

KO OPRAVLJAŠ NAJBOLJ NEMOGOČO SLUŽBO NA SVETU: VLOGA GENERALNEGA SEKRETARJA V ORGANIZACIJI ZDRUŽENIH NARODOV**

Povzetek. Cilj članka je analizirati vlogo in pomen funkcije generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov (OZN). Članek temelji na tezi, da neodvisno delovanje generalnega sekretarja pri oblikovanju in izvrševanju politik OZN prinaša določena tveganja, saj države članice, še posebej stalne članice Varnostnega sveta, niso pripravljene sprejeti generalnega sekretarja kot enakopravnega akterja. Izkušnje preteklih generalnih sekretarjev kažejo na precejšnjo mero nezaupanja držav do njihovega dela. To je v neskladju z zahtevami okolja, v katerem se nahaja OZN. V sodobni mednarodni skupnosti, ki postaja čedalje bolj konfliktna, obstaja realna potreba po generalnem sekretarju, katerega primarna naloga bi bila, tudi na račun interesov posameznih držav članic, aktivno krepiti vlogo in podobo OZN kot organizacije, ki je ključna za preprečitev nove svetovne vojne.

Ključni pojmi: OZN, generalni sekretar, akterskost, Ustanovna listina, mirovne operacije

Uvod

V javnih in strokovnih razpravah o vlogi Organizacije združenih narodov (OZN) se poleg Generalne skupščine in Varnostnega sveta kot dveh od šestih pglavitnih organov te globalne organizacije¹ najpogosteje omenjata sekretariat OZN ter njegov vodja, generalni sekretar.² To je še posebej vidno v letu 2016, ko je javno pozornost spodbudila odločenost Generalne

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

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Ostali so še Ekonomski in socialni svet, Meddržavno sodišče, danes mirujoči Skrbniški svet ter sekretariat. Slednji je svojo nalogo, da spodbuja razvoj nekdanjih kolonij k samoupravi ali neodvisnosti, skladno s potrebami teh ozemelj oz. svobodno izraženi volji tamkajšnjih prebivalcev (76. člen Ustanovne listine OZN), zaključil 1. novembra 1994, ko je zadnje skrbniško ozemlje Palau pridobilo neodvisnost. Več dostopno prek <http://www.un.org/en/sections/about-un/trusteeship-council/index.html> (14. 5. 2016).

² V prispevku je funkcija "generalni sekretar" praviloma zapisana v slovnčni obliki moškega spola, vendar je razumljena kot nevtralen in velja enakovredno za oba spola.

skupščine OZN, da proces izbire generalnega sekretarja čim bolj približa javnosti. V medijih je bila ta odločenost pospremljena s precejšnjo mero zadržanosti. Razlog zanjo je dejstvo, da Generalna skupščina skladno s 97. členom Ustanovne listine OZN novega generalnega sekretarja načeloma ne more izvoliti brez priporočila Varnostnega sveta. To priporočilo pa ne more biti izglasovano, če zanj skladno s postopkom, zapisanim v 27. členu Ustanovne listine, ne glasuje vseh pet stalnih članic Varnostnega sveta, tj. Francije, Kitajske, Ruske federacije, Velike Britanije in ZDA. Povedano drugače, v obstoječih pravilih in glede na negotove politične razmere v svetu ni mogoče pričakovati, da Varnostni svet OZN (še posebej njegove stalne članice) o novem generalnem sekretarju ne bi razpravljal za zaprtimi vrati, stran od oči javnosti. V tem kontekstu se zdijo kritike, češ da domnevno večja transparentnost izbire generalnega sekretarja v ničemer ne bo spremenila pogosto negativne podobe OZN, saj bo na koncu še vedno prevladala volja petih stalnih članic, ki bodo Generalni skupščini predložile v imenovanje "svojega" generalnega sekretarja, povsem razumljive.³

