

---

# Reformní procesy uvnitř OSN

*Karel Kovanda*

Na úvod je nutné uvést, že následující stať nevyjadřuje nutně postoje české vlády, ale že jde o mé osobní názory. Jsou výsledkem mých úvah v průběhu mého více než tříletého působení jakožto český stálý představitel v OSN. Během této doby pracovala má delegace po dva roky v Radě bezpečnosti OSN, v lednu 1996 jsem byl zvolen místopředsedou Hospodářské a sociální rady a byl jsem aktivní v několika z pracovních skupin zabývajících se reformou OSN. Následující stať je spíše úvahou bývalého akademika, někdejšího politologa, tzn. člověka nevybaveného posledními teoriemi a hantýrkou, než diplomata. A proto se obávám, že některé poznámky mohou být nediplomaticky ostré.

## Reforma poháněná posláním

K věci samé. V roce 1996 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci 50/227. Předložila ji Venezuela a obsahovala řadu návrhů na „restrukturalizaci a znovuoživení“ OSN v hospodářské a sociální oblasti. Příklad této rezoluce mi poslouží jako výchozí bod pro zkoumání toho, co se děje v reformě OSN, co a jak se může udělat a kde jsou některé překážky.

Dovolte mi však nejdříve odbočení. V roce 1995, při oslavách 50. výročí podepsání Charty OSN, hovořil prezident Clinton v San Francisku. Zabýval se vizí toho, čím by OSN měla být, a navrhl, aby se zaměřila na to, co dělá nejlépe. Vyzvedl některé takové oblasti a delegace USA od té doby tuto vizi zpřesnila. Dnes USA zastávají názor, že by se OSN měla soustředit na čtyři „klíčové oblasti“ – udržovat mír a bezpečnost, reagovat na naléhavé humanitární potřeby, rozvíjet mezinárodní právní a technické normy a podporovat udržitelný rozvoj. A podle toho by měla vhodným způsobem upravit i svou organizační strukturu.

Důležitou otázkou není, co přesně zvolit a vybrat jako klíčový záměr, ale spíše vlastní zaměření na obsah práce OSN a z něho vyplývající důsledky pro její organizační formu. Obdobný přístup zaujímá rovněž mnoho jiných pozorovatelů, zejména vnějších. Zcela namátkou, a jen proto, že jsem ji četl nedávno – zpráva Stanleyovy nadace hovoří například o „společné vizi“ pro OSN.

Toto je přístup, který často nacházíme v soukromém sektoru. Podnik, který potřebuje reformu, vylepšení a restrukturalizaci, se často snaží identifikovat hlavní důvod své existence, který formuluje jako své poslání. Jakmile si nejvyšší vedení podniku sedne a zamyslí se nad tím, jaké by jeho poslání vlastně mělo být, často se projeví významný rozdíl mezi obvyklým podnikáním (tj. produkty nebo službami po léta vyráběnými nebo poskytovanými více nebo méně automaticky) a posláním podniku. Hotel se může rozhodnout, spíše tradičně, že jeho posláním je poskytovat co nejlepší noční odpočinek svým zákazníkům, ale místo toho se může rozhodnout, že ve skutečnosti chce působit na širším úseku celého odvětví volného času. Firma Xerox, kterou známe všichni jako výrobce kopírek, se například definuje nikoli jako „podnik pro výrobu kopírek“, ale jako „podnik pro dokumenty“.

Definovat a formulovat poslání podniku je v soukromém sektoru nemalý výkon. Často si management na pomoc zve externí konzultanty. Avšak jakmile je poslání jednou identifikováno, vše ostatní následuje samovolně. Jsou stanoveny cíle, pokud jde o zaměření výroby, nákup, odbyt a podobně, definuje se strategie pro jejich splnění, vypracovávají se specifické plány k realizaci těchto strategií. Nic z toho není snadné, ale všechno utváří jed-

notná logika, vycházející právě z formulace poslání podniku. Toto poslání je hnací silou reorganizace společnosti. A dovolte mi tvrdit, že na slova prezidenta Clintona je možné se dívat v tomto světle, je možné se na ně dívat jako na snahu formulovat poslání pro OSN, zahájit reformu OSN, která by byla poháněna jejím posláním.

## Reforma poháněná formou

Jedním z důvodů, proč OSN potřebuje reformovat, je její způsob práce – její zastaralé, toporné a nefunkční metody a praktiky, tucty jejích orgánů, agencí, podvýborů, komisí apod., duplicitní a opakující se agendy (abych to popsal duplicitním a opakujícím se výrazem), její celková organizační struktura, kterou lze nejlépe znázornit „špagetovým grafem“, její záhadné a často iracionální mechanismy financování. Rezoluce 50/227 se pokusila napravit některé z těchto praktik, rozmotat některé z těchto „špaget“. V tomto poměrně rozsáhlém dokumentu nalezneme například paragraf 40, který stanoví, že výroční řádné zasedání Hospodářské a sociální rady OSN bude trvat jen čtyři týdny místo pěti, jak bylo dosud obvyklé, což přinese určité úspory. Paragraf 67 požaduje revizi agendy Hospodářské a sociální rady, včetně toho, aby se neprojednávaly body nezávažné nebo duplicitní, či body projednávané Valným shromážděním OSN.

