

# Americké hospodářské sankce v 90. letech 20. století – obtížná cesta k reformě sankční politiky

RADEK TOMÁŠ

Hospodářské sankce uvalované Spojenými státy americkými na jiné státy za účelem dosažení změn v zahraničněpolitickém chování těchto států tak, aby lépe vyhovovalo americkým národním zájmům, byly ve 20. století významným nástrojem americké diplomacie využívaným k formování mezinárodního prostředí. Nejen američtí politici, ale v mnoha případech i americká veřejnost si od jejich uplatňování slibovali mnohé – od prevence válečných konfliktů, omezování válečné kapacity účastníků již vypuknuvších válek přes změnu některých aspektů zahraniční politiky či pro USA nepříznivé zahraničněpolitické orientace některých států až po změnu domácí politiky některých režimů, nebo dokonce režimů samotných.

Se silícím politickým, hospodářským a vojenským postavením Spojených států ve světě se z hospodářských sankcí postupně stal standardní a organický nástroj americké zahraniční politiky. S nárůstem počtu případů, v nichž byly hospodářské sankce uvaleny, však také vzrůstal odpor proti jejich příliš častému využívání, jelikož se ukázalo, že americké hospodářské sankce nepostihují výhradně stát či režim, na něž byly uvaleny, ale přímo či nepřímo i Spojené státy a jejich strategické vojensko-politické spojení. Tato zpětná vazba se projevuje jak v oblasti politické, tak i ekonomické.

Spory ohledně využívání hospodářských sankcí jako nástroje zahraniční politiky se vedou zejména ve třech rovinách. První z nich je cena, kterou za uvalení a udržování sankcí musí sankcionující stát zaplatit, a její přiměřenost skutečně dosaženým výsledkům. Druhou je forma používaných sankcí, tedy konkrétní ekonomická opatření uplatněná proti cílovému státu, ale též způsob jejich vzniku a jejich politický původce. Třetí je pak účinnost sankcí, tedy jejich schopnost přimět cílový sankcionovaný stát k požadovaným změnám či krokům. Spory o cenu, formu a účinnost hospodářských sankcí se zintenzivnily a vypluly na povrch zejména po skončení studené války, kdy se radikálně změnilo mezinárodní politické i ekonomické prostředí. Na tuto změnu musely USA reagovat a přizpůsobit svou sankční politiku novým mezinárodním poměrům.

Cílem této stati je analyzovat náklady, které si uvalení či udržování dříve uvalených sankcí v 90. letech 20. století vyžádalo, právní formu sankcí a její překotný vývoj v tomto období a zejména vliv jednotlivých rovin politických sporů na celkový výsledek reformy sankční politiky USA v tomto období. Stať se nezabývá sankcemi či podobnými opatřeními uvalovanými z jiných než zahraničněpolitických důvodů, tedy např. obchodními válkami či antidumpingovými opatřeními, ani otázkou účinnosti sankcí, neboť na otázku, zda sankce fungují, či nikoli, neexistuje žádná univerzální odpověď a její zodpovězení daleko přesahuje rozsah této stati.

## AMERICKÉ HOSPODÁŘSKÉ SANKCE VE 20. STOLETÍ

Stručnou, ale výstižnou charakteristiku nejdůležitějších etap rozvoje používání ekonomických sankcí ze zahraničněpolitických důvodů ve 20. století podal při slyšení před jed-

ním z podvýborů Sněmovny reprezentantů amerického Kongresu náměstek ministryně zahraničních věcí Madelaine Albrightové pro hospodářské, obchodní a zemědělské záležitosti Stuart E. Eizenstat: „*Od první světové války do současnosti uvalily Spojené státy [ekonomické – pozn. aut.] sankce ze zahraničněpolitických důvodů celkem stopatnáctkrát, od druhé světové války stočtyřikrát a... od roku 1993 šedesátjednokrát. Více než 50 % sankcí použitých v minulých 80 letech bylo tedy uvaleno jen za poslední čtyři roky.*“<sup>1</sup> Historie používání hospodářských sankcí Spojenými státy v jejich vztazích s jinými zeměmi sice sahá až do období krátce po vzniku americké federace v roce 1788 (jedním z prvních příkladů použití sankcí jsou ekonomická opatření přijatá Američany ve formě Zákona o embargu z roku 1807 proti Velké Británii několik let před vypuknutím britsko-americké války v roce 1812), avšak ve skutečný a systematicky používaný nástroj americké zahraniční politiky se postupně vyvíjely až ve 20. století.

Prvním příkladem systematického a opakovaného použití hospodářských sankcí s cílem přímo ovlivnit zahraniční politiku cizího státu bylo Japonsko. Prezident Wilson v roce 1917 zakázal vyvážet do Japonska surové železo, ocel a další komodity, které by země vycházejícího slunce mohla využívat pro válečné účely, s jednoznačným úmyslem omezit vojenskou kapacitu Japonska, a tak mu zabránit v další expanzi v Asii. Ta hrozila zejména v souvislosti s japonskými úvahami o vojenské intervenci na straně protibolševických sil na Sibiři, či dokonce o napomáhání k rozpadu Ruska a o odtržení některých jeho částí. Wilsonova vláda naopak usilovala o zachování územní celistvosti Ruska a o stažení všech cizích vojsk z ruského území.<sup>2</sup> Obávala se totiž, že by jednostranná japonská intervence na Sibiři nejen ohrozila územní celistvost Ruska, a tak přispěla ke sblížení bolševiků s německými vojsky, ale také posílila japonské pozice v Mandžusku a ohrozila politiku otevřených dveří v Číně. Ta měla Číně umožnit zachování nezávislosti a územní celistvosti a ostatním státům (včetně USA) poskytnout možnost obchodu a investic v Číně.<sup>3</sup>

K dalším významným protijaponským sankcím se Spojené státy uchýlily v souvislosti s vypuknutím druhé světové války. Japonsko se sice systematicky snažilo o vybudování pevného a konsolidovaného postavení v Asii již od počátku 30. let 20. století,<sup>4</sup> v USA však po většinu 30. let převládaly izolacionistické tendence. Díky těmto tendencím a zákonům o americké neutralitě sice američtí představitelé některé japonské kroky<sup>5</sup> kritizovali a odmítli uznat loutkovou vládu v Japonci vytvořeném Mandžukuu, ale k uvalení hospodářských sankcí neexistovala dostatečně silná politická vůle.<sup>6</sup>

Ke změně amerického postoje ohledně neutrality došlo až na přelomu 30. a 40. let v souvislosti se změnou situace v Evropě. Konkrétním japonským krokem, jenž bezprostředně vyvolal americkou reakci, byla okupace jižní Indočíny a odmítnutí amerického požadavku, aby se japonská vojska stáhla jak z okupované Indočíny, tak i z obsazených oblastí Číny. Americká odpověď přišla koncem roku 1941, a to ve formě zmrazení japonského majetku nacházejícího se na území USA a uvalení embarga na veškerý obchod s Japonskem, včetně prodeje ropy.<sup>7</sup> Dalším zahraničněpolitickým cílem, jehož mělo být těmito sankcemi dosaženo, bylo připravit Japonsko o strategicky důležité suroviny, neboť stále více amerických politiků si začínalo připouštět možnost vzniku válečného konfliktu mezi USA a Japonskem v budoucnu, jakož i poskytnout politickou podporu Číně a nepřimo i Evropě v jejich odporu proti agresi.<sup>8</sup>

Po skončení druhé světové války se americká pozornost zaměřila především na strategického soupeře USA na světové scéně – na Sovětský svaz. Strategickým cílem amerických hospodářských sankcí uvalovaných na SSSR bylo omezit sovětskou rozpínavost ve světě a s ní i „vývoz“ komunismu do dalších zemí, jež Američané vnímali jako vážnou hrozbu pro své národní zájmy. Taktické dílčí cíle se pak v jednotlivých obdobích studené války přizpůsobovaly situaci.

V roce 1948 uvalily Spojené státy na Sovětský svaz a na další státy vznikajícího východního bloku tzv. strategické embargo, jež znemožňovalo vývoz strategických surovin,

zboží a technologií do SSSR a do zemí jeho spojenců.<sup>9</sup> S nárůstem počtu komunistických režimů a s tím, jak se postupně rozrůstaly seznamy položek, na jejichž vývoz do zemí východního bloku bylo uvaleno embargo, vznikla potřeba toto embargo lépe koordinovat s nejbližšími spojenci USA jak v Evropě, tak i jinde ve světě. Za tímto účelem Spojené státy iniciovaly vznik koordinačního orgánu, kterým byl tzv. Koordinační výbor pro obchod mezi Východem a Západem se sídlem v Paříži, vytvořený v listopadu 1949. Tento koordinační výbor, známý spíše pod anglickou zkratkou *CoCom* (*Coordinating Committee*), byl víceméně neformálním orgánem, vzniklým pouze na základě dohody zúčastněných zemí, tedy nikoli na základě např. mezinárodní smlouvy, jenž projednával a koordinoval exportní omezení zavedená proti SSSR a zemím východního bloku. Jeho práce se účastnily všechny členské státy NATO s výjimkou Islandu a Japonsko. Zhruba čtyři desítky dalších zemí se omezeními, která výbor přijal, řídily.

Koordinační výbor pod vedením USA vytvářel a každý rok aktualizoval seznam položek, které se zúčastněné státy zavazovaly nevyvážet do zemí východního bloku. Bezprostředním cílem těchto restrikcí bylo omezit a zpomalit rozvoj vojenských schopností SSSR i jeho spojenců a znesnadnit jejich hospodářský rozvoj obecně, a tak zredukovat paletu možných způsobů chování těchto států na mezinárodní scéně. Krátce po vzniku výboru obsahovaly seznamy embargovaného zboží přibližně 300 položek, a to především strojírenská, chemicko-technologická, těžební, energetická a přepravní zařízení, nerostné suroviny, vyspělé technologie, ale i různá omezení či zákazy poskytování úvěrů a půjček.<sup>10</sup>

K zásadní změně americké politiky strategického embarga došlo v období *détente*. Tato politika snižování napětí mezi oběma supervelmocemi, která započala již za Kennedyho prezidentství, a zejména její významné úspěchy v oblasti omezování jaderného zbrojení vzbudily v mnoha amerických politicích přesvědčení, že strategických cílů americké zahraniční politiky vůči SSSR a jeho spojencům je možné dosáhnout též vzájemnou spoluprací a rozvíjením obchodních vztahů. Toto přesvědčení se odrazilo též na politice strategického embarga, a to především v období bezprostředně po moskevské schůzce amerického prezidenta Nixona s generálním tajemníkem Komunistické strany Sovětského svazu Brežněvem dne 26. 5. 1972. V tomto období poklesl počet embargovaných položek na seznamu CoCom více než o dvě třetiny.<sup>11</sup>