Te kritike praviloma niso utemeljene na poglobljeni razpravi oz. raziskavah o vlogi generalnega sekretarja v mednarodnih organizacijah nasploh in še posebej v OZN kot nekakšni "vladi" sodobne mednarodne skupnosti. Na splošno o vlogi generalnih sekretarjev v mednarodnih organizacijah vemo relativno malo oz. ti niso predmet posebne raziskovalne pozornosti. To ni nenavadno, saj ima večina generalnih sekretarjev v mednarodnih organizacijah politično neizpostavljene vloge oz. mandate. Ni pa vedno tako. Kar nekaj mednarodnih organizacij poznamo, kjer je vloga generalnega sekretarja bolj izpostavljena. To še posebej velja za tiste med njimi, kjer so generalni sekretarji vključeni v odločevalske procese. Primer take mednarodne organizacije je tudi OZN. Izpostavljenost OZN kot osrednje institucije v mednarodni skupnosti, zadolžene za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, ter dejstvo, da ima njen generalni sekretar v organizaciji formalno zagotovljeno vlogo udeleženca v odločevalskem procesu, narekuje stroki, da se s to tematiko resno ukvarja. Zato ne preseneča, da je literatura, ki se posveča funkciji generalnega sekretarja v OZN, relativno bogata. Presenetljivo pa to ne velja za slovensko znanstveno, pa tudi strokovno literaturo. Presenečenje je toliko večje ob dejstvu, da je del zgodovine samostojne Slovenije neposredno povezan s funkcijo generalnega sekretarja. Dr. Danilo Türk je namreč pri nekdanjemu generalnemu sekretarju OZN Kofiju Annanu služboval kot pomočnik generalnega sekretarja. V letih med 2000 in 2005, ko je opravljal to funkcijo, je bil pristojen za politične zadeve. Ta

³ Prav zato je zelo verjetno, napoveduje eden izmed opazovalcev dogajanj v OZN, da novi generalni sekretar ne bo neko znano ime, pač pa nekdo zunaj diplomatskih krogov, anonimnež, o katerem bomo informacije morali iskati prek spletnih brskalnikov (Bryant, 2016).

članek je namenjen vsaj delni zapolnitvi te raziskovalne vrzeli, ki je v času, ko se je dr. Türk odločil, da kandidira za mesto generalnega sekretarja, še posebej aktualna.

Cilj članka je tako bralcu približati vlogo generalnega sekretarja v mednarodnih organizacijah, s posebnim poudarkom na OZN. Članek bo temeljil na tezi, da kljub deklarirani zagotovljeni neodvisnosti svojega delovanja za generalnega sekretarja takšno ravnanje – delovati neodvisno – prinaša določena tveganja, ki so še posebej izrazita v primerih tistih mednarodnih organizacij, kjer med državami ni konsenza glede aktivnosti, ki naj bi jih organizacije izvajale pri razreševanju konkretnih problemov. V primeru generalnega sekretarja OZN to pomeni, da morajo biti pričakovanja glede njegove vloge omejena. Od generalnega sekretarja OZN je vsekakor treba pričakovati, da bo krepil vlogo in podobo OZN kot organizacije, ki je enostavno nepogrešljiv del prizadevanj za preprečitev nove svetovne vojne. Hkrati pa je treba razumeti, da so ambicije generalnega sekretarja pogojene s kruto stvarnostjo realizma v mednarodnih odnosih, saj je delovanje OZN v marsičem še vedno močno odvisno od volje držav. Kot bomo videli kasneje, ni bilo veliko generalnih sekretarjev, ki so se odločili za tvegano pot, da dosledno uveljavljajo cilje in načela OZN ne glede na posledice zanje ali za celotno organizacijo.

V prispevku bodo najprej predstavljene zgodovinske okoliščine, ki so botrovale razvoju sekretariata in generalnega sekretarja kot ene temeljnih institucij sodobnega mednarodnega organiziranja. Na tej podlagi bo uveden konceptualni okvir proučevanja funkcije generalnega sekretarja v mednarodnih institucijah. Sledi podrobnejša obravnava institucije generalnega sekretarja v OZN, in sicer z vidika njegovih formalnih pristojnosti ter delovanja v praksi. To bo ponazorjeno s pomočjo "profiliranja" posameznih generalnih sekretarjev, kjer bodo v ospredju dejavniki, ki vplivajo na prispevek generalnega sekretarja h krepitvi (ali slabitvi) podobe OZN kot osrednje globalne organizacije, zadolžene za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti. Opravljena analiza bo služila kot podlaga sklepnim razmišljanjem o podobi generalnega sekretarja v prihodnosti.