Zkrátka, ve svých konkrétních doporučeních a ustanoveních se rezoluce 50/227 zaměřuje méně na obsah, méně na to, co by OSN měla dělat, ale více na to, jakým způsobem by měla pracovat, ať už dělá cokoli. Nenavrhuje žádnou alternativní formulaci poslání OSN, a to ani v hospodářské a sociální oblasti, ale spíše se zaměřuje na formu, jakou by měla mít činnost v těchto oblastech. Dovolte mi označit tento přístup jako snahu o reformu poháněnou formou.

## Je reforma poháněná formou opravdu snazší?

Rezoluci 50/227 vypracovala pracovní skupina diplomatů, kteří se obvykle soustřeďují na otázky Druhého výboru Valného shromáždění OSN, případně Hospodářské a sociální rady. Této skupině předsedal velvyslanec Oscar de Rojas, zástupce stálého představitele Venezuely. (Proto též Venezuela rezoluci předkládala.) Nebyla to tedy jedna z pěti pracovních skupin „na vysoké úrovni“, které nyní působí na Valném shromáždění OSN. Dá se říci, že výsledky de Rojasovy skupiny byly skromné. V rezoluci 50/227 není nic radikálního, nic revolučního, nic pronikavého.

Avšak ani ta specifikta, která jsou v rezoluci obsažena, se nebudou uskutečňovat snadno. Uvedu malý příklad – otázku Univerzity OSN (UNU). V současnosti se tento bod objevuje každý rok na pořadu jednání střídavě Valného shromáždění OSN a Hospodářské a sociální rady. Kromě toho předkládá Univerzita OSN zprávy UNESCO a vydává výroční zprávu. Ve své funkci místopředsedy Hospodářské a sociální rady jsem se začal nesměle dotazovat, zda je skutečně nutné, aby se o Univerzitě OSN jednalo v New Yorku každý rok. Nestačilo by, aby byla na pořadu jednání buď Valného shromáždění OSN, anebo Hospodářské a sociální rady, a tedy jen jednou za dva roky? Zatím jsem k tomu konzultace jen zahájil. Problém spočívá v tom, že i nejmenší změna formy (v tomto případě vypuštění jednoho bodu z pořadu jednání Hospodářské a sociální rady, bodu, který je duplicitní s Valným shromážděním OSN) vyžaduje příslušné konzultace. A dosažení konsenzu všech zainteresovaných stran, pokud možno s časovým předstihem, vyžaduje pečlivé, tiché a delikátní diplomatické úsilí v zákulisí, než se příslušný bod může předložit k rozhodnutí.

Posuďme jiný prvek z rezoluce 50/227. Odstavec 71 žádá, aby se prozkoumala „úloha, pracovní metody a vztahy s ostatními útvary“ čtyř orgánů, a sice Komise pro vědu a techniku pro rozvoj, Výboru pro plánování rozvoje, Výboru pro nové a obnovitelné zdroje energie a pro energii pro rozvoj a konečně Výboru pro přírodní zdroje. Objevila se naděje (v konečné formulaci velmi zředená), že by zmíněné čtyři útvary mohly být prostě včleněny do Komise pro udržitelný rozvoj. Toto úsilí by situaci logicky učesalo, ale ve srovnání

se zvyklostmi OSN by to byla prakticky revoluce. Za těch několik let, co pracuji v OSN, si vzpomínám jen na jeden případ, kdy byly útvary sloučeny – šlo o sloučení Zvláštního politického výboru a Čtvrtého výboru během 47. zasedání Valného shromáždění OSN. Na druhé straně si pamatujeme různé odvážné leč marné snahy racionalizovat organizační strukturu OSN, od nezdařeného nordického projektu, který odumřel v roce 1993, po dosud neúspěšné úsilí sloučit INSTRAW (Mezinárodní výzkumný školicí ústav na podporu žen) a UNIFEM (Rozvojový fond OSN pro ženy).

Právě proto má odstavec 71 rezoluce 50/227 větší dosah, než by si nezasvěcený myslel. Jeho uskutečnění však nebude snadné. Během svého řádného zasedání v roce 1996 přijala Hospodářská a sociální rada rezoluci 1996/41, která se mj. zabývá otázkou, jak tento paragraf v praxi realizovat. Jak tedy? Místo, aby skutečně něco rozhodla, jak požadoval původní kanadský návrh, vyžádala si rezoluce, aby generální tajemník zpracoval souhrnný dokument. Kromě toho rozhodla zahájit (!) posuzování těchto funkčních výborů během řádného zasedání Hospodářské a sociální rady v létě roku 1997 a přijmout vlastní rozhodnutí (sjednotí-li se na nějakém) až na podzim roku 1997, tj. právě tak rok a půl poté, co se dohodlo znění paragrafu 71 rezoluce 50/227.

