

## NOVA FUNKCIONALNOST MEDNARODNIH VLADNIH ORGANIZACIJ

**Povzetek:** *Mednarodne organizacije se stalno gibljejo med dometi in omejitvami, ki jih predstavljajo interesi držav, birokratizacija ter interakcija z okoljem, v katerem delujejo. Mednarodne organizacije so ustanovljene z določenim namenom, toda ustanovitveni akti, ki jim podeljujejo pristojnosti, so bili sprejeti v določenem času in (političnem) kontekstu, ki se čez čas seveda lahko spremeni. Če se mednarodne organizacije na spremembe v okolju ne odzovejo, ogrozijo lastno funkcionalnost. Na konkretnih primerih članek pokaže različne načine, s katerimi mednarodne organizacije uspejo – ali pa tudi ne – upravičiti svoj obstoj.*

**Ključni pojmi:** *mednarodne organizacije, funkcionalizem, mednarodne nevladne organizacije, OZN, režimi, mednarodno varstvo okolja.*

Vladimir Benko (2000: 175) svojo razpravo o vlogi mednarodnih organizacij<sup>1</sup> v sodobni mednarodni skupnosti uvede na podlagi teze, ki jo je oblikovala funkcionalistična šola proučevanja mednarodnih odnosov. Tako naj bi mednarodne organizacije, ki so dolgo časa prevladovala kot temeljna oblika sodobnega organiziranja držav v njihovem medsebojnem sodelovanju, nastale kot posledica vse bolj intenzivnih in kompleksnih odnosov med državami. Praksa razvoja mednarodne skupnosti to potrjuje. Dinamika nastajanja mednarodnih organizacij je začela pridobivati hitrost na začetku dvajsetega stoletja, še posebej izrazita pa je bila po drugi svetovni vojni. Kljub nihajočim trendom rasti je mogoče ugotoviti, da je zgolj v stotih letih število mednarodnih organizacij iz nekaj deset v nekem trenutku celo presehalo tristo.

Pri tem je treba poudariti, da kot primer navajamo zgolj klasične mednarodne organizacije, kot jih definira Unija mednarodnih združenj (UMZ).<sup>2</sup> Oblik medvladnega organiziranja je namreč bistveno več. Mednje štejem

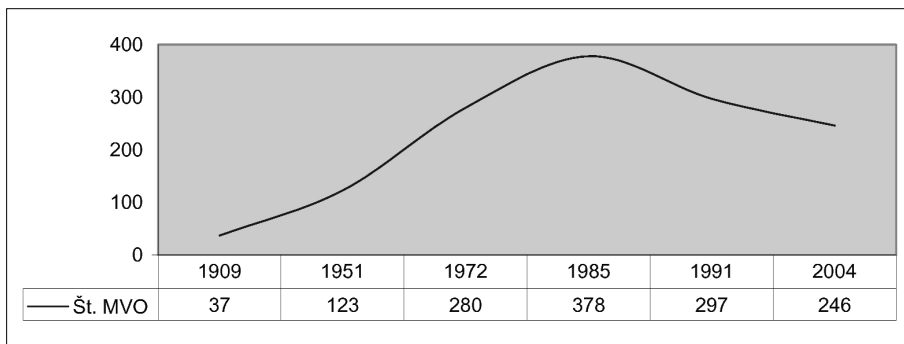
\* Dr. Zlatko Šabič, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

<sup>1</sup> V tem prispevku so »mednarodne organizacije« razumljene kot mednarodne vladne organizacije.

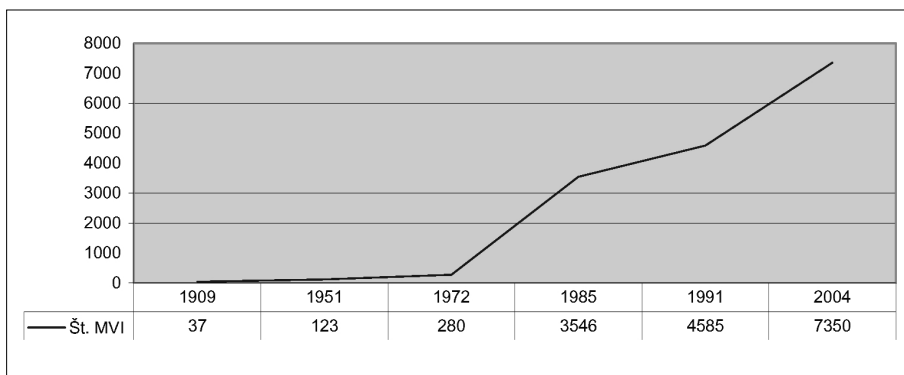
<sup>2</sup> Po njeni definiciji so mednarodne vladne organizacije tiste, ki jih na osnovi mednarodne pogodbe kreirajo države. »Conventional Categories«, <http://www.uia.org/organizations/orgtypes/orgtypec.php>. Datum zadnjega dostopa na to in vse ostale spletne strani, omenjene v tem prispevku, je 7. oktober 2007.

npr. multilateralne konference, posebne medvladne programe (npr. Program Združenih narodov za okolje), subsidiarna telesa (npr. Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce). Šele vse te kategorije, ki jih v statistikah najdemo pod skupnim imenom mednarodne vladne institucije, pokažejo razsežnosti mednarodnega vladnega sodelovanja v celoti.

Graf 1: Rast števila mednarodnih organizacij (MVO) v obdobju 1905–2004



Graf 2: Rast števila mednarodnih vladnih institucij (MVI) v obdobju 1905–2004<sup>3</sup>



Seveda bi bila analiza vseh oblik mednarodnega vladnega organiziranja preobsežna, soočila pa bi se tudi s precejšnjimi metodološkimi problemi, kot je npr. »umiranje« mednarodnih vladnih institucij, nejasnost glede njihove »mednarodnosti« ipd.<sup>4</sup> Hkrati ostaja dejstvo, da konvencionalne medna-

<sup>3</sup> Podatki za vse grafe v tem prispevku so iz publikacij Unije mednarodnih združenj, in sicer: »International organizations by year and type, 1909–1999«, <http://www.uia.org/statistics/organizations/ytb299.php>; ter »Number of international organizations in this edition by type (2005/2006)«, <http://www.uia.org/statistics/organizations/types-2004.pdf>. V svojih delih avtorji v glavnem izhajajo iz UMZ, bodisi da jo povzemajo v celoti (Stein, 2001) bodisi da jo jemljejo kot izhodišče za kompleksnejše definicije (Shanks, Jacobson in Kaplan, 1996).

rodne organizacije ostajajo v središču mednarodnega organiziranja, s tem pa tudi pozornosti proučevalcev mednarodnih odnosov. Zato bo tej obliki medvladnega organiziranja večja pozornost posvečena tudi v tem besedilu.

Države potrebujejo razlog za nekaj, česar se lotijo (Moravcsik, 1997: 520). Mednarodne vladne organizacije ne morejo nastati, če države ne znajo utemeljiti funkcij, ki naj bi jih opravljale. Jacobson, Reisinger in Mathers (1986: 142) celo trdijo, da je »teorija funkcionalizma praktično edina, ki uspe pojasniti, zakaj se države odločajo za ustanovitev mednarodnih organizacij in članstvo v njih«. Če so v začetni fazi razvoja sodobne mednarodne skupnosti, katere mejnik naj bi predstavljal Westfalski kongres,<sup>5</sup> zadoščale klasične oblike urejanja medsebojnih odnosov, kot npr. dvostranska srečanja ali mednarodne konference, je industrializacija spodbujala drugačen upravljavski pristop, namenjen hitrejšemu kroženju kapitala, standardizaciji storitev in odpravi administrativnih ovir. Razlog za nastanek Renske komisije (1815) je bila implementacija načela proste plovbe (in s tem cenejšega prometa) po reki Ren, tedaj izjemno pomembni prometni žili. Funkcija Mednarodne poštne unije (1874) ter Mednarodne unije za telekomunikacije (v začetku še Mednarodna unija za telegrafijo – 1865) sta bili standardizacija in regulacija novih storitev. Mednarodne organizacije so postale stalnica v organiziranju sodobne družbe, zato je njihova dejanska vloga v mednarodni skupnosti pri proučevanju mednarodnih odnosov pogosto v ospredju raziskav. Cilj tega prispevka je ugotavljanje »nove funkcionalnosti« mednarodnih organizacij v razmerah, ki so bistveno drugačne od tistih, v katerih so jih pred več kot pol stoletja proučevali funkcionalisti in kasneje neofunkcionalisti.<sup>6</sup> Nedvomno

<sup>4</sup> Glej komentar UMZ k tabeli mednarodnih vladnih institucij, <http://www.uia.org/statistics/organizations/types-2004.pdf>.

<sup>5</sup> O tem, ali je westfalski mirovni pogodbi, podpisani 24. oktobra 1648, dejansko mogoče razumeti kot mejnik sodobne mednarodne skupnosti, med avtorji ni konsenza (glej npr. Ossiander, 1994). Morda pa je kaj simbolike v tem, da je na isti dan, skorajda natančno tristo let kasneje, začela veljati Ustanovna listina OZN.