Kromě ochoty USA poskytovat formou vývozu Sovětskému svazu širší spektrum vyspělých technologií a zboží došlo v tomto období též ke zintenzivnění klasických obchodních vztahů. Americké firmy začaly se Sovětským svazem uzavírat obchodní smlouvy, SSSR podepsal s USA smlouvu o nákupu obilí v hodnotě 750 milionů dolarů a americká vládní úvěrová agentura *U.S. Commodity Credit Corporation* odsouhlasila poskytnutí úvěru ve výši 500 milionů dolarů na tuto transakci. Kromě toho byla uzavřena námořní dohoda, která poskytovala americkým lodím dovážejícím obilí do sovětských přístavů zvýhodněné sazby poplatků a další výhody. V říjnu 1972 podepsaly USA se SSSR komplexní obchodní dohodu, v níž se zavázaly po schválení Kongresem poskytnout Sovětskému svazu dlouho odpíranou doložku nejvyšších výhod. SSSR se naopak zavázal splatit 722 milionů dolarů, jež dlužil Spojeným státům z doby druhé světové války.<sup>12</sup>

V americkém Kongresu však převládl názor, že Spojené státy politikou usmířování se SSSR získávají mnohem méně než druhá strana, které obchodní a úvěrové dohody pomáhají udržovat neefektivní hospodářství a nadměrnou, pro USA nežádoucí vojenskou kapacitu. USA se nepodařilo těsnější ekonomickou spoluprací ani změnit sovětskou zahraniční politiku v oblasti politické, hospodářské i vojenské podpory levicových režimů a hnutí např. v Sýrii, v Egyptě, v Angole, na Kubě či ve Vietnamu, kde to mělo pro Američany obzvláště závažné důsledky. SSSR navíc těsně před podpisem obchodní dohody s USA zavedl daň ve výši v přepočtu odpovídající 30 000 dolarů, kterou musel zaplatit každý, kdo se chtěl ze SSSR legálně vystěhovat. Tuto daň sovětské komunisty zavedli, aby odradili sovětské Židy od emigrace do Izraele.<sup>13</sup>

Tohoto sovětského kroku, jenž byl v USA vnímán jako porušování základních lidských práv, využil senátor Henry Jackson a koncem roku 1973 předložil v Senátu dodatek k vládnímu návrhu obchodního zákona, kterým se americké vládě zakazovalo udělovat doložku nejvyšších výhod zemím s netržním hospodářstvím, pokud omezují právo svých občanů na vystěhovávání do jiné země. Ve Sněmovně reprezentantů předložil téměř identický dodatek kongresman Charles A. Vanik. Kongres přes protesty vlády obchodní zákon schválil i s dodatkem podmiňujícím udělení doložky nejvyšších výhod právem na emigraci<sup>14</sup> a prezident Ford jej nakonec dne 3. 1. 1975 podepsal. Jacksonův a Vanikův dodatek vyvolal bouřlivou sovětskou reakci; SSSR oznámil, že se nebude řídit obchodní dohodou z roku 1972 ani nesplatí svůj dluh z období druhé světové války. Zároveň však dodatek definoval nový zahraničněpolitický cíl hospodářských sankcí proti Sovětskému svazu – plnění amerických požadavků v oblasti lidských práv – a s konečnou platností potvrdil nástup nového trendu – aktivnější roli Kongresu při definování a uvalování hospodářských sankcí ze zahraničněpolitických důvodů.

Další kolo amerických sankcí proti Sovětskému svazu se odehrálo poměrně krátce po nástupu prezidenta Reagana v lednu 1981. Po vyhlášení výjimečného stavu v Polsku v prosinci 1981 uvalila americká vláda hospodářské sankce nejen na Polsko, ale zároveň i na SSSR. Seznam embargovaných položek CoCom se opět znatelně rozšířil. V duchu trendu započatého přijetím Jacksonova a Vanikova dodatku k obchodnímu zákonu prezident Reagan stanovil, že cílem nového kola sankcí je podpora demokracie, demokratických institucí a svobodného myšlení ve východní Evropě a v Sovětském svazu.<sup>15</sup>

Součástí nových amerických protisovětských sankcí byl i zákaz prodeje amerických technologií pro výstavbu produktovodů SSSR. Zpočátku se tento americký zákaz vztahoval jen na americké firmy, ale o půl roku později byl rozšířen též na evropské firmy používající licencované americké technologie a na sesterské společnosti amerických firem v Evropě, jimž bylo americkou vládou nařízeno vypovědět veškeré smlouvy o výstavbě produktovodů ze SSSR. Cílem tohoto nařízení bylo zabránit realizaci evropského projektu výstavby plynovodu ze Sibíře do západní Evropy. Americká vláda namítala, že by tento plynovod zvýšil závislost západoevropských států na SSSR, čímž by poskytl Sovětskému svazu větší možnost ovlivňovat jejich politiku, a navíc by SSSR umožnil získávat značné množství prostředků ve volně směnitelné měně. Zároveň s naléháním na evropské spojence, aby zrušili lukrativní smlouvu svých firem na výstavbu plynovodu, však americká vláda na základě domácího, vnitropolitického tlaku<sup>16</sup> podepsala se Sovětským svazem novou dohodu o prodeji obilí, která umožňovala americkým zemědělcům značné zisky.<sup>17</sup>

Jelikož by západoevropské firmy přišly zrušením smluv o výstavbě plynovodu o významné zisky a vlády západoevropských států o přívod poměrně levného zemního plynu, nemluvě o nutnosti řešit snížení počtu pracovních míst o pracovníky najaté na realizaci projektu, rozhodly se západoevropské země pokračovat ve výstavbě plynovodu. Když americká vláda viděla, že se svým požadavkem u západoevropských spojenců neuspěje, rozhodla se sankce zaměřené na zastavení projektu výstavby plynovodu v listopadu 1982 zrušit.

Tento případ amerických sankcí, později ještě umocněný postupným snižováním napětí mezi SSSR a západní Evropou, vynesl do popředí tři důležité aspekty americké sankční politiky, jež následně sehrávaly v americké zahraniční politice významnou roli: cenu, kterou je nutné za sankce zaplatit, a její rozložení mezi sankcionujícími státy; právo americké vlády vymáhat a vynucovat americkou sankční politiku a předpisy na neamerických subjektech; vliv amerických hospodářských sankcí uvalovaných proti cílovým zemím na vztahy mezi USA a jejich spojenci.

Dalším důležitým případem byly ekonomické sankce uvalené Spojenými státy na Čínu po jejím zapojení do korejské války v prosinci 1950. S cílem vyjádřit nesouhlas s čínskou

vojenskou a politickou podporou KLTR a s politikou komunistického režimu v Číně obecně uvalilo americké Ministerstvo obchodu svými vyhláškami přísná omezení na veškeré obchodní transakce s Čínou. Americké Ministerstvo financí využilo Zákona o obchodu s nepřítelem z roku 1917 a nařídilo zmrazení čínského a severokorejského majetku na území USA, včetně majetku fyzických osob čínského a severokorejského původu nacházejících se na americkém teritoriu. Zastaveny byly též veškeré finanční toky mezi USA a Čínou či KLTR.<sup>18</sup> Americké protičínské sankce začaly být postupně uvolňovány až na počátku 70. let v souvislosti s americkou snahou o zlepšení vztahů s Čínou a se změnou zahraniční politiky vůči ní.

Pro pochopení logiky vývoje americké sankční politiky v 90. letech 20. století jsou též významné americké hospodářské sankce proti dvěma africkým státům ze 70. a 80. let. Prvním z nich je Uganda a diktátorský režim Idiho Amina, který zde v letech 1971 až 1979 vládl. Cílem americké zahraniční politiky bylo v tomto případě odstranit brutálního diktátora, ale zároveň zabránit tomu, aby případné hospodářské sankce zdecimovaly většinu ugandské populace, již tak žijící na hranici chudoby. Proto koncem 70. let USA uvalily sankce na dovoz kávy, nejdůležitějšího ugandského vývozního artiklu, čímž byl sice postižen režim, pro nějž byl vývoz kávy důležitým zdrojem devizových příjmů, ale nikoli přímo ugandská populace, jak by tomu bylo v případě uvalení v té době standardních komplexních hospodářských sankcí, používaných Spojenými státy jinde ve světě.<sup>19</sup>

Do jisté míry podobný byl případ Jihoafrické republiky o desetiletí později. Jihoafrická vláda se snažila zmírnit mezinárodní kritiku politiky apartheidu vytvořením tzv. bantustanů neboli autonomních černošských ministátek na území Jihoafrické republiky. Tento krok však kritiku apartheidu nijak nezmírnil a většina světových vlád Jihoafrickou republiku i nadále kritizovala. K hlavním kritikům apartheidu patřily země východního bloku, které zejména politicky podporovaly černošskou opozici a proti bělošské vládě zavedly ekonomické sankce. Kritika americké vlády vůči režimu apartheidu byla poměrně mírná, neboť černošské frakce, které stály v opozici vůči bělošské jihoafrické vládě, byly vnímány jako komunistické. Navíc Spojené státy byly jedním z nejnámennějších obchodních partnerů JAR a v Jihoafrické republice prosperovalo množství amerických firem, zejména v oblasti těžby diamantů, zlata a manganu, které by v případě uvalení sankcí pravděpodobně přišly o své zisky z podnikání v JAR.<sup>20</sup>

Americké veřejné mínění a Kongres považovaly politiku Reaganovy vlády vůči jihoafrickému bělošskému režimu za nedostatečnou a po další vlně protičernošských represí v JAR americký Kongres uvalil na jihoafrický režim hospodářské sankce ve formě zákona.<sup>21</sup> Příznivci uvalení sankcí se však obávali, aby sankce nedopadly především na černošské obyvatelstvo, a proto byla zvolena opatření postihující zejména bohatší bělošské vrstvy – zákaz půjček jihoafrickým subjektům a nových investic, přerušení leteckého spojení a zákaz dovozu vybraných druhů zboží z Jihoafrické republiky. Kongres tyto sankce prosadil navzdory vetu prezidenta Reagana a jejich cílem bylo ukončení represí proti černošskému obyvatelstvu, ukončení režimu apartheidu a uznání nezávislosti jihoafrické kolonie Namibie.

Celkově lze na základě uvedených příkladů konstatovat, že se americká sankční politika od počátku 20. století až do jeho 90. let vyvíjela následovně. Jako sankce byla zpočátku používána embarga na prodej strategických komodit sankcionované zemi nebo úplné přerušování vzájemného obchodu (případ Japonska z let 1917 a 1941, Sovětského svazu z roku 1948, Číny a KLTR z roku 1950), přičemž zahraničněpolitickými cíli, jichž mělo být těmito sankcemi dosaženo, bylo zejména omezení vojenské kapacity sankcionovaných států, a tím i snížení bezpečnostního rizika, které pro Spojené státy představovaly, a u SSSR, Číny i KLTR též brzdění obecného ekonomického rozvoje za účelem snížení potenciálu těchto zemí pro vývoz komunistických ideologií do světa.