## Pět pracovních skupin

Při podrobnějším zkoumání rezoluce 50/227 dojdeme k následujícímu předběžnému závěru. Formou pohaněný přístup k reformě OSN je velmi obtížný, těžkopádný, pomalý a neefektivní. Vráťím se k tomuto postřehu, až nastíním práci pěti pracovních skupin, které se – v některých případech už několik let – zaměřují na různé jiné aspekty reformy OSN. Některé z nich jsou oficiálně označovány „na vysoké úrovni“; předpokládalo se, že se jejich práce budou účastnit stálí představitelé. Všechny jsou „otevřené“, což znamená, že se jich může účastnit kterákoli země, že členství není volené či jakkoli omezené. V současnosti působí následující pracovní skupiny a logika jejich seřazení sleduje pouze logiku mého výkladu:

- \* k posílení systému OSN,
- \* k finanční reformě,
- \* k rozšíření a reformě Rady bezpečnosti OSN,
- \* k Agendě pro mír,
- \* k Agendě pro rozvoj.

## Posílení systému OSN

Pracovní skupině o posílení systému OSN se často říká Essyho skupina, podle Amary Essyho, předsedy 49. zasedání Valného shromáždění OSN, který doporučil její vytvoření. Byla zřízena rezolucí Valného shromáždění OSN 49/252 a je nejmladší z celého souboru. Uvedl jsem ji jako první proto, že se podobně jako de Rojasova skupina zabývá výlučně záležitostmi formy; není sporu, že v ní jde o reformu pohaněnou formou.

Původním záměrem a snad i nadějí jejích architektů bylo, aby prostudovala rozsáhlou a rychle přibývajícím literaturu o reformě OSN. Snad dokonce doufali, že by na základě této literatury a materiálů vypracovaných jinými pracovními skupinami, které v době jejího vytvoření již pracovaly několik let, mohla na základě konsenzu shrnout „vhodné“ myšlenky a návrhy. Návrhy, že by se vybíráním rozinek z výsledků ostatních skupin mohla Essyho skupina přeměnit v zastřešující pracovní skupinu, však řada zemí rozhodně odmítla. Skupina se vyhnula Skyle, že by zahrnula naprosto všechno v OSN, ale musí se přitom velmi opatrně vyhýbat Charybdě mikrořizení.

Essyho skupina tedy soustředila svou pozornost nikoli na všechno, ale spíše na všechno ostatní. Posbírala z agendy OSN náměty, kterými se ostatní skupiny nezabývaly. Po určité diskuzi se zaměřila na práci Valného shromáždění OSN a Sekretariátu (pokusení mikrořidit

je tu obrovské). Přes značné úsilí obou spolupředsedů skupiny, kteří hráli aktivnější roli, než bývá obvyklé, jsou však její výsledky skrovné a rozhodně ne dalekosáhlé.

Zpráva, kterou tato skupina v roce 1996 předložila Valnému shromáždění OSN o své práci v dokumentu A/50/24, obsahuje přílohu II, která obráží obsah diskuzí. Zvláště zajímavá je ukázka otázek, v nichž skupina dosud nedospěla ke konsenzu. Sahají od „stimulování interaktivnější diskuze mezi Radou bezpečnosti OSN a Valným shromážděním OSN“ po otázku, jak v daném roce znovutevřít bod pořadu Valného shromáždění OSN, až po „radikální“ návrhy spojit První výbor a Zvláštní politický a dekolonizační výbor či po otázku, zda by generální tajemník neměl za určitých okolností mít pravomoc autonomně měnit rozvržení lidských a finančních zdrojů. Je jasné, že tu nejde o žádné světoborné neshody. Z toho ale vyplývá, že tam, kde konsenzu skutečně dosaženo bylo, byly návrhy zmíněné skupiny ještě nesmělejší. Uvedl jsem, že reforma poháněná formou je velmi obtížná, a dosavadní výsledky Essyho skupiny to jen potvrzují.

Ale taková je povaha reforem poháněných formou; jsou vleklé, pomalé, postupují kouskem po kousku. Další rok diskuzí by mohl přinést více výsledků, i když nebudou ani zdaleka tak důsažné, jak předpokládala původní zmocňovací rezoluce. Rovněž nebudou vážně, a už vůbec ne systematicky, posuzovat stohy papíru, jež lidé mimo OSN popsali svými návrhy na její reformu.