<sup>6</sup> Funkcionalizem kot pristop v preučevanju mednarodnega organiziranja je nastal na podlagi formule *form follows function*, ki so si jo avtorji (vodilni avtor funkcionalistične šole je David Mitrany oz. njegovo delo *A Working Peace System*, objavljeno leta 1943) izposodili od kolegov s področja arhitekture. Bistvo funkcionalističnega pristopa je v tem, da mednarodne organizacije ne nastajajo »kar tako«, ampak na osnovi objektivnih potreb in konsenza držav, ki se strinjajo za institucionalno okrepljeno delovanje na določenem področju. Funkcionalistična šola mednarodnih organizacij je dokaj statična: mednarodne organizacije so v osnovi le orodje za bolj kakovostno, hitrejšo in cenejše opravljanje dejavnosti, ki so skupne vsem državam. Drugačen pristop ima neofunkcionalistična šola, ki jo zastopa Ernst Haas s svojim delom *The Uniting of Europe* (1958). Na podlagi študije primera, Evropske skupnosti za premog in jeklo, je Haas izhajal iz idealnega tipa organizacije družbe, ki ga je videl, na eni strani, v tako imenovani politični skupnosti in na drugi strani v tako imenovani politični integraciji. Zanj funkcionalno urejanje odnosov med državami vodi k določenemu cilju – politični integraciji. Gre torej za proces (in ne stanje), kjer politični akterji »svoja pričakovanja ter lojalnost usmerijo k novemu centru odločanja, ki ima jurisdikcijo nad prejšnjimi centri moči. Končni rezultat tourstne politične integracije je nova politična skupnost, ki ima pristojnosti, večje od tistih ... ki so obstajale pred njo« (Haas, 1958:16).

so mednarodne organizacije nepogrešljive, ko gre za sodelovanje držav na tehničnih področjih (kot so npr. telekomunikacije, letalstvo, intelektualna lastnina). Kakšna pa je njihova vloga v mednarodni politiki? Želja po kreiranju teh organizacij – kot rečeno, večina jih je bila ustanovljena po drugi svetovni vojni – je bila med drugim utemeljena tudi s tem, da naj bi služile kot sredstvo za ohranjanje stabilnosti v mednarodni skupnosti. Toda ta ostaja konfliktna. Mar to pomeni, da mednarodne organizacije ne igrajo svoje vloge? Ali pa je mogoče reči, da je funkcija mednarodnih organizacij v tem, da ohranjajo obstoječo mednarodno ureditev in s tem to konfliktnost perpetuirajo? Na osnovi spoznanj, pridobljenih v tem podpoglavju, bodo mednarodne organizacije umeščene v »resnični svet« mednarodne politike. Prispevek se bo na kratko dotaknil njihove vloge v visoki politiki, razumljeni v ožjem pomenu besede (poudarek bo torej na vprašanih, povezanih s problemi mednarodnega miru in varnosti), mednarodnih ekonomskih odnosih in mednarodnem varstvu okolja. Ker celovita analiza funkcionalnosti mednarodnih organizacij v kontekstu stabilizacije mednarodne skupnosti ni mogoča brez razumevanja njihove interakcije z nevladnimi akterji, bo na to opozorilo zadnje podpoglavje.

## Anatomija mednarodnih organizacij

Kot je bilo že nakazano s sklicevanjem na definicijo UMZ, bi lahko mednarodne organizacije najbolj preprosto definirali kot tiste institucije, ki jih države ustanovijo s posebno pogodbo, ki opredeli vse njihove najpomembnejše značilnosti. Prvič, vsaka organizacija ima svoje članstvo. Organizacija je za članstvo lahko povsem odprta, lahko pa članstvo pogojuje z določenimi kriteriji, kot je npr. geografski. Drugič, mednarodne organizacije imajo svoje organe. Praviloma so ti naslednji: splošni organ, v katerem sodelujejo vse države članice; izvršni organ, v katerem za določeno dobo sodeluje manjše število predstavnikov držav članic; ter organ za administrativno podporo, ki mu najpogosteje rečejo sekretariat. Tretjič, mednarodne organizacije imajo določene oblike sprejemanja odločitev in glasovanja. Oblike odločanja so zelo različne po vsebini in namenu. Najširše bi jih lahko ločili na postopkovne in izvršilne. Način sprejemanja odločitev – glasovanje – je raznolik. Poleg sprejemanja odločitev s soglasjem poznamo glasovanje z različnimi večinami (navadna, kvalificirana, relativna, absolutna). Posebej razširjeno je glasovanje s konsenzom.<sup>7</sup>

Vsaka mednarodna organizacija ima v ustanovitvenem dokumentu opredeljeno področje delovanja. Zgodovinsko gledano lahko ugotovimo, da so prve mednarodne organizacije ustrezale klasičnemu funkcionalističnemu pogledu na mednarodno skupnost. Po letu 1815, ko nastane Renska komisi-

<sup>7</sup> Petrič (1980); Schermers (1972: 538–554). Primerjaj z Rittberger in Zangl (2006: 6).

ja, se je mednarodne organizacije razumelo kot birokratske strukture, ki so koordinirale upravljanje posameznih področij gospodarskega in tehničnega sodelovanja. V takšnih primerih so države prepoznale smiselnost povezovanja in so se zato sprijaznile z delno izgubo suverenosti. Povsem drugače je bilo v visoki politiki, kjer so države svojo suverenost odločno branile. Mednarodne politične odnose je obvladovala klasična diplomacija (Young, 1921), za katero je bila značilna superiornost velikih sil, ki so same urejale medsebojne probleme, in probleme drugih, šibkejših držav (Vital, 1971). Vseeno pa se proces iskanja morebitne vloge mednarodnih organizacij na tem občutljivem področju začne relativno zgodaj, s haaškima konferencama (1899 in 1907). Tam so se države dogovorile za vzpostavitev Stalnega arbitražnega sodišča<sup>8</sup> kot novega sredstva mirnega reševanja sporov.

Dodatno skrb tistega časa je predstavljala oboroževalna tekma, ki je napovedovala spopade širših razsežnosti. Kot alternativa obstoječemu stanju se je vse bolj glasno izpostavljala zahteva, da je treba tudi vprašanja miru in varnosti vpeti v institucije. Ker je mir nedeljiv in je v interesu vseh, morajo pravico odločanja v takih institucijah imeti vse države, ne glede na njihovo velikost. Takšno razmišljanje ni ostalo mrtva črka na papirju in na prvi haaški konferenci so prvič v moderni zgodovini o vprašanjih visoke politike države razpravljale enakopravno in odločitve večinoma sprejemale soglasno – po načelu ena država en glas (Sohn, 1979: 280, 281). Tak način odločanja se je prenesel na Društvo narodov, prvo mednarodno organizacijo, katere osnovna dejavnost je bila ohranjanje mednarodnega miru in varnosti.<sup>9</sup> Toda ali lahko mednarodna organizacija na področju visoke politike svoje funkcije opravlja podobno kot npr. tehnična organizacija?

Pretekle izkušnje kažejo, da je odgovor na to vprašanje negativen. V celoti gledano, Društvo narodov ni opravlja funkcij, ki so mu jih zadale države oz. kot jih je od organizacije terjal njegov ustanovni dokument (Pakt Društva narodov). Njegova nemoč vplivati na potek dogodkov, ki so vodili do druge svetovne vojne, je avtorje, ki so se ukvarjali z vlogo mednarodnih organizacij v visoki politiki, dokončno razdelila na idealiste in realiste. Slednji, vodil jih je oče klasične realistične teorije Edward Hallett Carr, so kritizirali Društvo narodov kot zgrešen koncept za preprečevanje vojne (Carr, 1978).<sup>10</sup> Kritika je bila neupravičena, saj so se pričakovanja glede Društva preveč poistovetila z uspešnostjo mednarodnih organizacij na drugih, z vidika mednarodnega sodelovanja manj politično zahtevnih področjih. Pri visoki politiki bolj kot kjerkoli prihaja do izraza temeljni postulat glede vloge mednarodnih or-

<sup>8</sup> Spletna stran sodišča je na <http://www.pca-cpa.org/>.

<sup>9</sup> Obsežno študijo nastanka in delovanja Društva narodov najdemo v Walters (1952).

<sup>10</sup> Carr je bil oče klasičnega realizma, vendar bi mu delali krivico, če ne bi dodali, da njegov pogled na svet ni bil redukcionalističen. Carr je namreč zagovarjal tezo, da je ureditev mednarodne skupnosti lahko le tista, v kateri gresta moč in morala z roko v roki (Finnemore in Sikkink, 1998: 889).

ganizacij, namreč da so države, ne mednarodne organizacije, tiste, ki ustvarjajo in vodijo zunanjo politiko zato odločajo o vojni in miru. Že če se lotimo naštevanja mednarodnih organizacij, katerih dejavnost je v neki meri vezana na aktivno ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, ugotovimo, da jih je silno malo.<sup>11</sup> Če pa hočemo govoriti o njihovi učinkovitosti, ko gre za ohranjanje miru, potem je treba poudariti, da je tako ozko opredeljeno »učinkovitost« nemogoče izmeriti.<sup>12</sup>