Zgodovinski in konceptualni vidiki funkcije generalnega sekretarja

Mednarodne organizacije so nastale zaradi procesov globalizacije, ki so konec 18. stoletja začeli narekovati potrebo po stalnih organih, ki bi usklajevali aktivnosti držav na posameznih področjih delovanja. Vzpostavljanje institucij, utemeljenih na skupnih pravilih, je cenilo proizvode in storitve. V tistem času se je to najbolj kazalo pri plovnih rekah, kot je bila reka Ren, kjer je vsaka izmed obrežnih držav uveljavljala svoje pogoje in cene za

opravljene storitve (Collinson, 1972: 486). Problem se je začel pospešeno odpravljati že na prelomu med 18. in 19. stoletjem, dokončno pa z Dunajsko pogodbo iz leta 1815, ki je določila režim za upravljanje reke Ren ter ustanovila komisijo, ki je nadzorovala uveljavljanje sprejetih sklepov (Reinalda, 2009: 28–30). V to obdobje je mogoče uvrstiti začetke razvoja funkcije sekretariata oz. generalnega sekretarja mednarodne organizacije. Renski režim iz leta 1815 namreč temelji na Pogodbi o mitnini (*Convention d'l Octroi – Octroivertrag*) med Francijo in Svetim rimskim cesarstvom.⁴ Pogodba med drugim predvideva neodvisen organ, ki nadzira uveljavljanje konvencije in ki ga vodi “generalni direktor” (N. A., 2007: 17). Samostojnost “sekretariata” Renske komisije je bila utrjena tudi z zavezo držav po spoštovanju njegove nedotakljivosti, celo v primeru vojne (Michaels, 1971: 33–34). Načelo zagotovitve pogojev, v katerih bodo uslužbenci mednarodnih organizacij in še posebej generalni sekretarji lahko nemoteno opravljali svoje delo, se je sčasoma utrdilo, čeprav še zdaleč ni (bilo) ponotranjeno (Secretan, 1935: 58).

Če se morda še lahko strinjamo s temeljno definicijo generalnega sekretarja – gre pač za najvišjega uradnika mednarodne organizacije – pa konceptualizacija funkcije generalnega sekretarja ni lahka naloga. Osnovno informacijo o nalogah generalnega sekretarja najdemo v ustanovnem dokumentu mednarodne organizacije, a nam o njegovi dejanski vlogi pove bolj malo, saj to opredeljujejo drugi dejavniki, v prvi vrsti povezani s področjem sodelovanja, za katerega se države dogovorijo, da bo potekalo v okviru mednarodne organizacije. V tem kontekstu je generalni sekretar lahko bodisi povsem anonimen ali pa izjemno politično izpostavljen Tako npr. o vlogi generalnega sekretarja v Svetu Evrope posebej govori 37. člen statuta. Iz njega izvemo, da je generalni sekretar Sveta Evrope za delo sekretariata odgovoren Odboru ministrov ter da Parlamentarni skupščini zagotavlja administrativne in druge storitve, ki jih ta potrebuje. Na drugi strani pa denimo Organizacija severnoatlantske pogodbe (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) v svojem ustanovnem dokumentu – Washingtonski pogodbi – o sekretariatu ali sekretarju sploh ne govori. A če bi nas v tem trenutku kdo povprašal za ime aktualnega generalnega sekretarja Sveta Evrope ali generalnega sekretarja zveze NATO, obstaja velika verjetnost, da si bomo zato, ker se NATO ukvarja z vojaško-političnimi zadevami, ki hitro vzbudijo interes javnosti, prej priklicali v spomin njegovo ime. Podobno velja za generalna sekretarja OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) in OZN. Čeprav je njuna vloga v marsičem primerljiva,⁵ je mogoče vnaprej

⁴ Pogodba je bila podpisana v Parizu leta 1804, ratificirana pa leta 1805 (Cogen, 2015: 229–230).

