z východní Evropy (zejména slovenský, srbský a slovinský kandidát) umísťovali relativně vysoko, žádný ale nezískal podporu, jež by postačovala ke zvolení.

Východoevropská skupina selhala i v tom, že nedokázala vyjít vstříc mezinárodního poptávce a navrhnout silnou ženskou kandidátku. Po určitou dobu se zdálo, že by tuto roli mohla sehrát Bulharka Irina Boková, která od roku 2009 zastává post generální ředitelky UNESCO. Boková má mezinárodní zkušenost a těšila se podpoře Ruské federace. Některé kroky v čele UNESCO, zejména podpora přijetí Palestiny do organizace v roce 2011, ji ale učinily těžko přijatelnou pro jiné stálé členy Rady bezpečnosti, především USA. Bulharsko si to uvědomilo a na poslední chvíli se Bokovou pokusilo nahradit jinou kandidátkou, Kristalinou Georgievou, která působila jako komisařka EU nejprve pro mezinárodní spolupráci a rozvoj a později pro rozpočet a lidské zdroje. Jak už jsme viděli výše, rošáda se nepovedla. Ve hře zůstaly obě kandidátky, každá proti sobě měla část stálých členů Rady bezpečnosti a logickým výsledkem je, že neuspěla ani jedna. Již dříve reálně ze hry vypadly další „východoevropské ženy“, ministryně zahraničí Chorvatska Vesna Pusić, kterou její země stáhla hned po prvním hlasování na zkoušku, a ministryně zahraničí Moldavska Natálie Gherman, jež si od počátku hlasování nevedla zrovna dobře.

Neúspěch Východoevropské skupiny se z velké části odvíjí od toho, že tato skupina je již od počátku 90. let, kdy se zhroutil východní blok, politicky velmi nesourodá. Zahrnuje jedenáct členů Evropské unie, včetně České republiky, několik států, jež se o toto členství ucházejí, například Srbsko, ale i Ruskou federaci, Bělorusko či státy Kavkazu. Tyto státy nemají v dnešní době mnoho společných zájmů, některé jsou dokonce ve vzájemném konfliktu (Rusko a Ukrajina, Arménie a Ázerbájdžán apod.). Totéž jistě platí i pro některé další skupiny, například Asijsko-Tichomořskou, ta je ale oproti skupině EEG výrazně větší (55 oproti 23 členům), což může usnadnit hledání neutrální půdy a neutrálního kandidáta.

Vedle omylů a slabin jiných kandidátů sehrály při volbě generálního tajemníka svou roli samozřejmě i kvality vítěze (a jeho země). António Guterres – celým jménem António Manuel de Oliveira Guterres (nar. 1949) – má za sebou úspěšnou politickou a diplomatickou kariéru jak v rodném Portugalsku, tak v samotné OSN. V letech 1995–2002 zastával post předsedy vlády Portugalska za Socialistickou stranu, jejíž členem je od pádu pravicové diktatury v zemi v roce 1974. V letech 1999–2005 byl také předsedou Socialistické internacionály, která sdružuje demokratické levicové strany z celého světa. Známy je také v OSN, kde po dobu deseti let (2005–2015) vykonával úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR).

Guterres zaujal svou vizí budoucnosti OSN (vision statement), kterou na jaře předložil. Klíčový důraz v ní položil na potřebu obhajoby hodnot, na nichž OSN stojí, a nalezení silného vedení pro světovou organizaci, jež zahrnuje i efektivnější nakládání s finančními prostředky organizace (values and leadership). Z této vize, i z jeho stylu řízení UNHCR, mnozí dovozují, že by Guterres mohl být silným generálním tajemníkem, jenž bude své samostatné pravomoci využívat výrazně častěji, než to činil Pan Ki-Mun. Za obecné hrozby, vůči nimž by OSN měla vystupovat, označil Guterres extremismus a populismus. Na konkrétní rovině se pak za hlavní problémy, které před novým generálním tajemníkem stojí, považují konflikty v Sýrii a v Jemenu a uprchlická krize. Je jasné, že i v této oblasti je pro něj předchozí působení v čele UNHCR velkou výhodou.

Další plus představuje země původu. Portugalsko sice neleží ve východní Evropě, od zemí skupiny WEOG, z nichž pocházeli minulí generální tajemníci (šlo o Norsko, Švédsko a Rakousko), se ale značně liší. Je to země, které má na jedné straně menší velikost, na straně druhé ale udržuje úzké kontakty se svými bývalými koloniemi na různých kontinentech (Brazílie, Angola, Mosambik, Východní Timor aj.). Portugalština sice nepatří mezi oficiální jazyky OSN, mluví ji však přes 200 milionů lidí, což ji řadí do desítky nejrozšířenějších jazyků. Portugalsko také nemá žádného zapřisáhlého nepřítele mezi stálými členy Rady bezpečnosti. Vzhledem k poloze v jižní, respektive jihozápadní Evropě a koloniální minulosti pak lze očekávat větší pochopení pro problémy globálního Jihu.

Současný generální tajemník OSN Pan Ki-Mun [označil](#) úspěch portugalského kandidáta za „*skvělou volbu*“ pro celou světovou organizaci. Guterres má podle jeho názoru všechny předpoklady „*oživit Organizaci v návaznosti na pokrok, jehož bylo dosaženo v minulém desetiletí, a současně se postavit nebezpečí a nejistotám dnešního světa*“. Následujících pět, popř. deset let ukáže, zda byl jeho odhad správný. A Východoevropské skupině poskytne dané období čas na vyhodnocení toho, proč i nadále zůstává jediným regionem bez generálního tajemníka a zda je v jejích schopnostech a v jejím i celosvětovém zájmu pokusit se tuto situaci po vypršení mandátu portugalského generálního tajemníka změnit.

Základní zdroje k tématu:

- ◆ Chesterman, Simon (ed.): *Secretary or General? The UN Secretary General in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ◆ Gordenker, Leon: *The UN Secretary-General and Secretariat, Second Edition*, London and New York: Routledge, 2010.
- ◆ Lang, Arabella: *Selecting a New UN Secretary General*, House of Commons Briefing Paper No. 7544, 6 October 2016.
- ◆ UN Doc. A/71/L.4, *Appointment of the Secretary-General of the United Nations*, Draft Resolution submitted by the President of the General Assembly, 11 October 2016.
- ◆ UN Doc. S/RES/2311 (2016), *Recommendation for the appointment of the Secretary-General of the United Nations*, 6 October 2016.

Veronika Bílková

cil@iir.cz, bílková@iir.cz