Funkcionalistični recept za politično organiziranje je pogrnil na izpitu celo tam, kjer so integracijski vzvodi najmočnejši: v Evropi. V začetku petdesetih let 20. stoletja so države po začetnem navdušenju nad uspehom Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ, nastala je leta 1951) integracijo skušale »preliti« še na obrambno in politično sodelovanje. Toda ideji o nastanku Evropske obrambne skupnosti (EOS) ter Evropske politične skupnosti sta propadli, potem ko je francoska skupščina zavrnila ratifikacijo pogodbe o EOS, ki so jo vlade držav članic ESPJ leta 1952 celo podpisale (Šabič, 1998: 281). Tudi razvoj t. i. šestega poglavja in pol, kakor je nekdanji generalni sekretar OZN Dag Hammarskjöld poimenoval umestitev mirovnih operacij med dejavnosti OZN (United Nations Department of Public Information 2007) in ki naj bi okrepil delovanje OZN v smeri s pogodbo določene skrbi za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, se je lahko začel zgolj zahvaljujoč kontroverznemu predlogu nekdanjega zunanjega ministra ZDA Deana Achesona. Ta je leta 1950 hotel države članice OZN »združiti za mir«, vendar ne z namenom, da bi OZN dal določeno avtonomijo pri opravljanju svojih nalog na področju zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti, pač pa zato, da bi Sovjetsko zvezo *de facto* izločil iz procesa odločanja, kadar ne bi bila dovolj kooperativna (Šabič, 1998: 142–145). Iz ideje se je razvil koncept mirovnih sil OZN, ki še danes predstavlja kamen spotike med velesilami. Mirovne operacije pogosto uživajo le mlačno politično podporo, kar se med drugim kaže v njihovi kronični finančni podhranjenosti ter kakovosti vojaških sil in oborožitve.<sup>13</sup>

Ključ učinkovitosti mednarodnih organizacij pri ohranjanju mednarod-

<sup>11</sup> Če se lotimo naštevanja mednarodnih organizacij, katerih dejavnost je pretežno posvečena vprašanjem visoke politike, ugotovimo, da so dovolj prsti ene roke. Poleg OZN lahko v to kategorijo, predvsem glede na njeno transformacijo po koncu hladne vojne, vključimo le še Organizacijo severnoatlantske pogodbe oz. zvezo NATO. Med organizacije, ki imajo v svoji strukturi jasno razvidno politično-varnostno komponento, štejemo še Afriško unijo, Gospodarsko skupnost Zahodne Afrike ter Organizacijo ameriških držav. Med te mednarodne organizacije bi načeloma lahko šteli še Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Vendar OVSE ni klasična mednarodna vladna organizacija, saj ni utemeljena na mednarodni pogodbi.

<sup>12</sup> Med pogojno učinkovite akcije po koncu hladne vojne lahko štejemo t. i. prvo zalivsko vojno leta 1991. Sile, ki so prisilile Irak k umiku iz Kuvajta, sicer niso bile sile Združenih narodov, temveč koalicija pod vodstvom Združenih držav Amerike, ki pa je delovala skladno z resolucijama 660 in 661 Varnostnega sveta OZN.

<sup>13</sup> Vplivno kritično analizo koncepta mirovnih operacij OZN je prispeval Thakur (2006).

nega miru in varnosti je seveda v pripravljenosti in politični volji držav članic, da se mednarodni organizaciji omogoči aktivno delovanje. Slikovit primer je prav OZN in proces odločanja v Varnostnem svetu po koncu hladne vojne. V obdobju pred padcem berlinskega zidu je bilo dejstvo, da so velesile izkoriščale veto za preprečevanje sprejemanja njim neljubih odločitev, še mogoče postaviti v kontekst. S koncem druge svetovne vojne so se upanja zagovornikov nastanka OZN, da se bo pravica do veta v Varnostnem svetu uporabljala le v izjemnih primerih,<sup>14</sup> hitro razblinila. Sprva je na številne predloge sklepov Varnostnega sveta veto dajala Sovjetska zveza, pozneje, ko se je struktura članstva odločno nagnila v korist držav v razvoju, pa ZDA. Velesile nista imeli veliko pomislekov izpeljati vojaške akcije mimo Varnostnega sveta. OZN tako ni mogel vplivati na posredovanje Sovjetske zveze na Madžarskem, Češkem in v Afganistanu ter na akcije ZDA v Vietnamu in Grenadi. Tudi ostale stalne članice niso ravnale drugače. Francija in Velika Britanija sta blokiral Varnostni svet, ko jima je ta preprečeval samostojno reševanje sueške krize leta 1956. Po koncu hladne vojne naj bi bilo vse drugače – teza, ki je temeljila na tem, da so Varnostni svet hromile ideološke razlike, ki jih po padcu berlinskega zidu ni bilo več. Toda v resnici se ni spremenilo veliko. Stalne članice so se sicer manj zatekale k uporabi veta, toda blokiranju procesa odločanja, ko je šlo za njihove interese, in enostranskim akcijam, če Varnostni svet ni odločal tako, kot so si zamislile, se niso odrekle. Decembra 1998 sta britanska in ameriška vlada odobrili letalski napad na Irak, ne da bi o tem predhodno obvestili ostale stalne članice Varnostnega sveta. Leta 1999 so sile zveze NATO napadle Miloševićovo Jugoslavijo brez odobritve Varnostnega sveta, leta 2003 pa so ZDA skupaj z Veliko Britanijo in »koalicijo voljnih« na isti način izvedle še invazijo na Irak. Niti nobenih enostranskih akcij niti učinkovitih akcij Varnostnega sveta pa ni bilo, ki bi pravočasno reagirale na genocid v Ruandi leta 1994 ali še vedno trajajoče etnično čiščenje v Darfurju.

Pričujoča analiza vloge mednarodnih organizacij v sodobni mednarodni skupnosti vodi k dvema ugotovitvama. Prvič, pri politično-varnostnih vprašanjih funkcionalistična formula preprosto ne deluje. Visoka politika ostaja domena držav, ki se o vprašanjih mednarodnega miru in varnosti na bilateralni ali multilateralni ravni praviloma pogovarjajo selektivno, skozi prizmo nacionalnih interesov. Drugič, stanje se ni posebej spremenilo po koncu hladne vojne; ne samo Ruanda ali Darfur, tudi vsi konflikti, ki so spremljali razpad nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, spomnijo na nemoč mednarodnih organizacij pri preprečevanju konfliktov brez ustreznega angažmaja držav. Toda ti sklepi ne dajo celotne slike. Kako sicer po-

<sup>14</sup> *Kot je dejal Claude (1971: 76), ni šlo toliko za pričakovanje, da si bodo stalne članice Varnostnega sveta pri odločanju v tem organu vseskozi enotne, temveč da »bo OZN deloval zgolj in le pod pogojem, ko bodo enotne« (poudarek ZŠ).*

jasniti dejstvo, da so predvsem velesile manj odločne, ko je treba preprečevati konflikte, ki ne spadajo v domeno njihovih nacionalnih interesov, hkrati pa je število oboroženih konfliktov v upadu? Čeprav so mnenja o tem, kako definirati oboroženi konflikt, različna, uradnih statistik pa ni (Human Security Report, 2005: 18–20), obstoječe analize nakazujejo zanimive trende. Tako je med letoma 1989 in 2002 ugasnilo kar sto oboroženih konfliktov, po številu mrtvih v oboroženih konfliktih naj bi bila devetdeseta celo najmirnejša v celotnem obdobju od konca druge svetovne vojne dalje (Human Security Report, 2005: 17). Zagotovo je omenjeni trend delno mogoče pripisati koncu hladne vojne ter koncu dekolonizacije. Deloma je pacifikacijo mednarodne skupnosti mogoče pripisati tudi razpadu blokovske ureditve sveta in uveljavljanja interesov po svetu s pomočjo političnih elit v manj razvitih državah. Boj za prevlado interesov seveda nikoli ne bo končan, toda upada oboroženih konfliktov vseeno ni mogoče pojasniti brez razumevanja vloge mednarodnih organizacij. Slednje resda ne odločajo o vprašanih vojne in miru, imajo pa možnost biti dejavne na področjih, ki posredno vplivajo na vzroke za konflikte, kot je npr. spodbujanje integracijskih procesov, koordinacija in nadzor nad uporabo znanstveno-tehnoloških pridobitev ter uveljavljanje demokratičnih institucij in vladavine prava. Če so torej mednarodne organizacije marginalizirane, ko gre za visoko politiko, je njihova vloga lahko mnogo večja tam, kjer se ustvarja podlaga za njen dnevni red – v fazah, preden latentni spori prerastejo v manifestne.

## Dometi mednarodnih organizacij

Vpliv mednarodnih organizacij je večplasten in se kaže na različnih področjih. V mednarodnem pravu npr. je bila utrditev načel *jus cogens* in *erga omnes*, kot pravi Alvarez (2006: 326), mogoča prav zaradi njihove navzočnosti, saj spodbujajo oblikovanje skupnosti, ki se je pripravljena podrežati pravilom na posameznih področjih. Dober primer je vzpostavljanje režima varstva človekovih pravic ter preganjanja zločinov proti človeštvu. Po koncu druge svetovne vojne človekove pravice postanejo sestavni del vrednostnega sistema OZN ter Organizacije ameriških držav. Maja leta 1948 je bila tako v Bogoti sprejeta Ameriška deklaracija o človekovih pravicah in dolžnostih kot prva po drugi svetovni vojni, nekaj mesecev pred Deklaracijo o človekovih pravicah, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN decembra istega leta. Kasneje je nastal niz institucij, ki se s tem področjem posebej ali pretežno ukvarjajo (Alston, 2004; Lutz in Sikkink, 2000). Leta 1954 je Svet Evrope vzpostavil Evropsko sodišče za človekove pravice,<sup>15</sup> šest let kasneje je nastala Medameriška komisija za človekove pravice,<sup>16</sup> leta 1979 pa še Medameriško

<sup>15</sup> Spletna stran Sodišča je na <http://www.echr.coe.int/echr/>.