K výrazným změnám v oblasti sankční politiky USA došlo v 70. letech 20. století, a to v souvislosti s několika faktory. Prvním z nich bylo znatelné oteplení vztahů mezi oběma supervelmocemi – mezi USA a SSSR. Druhým byla vnitropolitická změna v rozdělení ústavních pravomocí mezi jednotlivými složkami amerického vládního systému, kde se kyvadlo ovlivňování americké zahraniční politiky počalo vychylovat ve prospěch zákonodárné moci (Kongresu) na úkor výkonné moci (vlády). Třetím bylo rozšíření zahraničněpolitických cílů o dodržování lidských práv – prvek, jehož důležitost se v celé své šíři měla teprve ukázat. Konečně čtvrtým faktorem byla potřeba přizpůsobit sankční metody pozměněným zahraničněpolitickým cílům, neboť dřívější metody – embargo na prodej strategických surovin a zboží a přerušování veškerých obchodních toků se sankcionovanou zemí – postihovaly nejen režim, proti němuž byly namířeny, nýbrž také obyvatelstvo dané země. Dříve používané standardní sankční metody byly tedy pro vymáhání dodržování lidských práv naprosto nevhodné, jelikož zasahovaly i ty, jejichž postavení se mělo zavedením sankcí zlepšit.

Z výše zmíněných důvodů se tedy paleta sankčních opatření rozšířila o legislativní svázání ekonomických výhod a přístupu na americký trh se zákonem definovanými standardy v oblasti dodržování lidských práv (případ Sovětského svazu a Ugandy v 70. letech). Oproti dřívějšímu stavu byla navíc snížena manévrovací schopnost vlády zákonnými hranicemi stanovenými Kongresem.

Vývoj zahraničněpolitických cílů a nástrojů k jejich prosazování pokračoval i v 80. letech. Na straně cílů to byl především rozvoj myšlenky na prosazování dodržování lidských práv a s ní úzce souvisejícího konceptu šíření demokracie (případ Sovětského svazu, Polska a Jihoafrické republiky v 80. letech). Na straně sankčních metod pak především zjemňování a zpřesňování ekonomických nástrojů tak, aby byly schopny zasáhnout nikoli pouze celý stát, tj. vládnoucí režim i obyvatelstvo, jak tomu bylo v minulosti, ale v případě potřeby pouze vybrané politické a sociální skupiny v rámci cílového státu.

V případě snah americké vlády sankcemi zhatit sovětsko-západoevropský projekt výstavby plynovodu vypluly na povrch do té doby méně nápadné aspekty hospodářských sankcí uvalovaných za účelem dosažení zahraničněpolitických cílů: náklady na uvalení a udržování hospodářských sankcí, jež vznikaly sankcionujícímu státu, jejich rozložení na jednotlivé sociální skupiny v rámci sankcionujícího státu a v případě koalice sankcionujících států mezi její jednotlivé členy, oprávněnost snah americké vlády o vymáhání dodržování amerických sankcí neamerickými státními i nestátními subjekty a vliv amerických sankcí proti třetím zemím na vztahy mezi USA a jejich spojenci. Důležitost těchto aspektů se v plné míře projevila především v 90. letech 20. století.

### **REFORMA SANKČNÍ POLITIKY – AMERICKÁ DILEMATA 90. LET 20. STOLETÍ**

Rozpad Sovětského svazu v roce 1991 udělal definitivní tečku nejen za studenou válkou jako takovou, ale i za bipolárním charakterem tehdejšího mezinárodního prostředí. Jedinou světovou supervelmocí zůstaly Spojené státy a na regionální úrovni se začaly prosazovat různé lokální mocnosti. Pro výstižný popis charakteru mezinárodního prostředí formovaného procesem zániku SSSR se začalo prosazovat slovo unimultipolární, jež celkem přesně vystihovalo situaci, v níž jedna ze dvou proti sobě stojících supervelmocí byla nahrazena sice nesrovnatelně vojensky a ekonomicky slabšími, ale za to početnějšími regionálními hegemony.

Na tuto zásadní změnu mezinárodního prostředí musela reagovat i sankční politika Spojených států, neboť sankční strategie a přístupy z dob studené války byly v tomto novém prostředí beznadějně zastaralé a nemohly pružně reagovat na nové potřeby. Pravděpodobně nejviditelněji a nejrychleji se tato změna projevila na povaze sankční legislativy.

**Nejvýznamnější sankční zákony a jejich ekonomický dopad**

|  | <i>Obchodní vztahy</i> | <i>Soukromý obchod</i> | <i>Obchod za účasti vlády</i> | <i>Financování</i> |
|--|------------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------|
| <b>Univerzální sankce velkého rozsahu</b>  |                        |                        |                               |                    |
| • Zákon o obchodu s nepřítelem z roku 1917   | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o účasti v Organizaci spojených národů z roku 1945   | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o hospodářských pravomocích v době mimořádných mezinárodních událostí z roku 1977                              | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o řízení vývozu z roku 1979  | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o kontrole chemických a biologických zbraní a o zamezení jejich používání ve válečných konfliktech z roku 1991 | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o zamezení šíření jaderných zbraní z roku 1994 (tzv. Glennův dodatek)  |                        |                        |                               | X                  |
| <b>Specifické sankce velkého rozsahu</b>   |                        |                        |                               |                    |
| • Zákon o sankcích proti Iráku z roku 1990   |                        | X                      |                               | X                  |
| • Zákon o zákazu šíření zbraní do Íránu a Iráku z roku 1992  |                        | X                      | X                             |                    |
| • Zákon o demokracii na Kubě z roku 1992   | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o svobodné Kubě a demokratické solidaritě z roku 1996 (známý jako Helms-Burtonův zákon)                        | X                      | X                      | X                             | X                  |
| • Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi z roku 1996   | X                      | X                      | X                             | X                  |

**Pramen:** Farmer, Richard D.: The Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce. A CBO Study. Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget Office, March 1999, s. 2. Na internetu k dispozici na <http://www.cbo.gov/ftpdocs/cfm?index=1133&type=1>. A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993–1996. Washington, D.C.: National Association of Manufacturers, March 1997. Na internetu k dispozici na <http://www.usaengage.org/archives/studies/nam.html>

Tabulka, uvádějící přehled nejvýznamnější legislativy, na jejímž základě byly a stále jsou uvalovány americké ekonomické, ale i další sankce pro účely zahraniční politiky USA, dokládá diametrální odlišnost zákonů přijímaných v období studené války a v 90. letech 20. století. Zatímco před posledním desetiletím 20. století měly americké sankční zákony povahu spíše obecnou a mohly být univerzálně uplatněny proti jakémukoli státu, v 90. letech 20. století začal Kongres USA přijímat specifické zákony, vztahující se vždy ke konkrétnímu státu či státům. V 90. letech 20. století tak bylo přijato pět specifických sankčních zákonů, ale pouze dva univerzální, z nichž jeden byl navržen už koncem 80. let.<sup>22</sup>

Tento trend zcela jasně odráží potřebu Američanů pružně a přesně reagovat na změněné mezinárodní prostředí, tj. na jednotlivé „póly“, které by v novém unimultipolárním prostředí ohrožovaly či mohly ohrožovat americké zájmy. Na této potřebě se počátkem 90. let minulého století shodovala většina americké politické reprezentace, což bylo ovlivněno několika faktory. Za prvé, jak vláda, tak i Kongres intenzivně vnímaly potřebu přizpůsobit sankční politiku nové mezinárodněpolitické situaci, a tím ji zefektivnit. Druhým fak-

torem bylo, že zkušenosti amerických politiků s novým typem sankcí byly velmi malé, poněvadž nějakou dobu trvalo, než se pozitivní či negativní účinky sankcí naplno projeví. Za třetí, svou roli hrálo i to, že na počátku 90. let byla u moci republikánská vláda prezidenta George Bushe staršího, která obecně, stejně tak jako její předchůdkyně, považovala hospodářské sankce za významný a účinný nástroj americké zahraniční politiky.

Zejména druhý a třetí faktor byly však postupem času eliminovány. K tomu výrazně přispěl jednak nástup demokratické vlády prezidenta Clintona v roce 1993, ale také to, že se postupně ukazovala pozitiva i negativa nového typu sankcí. Demokrat Clinton sice v žádném případě nebyl zapřisáhlým odpůrcem užívání ekonomických sankcí jako nástroje zahraniční politiky, ale na rozdíl od svých dvou republikánských předchůdců nebyl ani jeho horlivým zastáncem. Když se pak navíc začaly projevovat všechny aspekty nového typu sankcí, začala se americká politická scéna polarizovat podle toho, jaké konkrétní výhody nebo nevýhody jejím jednotlivým aktérům z nové povahy sankcí plynuly. Většina politiků se sice i nadále shodovala na potřebě přizpůsobit sankční politiku nové situaci ve světě, avšak názory na to, jak tohoto cíle má být dosaženo, se značně lišily. Politické střety o charakter nových sankcí lze rozdělit do následujících tří skupin: 1) střety o pravomoci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, 2) střety o povahu a dopad sankcí mezi americkým politickým establishmentem a podnikatelskou sférou, 3) střety o rozsah sankcí mezi USA a třetími státy, zejména strategickými spojenci USA.

### Kongres versus prezident

Ústava Spojených států amerických výslovně světuje pravomoc „*regulovat obchod s cizími zeměmi, mezi jednotlivými státy federace a s indiánskými kmeny*“ Kongresu.<sup>23</sup> Avšak ozbrojené konflikty, mezinárodní krize i obě světové války přispěly k tomu, že ve druhé polovině 20. století z důvodů větší operativnosti Kongres celkem pravidelně svou pravomoc regulovat obchod prostřednictvím uvalování sankcí částečně delegoval na moc výkonnou, tedy na prezidenta a na příslušná ministerstva vlády. Např. v roce 1949 vstoupil v platnost Zákon o kontrole vývozu, jenž prezidenta zmocňoval k uvalování vývozních sankcí z důvodů prosazování americké zahraniční politiky, nedostatku některých komodit a posilování národní bezpečnosti.

Takováto delegace pravomocí moci zákonodárné na moc výkonnou byla však vždy časově omezena, neboť americký Kongres si své pravomoci ve vztahu k vládě pečlivě střeží. Proto i platnost Zákona o kontrole vývozu byla vždy poměrně krátká a musela být Kongresem pravidelně obnovována v letech 1951, 1953, 1956, 1958, 1960, 1962 a 1965. V roce 1969 byl tento zákon nahrazen modernějším Zákonem o řízení vývozu, jehož platnost byla Kongresem opět prodlužována v letech 1974, 1977, 1979 a 1985.<sup>24</sup>

Zákon o řízení vývozu společně se Zákonem o hospodářských pravomocích v době mimořádných mezinárodních událostí byl a je legislativou, kterou prezident nejčastěji používá k uvalování hospodářských sankcí ze zahraničněpolitických důvodů.<sup>25</sup> Je mezi nimi však několik podstatných rozdílů. Zákon o řízení vývozu (dále jen ZŘV) umožňuje postihovat porušování sankcí vyššími tresty než Zákon o hospodářských pravomocích v době mimořádných mezinárodních událostí (dále jen ZHP), a proto mají sankce podle něj vyhlášené větší odstrašovací účinek na potenciální porušovatele. ZHP omezuje výši pokuty na 10 000 dolarů, v případě úmyslného porušení na 50 000 dolarů a trest odnětí svobody na 10 let, bylo-li porušení úmyslné. ZŘV umožňuje uložit pokutu 10 000 dolarů, případně 100 000 dolarů, pokud porušení ohrozí národní bezpečnost USA, 250 000 dolarů v případě úmyslného porušení jednotlivcem, 1 000 000 dolarů nebo pětinašobek hodnoty nezákonného vývozu v případě porušení firmou a trest odnětí svobody na 10 let. ZŘV dále kontrolorům dodržování sankcí uděluje policejní pravomoci a postavení veřejných činitelů, zatímco podle ZHP musejí kontroloři o tyto pravomoci žádat, přičemž ne vždy jim jsou uděleny. Na rozdíl od ZHP umožňuje ZŘV prezidentovi omezit jurisdikci amerických federálních soudů, a tak zabránit soudnímu přezkoumání sporných případů.<sup>26</sup>