## Finanční skupina

Je sice možné diskutovat tom, zda se otevřená skupina „na vysoké úrovni“ zabývající se finanční situací OSN také zaměřuje na formu, na formální aspekty OSN, spíše než na obsah, na poslání OSN, ale já se domnívám, že tomu tak je. Tato skupina byla zřízena koncem roku 1994 (rezolucí 49/143) a pověřena jedním hlavním úkolem – vyvést OSN ze stálé finanční tísně, v níž operuje již několik let. Jedním z důvodů vytvoření této skupiny bylo povýšení diskuze na politickou úroveň, tedy vzít ji z rukou technických kouzelníků Pátého výboru.

Finanční krize OSN je podle mého názoru důsledkem dvou faktorů. Prvním z nich jsou obrovské nedoplatky, zejména ze strany USA, druhým pak současný systém určování příspěvků, považovaný mnoha zeměmi za neodpovídající, dokonce za vysloveně nespravedlivý, a proto snad i za nelegitimní.

V souvislosti se svým vnímáním nepřiměřenosti tohoto systému mají Spojené státy sklon k jednostranným krokům. Navrhují strop 20 % řádného rozpočtu OSN pro každého příspěvatele (zatímco dnes by USA měly platit 25 %) a rozhodly se platit jen 25 % rozpočtu na udržování míru (zatímco by dnes měly platit 31 %). Kromě toho se staví velmi kavalírsky i k těm závazkům, které samy uznávají. Proto jejich nedoplatky dnes převyšují 1,6 mld. USD.

Často se uvádí, že účelem tohoto zadržování příspěvků je přimět OSN k uskutečnění nezbytných reforem. Státní tajemník USA musí čas od času potvrdit, že reformní proces v OSN zdárně pokračuje, než Kongres uvolní další platbu.

Tato metoda vynucování reformy finančním nátlakem je však spojena s několika problémy. Jedním z nich je samotná proveditelnost. Podnik, který prochází radikální finanční restrukturalizací (což se podobá reformě pod nátlakem), je v soukromém sektoru obvyklým jevem. Pokud má podnik potíže, je často vnějšími věřiteli či dalšími zájemci o jeho osud nucen se radikálně změnit, radikálně omezit, neopouchá si prostor pro oblíbené projekty manažerů (pokud nemají žádný jiný smysl), ba ani pro oblíbené manažery. Avšak vhodnost použití těchto metod na vládní, neřkuli na mezivládní úrovni vyvolává řadu otázek. V současnosti lze po chodách OSN slyšet velkou rozmrzelost jak pracovníků Sekretariátu (což nepřekvapuje), tak i delegací, pokud jde o snahy největšího příspěvatele vynutit si reformu finančním nátlakem.

Ani v soukromém sektoru finanční restrukturalizace situaci vždy nevyřeší, a podnik

zbankrotuje. Nechci se zabývat otázkou, co by bankrot znamenal pro OSN a jak žádoucí by byl nebo nebyl. V této souvislosti to není podstatné. Uvedu však jiný moment: Významným rozdílem mezi OSN a soukromým sektorem je schopnost a pružnost v získávání finančních prostředků. OSN je v tomto směru velmi nepružná. Ani pracovní skupina zabývající se finanční reformou se nezabývala otázkou alternativních zdrojů příjmů. Pro úplnost musím dodat, že se touto otázkou zabývala Hospodářská a sociální rada v létě roku 1996, i když jen velmi nesměle, jak vyplývá z rezoluce 1996/48. (Uhodli jste: Hlavním opatřením bylo požádat generálního tajemníka o zprávu.)

Přístup USA se i v dalším bodě setkává se skepticismem. Předpokládejme, že hlavním motivem neplacení příspěvků ze strany USA je skutečně vynucení reformem, že tedy nemá nic společného s vnitropolitickou agendou USA. Naskýtá se otázka: I kdyby OSN provedla všechny reformy, které si USA přejí, jaká je potom záruka, že USA budou platit své příspěvky v plné výši a včas? Mnozí se domnívají, že taková záruka neexistuje. A dnes tento faktor ovlivňuje efektivnost různých reformních návrhů USA. „Vy tedy máte návrh?“ zeptá se skeptický diplomat. „Výborně. Takže zaplatte, prosím, nejdříve své příspěvky a my pak váš návrh rádi posoudíme.“

Vskutku existují přijatelné důvody ke skepticismu. Posuďme např. otázku členství USA v UNESCO. Vzpomeneme si, že USA z UNESCO vystoupily v roce 1984, když ho obvinily ze špatného managementu. UNESCO podstatně zlepšilo metody své práce. Od roku 1993 jsou USA opět připraveny do UNESCO vstoupit, ale „rozpočtové tlaky“ tomu brání. Tanec kolem členství USA v UNESCO tedy příliš nepřispívá k rozptýlení skepticismu ohledně platební disciplíny USA, a to ani kdyby se OSN zreformovala odshora až dolů.