<sup>16</sup> Spletna stran Komisije je na <http://www.cidh.oas.org/default.htm>.



sodišče za človekove pravice.<sup>17</sup> Na zločine proti človeštvu, ki so se izvajali po koncu hladne vojne v nekdanji Jugoslaviji in Ruandi, je Varnostni svet OZN odgovoril z ustanovitvijo posebnih tribunalov v letih 1993 in 1994. Leta 2002 je na pobudo Varnostnega sveta iz leta 2000 in v sodelovanju z domačimi oblastmi nastalo Posebno sodišče za zločine v državljanski vojni v Sierra Leoneju.<sup>18</sup> Leta 1998 je nastalo Mednarodno kazensko sodišče (MKS), pristojno za obravnavo zločinov proti človeštvu (Schabas, 2004).<sup>19</sup> Čeprav MKS ne uživa univerzalne podpore (številne države, med njimi tudi Ruska federacija, Indija, Kitajska in ZDA, niso članice MKS), že samo dejstvo, da je k njemu pristopila večina držav, potrjuje njegov pomen za nadaljnji razvoj mednarodnega prava za kaznovanje hudih kršitev človekovih pravic.<sup>20</sup> Kot najnovejši dokaz pozitivne vloge mednarodnih sodnih institucij kaže navesti prvo sodbo Posebnega sodišča za Sierra Leone, sprejeto junija 2007. Osumljenci so bili med drugim obtoženi za novačenje otrok v vojsko. Sodišče je temu delu obtožnice pritegnilo, kar se je zgodilo prvič, odkar vladne in nevladne institucije opozarjajo na to prakso. Zato utegne imeti sodba velik vpliv na obravnave podobnih primerov v prihodnje (Human Rights Watch, 2007).

Mednarodne organizacije so pomemben akter še na nekaterih drugih področjih globalnega pomena, npr. pri razvoju globalnega jedrskega režima. Mednarodna skupnost sicer pozna nekaj okvirnih zavezujočih dokumentov, kot je Pogodba o neširjenju jedrskega orožja,<sup>21</sup> toda regulativno vlogo v tem režimu ima dejansko Mednarodna agencija za jedrsko energijo (*International Atomic Energy Agency* – IAEA).<sup>22</sup> Agencija sprejema priporočila, daje mnenja in izvaja neposreden nadzor na za države zelo občutljivih področjih, kot so npr. jedrski materiali. Priporočila IAEA za določeno področje lahko postopoma vodijo k sklepanju mednarodnih pogodb. Na ta način je nastala Skupna konvencija o varnem upravljanju s potrošenim jedr-

<sup>17</sup> Spletna stran: <http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?CFID=342015&CFTOKEN=89031413>.

<sup>18</sup> Spletne strani tribunalov in sodišča so: <http://www.un.org/icty/> (nekdanja Jugoslavija), <http://69.94.11.53/> (Ruanda) in <http://www.sc-sl.org/> (Sierra Leone).

<sup>19</sup> Spletna stran MKS je na <http://www.icc-cpi.int/>.

<sup>20</sup> Pogajanja in nastanek MKS so naletela na najrazličnejše odzive med državami in so že vedno predmet razprav, zanimivo pa je, da med članicami ni nekaterih demokratičnih držav, ki si jih težko predstavljamo v družbi represivnih režimov, kot sta npr. Severna Koreja ali Zimbabve. Temeljni zadržek je načelne narave, in sicer nestrinjanje, da bi vlade bile v katerem koli primeru primorane svoje državljane izročati tujim institucijam. To poudarjajo nekateri politiki v Češki republiki, edini članici EU, ki ni ratificirala statuta MKS (Hoy, 2007). Za Indijo je problematično, da statut MKS ne vsebuje opcijske klavzule, ki bi državi omogočala, da se sodišču pridruži za omejeno obdobje in le za obravnavo določenih kršitev, s čimer bi se Indija izognila morebitnemu posegu MKS v kašmirski konflikt (Ramanathan, 2005). V zvezi z ZDA in Izraelom Moravcsik (2001: 245) ugotavlja, da njun odnos do MKS obremenjuje dejstvo, da obe državi za uveljavljanje svojih interesov dokazano ne izključujeta unilateralnega posredovanja v notranje zadeve tretjih držav.

<sup>21</sup> Besedilo pogodbe, ki je bila podpisana leta 1968, v veljavi pa je od leta 1970, kakor tudi spremljajoči dokumenti, so na voljo na <http://disarmament2.un.org/wmd/npt/index.html>.

<sup>22</sup> Spletna stran IAEA je na <http://www.iaea.org/>.

skim gorivom ter radioaktivnimi odpadki,<sup>23</sup> prvi zavezujoči dokument na svetu, ki je obravnaval to problematiko (Abbott in Snidal, 2000: 435).

V mednarodnih ekonomskih odnosih so zaradi interesa držav za regionalno in globalno integriranje gospodarskih politik nastale številne mednarodne organizacije z obsežnimi upravljavskimi pristojnostmi. Francoska vlada je npr. evropsko povezovanje videla kot sredstvo za krepitev njene lastne nacionalne varnosti. ESPJ je bil zanjo okvir, znotraj katerega je lahko sistematično spremljala nemški napredek na področju industrijskega razvoja in o njem tudi (so)odločala. Za Nemčijo je ESPJ pomenil hitro cesto h gospodarskemu okrevanju in rekonstrukciji države (Dinan, 1999: 9). Iz tega strateškega premisleka o povezavi nacionalne varnosti in ekonomije je nastala Evropska skupnost, ki ima največ pristojnosti med vsemi obstoječimi mednarodnimi organizacijami.<sup>24</sup> Institucionalne povezave z veliko stopnjo upravljavske moči opazimo tudi na globalni ravni. Predvsem bogatejše države so se strinjale, da mora mednarodno ekonomijo podpirati močna institucionalna struktura, saj so se politični dogovori med najmočnejšimi državami, ki so obvladovali obdobje med obema vojnama, pokazali kot nekoristni in celo škodljivi (Simmons, 2000). Na tej podlagi se je oblikoval globalni bančni, monetarni in trgovinski režim, ki ga obvladujejo Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad in Svetovna trgovinska organizacija.

Zdi se, da države ne vidijo dovolj razlogov za vzpostavitev trdnejše upravljaljske infrastrukture pri mednarodnem varstvu okolja, kljub dokazani grožnji, ki jo za človeštvo predstavljajo globalni okoljski problemi, kot so podnebne spremembe. Narava je odvisna od človeka, vendar v drugačnem smislu, kot je človek odvisen od narave. Kakovost naravnega okolja, ki se kaže npr. v biotski raznolikosti, je posledica številnih zunanjih dejavnikov, na katere narava ne more vplivati; človek je le eden od njih. Kakovost človekovega bivanja pa je v marsičem odvisna od njega samega. Človek je odvisen od narave. Bolj ko bodo države podcenjevale to dejstvo, zanemarjale svoje naravno okolje in ignorirale negativne učinke industrializacije, težje bo narava zadostila človekovim potrebam, kar lahko posledično vpliva tudi na stabilnost mednarodne skupnosti,<sup>25</sup> hkrati pa bo vedno manj manevrskega prostora za »pravočasno«<sup>26</sup> zaustavitev degradacije okolja.

<sup>23</sup> »Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management«, ki je bila podpisana leta 1997, v veljavi pa je od leta 2001, je na voljo na <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv.html>.

<sup>24</sup> Med avtorji obstaja splošno strinjanje, da je Evropska skupnost nastala kot organizacija sui generis, tj. da je več kot mednarodna organizacija in manj kot država. Kljub temu kaže Evropsko skupnost šteti med mednarodne organizacije. Edina bistvena razlika je v obsegu pristojnosti oz. neposredno izvršljivih sklepov; dejstvo namreč je, da tudi nekatere druge mednarodne organizacije lahko s sprejetimi odločitvami prisilijo države, da storijo to, česar brez pritiska ne bi bile pripravljene storiti. Primer je sprejemanje odločitev po VII. poglavju Ustanovne listine OZN.

<sup>25</sup> Ta se že kaže v konfliktih, ki se sprožajo kot posledica pomanjkanja vodnih virov, prisilnih migracijah zaradi poplav, kjer govorimo o t. i. okoljskih beguncih, ipd. (Gleick, 1993; Geržina, 2005).