Z těchto důvodů prezident spíše používal ZŘV, a to až do roku 1985, kdy byl naposledy novelizován. Při této novele totiž američtí zákonodárci zpřísnili podmínky, za nichž může prezident využít delegovaných pravomocí a uvalit ekonomické sankce. Po novele z roku 1985 ZŘV oproti dřívějším verzím nařizoval prezidentovi zvažované sankce konzultovat s Kongresem, přesně stanovit, z jakého důvodu jsou ohroženy národní zájmy USA a je třeba uvalit sankce, a vyhodnotit další dostupné zdroje sankcionované komodity. Tímto krokem Kongres snížil míru na prezidenta delegovaných pravomocí v oblasti regulace obchodu. Po novelizaci z roku 1985 začal prezident využívat spíše ZHP (např. v roce 1986 při uvalení sankcí na Libyi či v roce 1988 při přijetí sankcí proti Panamě), neboť tento zákon byl ohledně projednávání zamýšlených sankcí volnější.<sup>27</sup>

Platnost ZŘV novelizovaného v roce 1985 byla Kongresem opět časově omezena a vypršela v září 1990. V euforii z konce studené války a v souladu s trendem omezování volnosti prezidenta v oblasti regulace obchodu, naznačeným již při novelizaci ZŘV v roce 1985, se v Kongresu nenašel dostatek politické vůle k prodloužení platnosti tohoto zákona, jelikož kongresmani a senátoři se nejprve chtěli dohodnout na celkové reformě zákona a na jeho přizpůsobení nové situaci. V této atmosféře došlo po vypršení platnosti ZŘV k velmi kuriózní události. Tehdejší prezident Bush starší, jenž nechtěl ztratit možnost udržovat sankce již uvalené podle ZŘV, prodloužil jejich platnost prezidentským dekretem vydaným na základě vyhlášení mimořádné události podle ZHP v době mimořádných mezinárodních událostí. Prezident v souladu se ZHP prohlásil vypršení platnosti ZŘV za mimořádnou událost, která představuje „*mimořádnou a zcela výjimečnou hrozbu pro národní bezpečnost, zahraniční politiku a hospodářství Spojených států*“.<sup>28</sup>

Sankční opatření uvalená na základě ZŘV tak mohla pokračovat až do roku 1993, kdy se Kongres, jenž se stále nemohl dohodnout na uzákonění reformy sankční politiky, shodl alespoň na dočasném prodloužení platnosti ZŘV ve znění z roku 1979. Tím byla umožněna kontinuita sankcí zavedených podle ZŘV na základě zákona, nikoli pouze prezidentského dekretu, jenž je předpisem nižší právní síly. Jelikož se ale zákonodárci na reformě sankcí před vypršením platnosti prodlouženého zákona opět neshodli, museli ji v roce 1994 znovu prodloužit. Když v srpnu 1994 skončila platnost druhého prodloužení, shoda zákonodárců na reformě sankční legislativy byla stále v nedohlednu a navíc se nedohodli ani na dalším prodloužení verze zákona z roku 1979. I prezident Clinton dospěl však k závěru, že odstranění sankcí uvalených podle ZŘV by USA připravilo o důležitý nástroj zahraniční politiky a poškodilo americké národní zájmy. Proto sáhl k prostředku, který již jednou použil jeho předchůdce, a prezidentským dekretem číslo 12924, vydaným dne 23. 8. 1994 na základě paragrafu 203 ZHP v době mimořádných mezinárodních událostí, prohlásil vypršení platnosti prodlouženého ZŘV za vážnou hrozbu pro americkou zahraniční politiku, národní bezpečnost a hospodářství. Na základě tohoto aktu pak prodloužil platnost ustanovení ZŘV z roku 1979 ve znění pozdějších předpisů a všech prováděcích právních předpisů.<sup>29</sup> V tomto režimu sankce uvalené podle ZŘV přetrvaly až do 11. 11. 2000, kdy se v obou komorách Kongresu znovu našel dostatečný počet hlasů k odhlasování prodloužení platnosti ZŘV z roku 1979, a to až do 20. 8. 2001.<sup>30</sup>

Tato situace, v níž byl Kongres natolik rozdělen, že se nedokázal shodnout na reformě sankční politiky a zákonů, z nichž vycházela, byla z dlouhodobějšího hlediska pro Kongres neúnosná. Mnozí kongresmani a senátoři namítali, že prodloužováním platnosti ZŘV prezidentskými dekrety se prezident jako hlava výkonné moci „nabourává“ do oblasti pravomocí Ústavou USA přidělených výhradně Kongresu – schvalování zákonů republiky.<sup>31</sup> Tento do značné míry oprávněný pocit zákonodárců vedl k jejich postupně silícímu přesvědčení, že volnost prezidenta v uvalování sankcí je příliš velká a že by Kongres měl své Ústavou dané pravomoci v oblasti přijímání zákonů země a regulace obchodu s cizími státy uchopit pevněji do svých rukou. Prostředkem k tomu se stala právě větší specifčnost a cílenost sankčních zákonů, na nichž se Kongres v průběhu 90. let byl schopen usnést (viz tabulka Nejvýznamnější sankční zákony a jejich ekonomický dopad na s. 50).

Tyto nálady v Kongresu přiměly vládu ke zvýšenému úsilí a lobování za zachování rozsahu dosavadních pravomocí výkonné moci v oblasti sankcí, a dokonce za jejich mírné rozšíření. Za Ministerstvo zahraničních věcí byl prosazováním zájmů vlády v Kongresu pověřen náměstek pro hospodářské, obchodní a zemědělské záležitosti Stuart E. Eizenstat. Ten vypracoval základní strategii a argumenty vlády proti námitkám Kongresu, že volnost jednání prezidenta a vlády v oblasti sankcí je příliš velká. Společně s Williamem C. Ramsayem, státním podtajemníkem pro energii, sankce a obchod se zbožím, a s dalšími představiteli Ministerstva zahraničních věcí pak absolvoval desítky slyšení před nejrůznějšími výbory či pracovními skupinami Kongresu, při nichž se snažili přesvědčit zákonodárce, že celková reforma americké sankční politiky je nutná, ale rozhodně by neměla omezovat pravomoci vlády.

Jejich hlavním argumentem bylo, že prezident jako hlava výkonné moci má „podle Ústavy na starosti zahraniční politiku země“, a tudíž „musí mít nezbytnou flexibilitu, aby mohl přizpůsobit [americkou – pozn. aut.] reakci na různé situace“. <sup>32</sup> Postoj vlády byl podle Eizenstata takový, že hospodářské sankce jsou „cenným nástrojem k vynucování mezinárodních norem a k ochraně [amerických – pozn. aut.] národních zájmů“, zároveň však jsou „nástrojem velmi hrubým, nejsou všelékem a nejsou zadarmo“. Užívají-li se nesprávně, mohou dosažení daných cílů spíše oddalovat a poškozovat americké zájmy. <sup>33</sup>

Ohledně reformy sankční politiky vláda zastávala stanovisko, že by všechna budoucí sankční opatření měla vycházet z tzv. principu vzájemné symetrie. Podle tohoto principu by jak vláda, tak i Kongres uznaly, že se na formování zahraniční politiky USA mají symetricky podílet jak moc výkonná, tak i zákonodárná. Vláda by respektovala právo Kongresu regulovat obchod a Kongres by respektoval právo prezidenta vykonávat americkou zahraniční politiku a upravovat vztahy s cizími státy. Kongresem schvalované sankční zákony by tedy toto rozdělení pravomocí měly odrážet a stanovovat pouze obecné cíle, nikoli přesné postupy. Prezident by jimi měl být zmocněn stanovit potřebná opatření, jimiž by se mělo dosáhnout obecně stanovených cílů. Všechny nově schválené sankční zákony by měly prezidenta zmocňovat k tomu, aby mohl uplatňování sankcí odložit či pozastavit, pokud usoudí, že je to v národním zájmu USA. Kongres by se měl zříci uzákonování povinných či automatických sankcí, a tak v rámci dobré spolupráce moci zákonodárné a výkonné omezit nejen volnost vlády, ale i volnost sebe sama. <sup>34</sup>

Jako příklad kroku správným směrem Eizenstat uváděl pravomoc pozastavit platnost části zákona svěřenou prezidentovi Zákonem o svobodné Kubě a demokratické solidaritě z roku 1996 a pravomoc rozhodnout o uvalení či odložení sankcí udělenou prezidentovi Zákonem o sankcích proti Íránu a Libyi ze stejného roku. Jako příklad špatného přístupu se náměstek zmiňoval o Zákonu o kontrole vývozu zbraní, jehož paragrafy 101 a 102 nařizovaly automatický zákaz poskytování úvěrů, úvěrových záruk a jakékoli finanční pomoci ze strany vládních úvěrových agentur státům, jež oficiálně nepatří mezi státy vlastní jaderné zbraně, a přesto takovou zbraň vyzkoušejí. Eizenstat sice nezpochybňoval, že bránit šíření jaderných zbraní je jedním ze základních cílů americké zahraniční politiky, poukázal však na skutečnost, že aplikace těchto paragrafů na Pákistán poté, kdy jako reakci na indické jaderné zkoušky provedl několik vlastních jaderných testů, by zasáhla převážně chudší Pákistánce a zejména americký zemědělský sektor, který se v té době potýkal s velkými přebytky, neboť by neumožnila poskytnout vládní záruky za úvěry na nákup amerického obilí Pákistánem. <sup>35</sup> V tomto konkrétním případě sice nakonec americkým zemědělcům škoda způsobena nebyla, ale její odvrácení si vyžádalo urychlené schválení Zákonu o usnadnění vývozu zemědělských produktů z roku 1998, jenž vyňal záruky za úvěry na nákup amerických zemědělských produktů ze seznamu automatických sankcí uvalovaných Zákonem o kontrole vývozu zbraní. <sup>36</sup>

Proti takto pojeté reformě sankční politiky se však v Kongresu stavěla většina republikánů. Jejich pravděpodobně nejhlasitějším a nejvlivnějším mluvčím se stal dlouholetý předseda senátního Výboru pro zahraniční vztahy, republikánský senátor ze Severní Ka-

roliny Jesse Helms. Ten zastával názor, že v oblasti sankční politiky Kongres poskytl prezidentovi až příliš mnoho pravomocí, což prezidentu Clintonovi umožňuje obcházet Kongresem schválené sankce. Jako příklad uváděl Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi, jež prezident Clinton slavnostně podepsal v přímém přenosu na CNN, ale pak se jej podle Helmse zdráhal uplatňovat, a Zákon o svobodné Kubě a demokratické solidaritě (jehož spolupředkladatelem byl senátor Helms), který Clinton rovněž za velké pozornosti veřejnosti podepsal krátce po incidentu, v němž Kuba nad mořem sestřelila dvě malá civilní letadla se čtyřmi lidmi na palubě, ale pak podle Helmse dělal vše, aby jej nemusel uplatňovat. Helms, jenž rád používal expresivních výrazů, dokonce neváhal obvinít Clintona, že pokud Kongres stanovil příliš přísné podmínky, za nichž prezident může uvalení sankcí odložit či pozastavit již uvalené sankce, Clinton je ochoten tyto podmínky obejít „zešvindlováním“ skutečnosti.<sup>37</sup>

V 90. letech 20. století bylo v Kongresu předloženo několik návrhů zákonů přímo či nepřímo souvisejících s reformou sankční politiky USA. K nejvýznamnějším z nich patřily návrh zákona o podpoře obchodu, bezpečnosti a lidských práv prostřednictvím reformy sankční politiky (H.R. 1244), návrh zákona o reformě sankční politiky (S. 757), návrh zákona o obnovení oddělení pravomocí (H.R. 2655) a návrh zákona o omezení pravomoci vydávat prezidentské dekrety (H.R. 3131).<sup>38</sup> Poněvadž však v americkém Kongresu je míra stranické disciplíny příslušníků politických stran výrazně menší než např. v Evropě, podařilo se odpůrcům jednotlivých návrhů, spojeným buď s Clintonovou vládou, nebo s jejími republikánskými oponenty v Kongresu, vždy přesvědčit i určitý počet kongresmanů či senátorů z opačného tábora, a proto v průběhu 90. let minulého století nebyl přijat žádný významný a komplexní zákon o reformě sankční politiky.