⁵ 10. člen Konvencije o OECD med drugim predvideva, da generalni sekretar vodi seje Sveta OECD na ravni stalnih predstavnikov ter daje pobude in predloge bodisi Svetu bodisi drugim organom OECD.

predvideti odgovor na vprašanje, kolikšen del javnosti pozna ime generalnega sekretarja OECD in kolikšen del ime generalnega sekretarja OZN.

Enako bi lahko rekli za Društvo narodov, predhodnika OZN – zelo malo bi jih našli, ki bi si lahko priklical v spomin ime vsaj enega izmed mož, ki so v Društvu narodov opravljali delo generalnega sekretarja. Položaj, ki ga je v času delovanja Društva imel generalni sekretar, ni nič drugega kot nazoren primer mednarodne organizacije, v katero ne verjamejo niti same države članice. Že sam ustanovni akt Društva je dovolj zgovoren: v njem generalni sekretar ni nič drugega kot višji uradnik, zadolžen za enostavna opravila, v procesu odločanja pa je lahko sodeloval le, če so to od njega izrecno zahtevale države članice.⁶ Celo tako zožen prostor delovanja sekretariata je bil za nekatere politike tistega časa premalo, da bi se otresli strahu pred tem, da bi si sekretariat Društva “prisvojil preveč pristojnosti” (Pedersen, 2015: 8) Z izjemo prvega generalnega sekretarja Društva, Erica Drummonda, ki je na tem mestu deloval od leta 1919 do 1933 (Barros, 1979), v literaturi ne zasledimo večje pozornosti, posvečene preostalima dvema generalnima sekretarjema te organizacije, Josephu Avenolu in Seanu Lesterju, v precejšnji meri zato, ker sta bila v primerjavi z Drummondom (kot bo razvidno iz nadaljevanja prispevka) iz različnih razlogov zelo pasivna uradnika (Pedersen, 2015: 294; 396).

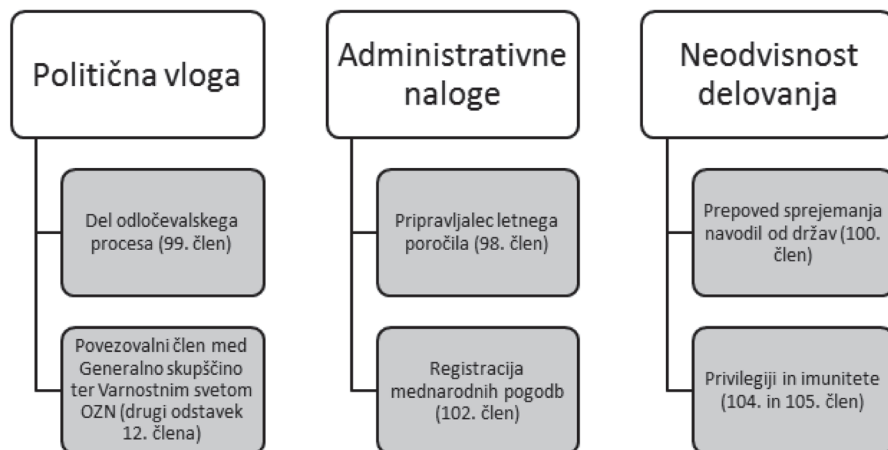
Analize vloge generalnega sekretarja torej ni mogoče opravljati drugače kot v širšem kontekstu okolja, v katerem se nahaja, in glede na mandat, ki ga ima mednarodna organizacija. Zato ne preseneča, da v literaturi močno prevladujejo prav analize vloge in pomena generalnega sekretarja OZN, saj je obseg njegovega dela povsem neprimerljiv z delom, ki ga opravljajo njegovi kolegi v drugih mednarodnih organizacijah. Kljub vsem preizkušnjam od svoje ustanovitve leta 1945 dalje OZN vseskozi ostaja temelj vsega mednarodnega sodelovanja, med drugim tudi zato, ker ima izjemno velika pooblastila za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti. Praksa dokazuje, da OZN termin “varnost” razume v najširšem pomenu besede, v katere zagotavljanje so vključeni tudi drugi akterji, ne samo države. Če k temu dodamo univerzalno članstvo (v OZN deluje 193 držav) ter dejstvo, da je politika OZN v marsičem odvisna od stopnje strinjanja med stalnimi članicami Varnostnega sveta, potem lahko razumemo “opozorilo” prvega generalnega sekretarja OZN Trygveja Liea svojemu nasledniku Daggu Hammarskjöldu, da je prevzel najbolj nemogočo službo na svetu (Chesterman, 2007: 1).