Od leta 1972, ko so se predsedniki držav in vlad prvič srečali na Konferenci o človekovem okolju,<sup>27</sup> so se vzpostavili trdni temelji za razvoj institucionalne infrastrukture za oblikovanje globalnega okoljevarstvenega režima. To dokazuje že dejstvo, da je v veljavi prek 500 mednarodnih okoljskih pogodb, ki služijo kot okvir za implementacijo režimov za posamezne globalne probleme, kot je npr. tisti za preprečevanje širjenja ozonske luknje (Young, 1989: 351; Young, 1994).<sup>28</sup> Vendar pa za mednarodno varstvo okolja ne moremo reči, da ima popolno globalno upravljavsko strukturo. Njen približek je Program Združenih narodov za okolje (*United Nations Environment Programme* – UNEP), ki je bil ustanovljen leta 1972.<sup>29</sup> UNEP je bil od samega začetka omejen v svojem delu. Od njega se je pričakovalo, da bo opravljal klasične funkcije mednarodnih organizacij, čeprav za to ni imel niti ustreznega mednarodnopravnega statusa niti pristojnosti, poleg tega so bile njegove aktivnosti vodene s periferije (sedež ima v Nairobiju). Zato ne preseneča, da je razprava o tem, da se UNEP prelevi v specializirano agencijo OZN, ki bi lahko enakopravno vstopala v odnose z drugimi mednarodnimi organizacijami znotraj in zunaj sistema OZN in zato lažje sooblikovala politike mednarodnega varstva okolja, vedno bolj živahna (Biermann, 2001; Ivanova, 2005; Ohlendorf, 2006).<sup>30</sup> Ne glede na svoje pomanjkljivosti UNEP aktivno sodeluje pri izgradnji globalnega režima za okoljske probleme. Skupaj s Svetovno meteorološko organizacijo (*World Meteorological Organization* – WMO) je soustanovitelj Medvladnega foruma o podnebnih spremembah (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC). Je koordinator aktivnosti, povezanih z Okvirno konvencijo o podnebnih spremembah ter njenim Kjotskim protokolom. Skupaj s Programom Združenih narodov za razvoj (*United Nations Development Programme* – UNDP)<sup>31</sup> in Svetovno banko je ustanovitelj Globalnega okoljskega sklada (*Global Environmental Facility* – GEF),<sup>32</sup> ki je postal osrednja institucija za financiranje okoljskih projektov v državah v razvoju (Streck, 2001; Boisson de Chazournes, 2005; Clémenton, 2006).

<sup>26</sup> »Nič ne ponazori čezmejne narave okoljskih groženj bolje kot 50 ton jedrskega materiala, ki se je leta 1986 iz Černobila usmerilo proti Evropi« (Wouters, 2002: 4).

<sup>27</sup> Več o pomenu srečanj na trhu za institucionalni razvoj mednarodnega varstva okolja v Seyfang (2003).

<sup>28</sup> Osrednji portal s podrobnimi opisi mednarodnih pogodb s področja varstva okolja je na voljo na spletni strani <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/index.jsp>.

<sup>29</sup> Spletna stran UNEP je na <http://www.unep.org/>.

<sup>30</sup> Uradni predlog za preoblikovanje UNEP v medvladno organizacijo je na Generalno skupščino OZN na njenem 58. zasedanju naslovil takratni francoski predsednik Jacques Chirac (*France Diplomatie*, 2006).

<sup>31</sup> Spletna stran UNDP je na <http://www.undp.org/>.

<sup>32</sup> Spletna stran GEF je na <http://www.thegef.org/index.html>.

Da je problematika mednarodnega varstva okolja »zrela« za vzpostavitev globalnega okoljevarstvenega režima, kaže tudi dejstvo, da je okolje postalo sestavni del aktivnosti številnih mednarodnih organizacij, ki se mu v preteklosti niso posebej ali se mu sploh niso posvečale. Praktično vse specializirane agencije OZN so postopoma začele vključevati mednarodno varstvo okolja med svoje aktivnosti (Loibl, 2001:43).<sup>33</sup> Podobno je z ostalimi mednarodnimi organizacijami na globalni ali regionalni ravni. Tako npr. Konvencija o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) v svojem besedilu nikjer ne govori o varstvu okolja. Leta 1960, ko je konvencija nastala, okolje pač še ni bilo visoko na seznamu prioritete držav članic. Danes okolje predstavlja eno ključnih dejavnosti OECD.<sup>34</sup> Organizacija afriške enotnosti (OAE), nastala 1963, v svoji listini ne omenja varovanja okolja. Ustanovni akt Afriške unije (nastala 2001), naslednice OAE, v svojem 13. in 14. členu omenja okolje in pristojnosti institucij za njegovo varovanje.<sup>35</sup>

### Omejitve delovanja mednarodnih organizacij

Med dejavnike, ki mednarodne organizacije omejujejo v njihovem delovanju, štejemo westfalsko organiziranost mednarodne skupnosti (kjer so države primarni akter), sposobnost interakcije z okoljem, v katerem mednarodne organizacije delujejo, ter zbirokratiziranost, ki je inherentna organizacijskim sistemom in ki lahko negativno vpliva na njihovo odzivnost na zunanje izzive. Ob obravnavi westfalskih temeljev sodobne mednarodne ureditve smo že ugotovili, da mednarodne organizacije nimajo posebne vloge pri visoki politiki. Skorajda nič drugače kot pri OZN ni pri bolj integriranih institucijah. S podobnimi omejitvami se namreč srečuje tudi Evropska unija (EU). Predsednik Komisije José Manuel Barroso ni zadovoljen s politično vlogo, ki jo EU igra v svetu,<sup>36</sup> ter da se o Uniji pogosto govori kot o gospodarskem gigantu in političnem palčku. Toda o tem, kakšen politični akter naj bi EU bila, se države članice ne morejo sporazumeti. Politična unifikacija ne pride v poštev, velike razlike so tudi v izgradnji enovite obrambne struk-

<sup>33</sup> Nekaterne mednarodne organizacije v aktivnostih na področju mednarodnega varstva okolja celo iščejo možnost za lastno preživetje. Za primer lahko navedemo Organizacijo Združenih narodov za industrijski razvoj (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO), ki v svoji ustavi iz leta 1979 ne izpostavlja varstva okolja kot cilja, za katerega bi se organizacija zavzemala. Danes okolje predstavlja pomemben del njenih dejavnosti. Besedilo ustave je na voljo na <http://www.unido.org/userfiles/Kayalarj/Constitution.pdf>. Okvirni prikaz dejavnosti UNIDO je na <http://www.unido.org/doc/51262>.

<sup>34</sup> Podrobneje na spletni strani [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37465\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37465\\_00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37465_1_1_1_1_37465_00.html).

<sup>35</sup> Ustanovni akt Afriške unije je bil sprejet 2000, prva skupščina 53 držav članic pa je bila sklicana leta 2002. Besedilo akta je na [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm).

<sup>36</sup> »EU Aims for Bigger Foreign Role«, *BBC News*, 8. junij 2006.

ture. Za t. i. atlantsko skupino (ki jo vodi Velika Britanija) ne pride v poštev nič, kar lahko ogrozi kohezivnost zveze NATO, za kontinentalno skupino (Francija) bi bila optimalna avtonomna obrambna struktura Unije, del držav (kot je npr. Švedska) pa razvoj obrambne strukture Unije gleda skozi prizmo svoje nevtralnosti (Brimmer, 2005: 226).

Nezmožnost interakcije z okoljem, v katerem delujejo, je največja ovira, s katero se mednarodne organizacije lahko soočijo pri svojem delu. OZN se pogosto sooča s takim problemom, ko gre za njegove mirovne operacije, kot je to bilo npr. v nekdanji Jugoslaviji. Kako hude prepreke lahko delovanju OZN predstavlja okolje, se je na morda najbolj nazoren in hkrati tragičen način pokazalo ob sodelovanju OZN pri konsolidaciji Iraka po invaziji t. i. koalicije voljnih leta 2003. Organizacija, ki naj bi posebej imela nevtralen odnos do vseh prizadetih akterjev, se je znašla v precepu. Na eni strani je bila soočena s političnim stališčem vlade ZDA, ki je od OZN neposredno zahtevala legitimacijo invazije na Irak.<sup>37</sup> Na drugi strani je bilo vprašanje, kako naj OZN deluje v Iraku, če bo invazija izvedena brez podpore Varnostnega sveta. Slednje koalicija voljnih sicer ni dobila, toda z 22. majem 2003, ko je Varnostni svet naložil generalnemu sekretarju Kofiju Annanu, da koordinira pokonfliktno obnovo Iraka (S/RES/2003/1483), se je začel proces vključitve OZN v upravljavsko strukturo te države. V njej je OZN imel zgolj subsidiarno vlogo, saj je nadzor nad upravljanjem Iraka bolj ali manj prešel v roke ZDA. Glede na svoj položaj v Iraku je OZN v očeh upornikov postala legitimna tarča. Ti so udarili 19. avgusta 2003, le štiri dni potem, ko je Varnostni svet OZN ustanovil Misijo Združenih narodov za pomoč Iraku (*United Nations Assistance Mission for Iraq* - UNAMI) (S/RES/2003/1500).<sup>38</sup> V samomorilskem napadu na sedež organizacije v Bagdadu je umrlo 14 oseb, skupaj s Sergiom Vieira de Mellom, posebnim odposlancem generalnega sekretarja OZN.<sup>39</sup>

Birokracija je specifična oblika družbenega organiziranja, ki ima sebi lastno logiko delovanja, njen namen je ohranjati stabilnost organizacije, ki jo upravlja, ter okolja, v katerem deluje (Abbott in Snidal, 1998: 11). Birokratskemu aparatu mednarodnih organizacij moč dajejo pristojnosti, ki mu jih prek ustanovne pogodbe delegirajo države. Toda meja med legitimnim izvajanjem pristojnosti, ki so dodeljene mednarodni organizaciji, in odtujitvijo od članstva ter okolja, v katerem deluje, ko birokracija »pozabi« na razlog,

<sup>37</sup> V svojem govoru pred Generalno skupščino OZN septembra 2002 je ameriški predsednik George W. Bush dal državam članicam vedeti, da ima organizacija na izbiro dveje: da odobri posredovanje v Iraku (do katerega bo prišlo tako ali drugače) ali pa da postane obrobna, irrelevantna institucija. »Main Points of Bush U.N. Address«, *BBC News*, 12. september 2002; »President Bush's Address to the United Nations«, *CNN*, 12. september 2002.