### Soukromé zájmy versus zahraničněpolitické zájmy

Spory o americké sankce mezi americkým průmyslem a obchodníky na straně jedné a federálními politiky, ať už ve vládě, či v Kongresu na straně druhé se v 90. letech 20. století soustředily především na povahu sankcí a na jejich dopad na americký průmysl a zemědělství. Hlavním argumentem podnikatelů<sup>39</sup> v jejich stížnostech proti sankcím bylo, že USA uvalují příliš mnoho jednostranných sankcí, které mají negativní dopad nejen na zaměstnanost a na výši amerického vývozu, ale které zároveň diskriminují americké firmy ve srovnání se zahraničními firmami, neboť ty mohou s cílovou zemí obchodovat dále a ochotně nahrazují americké firmy, čímž odčerpávají jejich potenciální zisk.

Tyto argumenty vznášely jednotlivé firmy zasažené pro ně negativními dopady sankcí a podnikatelská sdružení USA Engage, prosazující zájmy amerických výrobců, zemědělců a obchodníků.<sup>40</sup> V roce 1997 byly pak potvrzeny nezávislou vědeckou studií washingtonského Ústavu pro mezinárodní hospodářství.

Na základě kombinace metody gravitačního modelu<sup>41</sup> s metodou regresní analýzy minimálních čtverců<sup>42</sup> dospěla tato studie k závěru, že americký vývoz do 26 cílových států byl kvůli americkým hospodářským sankcím v roce 1995 pravděpodobně nižší o 14,942 až 19,031 miliardy dolarů (viz následující tabulka). Za předpokladu, že zboží a služby, které nemohly být vyvezeny do sankcionovaných zemí, nebyly vyvezeny jinam, by tato finanční ztráta znamenala ztrátu 200–260 tisíc pracovních míst v USA. Navíc pravděpodobně šlo o místa ve vývozním sektoru, jež jsou lépe placena než pracovní místa ve zbytku americké ekonomiky. Studie proto na základě porovnání mezd odhaduje, že pracovníci ve výrobní sféře, kteří by si ve vývozním sektoru vydělali více, přišli prací pro nevývozní sektor v roce 1995 o částku pohybující se mezi 800 miliony až 1 miliardou dolarů.<sup>43</sup>

Studie potvrzuje i přesvědčení amerických firem, že cizí společnosti je na zahraničních trzích rády a pohotově zastoupí a převezmou jejich obchody. Na základě kladných zbytků v regresních rovnicích jednotlivých párů států<sup>44</sup> dospívá studie k závěru, že obchodní výměna mezi Belgií, Kanadou, Francií, Německem, Irskem, Itálií, Mexikem, Nizozemskem

**Ztráty americké ekonomiky z vývozu  
neuskutečněného kvůli hospodářským sankcím v roce 1995**  
(v milionech dolarů)

| <i>Cílový stát</i> | <i>Stupeň sankcí<br/>v roce 1995</i> | <i>Skutečný vývoz<br/>v roce 1995</i> | <i>Odhadované snížení<br/>amerického vývozu<br/>(dle koeficientů<br/>pro vývoz OECD)</i> | <i>Odhadované snížení<br/>amerického vývozu<br/>(dle koeficientů<br/>pro americký vývoz)</i> |
|--------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Angola             | S                                    | 260                                   | 128,3  | 551  |
| Barma              | S                                    | 16                                    | 8  | 34   |
| Bulharsko          | M                                    | 132                                   | 36   | 36   |
| Česká rep.         | M                                    | 556                                   | 152  | 152  |
| Čína               | M                                    | 11 749                                | 3 213  | 3 213  |
| Ekvádor            | M                                    | 1 538                                 | 421  | 421  |
| Gambie             | M                                    | 7                                     | 2  | 2  |
| Guatemala          | M                                    | 1 652                                 | 452  | 452  |
| Indie              | M                                    | 3 296                                 | 901  | 901  |
| Indonésie          | M                                    | 3 395                                 | 929  | 929  |
| Irák               | V                                    | –                                     | 1 992  | 1 992  |
| Írán               | V                                    | 238                                   | 842  | 2 526  |
| KLDR               | V                                    | 5                                     | 185  | 185  |
| Kuba               | V                                    | 6                                     | 1 094  | 1 094  |
| Libye              | V                                    | –                                     | 1 513  | 1 513  |
| Maďarsko           | M                                    | 296                                   | 81   | 81   |
| Nigérie            | M                                    | 602                                   | 165  | 165  |
| Pákistán           | S                                    | 935                                   | 461  | 1 983  |
| Peru               | M                                    | 1 775                                 | 485  | 485  |
| Polsko             | M                                    | 776                                   | 212  | 212  |
| Rumunsko           | M                                    | 256                                   | 70   | 70   |
| Rusko              | M                                    | 2 651                                 | 725  | 725  |
| Srbsko a Č. Hora   | V                                    | –                                     | 675  | 675  |
| Súdán              | S                                    | 44                                    | 22   | 93   |
| Sýrie              | S                                    | 223                                   | 110  | 473  |
| Vietnam            | M                                    | 253                                   | 69   | 69   |
| <b>Celkem</b>      | –                                    | –                                     | <b>14 942</b>  | <b>19 031</b>  |

M – sankce malého rozsahu; S – sankce středního rozsahu; V – sankce velkého rozsahu.

*Pramen:* Hufbauer, G. C. – Elliott, K. A. – Cyrus, T. – Winston, E.: US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, s. 14–15. Na internetu k dispozici na <http://www.iie.com/CATALOG/WP/1997/SANCTION/sanctnwp.htm>

a Španělskem na straně jedné a Kubou jako zemí, která je cílem jednostranných amerických sankcí, na straně druhé je mnohem větší, než předpokládá matematický výpočet založený na gravitačním modelu. Studie odhalila podobnou situaci i v případě výše obchodní výměny mezi Austrálií, Kanadou a Německem a Čínou, která je rovněž cílem jednostranných amerických sankcí.<sup>45</sup>

Z řad politického establishmentu se naopak ozývaly opačné názory a argumenty. Již zmíněný předseda Výboru pro zahraniční vztahy amerického Senátu Helms namítal, že odpůrci jednostranných hospodářských sankcí usilují o změnu povahy americké zahraniční politiky z morální na merkantilistickou.<sup>46</sup> Podle něho existují v zahraniční politice v zásadě tři nástroje: diplomacie, sankce a použití síly. Pokud by byla americká zahraniční politika připravena o jednostranné sankce, neměly by USA žádné zbraně v boji proti „*teroristům, těm, kdo šíří zbraně hromadného ničení, a diktátorům, kteří se dopouštějí genocidy*“. USA by pak byly při ovlivňování událostí „*doslova bezbranné, pokud by nechtěly zahájit válku*“.<sup>47</sup> Ekonomické dopady sankcí Helms odhaduje na necelou jednu miliardu dolarů ročně, což v přepočtu na jednoho Američana zhruba odpovídá „*ceně jednoho velkého hamburgeru a hranolek*“. Tato cena je podle něj za morální zahraniční politiku velmi nízká a většina Američanů je ochotna ji platit.<sup>48</sup>

Komplexněji jsou ekonomické argumenty zastánců sankcí nastíněny ve studii Rozpočtového úřadu Kongresu z roku 1999, kterou dostali k dispozici všichni kongresmani a senátoři. Tato studie dospívá k překvapivému závěru, že ekonomický dopad jednostranných amerických sankcí na americké hospodářství jako celek je nižší než dopad mnohostranných sankcí.<sup>49</sup> To proto, že obchodní výměna s cizími státy a investice v nich obecně podporují jejich hospodářský růst a přístup USA na jejich budoucí větší a rozvinutější trh umožní i zvýšení amerického hospodářského růstu. To bude pro americkou ekonomiku pravděpodobně mnohem přínosnější, než by byly krátkodobé zisky z jednotlivých obchodních transakcí jednotlivých firem zapovězené jednostrannými americkými sankcemi. Mnohostranné mezinárodní sankce by naopak znemožnily zemím, na něž byly uvaleny jednostranné americké sankce, financovat svůj hospodářský růst z jiných než amerických zdrojů, čímž by došlo k jeho zpomalení. Pokud by takové sankce „*zpomalily růst v [sankcionovaných – pozn. aut.] zemích, na Spojené státy by to v budoucnu mohlo mít vážný ekonomický dopad*“.<sup>50</sup>

Studie sice uznává, že z hlediska jednotlivých firem (na rozdíl od amerického hospodářství jako celku) mohou být jednostranné sankce horší než mnohostranné, avšak zároveň konstatuje, že američtí výrobci a investoři jsou většinou schopni přeměrovat svůj vývoz či investice do jiných zemí, protože skutečné ztráty způsobené jednostrannými sankcemi jsou nižší, než se na první pohled zdá.<sup>51</sup> V mnoha případech je navíc americký obchod se zeměmi, které se mohou stát cílem amerických jednostranných sankcí, dotován americkými vládními agenturami. Když pak k uvalení sankcí skutečně dojde, mohou být prostředky, které by byly využity jako dotace na obchod s danou zemí, uspořeny či investovány jinam, což rovněž snižuje negativní ekonomický dopad jednostranných sankcí.<sup>52</sup>

Tato dichotomie v pohledu na prospěšnost či škodlivost amerických jednostranných sankcí byla pro 90. léta 20. století příznačná, neboť zastánci obou názorů většinou dokázali své postoje podepřít i ekonomickými argumenty. Z pohledu federálních orgánů tedy jednostranné hospodářské sankce zůstaly důležitým, přínosným a do značné míry nepostradatelným nástrojem zahraniční politiky USA, poněvadž i nejvyšší odhady hospodářských ztrát způsobených jednostrannými sankcemi, které odpůrci jednostranných sankcí používali ve svém tažení proti nim, byly z hlediska federální vlády a Kongresu pro hospodářství USA zanedbatelné.<sup>53</sup>

Firmám, zemědělcům a vývozcům naproti tomu zůstávaly jednostranné hospodářské sankce uvalované ze zahraničněpolitických důvodů trnem v oku, jelikož v jejich důsledku přicházeli o odbytiště pro své produkty, což omezovalo jejich možnosti ohledně tvorby nových a udržování existujících pracovních příležitostí.