⁶ 11. člen Pakta Društva narodov tako narekuje generalnemu sekretarju, da v primeru grožnje vojne na zahtevo katere koli države članice skliče nujno zasedanje Sveta Društva narodov.

Generalni sekretar v Ustanovni listini OZN

Ustanovna listina OZN natančno razdela vlogo sekretariata in generalnega sekretarja znotraj organizacije in tudi izven nje, kot je prikazano v spodnji sliki.

Slika 1: GENERALNI SEKRETAR V USTANOVNI LISTINI OZN



Sekretariat OZN je birokratski aparat, sestavljen iz najrazličnejših uradov in služb, namenjenih podpori institucijam OZN. Na čelu sekretariata deluje, tako Ustanovna listina v svojem 97. členu, "najvišji upravni uslužbenec organizacije", generalni sekretar, ki ga večinsko izbere Generalna skupščina, na predlog Varnostnega sveta; ta, kot rečeno, mora svoje priporočilo sprejeti z večino, med pritrilnimi glasovi pa morajo biti glasovi vseh petih stalnih članic Varnostnega sveta. Organizacija sekretariata OZN je bila v marsičem olajšana zaradi že obstoječe prakse delovanja sekretariata Društva narodov, kjer je pionirsko vlogo odigral njegov prvi generalni sekretar Eric Drummond, kljub izrazito omejenim pristojnostim, ki mu jih je dodeljeval Pakt Društva narodov. V Društvu generalni sekretar ni mogel biti "obraz" organizacije, kot je to v primeru OZN. Pakt npr. ni predvidel, da bi generalni sekretar mednarodni javnosti lahko sporočal stališča Društva. To so lahko počele zgolj države članice, če so se tako dogovorile. Prav tako tedanji generalni sekretar ni imel formalnih možnosti opozarjati države članice na probleme, povezane z ogrožanjem mednarodnega miru in varnosti v mednarodni skupnosti, niti ni imel pooblastil predlagati aktivnosti v ta namen. Kljub temu je Drummondov sekretariat za države članice opravljal koristne naloge, kot so izdelava analiz in priprave mednarodnih pogodb; zanimanje za analize je

dokazovalo potrebo po ekspertnih službah v tej mednarodni organizaciji. Drummond je odigral pomembno vlogo pri zagovarjanju posebnega statusa sekretariata, primerljivega tistemu, ki so ga imele funkcionalne komisije (kot npr. že omenjena Renska komisija). Tako je vztrajal, da zaposleni v sekretariatu ne sprejemajo navodil od nikogar drugega, razen njihovega predpostavljenega – generalnega sekretarja. Zagovarjal je ustrezno plačilo za njihovo delo, kakor tudi priznanje določenih privilegijev in imunitete za višje uradnike, ki brez tovrstne zaščite ne bi mogli opravljati svojega dela (Gordenker, 2010: 5).