<sup>38</sup> Spletna stran misije: <http://www.uniraq.org/docsmaps/undocuments.asp?pagenam=undocuments>.

<sup>39</sup> »Top UN Envoy Sergio Vieira De Mello Killed in Terrorist Blast in Baghdad«, *UN News Press Center*, 19. julij 2003.

zakaj je bil vzpostavljena in kaj so njene temeljne zadolžitve, je porozna. V trenutku, ko birokracija prevzame v svoje roke celoten proces odločanja in ne upošteva stališč vseh prizadetih akterjev, je možnost sprejetja neučinkovitih ali celo nesmiselnih odločitev s (samo)destruktivnimi posledicami velika (Barnett in Finnemore, 2004: 7). Svetovna banka je dolgo časa veljala za simbol birokratskega, netransparentnega odločanja o projektih za države v razvoju, s površnimi presojami učinkov predlaganih projektov na okolje, kjer so dogovori o projektih potekali zgolj med birokrati Svetovne banke in države prejemnice, neposredno prizadeti pa niso imeli možnosti soodločanja. Rezultat tega je bila vrsta slabo pripravljenih projektov z negativnimi posledicami, kot so bile npr. izgradnje rečnih jezov Sardar Sadovar v Indiji, Kedung Ombo v Indoneziji ter Pak Mun na Tajskem (Udall, 1998: 392). Okostenelost birokratskemu aparatu mednarodne organizacije pogosto očitajo same države članice, pri čemer razlogi resnici na ljubo niso vedno samo strokovne narave. Konzervativni vladi Velike Britanije in ZDA sta v letih 1984 in 1985 prekinili članstvo njunih držav v organizaciji UNESCO (*United Nations Education, Scientific and Cultural Organization*), ker sta mu očitali zbirokratiziranost in neučinkovitost. Posebej je bil kritiziran, ne samo s strani ameriške in britanske vlade, tedanji generalni sekretar organizacije Amadou-Mahtar M'Bow, češ da je spodbujal napačne prioritete in da ni zastopal interesov članstva kot celote.<sup>40</sup> Z obtožbami glede birokratizacije, neučinkovitosti in zastarelosti se sooča Organizacija Združenih narodov za industrijski razvoj (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO) (Keohane, 1998: 83).<sup>41</sup> Med vsemi mednarodnimi organizacijami najhujše kritike o zbirokratiziranosti letijo prav na OZN. Reaganova administracija je trdila, da je organizacija potratna, njen sekretariat pa neučinkovit. Pritiski na OZN so dosegli vrhunec leta 1985, ko je ameriški kongres s Kassebaum-Solomonovim dopolnilom začel plačevanje celotne članarine za OZN in specializirane agencije pogojevati s korenitimi reformami, kar je OZN v finančnem smislu finančno skorajda spravilo na kolena.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> »Major News: US Parts Ways with UNESCO«, *New York Times*, 23. december 1984. Več o britanskem umiku v Thomas (1985). Kritika UNESCO je imela močno politično konotacijo. Organizacija je namreč uvrstila na svoj dnevni red razpravo o t. i. novem svetovnem informacijskem in komunikacijskem redu, v katerem so države v razvoju med drugim zahtevale večji nadzor nad globalnimi medijskimi koncerni, ki so bili v rokah razvitih držav (Mowlana, 1993: 60–61). Predlog je naletel na oster odpor držav, pri čemer ne v strokovnih krogih ne v ameriški administraciji in celo med multinacionalkami še zdaleč ni bilo konsenza o tem, ali naj Washington potegne tako radikalno potezo ali ne. »Letter to the Editor: Spread the Truth About UNESCO«, *New York Times*, 5. december 1987. Velika Britanija se je v organizacijo vrnila 1997, ZDA pa 2003.

<sup>41</sup> Iz teh razlogov sta iz UNIDO izstopili ZDA in Avstralija.

<sup>42</sup> Začetna zahteva ameriških kongresnikov je bila izraz nezadovoljstva s tem, da je o proračunu OZN glasovala Generalna skupščina z navadno večino, pri čemer je po njihovem mnenju Sekretariat večinoma kar sam določal proračunske prioritete. Ko so ZDA dosegle kompromis, da se je o proračunskih vprašanjih odločalo konsenzualno, je od OZN zahteval dodatne reforme, ki naj bi prispevale k večji transparentnosti

Oris dometov in omejitev mednarodnih organizacij navaja k sklepu, da imajo slednje v pogojih globalizacije in vse večje medodvisnosti sicer pomembno vlogo. Spodbujajo integracijske procese in predstavljajo forum za kreiranje, utrjevanje in uveljavljanje mednarodnega prava in institucij, ki podpirajo integrirajočo se mednarodno skupnost. Z uspešnim prilagajanjem na zunanje izzive so lahko pomembno gonilo napredka. Toda pozitiven vpliv mednarodnih organizacij na procese in odnose v mednarodni skupnosti ni samoumeven. Države in njihove spreminjajoče se preference lahko ohromijo mednarodno organizacijo. To še posebej velja za mednarodne organizacije netehnične narave. Slednje so pogosto na udaru zaradi svoje domnevne neučinkovitosti, netransparentnosti, zbirokratiziranosti, neodzivnosti ter odtujenosti od resničnih problemov, ki pestijo svet. Problema zbirokratiziranosti mednarodnih organizacij sicer ni mogoče posploševati, vsee pa se v zvezi z njihovim delovanjem pogosto postavlja tudi vprašanje »demokratskega deficita«, češ da organizacije delujejo z javnim denarjem in bi temu primerno morale svojim davkoplačevalcem po svetu biti bolj odgovorne, njihovo odločanje pa transparentno in konsenzualno. Problem »demokratskega deficita« je treba najprej raziskati pri državah članicah. Jacobson, Reisinger in Mathers (1986: 158) ugotavljajo, da v državah članicah za nadzor dela mednarodnih organizacij skrbi le majhen krog državnih uradnikov. Glede na to, da je vsak med njimi praviloma zadolžen za več deset mednarodnih organizacij, je težko pričakovati, da bo nadzor ustrezen. Tako se odločanje o politiki države do določene mednarodne organizacije lahko kaj hitro prenese v politično sfero, kjer štejejo politični in ne strokovni argumenti, kjer lahko odločanje postane bodisi domena majhnega števila večjih in bogatejših držav bodisi revnejše večine, če ima ta proceduralno moč, tj. kadar se odločitve sprejemajo po načelu ena država en glas. Toda tudi v teh primerih proceduralno moč lahko zamenja pragmatizem manjšine, kjer bogatejše članice svoje preference pogojujejo s članstvom oz. financiranjem mednarodnih organizacij. Negativen vpliv na mednarodne organizacije lahko vrši tudi njen lastni birokratski aparat, ki zaradi pomanjkanja ustreznega nadzora dobi občutek nedotakljivosti in začne odločati kot samostojen akter, kar je bil eden izmed očitkov Sekretariatu OZN v osemdesetih letih, češ da je praktično ta organ, ne pa Generalna skupščina, diktiral proračunsko politiko organizacije. Kakorkoli že, dejstvo je, da je demokratični deficit, ki se torej pojavlja v različnih oblikah, nemogoče v celoti odpraviti. Se ga pa da omejiti, če v upravljalvske strukture vstopijo mednarodne nevladne organizacije.

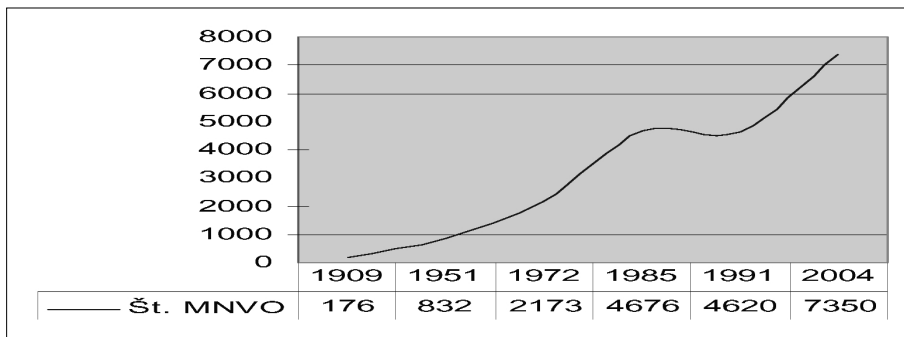
---

*in učinkovitosti organizacije. Za izčrpno spremljanje in analize procesa reform OZN glej spletno stran organizacije Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/reform/index.htm>.*

## K demokratičnemu upravljanju prek mednarodnih (nevladnih) organizacij

Integrirajoče se okolje krasijo vedno intenzivnejše interakcije med najrazličnejšimi akterji (Held, 1998: 13), ki vodijo h kompleksnejšim oblikam organiziranja, zato demokratizacija mednarodne skupnosti vse bolj dobiva status univerzalne vrednote (Franck, 1992; Rich, 2001; Alvarez, 2006). Mednarodna skupnost iz leta 1945 ni ista kot mednarodna skupnost iz leta 2007. V kontekstu razvoja mednarodne skupnosti se kot posebej pomembni akterji izpostavljajo mednarodne nevladne organizacije (MNVO). Razvoj mednarodnega nevladnega sektorja je impresiven. Za leto 1909 je UMZ naštel skupno 176 klasičnih MNVO, tj. tistih, katerih člani prihajajo iz vsaj dveh držav, od katerih vsaj eden od predstavnikov ne deluje v imenu svoje vlade.<sup>43</sup> Na prelomu 20. in 21. stoletja je število teh organizacij naraslo na prek 7.000. Če pogled razširimo na vse ostale mednarodne nevladne institucije (MNVI), ki jih registrira UMZ, pridemo do številke, ki presega 50.000 (grafa 3 in 4).