### **Dopad amerických jednostranných sankcí na vztahy USA s třetími zeměmi**

Konec studené války a rozpad bipolárního světa měl značný vliv i na účinnost jednostranných amerických hospodářských sankcí. Na jedné straně skončila podpora Američany sankcionovaných zemí ze strany východního bloku, což se výrazně projevilo např.



v případě Kuby, kde konec sovětské hospodářské podpory znamenal markantní zvýšení efektivnosti dlouholetých amerických jednostranných sankcí. Na druhou stranu však skončila i do určité míry automatická podpora amerických sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů ze strany spojenců USA. Dne 31. 3. 1994 zanikl CoCom, jenž byl v roce 1996 nahrazen tzv. Wassenaarskou dohodou.<sup>54</sup> Ta sice zahrnuje rovněž některé státy bývalého východního bloku, ale zaměřuje se především na kontrolu vývozu konvenčních zbraní a technologií a zboží, jichž lze využít jak v civilní oblasti, tak i vojensky. O uvalení exportních omezení navíc rozhoduje každý členský stát sám.

Takovýto mechanismus z pohledu USA nestačil, neboť neumožňoval prosazování celého spektra amerických jednostranných sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů a jejich možnou přeměnu na mnohostranné sankce, dodržované i ostatními státy za účelem lepší „*spolupráce v oblasti koordinace reakcí na hrozby společným zájmům*“.<sup>55</sup> Proto USA sáhly k mocnější a účinnější zbrani – k exteritoriálnímu dosahu některých paragrafů svých zákonů. Nejdále v této oblasti zašly Zákon o svobodné Kubě a demokratické solidaritě a Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi z roku 1996 (viz tabulka Nejvýznamnější sankční zákony a jejich ekonomický dopad na s. 50).

Zákon o svobodné Kubě a demokratické solidaritě ve své první části kodifikuje americké jednostranné hospodářské sankce proti Kubě. Ve druhé části specifikuje pomoc, kterou by Kuba mohla od USA získat, pokud by došlo ke změně kubánského politického systému na demokracii. Třetí část zmocňuje osoby, které v současnosti jsou americkými občany a jimž kubánská vláda vyvlastnila majetek, k zahájení občanskoprávního sporu před americkými federálními soudy. Nakládání s vyvlastněným majetkem se prohlašuje za nezákonné a osoby, které s ním takto nezákonně nakládají, mohou být odsouzeny k zaplacení odškodného původnímu vlastníkovu ve výši až trojnásobku hodnoty vyvlastněného majetku. Za nezákonné nakládání s vyvlastněným majetkem se považuje jeho nákup, prodej, převod, distribuce, správa či investice do něj. Čtvrtá část zákona Ministerstvu zahraničních věcí obligatorně ukládá povinnost neudělit vstupní vízum do USA žádnému cizímu státnímu příslušníkovi, jenž nezákonně nakládá s vyvlastněným majetkem, na nějž vznáší nárok americký občan. Neudělení víz se vztahuje i na rodinné příslušníky a osoby jednající ve prospěch takového cizího státního příslušníka. Ministerstvu spravedlnosti pak ukládá vyhostit takového cizího státního příslušníka, pokud již v USA pobývá.<sup>56</sup>

Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi<sup>57</sup> stanovil, že jakákoli investice převyšující 40 milionů dolarů ročně<sup>58</sup> jakékoli právnické či fyzické osoby povede k uvalení hospodářských sankcí na tuto osobu. Prezidentovi zákon ukládá, aby v případě výše zmíněných investic uvalil na investora nejméně dvě sankce ze seznamu sankcí po dobu nejméně dvou let. Uvedený seznam sankcí zahrnuje zákaz podpory americké Vývozní a dovozní banky, neudělování vývozních povolení, zákaz půjček od amerických soukromých bank přesahujících 10 milionů dolarů, je-li investorem banka, zákaz využívání jejích služeb pro prodej vládních obligací a správu státních financí, zákaz přidělování státních zakázek a dovozní omezení.<sup>59</sup>

Oba tyto zákony se vztahují nejen na americké občany a firmy provádějící zakázané aktivity v daných zemích, nýbrž i na občany a firmy jakýchkoli třetích zemí. Proto mohou postihovat aktivity neamerických firem či občanů prováděné mimo americké území a bez přímé souvislosti s americkými subjekty. Tento jejich exteritoriální dosah vyvolal značnou kritiku. Kanada, Mexiko a některé členské státy Evropské unie (EU) přijaly jako reakci na uvedené americké zákony svou vlastní legislativu zakazující jejich firmám dodržovat americké sankce. EU navíc předložila případ Zákona o svobodné Kubě a demokratické solidaritě Světové obchodní organizaci (WTO). Tam se USA bránily tvrzením, že nejde o obchodní záležitost, ale o věc týkající se národní bezpečnosti USA a že zákon nemá exteritoriální dosah, neboť z něj vyplývající sankce se nebudou uplatňovat ve třetích zemích, nýbrž jen v USA.<sup>60</sup>

Podobné argumenty používal i Stuart E. Eizenstat při slyšeních v Kongresu týkajících se Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi. Írán a jeho chování označil za „největší hrozbu americkým politickým a bezpečnostním zájmům“ a vyjádřil „velkou frustraci“ nad tím, že někteří američtí spojenci nesdílejí potřebu USA donutit Írán ke změně chování. Spojené státy podle něj nejsou ochotny normalizovat vztahy s Íránem a zastávají názor, že by tak neměli činit ani jejich spojenci. Americká vláda podpořila tedy přijetí Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi, ale až poté, co selhalo její mnohaleté úsilí o dosažení dohody o společném postupu s americkými spojenci.<sup>61</sup>

Spor mezi USA a jejich spojenci o ex-territoriální působnost těchto dvou amerických zákonů nakonec skončil kompromisem. Zákon o svobodné Kubě a demokratické solidaritě umožňoval prezidentovi odložit platnost třetí části, nebo pozastavit v ní obsažené právo zahajovat občanskoprávní spory, pokud se domnívá, že je to v americkém národním zájmu nebo že to přispěje k rozvoji demokracie na Kubě. Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi zase dává prezidentovi právo odložit uvalení sankcí, je-li to v americkém národním zájmu. Prezident Clinton těchto možností využil a nechal sice třetí část Zákona o svobodné Kubě a demokratické solidaritě vejít v platnost, nicméně pozastavil právo amerických občanů zahajovat občanskoprávní spory podle tohoto zákona. Kromě toho dne 11. 4. 1997 Clintonova vláda vyjednala s Evropskou unií memorandum o porozumění ohledně těchto dvou zákonů, a proto EU pozastavila projednávání svých stížností v rámci Světové obchodní organizace. Memorandum o porozumění si EU vykládala tak, že Američané nebudou ani jeden zákon uplatňovat na evropské firmy a již udělené výjimky zůstanou v platnosti, případně budou uděleny další. Pokud by se tak nestalo, hrozila Evropská komise obnovením projednávání věci v rámci Světové obchodní organizace.<sup>62</sup>

Americká vláda takovýto výklad formálně odmítala. Stuart E. Eizenstat např. v Kongresu tvrdil, že EU se domnívá, že „*existující spolupráce na základě různých [mezinárodních – pozn. aut.] dohod, jako je Wassenaarská dohoda... a dohoda o režimu kontroly raketových technologií, nebo v rámci Skupiny dodavatelů jaderných technologií či na základě pokračujícího úsilí [EU – pozn. aut.] v boji proti mezinárodnímu terorismu poskytuje americké vládě dostatečný důvod k udělení výjimek pro celé státy*“. Americká vláda však podle něj tento názor nesdílí a zmíněnou spolupráci sice neodmítá, avšak nepovažuje ji za dostatečnou a pro udělení celostátních výjimek bude od EU vyžadovat více.<sup>63</sup> V praxi však americká vláda evropským i jiným<sup>64</sup> státům obecné výjimky udělovala, a to i v těch případech, jež byly z jejího pohledu sporné. Takovým případem byla např. investice francouzské firmy Total do íránského ložiska zemního plynu South Pars v hodnotě 2 miliard dolarů oznámená v září 1997. Investice měla podporu francouzské vlády a podílely se na ní ruská společnost Gazprom a malajsijská firma Petronas. Pokud by americká vláda za tuto investici uvalila na Total a spolupracující firmy sankce podle Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi, hrozila by vážná roztržka s EU a hlavně obnovení sporu v rámci Světové obchodní organizace.<sup>65</sup> Proto vláda USA sice investiční záměr Totalu důkladně analyzovala a ministryně zahraničních věcí Madelaine Albrightová rozhodla, že „*na investice firm Total, Gazprom a Petronas se Zákon o sankcích proti Íránu a Libyi vztahuje*“, ale nakonec vzhledem k „*výrazné a zvýšené mnohostranné spolupráci USA s Evropskou unií a s Ruskem v úsilí o dosažení hlavního cíle zákona – bránění Íránu ve vývoji zbraní hromadného ničení a v podpoře terorismu – ministryně Albrightová rozhodla, že je v národním zájmu Spojených států sankce na tyto tři firmy neuvolat*“.<sup>66</sup>

\* \* \*

## PŘÍČINY REFORMY

Od klasických obchodních embarg, používaných zejména v první polovině 20. století a postihujících cílové země jako celek, se americká sankční politika začala v důsledku působení zahraničněpolitických i vnitropolitických faktorů postupně odklánět.

Zvláště od 70. let 20. století, kdy paletu cílů amerických hospodářských sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů rozšířilo dodržování lidských práv ve světě, začínají tvůrci americké sankční politiky hledat způsob zjemnění sankčních mechanismů tak, aby jimi bylo možné postihnout nikoli jen celý cílový stát, ale v případě potřeby pouze vybrané vrstvy a skupiny obyvatel, a to obvykle ty, jež byly propojeny s vládnoucí elitou cílového státu. Tento trend vývoje americké sankční politiky je dlouhodobého charakteru. Se stupňující se intenzitou pokračoval i v průběhu 80. a 90. let 20. století a lze v něm spatřovat též kořeny současné etapy rozvoje nástrojů americké sankční politiky, jimiž lze postihnout nejen určité skupiny obyvatel v rámci cílového státu, ale dokonce i jednotlivé členy vládnoucí či hospodářské elity daného státu.