Zásadní, propracovaný a souhrnný návrh na zlepšení metod stanovování výše finančních příspěvků, vytyčený v dokumentu WGFS/31, předložila finanční skupině Evropská unie. Férovost vyžaduje, abych hned dodal, že se Česká republika k tomuto návrhu připojila. Návrh obsahuje následující hlavní ustanovení: Příspěvky do řádného rozpočtu OSN budou vycházet z platební schopnosti zemí. Kompletně se přepracují metody určování výše příspěvků do rozpočtu OSN na udržení míru a sníží se, případně se i zruší tzv. základ, tj. minimální podíl na řádném rozpočtu OSN, který musejí platit i nejmenší země a který dnes představuje 0,01 %.

Tento návrh však dosud nezískal příliš širokou podporu. Značně by totiž zvýšil platební závazky těch zemí, jejichž ekonomiky se od poslední úpravy stupnice příspěvků (tj. od začátku sedmdesátých let) velmi polepšily. Nepřekvapuje, že tyto země z něj nemají příliš velkou radost. Pro více než 50 zemí, zejména pro ty nejmenší nebo nejméně rozvinuté, by však návrh Evropské unie znamenal úlevy v platbách do řádného rozpočtu. Zvýšil by ale jejich příspěvky na udržení míru.

Když jde o peníze, pak skutečně hájí každá země jen své vlastní zájmy. Jednotlivé země jsou připraveny přijmout jen takovou finanční reformu, která je z jejich hlediska výhodná nebo alespoň neutrální, a odmítají jakékoli zvýšení svého celkového břemene. Málomálo má smysl pro spravedlivé příspěvky pro společné dobro. A nedoplatky USA často slouží jako zástěrka pro odmítání jakékoli reformy.

## Skupina pro Radu bezpečnosti OSN

Pracovní skupina pro Radu bezpečnosti OSN se také zabývá reformou poháněnou formou. Nic v jejím zadání, v jejím popisu nebo v diskuzích, s nimiž jsem obeznámen, neklaďe následující otázku: Co by měla Rada bezpečnosti OSN skutečně dělat? Pokud se tato otázka objeví někde jinde v OSN, při jiných příležitostech, vyvolává náměty týkající se např. sociálních a ekonomických kořenů různých nebezpečí pro mezinárodní mír a bezpečnost. Hlavní zájem se přitom soustřeďuje na Radu bezpečnosti OSN a na otázku, zda by neměla rozšířit své zaměření. Avšak v pracovní skupině samé se tato otázka objevuje vzácně, případně zcela chybí. Některé aspekty toho, co by Rada bezpečnosti OSN měla dělat,

a zvláště toho, co by dělat neměla, se dostávají na pořad jejich jednání zadními vrátky. A připomínám mnoho příležitostí, kdy během jednání o takových otázkách, jako je situace v Bosně nebo ve Rwandě, musela velmi opatrně našlapovat, aby utišila zejména citlivost Číny vůči nastolování otázek lidských práv, o nichž Čína soudí, že by se jimi měly zabývat jiné orgány OSN.

Jednání pracovní skupiny o Radě bezpečnosti OSN se soustředila na účinnost a na transparentnost. Klíčem k účinnosti je velikost a složení Rady bezpečnosti OSN, její možné rozšíření o další stálé, případně nestálé členy a právo veta. Tyto otázky tvoří to, čemu se říkalo „skupina I“ programu pracovní skupiny. V současnosti soupeří o přijetí dva protikladné návrhy – „formule 2+3“ a formule „často rotujících“ mocností střední velikosti. Samozřejmě existuje mnoho variant těchto dvou základních přístupů. Nebudu se jimi ani podrobně zabývat, ani budu zkoumat, zda může jeden z nich získat převahu. Chtěl bych však poznamenat, že otázka složení Rady bezpečnosti OSN se týká dvou aspektů její současné krize, tj. pocitovaného nedostatku její legitimacy a její reprezentativnosti. Není překvapením, že zatím nedošlo k dohodě, jak ji rozšířit, i když verbální přestřelky mezi delegáty jsou občas osvěživě ostré.

Nedostatek transparentnosti je třetím aspektem krize Rady bezpečnosti OSN. Tato otázka patří do „skupiny II“ programu pracovní skupiny. Patří sem otázky spolupráce mezi Radou bezpečnosti OSN a ostatními orgány OSN, dostupnost informací z Rady pro její nečleny (zejména příspěvatele na mírové operace) apod. V této souvislosti bych se chtěl zmínit o specifické české iniciativě, která vyzývá k širšímu výkladu článku 31 Charty OSN tak, aby se i nečlen Rady mohl účastnit jejich neformálních konzultací (jež jsou dnes hermeticky uzavřeny všem nečlenům), pokud by byly na pořadu jednání otázky zvláště se dotýkající jeho zájmů. To vše představuje snahu o reformu poháněnou formou par excellence. A protože tyto návrhy nevyžadují změny ani doplňky Charty OSN, mají větší naději, že budou přijaty.