Graf 3: Rast števila mednarodnih nevladnih organizacij v obdobju 1909–2004

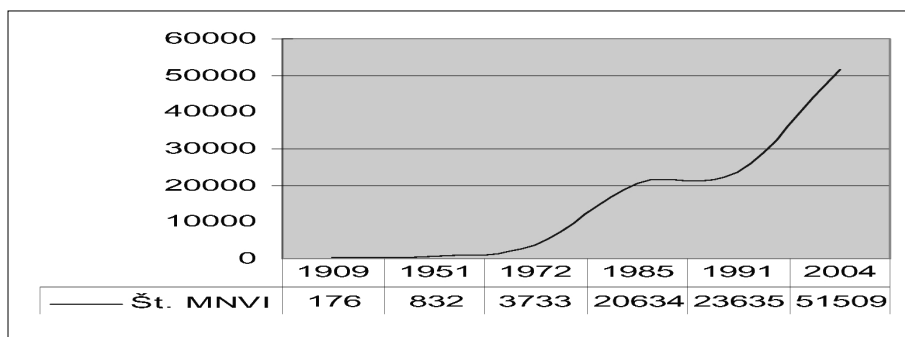


Avtorji pogosto opozarjajo na vedno večjo vlogo MNVO v mednarodnih odnosih (Keck in Sikkink, 1998; Donini, 1995; Ramia, 2003; Willetts, 1996; Boli in Thomas, 1997). Da je vpliv mednarodnih organizacij tesno povezan z njihovim sodelovanjem z mednarodnim nevladnim sektorjem, so nekatere mednarodne organizacije spoznale že zelo zgodaj. OZN je v svoji ustanovni listini v 71. členu predvidela možnost posvetovanj z nevladnim sektorjem

<sup>43</sup> »Conventional Categories«, <http://www.uia.org/organizations/orgtypes/orgtypec.php>. Na podoben način so MNVO opredeljene v 1. členu Evropske konvencije o priznavanju pravne osebnosti mednarodnim nevladnim organizacijam, podpisane leta 1986 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/124.htm>). Konvencija je v veljavi od leta 1991.



Graf 4: Rast števila mednarodnih nevladnih institucij v obdobju 1909–2004



prek Ekonomskega in socialnega sveta (ESS). Leta 1948 je posvetovalni status pri ESS imelo 41 MNVO, leta 1998 že 1.500 (Simmons, 1998: 83). V letu 2007 je to število naraslo na 2.719.<sup>44</sup> Posvetovalni status za MNVO pozna tudi Svet Evrope, kjer je registriranih okoli 400 MNVO.<sup>45</sup> Mnoge med njimi so izjemno aktivne v interakcijah z medvladnimi institucijami, ki pobude za sodelovanje vedno bolj pogosto sprejemajo. Tako npr. za Varnostni svet OZN lahko rečemo, da je interakcija z MNVO sestavni del nepisanih reform, ki jih je ta organ uvajal v devetdesetih letih 20. stoletja. Varnostni svet je tako med oblike svojih neformalnih posvetovanj vključil t. i. Arria srečanja.<sup>46</sup> Ta so med drugim namenjena tudi posvetovanju z MNVO glede situacij na kriznih območjih. Aktiven sogovornik v okviru Arria srečanj je npr. Human Rights Watch (Johnstone, 2003: 461–462).<sup>47</sup> Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad, tudi zaradi vsesplošnih kritik glede njune netransparentnosti, postajata vse bolj dovzetna za sodelovanje z MNVO. Svetovna banka z MNVO

<sup>44</sup> Uradno število kakor tudi pojasnilo glede razlik v statusu, ki ga posamezne MNVO uživajo v ESS, je na <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/faq.htm>.

<sup>45</sup> Sodelovanju Sveta Evrope in MNVO je posvečen tudi spletni portal, <http://www.coe.int/T/E/NGO/public/>.

<sup>46</sup> Gre za neformalna srečanja, imenovana po venezuelskem veleposlaniku Diegu Arrii. Leta 1992 je neki bosanski duhovnik zaprosil za srečanje s posameznimi predstavniki držav članic Varnostnega sveta OZN, da jih seznanijo s situacijo v Bosni in Hercegovini. Veleposlanik Arria je bil edini, ki se je odločil, da ga sprejme. Po srečanju z njim je venezuelski veleposlanik menil, da morajo duhovnikovo zgodbo slišati tudi ostali predstavniki tedanjih članic Varnostnega sveta, zato jih je skupaj z duhovnikom povabil na kavo. Format srečanja je bil sprejet z odobravanjem, zato ga je Varnostni svet posvojil kot obliko pridobivanja informacij od neposredno prizadetih v sporih in oboroženih konfliktih. V začetku je bilo med državami članicami Varnostnega sveta precej odpora glede predlogov, da bi se v format Arria srečanj vključilo tudi MNVO, ki naj ne bi spadali v kategorijo neposredno prizadetih akterjev, toda konec devetdesetih let so se srečanja odprla tudi zanje (Paul, 2003).

<sup>47</sup> »Human Rights Watch Angola Briefing Under the Arria Formula to the United Nations Security Council«, New York, 5. marec 2002, <http://hrw.org/backgrounder/africa/angola/2002/angola060302.pdf>; »A Briefing Paper for the "Arria Formula" Meeting on the Situation in the Democratic Republic of the Congo«, 25. april 2002, <http://hrw.org/backgrounder/africa/drc-briefing-0425.htm>.

sodeluje celo na področjih, ki so bila še donedavna v izključni domeni držav, kot so npr. multilateralne pogajanja o dolgovih držav v razvoju, kamor je bil povabljen OXFAM (Simmons, 1998: 86).<sup>48</sup> Zanimiv primer predstavlja Svetovna trgovinska organizacija, ki omogoča MNVO, da delujejo kot *amici curiae* v postopkih za reševanje sporov, kot je bilo to v razvpitem primeru Biotech (Chowdhury in Skarstedt, 2005: 14).<sup>49</sup>

Težnja po demokratičnosti in transparentnosti procesov odločanja v mednarodnih organizacijah se je nasploh precej okrepila, kar dokazuje tudi krepitev t. i. parlamentarne razsežnosti mednarodnih odnosov. Mednarodna parlamentarna unija (MPU),<sup>50</sup> ustanovljena že 1889, je po koncu hladne vojne prišla v središče razprav o demokratizaciji mednarodne skupnosti. Organizacija uživa visok status v OZN, saj ji je Generalna skupščina podelila status opazovalke (A/RES/2002/32). Nekateri avtorji celo menijo, da status opazovalke MPU daje možnost, da se uveljavi kot institucija, ki bo prispevala k večji transparentnosti OZN ter legitimaciji njenih odločitev (Roche, 2003; Johnsson, 2003), ki utegne nekoč v prihodnosti prerasti celo v globalni parlament (Levi, 2003).<sup>51</sup>

## Sklep

Teorija funkcionalizma ostaja temelj pojasnjevanja fenomena nastanka mednarodnih organizacij, ne pomaga pa nam v celoti razumeti njihovega vpliva na procese in odnose v mednarodni skupnosti. Novo funkcionalnost mednarodnih organizacij kaže analizirati v luči nekaterih tradicionalnih, vendar še vedno aktualnih izhodišč, predvsem tega, da so države osrednji akterji v mednarodni skupnosti. Po eni strani si je aktivno mednarodno organizacijo torej težko predstavljati brez ustrezne politične podpore držav članic, zato ni mogoče v celoti zavrni teze, da mednarodne organizacije kot organizacije držav ohranjajo obstoječo mednarodno ureditev ohranjajo njene vrednote kot nespremenljive. Po drugi strani pa vseeno ne smemo pozabiti, da v mednarodni skupnosti delujejo tudi drugi akterji, kot npr. mednarodne nevladne organizacije, ki na mednarodne organizacije vršijo priti-

---

<sup>48</sup> Kratica je izvedena iz imena organizacije – Oxford Famine Relief. Spletna stran organizacije je na <http://www.oxfam.org/en>.

<sup>49</sup> Gre za tožbo ZDA, Kanade in Argentine proti EU zaradi oviranja prostega dostopa genetsko modificiranih proizvodov na evropske trge (<http://www.trade-environment.org/page/theme/teuto/biotechcase.htm>).

<sup>50</sup> Spletna stran MPU je na <http://www.ipu.org/english/home.htm>.