Iz določil Ustanovne listine OZN, ki se vežejo na organizacijo in status sekretariata, je mogoče sklepati, da so države razumele relevantnost Drummondovega pristopa k organizaciji tega organa. Kot je razvidno iz slike 1, so države članice uslužbencem sekretariata in posebej generalnemu sekretarju formalno omogočile vse potrebno za njihovo nemoteno delovanje; predvsem sta tu pomembna zagotovitev neodvisnosti delovanja in določene diplomatske zaščite uradnikom OZN glede na njihovo senioriteto oz. vrsto nalog, ki jih opravljajo.⁷ Kar je novo v Ustanovni listini, v primerjavi s Paktom Društva narodov, je priznanje vloge generalnega sekretarja kot političnega akterja. Ustanovna listina v svojem 99. členu namreč navaja, da sme generalni sekretar “opozoriti Varnostni svet na katerokoli zadevo, ki bi po njegovem mnenju utegnila ogroziti ohranitev mednarodnega miru in varnosti”. To z drugimi besedami pomeni, da je generalni sekretar s pravico do pobude vključen v odločevalski proces. Praksa generalnih sekretarjev kaže, da se ti k pristojnosti, ki jim jo daje 99. člen, le redko zatekajo, prav zato, da bi z neposrednim sklicevanjem nanj demonstrirali resnost situacije, na katero opozarjajo (Dorn, 2004). Ustanovna listina predvideva generalnega sekretarja tudi v vlogi povezovalnega člana med Generalno skupščino in Varnostnim svetom. Konkretno to pomeni, skladno z drugo točko 12. člena Ustanovne listine, da generalni sekretar OZN z odobritvijo Varnostnega sveta poroča Generalni skupščini o zadevah, ki se nanašajo na ohranjanje mednarodnega miru in varnosti in s katerimi se ukvarja Varnostni svet. Obseg nalog generalnega sekretarja OZN oz. njegovega sekretariata je v primerjavi z nalogami, ki jih je generalni sekretar opravljal v Društvu narodov, povsem drugačen. Sistem kolektivne varnosti, ki naj bi se koordiniral v Društvu narodov, je bil propadel eksperiment, ki je imel hude posledice na različnih področjih, ne samo na vojaških frontah in v koncentracijskih taboriščih povsod po svetu. Imel je posledice za razmišljanja o prihodnosti mednarodne ureditve, saj so predvsem v ZDA s predsednikom Rooseveltom na čelu vse tja do leta 1942 imeli resne pomisleke o ponovni vzpostavitvi

⁷ Med vsemi uradniki v OZN samo generalni sekretar uživa diplomatsko imuniteto.

organizacije za kolektivno varnost.⁸ OZN je v primerjavi z Društvom narodom moral ponuditi konkretne spremembe in izboljšave.⁹ Teh je bila deležna tudi funkcija generalnega sekretarja. Sporočilo Ustanovne listine se je, vsaj v formalnem smislu, zdelo jasno: če naj bo generalni sekretar "obraz" OZN, potem v sistemu kolektivne varnosti, katerega središče predstavlja ta mednarodna organizacija, ne more biti pasiven akter.

Akterstvo in akterskost generalnega sekretarja v OZN

O akterstvu govorimo takrat, ko imata institucija ali posameznik možnost samostojnega delovanja v procesih odločanja, da dosežeta cilje ali razrešujeta nastale probleme. Akterstvo pomeni samostojnost in neodvisno delovanje, nima pa vsak akter takih atributov oz. zmožnosti, ki bi mu omogočale precejšen, če že ne odločilen vpliv na procese oblikovanja politik in sprejemanja odločitev, torej da bi lahko uveljavljal svojo akterskost (prim. Kajnc and Bojinović, 2007 in Peters, 2016). Pristojnosti, ki jih ima skladno z Ustanovno listino, omogočajo generalnemu sekretarju, da se tako znotraj kot zunaj OZN pojavlja kot akter, uveljavljanje in doseg njegove akterskosti pa sta odvisna od niza dejavnikov, ki jih lahko grobo razvrstimo v pet kategorij: odnos s stalnimi članicami Varnostnega sveta; stil vodenja organizacije; interpretacija vloge OZN v mednarodni skupnosti; aktualne mednarodne okoliščine ter vizionarstvo generalnega sekretarja. Tveganja, ki jih prinaša uveljavljanje akterskosti generalnega sekretarja, je najbolje pojasnil nekdanji generalni sekretar Javier Perez de Cuellar, ko je rekel, da je izvrševanje funkcij generalnega sekretarja treba primerjati z manevriranjem med Scilo in Karibdo. Na eni strani generalni sekretar ne sme biti preveč liberalen v interpretaciji svojih funkcij, kajti tako tvega zamero med državami, predvsem med stalnimi članicami Varnostnega sveta OZN. Na drugi strani pa ne sme biti preveč radikalen v restriktivni interpretaciji svojega položaja, torej se ne sme omejiti zgolj na birokratske, administrativne funkcije (de Cuellar, 1993: 126). Kot bomo videli v nadaljevanju, je manevriranje posameznih generalnih sekretarjev vodilo tako do uspehov kot porazov, celo tragedij.