Zatím se však pracovní skupina ani v těchto otázkách nedostala nikam. Jedním z důvodů je skutečnost, že se snaží zachovat konsenzus za každou cenu. Od tohoto přístupu by se mohlo upustit na současném 51. zasedání Valného shromáždění OSN, jehož předseda je snad odhodlán přistoupit k hlasování, pokud se tím celý proces odblokuje. A mějme na zřeteli, že vůbec není jasné, jak nejlépe dospívat k rozhodnutí, pokud jde o reformu – tzn. zda konsenzus, či hlasování.

## **Předběžné hodnocení**

Tvrdil jsem, že de Rojasova skupina usilovala o reformu poháněnou formou a že dosáhla jen velmi skromných závěrů obsažených v rezoluci 50/227. Dále jsem navrhl, abychom se na pracovní skupiny o posílení systému OSN, o finanční situaci OSN a dokonce i o Radě bezpečnosti OSN dívali jakožto na skupiny zaměřené na reformu poháněnou formou. A předvedl jsem, že dosavadní výsledky těchto tří pracovních skupin byly ještě skromnější než výsledky de Rojasovy skupiny.

Jak je to s dalšími dvěma pracovními skupinami – k Agendě pro mír a k Agendě pro rozvoj? I když by asi bylo příliš odvážné vidět v jejich práci úsilí o reformu poháněnou posláním, zaměřují se alespoň na aktuální obsah práce OSN. Byly úspěšnější? Podívejme se na jejich výsledky.

## **Agenda pro mír**

Agenda pro mír je název zprávy bývalého generálního tajemníka OSN, předložené před čtyřmi roky. Jejím cílem bylo stanovit úkoly, které musí OSN řešit v oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti po skončení studené války. Mnozí z nás se v ní poprvé setkali s pojmy, jako je preventivní diplomacie, mírotvorba, vynucování míru nebo budování míru po kon-

fliktu, které jsou dnes běžné. V lednu 1995 vydal generální tajemník „dodatek“ k Agendě pro mír (A/50/60, S/1995/1), jehož cílem bylo upozornit na „určité oblasti, kde vznikly nepředvídané nebo jen částečně předvídané potíže“ a – což je důležité – které vyžadovaly, aby členské státy přijaly „tvrdá rozhodnutí“. Zmíněný „dodatek“ se setkal s okamžitým ohlasem. V Radě bezpečnosti OSN byla zahájena jedna z nejpronikavějších, nejfundovanějších a nejobsáhlejších diskuzí, na jakou si v tomto orgánu vzpomínám (349. schůze ve dnech 18. a 19. ledna 1996).

V březnu 1995 se některé státy domnívaly, že by bylo užitečné zabývat se pojmy obsaženými ve zmíněných dokumentech do větší hloubky a za tím účelem oživit dřívější pracovní skupinu k Agendě pro mír. Její členové by snad mohli konečně dospět k potřebným „tvrdým rozhodnutím“. Očekávalo se, že pracovní skupina předloží nějaký návrh rezoluce už 49. zasedání Valného shromáždění OSN. Aby skupina dokázala obsáhnout tuto problematiku, rozhodla se, že se zaměří jen na několik vybraných bodů z rozsáhlého souboru záležitostí, a to v několika podskupinách. Podskupiny byly vytvořeny čtyři:

- \* k sankcím OSN, která se zaměřila na účinek sankcí na cílové země, na jejich vliv na třetí země a na práci sankčních výborů Rady bezpečnosti OSN;

- \* ke koordinaci – tzn. OSN se svými členy, se systémem OSN, OSN s regionálními organizacemi a OSN s nevládními organizacemi;

- \* k preventivní diplomacii a k mírotvorbě;

- \* k budování míru po konfliktu.

Nepřekvapilo, že se pracovní skupina během svých prvních několika měsíců jednání nedostala příliš daleko. Její působnost byla proto prodloužena 50. zasedáním Valného shromáždění OSN. Překvapivé ale je, že ani do skončení 50. zasedání Valného shromáždění OSN nedokázala předložit návrh rezoluce. Jen podskupina ke koordinaci dokázala řádným způsobem přijmout stanovisko (WGAP/96/1). Podskupina k sankcím se dohodla na textu teprve po několika velmi obtížných kolech vyostřeného zákulisního jednání (WGAP/96/2). Další dvě podskupiny, které se zabývaly preventivní diplomacií, mírotvorbou a budováním míru po konfliktech, se doposud na žádném textu neshodly. Stane se tak možná během 51. zasedání Valného shromáždění OSN, které by pak práci skupiny mělo ukončit a milosrdně ji rozpustit. Dnes však podle mého názoru je toto jedna pracovní skupina, kterou s trochou představitosti můžeme považovat za skupinu usilující o reformu poháněnou posláním, a přitom jsou její dosavadní výsledky téměř nulové.