S postupným kvalitativním zdokonalováním nástrojů sankční politiky USA v 80. a zejména pak v 90. letech 20. století se však začaly dostávat do popředí některé pro Spojené státy nepříznivé aspekty. V 80. letech šlo především o dopad hospodářských sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů na vztahy USA s jejich nejbližšími spojenci. Po radikální proměně mezinárodního prostředí, způsobené koncem studené války a zánikem Sovětského svazu, došlo navíc v 90. letech k hypertrofickému nárůstu případů, v nichž USA uvalily hospodářské sankce ze zahraničněpolitických důvodů. Tento nárůst způsobil mj. výrazné zvýšení aktivity odpůrců uvalování ekonomických sankcí ze zahraničněpolitických důvodů, a to obzvláště mezi americkými zemědělci a průmyslovými podniky, jimž hypertrofie sankcí značně omezovala možnosti obchodu a snižovala zisky.

V 90. letech 20. století začaly Spojené státy také rozvíjet koncept exteritoriálních sankcí, jehož podstatou byla snaha přimět třetí země k dodržování amerických ekonomických sankcí uvalených na určitý cílový stát a jehož prvopočátky lze vysledovat již v první polovině 80. let.

Především tyto faktory – nepříznivé dopady sankcí na americký podnikatelský sektor zevnitř a nevole třetích států, mnohdy amerických spojenců, nechat se nutit k dodržování Spojenými státy uvalených jednostranných sankcí zvenčí –, jakož i potřeba vnést do uvalování amerických hospodářských sankcí nějaký řád bezprostředně způsobily nutnost reformovat americkou sankční politiku.

### **VÝSLEDKY REFORMNÍHO ÚSILÍ**

Devadesátá léta 20. století lze tedy označit za první a pravděpodobně nejobtížnější fázi reformy americké sankční politiky, která z formálně právního hlediska nebyla příliš plodná. Návrhů reformních zákonů bylo sice předloženo poměrně dost, avšak na žádném z nich se američtí federální politici neshodli. Úspěch jejich reformních snah byl tedy omezen v podstatě pouze na zavedení některých nových a cílenějších sankčních metod ve specifických sankčních zákonech, přijímaných v tomto období vždy proti konkrétnímu cílovému státu.

Systematičtějších výsledků bylo dosaženo až na přelomu 20. a 21. století. Dne 28. října 2000 vstoupil v platnost Zákon o zemědělství, rozvoji venkova, správě potravin a léčiv a rozpočtu některých agentur.<sup>67</sup> Devátá část tohoto zákona, jež nese název Zákon o reformě obchodních sankcí a podpoře vývozu, je pravděpodobně nejvýznamnější a nej-systematičtější úspěchem dosaženým v oblasti reformy sankční politiky. Tento zákon sice obsahuje několik specifických ustanovení, týkajících se výhradně některých sankcionovaných států, avšak zároveň obsahuje i univerzální ustanovení, na něž bude možné v budoucnu navázat. V paragrafu 902 zákon definuje dva typy jednostranných amerických sankcí: jednostranné zemědělské sankce a jednostranné medicínské sankce uvalované ze zahraničněpolitických důvodů či z důvodů národní bezpečnosti. Paragraf 903 tohoto zákona zakazuje prezidentovi uvalovat výše zmíněné jednostranné sankce bez souhlasu Kongresu ve formě společného usnesení obou komor s platností zákona a zároveň prezidentovi ukládá ukončit všechny jednostranné zemědělské a medicínské sankce, které jsou v platnosti ke dni účinnosti tohoto zákona. Paragraf 905 zavádí to, po čem odpůrci ame-

rických jednostranných sankcí dlouho volali – automatické ukončování sankcí po určité době. Tato doba byla v zákoně nastavena na dva roky a může být prodloužena opět jen se souhlasem Kongresu.<sup>68</sup>

Dalším důležitým výsledkem diskuzí a sporů o reformu americké sankční politiky byl Zákon o prodloužení platnosti Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi, jenž vstoupil v platnost dne 3. 8. 2001. Tento zákon prodlužuje platnost Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi do roku 2006 a snižuje hranici pro investice do libyjského ropného průmyslu podléhající sankcím ze 40 milionů dolarů na 20 milionů. Především však stanoví prezidentovi povinnost pravidelně předkládat Kongresu zprávu o efektivnosti sankcí v dosahování zahraničněpolitických cílů, o humanitárním dopadu na sankcionované státy, o dopadu sankcí na hospodářské a zahraničněpolitické zájmy USA, na americkou ekonomiku a na vztahy USA se spojenci.<sup>69</sup>

Tyto dva zákony, kodifikující důležité kroky v oblasti reformy amerických hospodářských sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů, mohou být radikálními odpůrci sankcí považovány za nedostatečný pokrok, neboť první z nich je sice univerzální, ale vztahuje se pouze na zemědělské a medicínské sankce a druhý sice stanoví povinnost předkládat zprávy o účinnosti a dopadu sankcí, ale pouze v rámci Zákona o sankcích proti Íránu a Libyi. Po desetiletí plném sporů o podobu a rozsah reformy sankční politiky je však nepopíratelným faktem, že průsečík existující politické shody dosud neumožnil přijetí žádných radikálnějších opatření, a proto lze reformní opatření zavedená těmito zákony pokládat za poměrně dobrý začátek, na něž bude možné a pravděpodobně též nutné v budoucnu navázat. Na základě dosavadní logiky vývoje diskuzí a sporů o reformu sankční politiky se dá usuzovat, že Kongres, který z desetiletí reformních diskuzí vyšel oproti vládě a prezidentovi posílen, bude i nadále ochoten naslouchat hlasům kritizujícím záporný dopad jednostranných sankcí na americké zemědělství a firmy, a proto prezidentovi uloží předkládat zprávy o účinnosti a dopadu takových sankcí na americké hospodářství a na vztahy se spojenci univerzálně u všech jednostranných sankcí. Je též pravděpodobné, že bude dále omezena pravomoc prezidenta uvalovat jednostranné hospodářské sankce bez souhlasu Kongresu.

Přitom je nerealistické očekávat, že by se USA vzdaly jednostranných hospodářských sankcí uvalovaných ze zahraničněpolitických důvodů úplně, neboť z federálního hlediska jde o poměrně levný a snadno použitelný nástroj americké zahraniční politiky. Dichotomie v pohledu na užívání tohoto nástroje ze strany federálních orgánů a soukromých firem tedy bude pokračovat.

Zároveň je však pravděpodobné, že ze strany USA bude vyvíjeno úsilí k prosazování amerických zájmů pomocí sankcí se širší mezinárodní podporou. Toho lze dosáhnout pomocí tradičních diplomatických vyjednávání, ať už v rámci mezinárodních fór typu OSN, nebo v rámci dvoustranných mezistátních jednání. Pokud však tyto tradiční diplomatické prostředky selžou, či se USA nebudou zdát dostatečně pružné a účinné, Spojené státy nebudou váhat a zvolí řešení, jež k multilateralizaci svých jednostranných sankcí s oblibou využívaly v 90. letech 20. století – exteritoriální dosah svých sankčních zákonů, s jehož pomocí vztáhnou tresty za porušování svých jednostranných sankcí i na zahraniční entity, a tak se je budou snažit přimět dodržovat americké sankce.

Tyto sankční zákony, které v průběhu posledního desetiletí 20. století měly převážně specifickou povahu, si tuto povahu pravděpodobně zachovají i v dohledné budoucnosti, poněvadž si to vyžádá rozmanitost hrozeb americkým zahraničněpolitickým zájmům, která se po skončení studené války znatelně rozšířila, případný nárůst sankcí proti nestátním aktérům po 11. 9. 2001, jakož i zřetelná snaha Kongresu podržet si významný vliv na formování americké sankční politiky.

<sup>1</sup> Eizenstat, Stuart E.: Remarks before the U.S. House of Representatives Ways and Means Trade Subcommittee. Washington, D.C., October 23, 1997, s. 2. Na internetu k dispozici na [http://www.state.gov/www/issues/economic/econ\\_sanctions.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/econ_sanctions.html) (údaje zahrnují pouze sankce uvalené federálními orgány).

- <sup>2</sup> Viz Powaski, Ronald E.: *The Cold War. The United States and the Soviet Union 1917–1991*. New York: Oxford University Press, 1998, s. 10. Viz též bod 6 Wilsonova dokumentu Fourteen Points.
- <sup>3</sup> Viz tamtéž, s. 14.
- <sup>4</sup> Zejména po vojenské okupaci Mandžuska v roce 1931.
- <sup>5</sup> Např. zločiny japonských vojsk na čínském území či tzv. plán na vytvoření sféry větší východoasijské prosperity.
- <sup>6</sup> Viz Maechling, Charles: Pearl Harbor, 1941. *The First Energy War*. *Foreign Service Journal*, August 1979, s. 11. Cit. dle Boudreau, Donald G.: *Economic Sanctions and Military Force in the Twenty-First Century*. *European Security*, Vol. 6, No. 2 (Summer 1997), s. 37.
- <sup>7</sup> Viz Boudreau, Donald G.: *Economic Sanctions and Military Force in the Twenty-First Century*. *European Security*, Vol. 6, No. 2 (Summer 1997), s. 36.
- <sup>8</sup> Viz Baldwin, David A.: *Economic Statecraft*. Princeton: PUP, 1985, s. 371. Cit. dle Boudreau, Donald G.: cit. dílo, s. 36.
- <sup>9</sup> Viz Boudreau, Donald G.: cit. dílo, s. 29.
- <sup>10</sup> Viz Volenec, Otakar: *Mezinárodně politický slovník*. Praha: Mladá fronta, 1987, s. 20–21.
- <sup>11</sup> Viz tamtéž, s. 21.
- <sup>12</sup> Viz Powaski, Ronald E.: cit. dílo, s. 184.
- <sup>13</sup> Viz tamtéž, s. 190.
- <sup>14</sup> Paragraf 402 tohoto zákona.
- <sup>15</sup> Viz Powaski, Ronald E.: cit. dílo, s. 242.
- <sup>16</sup> Krátce před volbami do Kongresu američtí zemědělci zdůrazňovali, že by nepodepsáním dohody se SSSR kvůli ekonomickým sankcím byli připraveni o významnou část svého příjmu.
- <sup>17</sup> Viz Powaski, Ronald E.: cit. dílo, s. 243–244.
- <sup>18</sup> Viz Boudreau, Donald G.: cit. dílo, s. 30.
- <sup>19</sup> Podrobnější popis situace v Ugandě viz Tostensen, Arne – Bull, Beate: *Are Smart Sanctions Feasible?* *World Politics*, No. 54 (April 2002), s. 379.
- <sup>20</sup> Viz Powaski, Ronald E.: cit. dílo, s. 151.
- <sup>21</sup> Jde o Zákon o boji proti apartheidu z roku 1986.
- <sup>22</sup> Jde o Zákon o kontrole chemických a biologických zbraní a o zamezení jejich používání ve válečných konfliktech.
- <sup>23</sup> Článek I, oddíl 8 Ústavy Spojených států amerických.
- <sup>24</sup> Viz Fergusson, Ian E. et al.: *Export Administration Act of 1979 Reauthorization*. Congressional Research Service Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, March 11, 2002, s. 3. Na internetu k dispozici na <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-RL30169.pdf>
- <sup>25</sup> Viz Gavin, Joseph G.: *Economic Sanctions: Foreign Policy Levers or Signals?* Washington, D.C.: Cato Institute, November 7, 1989, s. 8. Na internetu k dispozici na <http://www.cato.org/pubs/pas/pa124.html>
- <sup>26</sup> Viz Fergusson, Ian E. et al.: cit. dílo, s. 26–27.
- <sup>27</sup> Viz Gavin, Joseph G.: cit. dílo, s. 8.
- <sup>28</sup> Fergusson, Ian E. et al.: cit. dílo, s. 26.
- <sup>29</sup> Viz Executive Order 12924, August 19, 1994, *Federal Register*: Vol. 59, No. 162, Title 3. Na internetu k dispozici na [http://www.archives.gov/federal\\_register/executive\\_orders/pdf/12924.pdf](http://www.archives.gov/federal_register/executive_orders/pdf/12924.pdf)
- <sup>30</sup> Viz Fergusson, Ian E. et al.: cit. dílo, s. 26.
- <sup>31</sup> Viz článek I Ústavy Spojených států amerických.
- <sup>32</sup> Eizenstat, Stuart E.: cit. dílo, s. 6.
- <sup>33</sup> Eizenstat, Stuart E.: *Testimony before the Senate Foreign Relations Committee*. Washington, D.C., July 1, 1999, s. 1. Na internetu k dispozici na [http://www.state.gov/www/issues/economic/econ\\_sanctions.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/econ_sanctions.html)
- <sup>34</sup> Viz tamtéž, s. 3–4.
- <sup>35</sup> Viz tamtéž, s. 2–4.
- <sup>36</sup> Prezident Clinton byl podle Zákona o kontrole vývozu zbraní (22 U.S.C. 2799aa–1(b)(2)(D)) nucen uvalit sankce, včetně zákazu poskytování úvěrových záruk, na Indii rozhodnutím č. 98–22 ze dne 13. 5. 1998, a to dva dny po zahájení indických jaderných zkoušek, a na Pákistán rozhodnutím č. 98–25 ze dne 30. 5. 1998, rovněž dva dny po zahájení pákistánských jaderných testů.
- <sup>37</sup> Viz Helms, Jesse: *What Sanctions Epidemic? U.S. Business' Curious Crusade*. *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 1 (January/February 1999), s. 6.
- <sup>38</sup> Viz Rennack, Dianne E.: *Economic Sanctions: Legislation in the 106<sup>th</sup> Congress*. Congressional Research Service Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, December 15, 2000, s. 4. Na internetu k dispozici na <http://cnie.org/NLE/CRSreports/international/inter-21.cfm>
- <sup>39</sup> Viz např. *A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993–1996*. Washington, D.C.: National Association of Manufacturers, March 1997.
- <sup>40</sup> Viz <http://www.usaengage.org>
- <sup>41</sup> Podrobný popis této ekonomické metody viz Hufbauer, G. C. – Elliott, K. A. – Cyrus, T. – Winston, E.: *US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, s. 2–4.