<sup>51</sup> Glede parlamentarnih asociacij imamo sicer lahko, kot za MNVO, pomisleke, ko gre za njihovo legitimnost. To velja tudi za MPU, katere člani so sicer izvoljeni parlamentarci, toda Unija še zdaleč ne predstavlja vseh parlamentarcev sveta. Med člani namreč že nekaj let ni več ameriškega Kongresa, kateremu se zdi sodelovanje v MPU preveč potratno. »American Overseas Interests Act of 1995«, United States Congress, Sec. 2502 in 4001.

ske za prožnejše odzivanje na procese in odnose v mednarodni skupnosti. Razumeti vlogo mednarodnih organizacij v upravljanju mednarodne skupnosti pomeni analizirati jo skozi prizmo tega trikotnika. Od mednarodnih organizacij sicer ni mogoče pričakovati, da bodo igrale pomembno vlogo pri odpravljanju tako žgočih problemov, kot so oboroženi konflikti. Lahko pa ogromno prispevajo na področjih, ki vplivajo na to, da se konflikti ne razvijajo (gospodarstvo, tehnologija, varstvo okolja). V integrirajoči se mednarodni skupnosti lahko le medsebojno povezane države, mednarodne vladne in nevladne organizacije uspešno vplivajo na stabilnost in s tem na prihodnost sodobne mednarodne skupnosti.

Mednarodne organizacije se stalno gibljejo med dometi in omejitvami, ki jih predstavljajo interesi držav, birokratizacija ter interakcija z okoljem, v katerem delujejo. Mednarodne organizacije so ustanovljene z določenim namenom, toda ustanovitveni akti, ki jim podeljujejo pristojnosti, so bili sprejeti v določenem času in prostoru. Prav gotovo so v svojem delovanju precej omejene s predstavami držav o tem, kdaj mednarodne organizacije delujejo skladno z nacionalnimi interesi članic in kdaj ne. Toda to ne pomeni, da morajo mednarodne organizacije zgolj sprejemati voljo držav. Če se mednarodne organizacije na spremembe v okolju ne odzovejo, ogrozijo lastno funkcionalnost in nenazadnje tudi interese držav, ki so organizacijo ustanovile. Svojega obstoja mednarodne organizacije torej ne upravičijo le z občutljivostjo za državne interese, ampak tudi z dojemljivostjo za kritiko, nove ideje in pristope k obravnavanju problemov, ne glede na to, od kod te kritike in ideje prihajajo.

#### VIRI

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal (2000): »Hard and Soft Law in International Governance«. *International Organization* 54/3, 421–456.
- (1998): »Why States Act through Formal International Organizations«. *The Journal of Conflict Resolution* 42/1, 3–32.
- Alston, Philip, ed. (2004): *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Oxford University Press.
- Alvarez, José E. (2006): »International Organizations: Then and Now«. *American Journal of International Law* 100/2, 324–347.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Benko, Vlado (2000): *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Biermann, Frank (2001): »The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization: A Commentary«. *Global Environmental Politics* 1/1, 45–55.

- Boli, John and George M. Thomas (1997): »World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization«. *American Sociological Review* 62/2, 171–190.
- Brimmer, Esther (2005): »EU Enlargement and Transatlantic Relations«. *The Strategic Implication of European Union Enlargement*, edited by Esther Brimmer and Stefan Fröhlich, 225–239. Washington: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University.
- Carr, Edward Hallett (1978): *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan Press.
- Chowdhury, N. and C.E. Skarstedt (2005): »The Principle of Good Governance«. *Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development*. Oxford: Centre for International Sustainable Development Law.
- Claude, Inis (1971): *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House.
- Dinan, Desmond (1999): *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Donini, Antonio (1995): »The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs«. *Third World Quarterly* 16/3, 421–439.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998): »International Norm Dynamics and Political Change«. *International Organization* 52/4, 887–917.
- France Diplomatie (2006): »Transforming the United Nations Environment Programme (UNEP) into a Specialized Agency«. [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities\\_1/environment-sustainable-development\\_1097/united-nations-environment-organization-uneo\\_1966/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/environment-sustainable-development_1097/united-nations-environment-organization-uneo_1966/index.html).
- Franck, Thomas M (1992): »The Emerging Right to Democratic Governance«. *The American Journal of International Law* 86/1, 46–91.
- Geržina, Valentina (2005): *Status okoljskih beguncev v mednarodni skupnosti* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Gleick, Peter H. (1993): »Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security«. *International Security* 18/1, 79–112.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. London, Stevens & Sons Limited.
- Held, David (1998): »Democracy and Globalization«. *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, edited by Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler, 11–27. Stanford: Stanford University Press.
- Hoy, Hilda (2007): »International Court for War Crimes Gets Snubbed by Czechs«. *The Prague Post*, 18 April 2007, <http://www.praguepost.com/articles/2007/04/18/international-court-for-war-crimes-gets-snubbed-by-czechs.php>.
- Human, Rights Watch (2007): »Sierra Leone: Landmark Convictions for Use of Child Soldiers«, [http://hrw.org/english/docs/2007/06/20/sierra16214\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2007/06/20/sierra16214_txt.htm).
- Human Security Centre (2005): *Human Security Report: War and Peace in the 21st Century*. Oxford: University of British Columbia and Oxford University Press.
- Ivanova, Maria (2005): »Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate«. *Working Paper No. 05/01*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy.

- Jacobson, Harold K., William M. Reisinger and Todd Mathers (1986): »National Entanglements in International Governmental Organizations«. *The American Political Science Review* 80/1, 141–159.
- Johnsson, Anders B. (2003): »A Parliamentary Dimension to International Cooperation«. *Reader on Second Assembly Proposals*, edited by Saul and Barbara Walker Mendlowitz, 20–29. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education.
- Johnstone, Ian (2003): »Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument«. *European Journal of International Law* 14/3, 437–480.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. (1998): »International Institutions: Can Interdependence Work?« *Foreign Policy* 110, 82–96.
- Levi, Lucio (2003): »Globalization, International Democracy and a World Parliament«. *Reader on Second Assembly Parliamentary Proposals*, edited by Saul and Barbara Walker Mendlowitz, 54–67. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education.
- Loibl, Gerhard (2001): »The Role of International Organisations in International Law-Making International Environmental Negotiations – an Empirical Study«. *Non-State Actors and International Law* 1/1, 41–66.
- Lutz, Ellen L. and Kathryn Sikkink (2000): »International Human Rights Law and Practice in Latin America«. *International Organization* 54/3, 633–659.
- Meyer-Ohlendorf, Nils (2006): »Would a United Nations Environment Organization Help to Achieve the Millennium Development Goals?« *Review of European Community & International Environmental Law* 15/1, 23–29.
- Moravcsik, Andrew (2000): »The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe«. *International Organization* 54/2, 217–252.
- (1997): »Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics«. *International Organization* 51/4, 513–553.
- Mowlana, Hamid (1993): »Toward a NWICO for the Twenty-First Century?« *Journal of International Affairs* 47/1, 59–72.
- Paul, James (2003): »The Arria Formula«. Global Policy Forum, 2003, <http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>.
- Petrič, Ernest (1980): »Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij«. *Teorija in praksa* 17/9, 1120–1133.
- Ramanathan, Usha (2005): »India and the ICC«. *Journal of International Criminal Justice* 3, 627–634.
- Rich, Ronald (2001): »Bringing Democracy into International Law«. *Journal of Democracy* 12/3, 20–34.
- Rittberger, Volker and Bernhard Zangl (2006): *International Organization: Polity, Politics and Principles*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roche, Douglas (2003): »The Case for a United Nations Parliamentary Assembly«. *A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals*, edited by Saul and Barbara Walker Mendlowitz, 30–53. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education.
- Schabas, William E. (2004): *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schermers, Henry (1972): *International Institutional Law*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Seyfang, Gill (2003): »Environmental Mega-Conferences-from Stockholm to Johannesburg and Beyond«. *Global Environmental Change* 13, 223–228.
- Shanks, Cheryl, Harold K. Jacobson and Jeffrey H. Kaplan (1996): »Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981–1992«. *International Organization* 50/4, 593–627.
- Simmons, P. J. (1998): »Learning to Live with NGOs«. *Foreign Policy* 112, 82–96.
- Sohn, Louis B. (1979): »Voting Procedure in International Conferences for the Codification of International Law, 1864–1930«. *Jus Et Societas: Essays in Tribute to Wolfgang Friedman*, edited by Gabriel M. Wilner, 278–297. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Stein, Erik (2001): »International Integration and Democracy: No Love at First Sight«. *American Journal of International Law* 95/3, 489–534.
- Šabič, Zlatko (1998): *Voting in International Organizations: Mere Formality or a Matter of Substance?* Ljubljana: Scientific Library, Faculty of Social Sciences.
- Thakur, Ramesh (2006): *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Jo (1985): »Britain Confirms Its Plan to Quit a “Harmfully Politicalized” UNESCO«. *New York Times*, 6 December.
- Udall, Lori (1998): »The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?«. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, edited by Jonathan A. Fox and L. David Brown, 391–437. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- United Nations, Department of Public Information (2007): »An Evolving Technique«. *An Introduction to United Nations Peacekeeping*, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/1.htm>.
- Vital, David (1971): *The Survival of Small States: Studies in Small Power/Great Power Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, Francis P. (1952): *A History of the League of Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Willets, Peter, ed. (2000): *The Conscience of the World«, the Influence of Nongovernmental Organisations in the U. N. System*. London: C. Hurst & Company.
- Wouters, Jan (2002): »Sustaining Humanity on a Global Scale: Some Reflections from an International Lawyer’s Perspective«. *Working paper No. 29*. Leuven: Institute for International Law.
- Young, George (1921): *Diplomacy Old and New*. London: Swarthmore Press.
- Young, Oran R. (1994): *International Governance: Protecting Environment in a Stateless Society*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- (1989): »The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment«. *International Organization* 43/3, 349–375.