Vyplývají z toho dvě významná poučení. Obě podskupiny, které nepředložily žádné výsledky, se roztříštily o ostrý útes: V jakém rozsahu vyžadují nové aspekty udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (tedy aspekty popisované novou terminologií OSN) souhlas místní vlády? Jinými slovy: Může někdo zvenčí jednostranně rozhodnout, že situaci je třeba řešit pomocí preventivní diplomacie? Může někdo zvenčí rozhodnout o tom, že mír po konfliktu je ještě příliš křehký a že je nezbytné ho dál budovat? Jsou to důležité otázky, nad nimiž se zamýšlíme v záplavě zpráv z oblasti Velkých jezer, z Afghánistánu, z Libérie. A všimněme si, jsou to významné otázky, které by se byly stěžejí objevily v roce 1945, tedy předtím, než se OSN stala univerzální organizací. Tyto otázky jsou výsledkem nedávného, teprve snad od skončení studené války probíhajícího procesu internacionalizace domácí politiky, procesu, který učinil z občanských válek, z domácího chaosu, ba snad i z masového porušování lidských práv záležitosti týkající se celého mezinárodního společenství. Tento proces podstatně změnil povahu udržování míru, jak se o něm diskutuje do omrzení, a zvýšil nároky na mezinárodní mír a bezpečnost.

## Agenda pro rozvoj

Před čtyřmi roky požádalo Valné shromáždění OSN generálního tajemníka, aby připravil základní dokument k hospodářskému rozvoji. Ten pak na jaře roku 1994 vydal rozsáhlý

lou zprávu Agenda pro rozvoj (A/48/935). Někteří členové G 77 s ní nebyli spokojeni a domnívali se, že by Valné shromáždění OSN mělo vypracovat vlastní odpověď.

Byla proto zřízena pracovní skupina ad-hoc, která zahájila práce na takové odpovědi. Je překvapivé, že ji formulačně vytvářela hlavně Evropská unie a jiní donoři, přičemž G 77 hrála roli spíše reagující než aktivní. Dokument, který má neuvěřitelně spleťtou strukturu, dosud není dokončen (jeho poslední verze je obsažena v A/AC.250/CRP.2 ze 6. srpna 1996).

Jeho první dvě části obsahují úvod a jakousi inventuru existujícího stavu. Dohoda o těchto prvních dvou blocích byla velmi nesnadná a řada otázek je dosud otevřena. Avšak jádro dokumentu spočívá v jeho třetí části, která se týká institucionálních otázek. Dosažení dohody o třetí části je ještě mnohem nesnadnější a dosud neúspěšné. Činnost pracovní skupiny byla proto prodloužena do 51. zasedání Valného shromáždění OSN, během něhož by měla svou práci dokončit. A – jak se prozatím zdá – snad se jí to podaří.

Zdá se, že na každém kroku byla každá věta, každá formulace v tomto dokumentu předmětem sporu. Zdá se, že jeho příprava ukazuje na nejhorší aspekty celého reformního procesu OSN, kde svůj názor předkládají celé bloky zemí, kde panuje nekonečná podezřívavost, pokud se týká motivů ostatních států, demagogie, otálení, přetrumfovávání. Dokument bude patrně určen pro smetiště dějin ještě dříve, než se narodí či přesněji narodí mrtvě. Přítom hospodářský rozvoj má kritický význam pro tolik členů OSN. Jsou frustrováni tím, že řada donorů snižuje své závazky. Avšak pokusy polapit donory do pavučiny pouhých slov budou neúspěšné, někdy dokonce kontraproduktivní.

## Předběžné závěry

\* Formou poháněná reforma OSN je pomalá, pracná, neefektivní a přinejlepším se dotýká jen okrajů problému. Skutečně by bylo potřebné realizovat reformu poháněnou posláním. Obě reformní pracovní skupiny, které se zabývají obsahem práce OSN, i když přísně řečeno ne jejím hlavním posláním, dosud nevyprodukovaly vůbec nic. Uskutečnit reformu poháněnou posláním je tedy téměř nemožné.

\* Mnozí vnější pozorovatelé volají po reformě poháněné posláním. Mnozí předložili vize toho, kde bychom měli být, někdy doplněné návrhy na revizi Charty OSN. Nikdo však nepředložil konkrétní návrh, jak k těmto vizím dostat beznadějně roztržštěné členstvo OSN. Jak přesvědčíme někoho jiného, aby podepsal naše prohlášení o poslání, připojil se k naší vizi toho, jaká by měla OSN být v 21. století, abychom se tam dostali všichni společně?