## KONZULTACE: AMERICKÉ SANKCE

- <sup>42</sup> Podrobný popis této ekonomické metody viz Shim, J. K. – Siegel, J. G.: *Dictionary of Economics*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1995, hesla „least-squares regression“ a „ordinary least squares“.
- <sup>43</sup> Viz Hufbauer, G. C. – Elliott, K. A. – Cyrus, T. – Winston, E.: cit. dílo, s. 7.
- <sup>44</sup> Kladné zbytky ukazují, že skutečná obchodní výměna mezi dvěma státy, z nichž jeden je cílem amerických jednostranných sankcí a druhý obchodně významným rozvinutým státem, je vyšší než vypočítaná standardní hodnota.
- <sup>45</sup> Viz Hufbauer, G. C. – Elliott, K. A. – Cyrus, T. – Winston, E.: cit. dílo, s. 6.
- <sup>46</sup> Viz Helms, Jesse: cit. dílo, s. 4.
- <sup>47</sup> Tamtéž, s. 5.
- <sup>48</sup> Viz tamtéž, s. 7.
- <sup>49</sup> Viz Farmer, Richard D.: *The Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce. A CBO Study*. Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget Office, March 1999, s. 37.
- <sup>50</sup> Tamtéž, s. 31–32.
- <sup>51</sup> Viz tamtéž, s. 33–34.
- <sup>52</sup> Viz tamtéž, s. 32.
- <sup>53</sup> Např. studie Rozpočtového úřadu Kongresu konstatuje, že odhady ztrát na vývozu zboží (19 miliard dolarů) a na národním důchodu (1 miliarda dolarů) uváděné ve studii Ústavu pro mezinárodní hospodářství jsou „v porovnání s celkovým národním důchodem (v roce 1997 přes 6,6 bilionu dolarů) a celkovým vývozem zboží (v roce 1997 téměř 700 miliard dolarů) velmi malé“. – Farmer, Richard D.: cit. dílo, s. XII.
- <sup>54</sup> Viz <http://www.wassenaar.org/welcomepage.html>
- <sup>55</sup> Eizenstat, Stuart E.: Remarks before the North American Committee of the National Policy Association, Washington, D.C.: January 7, 1998, s. 2. Na internetu k dispozici na [http://www.state.gov/www/issues/economic/econ\\_sanctions.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/econ_sanctions.html)
- <sup>56</sup> Viz Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (Title 22, Sec. 6021–6091 U.S.C., Pub. L. 104–114). Na internetu k dispozici na <http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/statutes/libertad.pdf>
- <sup>57</sup> Historie přijímání tohoto zákona viz Clawson, Patrick: Iran. In: Haas, Richard N. (ed.): *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations, 1998, s. 87–88.
- <sup>58</sup> V případě Íránu mezní hodnota investice následně poklesla na 20 milionů dolarů ročně. V případě Libye poklesla na 20 milionů dolarů ročně až v roce 2001.
- <sup>59</sup> Viz Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (50 U.S.C. 1701 note; 110 Stat. 1541, Pub. L. 104–172). Na internetu k dispozici na [http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/Title\\_50.DOC](http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/Title_50.DOC)
- <sup>60</sup> Viz Purcell, Susan K.: Cuba. In: Haas, Richard N. (ed.): cit. dílo, s. 49.
- <sup>61</sup> Viz Eizenstat, Stuart E.: Remarks before the U.S. House of Representatives Ways and Means Trade Subcommittee, cit. dílo, s. 6.
- <sup>62</sup> Viz Clawson, Patrick: cit. dílo, s. 91.
- <sup>63</sup> Eizenstat, Stuart E.: Remarks before the U.S. House of Representatives Ways and Means Trade Subcommittee, cit. dílo, s. 7.
- <sup>64</sup> Z neevropských států lze uvést příklad Turecka, jehož firmy nebyly americkou vládou v červenci 1997 sankcionovány za účast na výstavbě plynovodu, který se napojoval na plynovod v Íránu. Viz Clawson, Patrick: cit. dílo, s. 89.
- <sup>65</sup> Viz tamtéž, s. 92.
- <sup>66</sup> Fact Sheet on Cooperation on Non-Proliferation and Counterterrorism. Washington, D.C., The White House, Office of the Spokesperson, May 18, 1998. Na internetu k dispozici na <http://www.acronym.org.uk/26ilsa.htm>
- <sup>67</sup> Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriation Act (Pub. L. 106–387).
- <sup>68</sup> Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act. Na internetu k dispozici na [http://www.giraldilla.com/agg\\_app\\_title\\_ix\\_on\\_cuba.htm](http://www.giraldilla.com/agg_app_title_ix_on_cuba.htm)
- <sup>69</sup> Viz ILSA Extension Act of 2001. Na internetu k dispozici na <http://www.aipac.org/documents/ilsa2001.pdf>

## Literatura

- A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993–1996. Washington, D.C.: National Association of Manufacturers, March 1997.
- Boudreau, Donald G.: *Economic Sanctions and Military Force in the Twenty-First Century*. *European Security*, Vol. 6, No. 2 (Summer 1997).
- Clawson, Patrick: Iran. In: Haas, Richard N. (ed.): *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations, 1998.
- Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (Title 22, Sec. 6021–6091 U.S.C., Pub. L. 104–114). Na internetu k dispozici na <http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/statutes/libertad.pdf>
- Eizenstat, Stuart E.: Remarks before the U.S. House of Representatives Ways and Means Trade Subcommittee. Washington, D.C., October 23, 1997. Na internetu k dispozici na [http://www.state.gov/www/issues/economic/econ\\_sanctions.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/econ_sanctions.html)

- Eizenstat, Stuart E.: Testimony before the Senate Foreign Relations Committee. Washington, D.C., July 1, 1999. Na internetu k dispozici na [http://www.state.gov/www/issues/economic/econ\\_sanctions.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/econ_sanctions.html)
- Executive Order 12924, August 19, 1994, Federal Register: Vol. 59, No. 162, Title 3. Na internetu k dispozici na [http://www.archives.gov/federal\\_register/executive\\_orders/pdf/12924.pdf](http://www.archives.gov/federal_register/executive_orders/pdf/12924.pdf)
- Fact Sheet on Cooperation on Non-Proliferation and Counterterrorism. Washington, D.C., The White House, Office of the Spokesperson, May 18, 1998. Na internetu k dispozici na <http://www.acronym.org.uk/26ilsa.htm>
- Farmer, Richard D.: The Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce. A CBO Study. Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget Office, March 1999.
- Fergusson, Ian E. et al.: Export Administration Act of 1979 Reauthorization. Congressional Research Service Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, March 11, 2002. Na internetu k dispozici na <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-RL30169.pdf>
- Gavin, Joseph G.: Economic Sanctions: Foreign Policy Levers or Signals? Washington, D.C.: Cato Institute, November 7, 1989. Na internetu k dispozici na <http://www.cato.org/pubs/pas/pa124.html>
- Helms, Jesse: What Sanctions Epidemic? U.S. Business' Curious Crusade. Foreign Affairs, Vol. 78, No. 1 (January/February 1999).
- Hufbauer, G. C. – Elliott, K. A. – Cyrus, T. – Winston, E.: US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- ILSA Extension Act of 2001. Na internetu k dispozici na <http://www.aipac.org/documents/ilsa2001.pdf>
- Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (50 U.S.C. 1701 note; 110 Stat. 1541, Pub. L. 104–172). Na internetu k dispozici na [http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/Title\\_50.DOC](http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/Title_50.DOC)
- Powaski, Ronald E.: The Cold War. The United States and the Soviet Union 1917–1991. New York: Oxford University Press, 1998.
- Purcel, Susan K.: Cuba. In: Haas, Richard N. (ed.): Economic Sanctions and American Diplomacy. New York: Council on Foreign Relations, 1998.
- Rennack, Dianne E.: Economic Sanctions: Legislation in the 106<sup>th</sup> Congress. Congressional Research Service Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, December 15, 2000. Na internetu k dispozici na <http://cnie.org/NLE/CRSreports/international/inter-21.cfm>
- Shim, J. K. – Siegel, J. G.: Dictionary of Economics. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1995.
- Tostensen, Arne – Bull, Beate: Are Smart Sanctions Feasible? World Politics, No. 54 (April 2002).
- Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act. Na internetu k dispozici na [http://www.giraldilla.com/agg\\_app\\_title\\_ix\\_on\\_cuba.htm](http://www.giraldilla.com/agg_app_title_ix_on_cuba.htm)
- Volenec, Otakar: Mezinárodně politický slovník. Praha: Mladá fronta, 1987.