\* Po druhé světové válce se objevil krátký záblesk euforického očekávání, že svět vítězných mocností bude spolupracovat. Po rozdělení na Východ a Západ se však spolupráce zhroutila. Po skončení studené války se opět ukázal krátký záblesk euforického očekávání, že bude spolupracovat svět univerzální. Spolupráce by se však mohla opět zhroutit, protože slovo „univerzální“ mnoho neznamená. Různé země by napsaly různá prohlášení o poslání OSN. Mnozí by prostě napsali: „Zachovejte OSN tak, jak je. Získáváme z ní dost a jakákoli změna by patrně zmenšila návratnost naší investice.“

\* Zvyky, mechanismy a rozhodovací procesy v OSN jsou kritickou a možná největší překážkou její reformy. Významným aspektem rozhodovacích procesů je jejich bloková povaha. Rozdělení mezi Východem a Západem sice zmizelo, ale rozdělení mezi Severem a Jihem je stále výraznější. Některé skupiny se etablovaly, možná dočista zakopaly, včetně G 77 a Evropské unie s přidruženými členy. Při projednávání mnoha otázek spojených s reformou se argumentuje na základě zmíněného rozdělení států, a proto jich bylo málo vyřešeno. Diskuze o reformě Rady bezpečnosti OSN jsou významnou a – řečeno cynicky – osvěžující výjimkou z tohoto zevšeobecnění. Jen relativně malý počet zemí (nebo diplomatů!) je připraven, ochoten a schopen hrát obtížnou a zřídka se vyplácející roli „čestného zprostředkovatele“.

\* Významným důsledkem blokové povahy rozhodovacího procesu je nedůvěra. Jakékoli



návrhy jedné skupiny jsou ostatními skupinami zkoumány z hlediska možných skrytých záměrů. Nedůvěra podporuje výzvy k větší transparentnosti v celém rozhodovacím procesu. V některých aspektech práce OSN, jako je praxe Rady bezpečnosti OSN, se tajnostkářství vsuktu stalo posedlostí. V jiných aspektech trvání na tom, aby se o všem rozhodovalo veřejně, na place, v záři slunečního svitu i reflektorů, podporuje utkvělé postoje a snižuje tendenci ke kompromisu. Cena zaplacená za nedůvěru je motivem známého dilematu vězně v teorii her.

\* Jedním z důsledků paralýzy rozhodovacího procesu, jehož si málo všímáme a zřídka ho studujeme, je vzrůstající role Sekretariátu OSN. Řídící orgány OSN, snad s výjimkou Rady bezpečnosti OSN, jsou závislé na Sekretariátu nejen při uskutečňování svých rozhodnutí, ale často i při získávání podnětů. Jak jsem ilustroval na jednom nebo dvou příkladech, řešení naléhavého problému se často omezuje na výzvu Sekretariátu, aby připravil zase další zprávu. Sekretariát přebírá tuto funkci, protože je k tomu bezmála donucen. Naopak, jeho ochota tuto mezeru vyplnit umožňuje členům OSN, aby nenesli odpovědnost, už vůbec ne jako skupina.

\* Soukromý podnik by si našel vnější konzultanty, aby mu pomohli při vypracování jeho prohlášení o poslání, a poté by zpracoval následné dokumenty. Diplomatický svět OSN však dosud nepřijal žádný z mnoha námětů, které vznikly mimo tuto organizaci. Proč tomu tak je? Přitom jediná pracovní skupina, jejíž zadání jí přímo přikazovala, aby se takovými návrhy zabývala, se tohoto úkolu vzala. Bude Univerzita OSN jiná? Jak bude Univerzita OSN postupovat? Vytvoří pouze výzkumný projekt, anebo také naznačí, jak jeho závěry uvést v život?

\* Já osobně se na tuto situaci dívám skepticky. Nemyslím si, že z jednání pracovních skupin vzejde cokoli podstatného. Proces úsilí o reformu postupuje však i dalšími kroky, na neposledním místě kroky samotného Sekretariátu. Několik otevřených pracovních skupin na vysoké úrovni, které ztělesňují mezivládní proces, mělo dosud v nejlepším případě marginální efekt na reformu poháněnou formou a nulový efekt na reformu poháněnou posláním. Měli bychom to tedy vzdát? Nemůžeme-li mít to, co by nás uspokojovalo, máme se uspokojit s tím, co mít můžeme?

Mnozí nebudou spokojeni jen s tím, co mít můžeme. Když předjíáme OSN 21. století, měli bychom uvažovat o možnosti, že bude konečně uplatněn článek 109 Charty OSN, což by vedlo ke generální konferenci jejích členů. A nemůžeme nevzít v úvahu ještě radikálnější možnost, totiž že se frustrovaní členové OSN rozhodnou, že její bezobsažná skořápka je už nenapravitelná, a proto že budou následovat příkladu Uruguayského kola, které vyhodilo GATT oknem a vytvořilo zbrusu novou WTO.

---

*Poznámka: Stat' byla přednesena na Univerzitě OSN v Tokiu dne 8. listopadu 1996.*