Prvi generalni sekretar Norvežan Trygve Lie, mož, ki si sploh ni želel tega delovnega mesta (Urquhart, 2007: 17), je bil zaposlen z opravljanjem

⁸ *Memorandum of Conference Held at the White House, by Mr. Samuel H. Cross, Interpreter. Foreign Relations of the United States (FRUS), 1942, Vol.II, str. 568.*

⁹ *Čeprav je postopek v OZN glede izbire generalnega sekretarja pogosto predmet nezadovoljstva med državami članicami OZN, pa je vseeno treba poudariti, da je vnos tega člena v Ustanovno listino OZN določena izboljšava, korak naprej v primerjavi s postopkom, ki ga je predvidel Pakt Društva narodov. Slednji je prav tako omogočal, da Skupščina Društva narodov generalnega sekretarja Društva izbere večinsko, na predlog Sveta Društva. A za razliko od glasovanja v Varnostnem svetu o tem vprašanju, kjer se pri sicer večinskem odločanju soglasje zahteva le od dela držav članic Varnostnega sveta, je Svet Društva narodov svoje priporočilo Skupščini Društva narodov lahko sprejel le soglasno (5. in 6. člen Pakta).*

pretežno administrativnih funkcij, sam pa je skušal biti kar se da neopazen. To je mogoče pojasniti s politično situacijo tedanjega časa, predvsem z izbruhom hladne vojne. Večji del njegovega mandata je zaposlovala vzpostavitev infrastrukture sekretariata. Malo je znano, da je Trygve Lie tisti, ki je zaslužen, da je sedež OZN na tako prestižni lokaciji v New Yorku in da je danes celemu svetu znana zgradba sekretariata OZN delo arhitektov, ki jih je zbral prav Trygve Lie. Brian Urquhart, tedaj osebni asistent Trygveja Lieja, ocenjuje, da je prav to glavni dosežek prvega generalnega sekretarja (Urquhart, 2007: 18).¹⁰ Na političnem parketu Lie ni imel veliko možnosti, da bi lahko vplival na dogajanja v OZN, čeprav je treba poudariti, da je od samega začetka vztrajal na spoštovanju neodvisnosti sekretariata (Cockayne in Malone, 2007: 71) ter da je opozarjal na posledice podcenjevanja ali neresenja sporov. Tako je Lie državam očital pasivnost pri obravnavi arabsko-izraelskega konflikta, ki je bil leta 1948 še v zgodnji fazi. Njegov predlog je bil, da OZN na to nemirno območje pošlje posebne vojaške sile, ki bi s svojo prisotnostjo zadušile ali vsaj omejile razraščanje napetosti (Urquhart, 1993: 102). Zagovarjal je pravico generalnega sekretarja do neodvisne preiskave kot nujne podlage za uveljavljanje 99. člena Ustanovne listine (Kelsen, 1964: 304). Vendar njegova stališča niso naletela na ustrezen odziv. Je pa Lie junija 1950 podprl resolucijo Varnostnega sveta, ki je odprla možnost OZN, da skladno s VII. poglavjem Ustanovne listine posreduje v Koreji (S/RES/82 (1950)). Lie je to storil v trdnem prepričanju, da je odločitev povsem v skladu s cilji in načeli OZN (Cockayne in Malone, 2007: 71-72). Sovjetska zveza, katere predstavnik se glasovanja o osnutku te resolucije sploh ni udeležil,¹¹ je zaradi Liejeve podpore omenjeni resoluciji z njim ohladila vse odnose. To se je dogajalo v času, ko bi OZN moral imenovati novega generalnega sekretarja. Lie je izrazil pripravljenost, da bi ponovno kandidiral. Kriza vodenja OZN se je še poglobila, saj druge stalne članice Varnostnega sveta OZN niso hotele predlagati drugega kandidata. V razreševanje krize se je vključila Generalna skupščina, ki je z dvotretjinsko večino potrdila Lieja kot "začasnega" generalnega sekretarja, in sicer za tri leta. To je Generalna skupščina lahko storila, saj je po njenem razumevanju sklep Varnostnega sveta iz leta 1946, da priporoči Lieja kot generalnega sekretarja, ostajal v veljavi toliko časa, dokler Varnostni svet ne bi sprejel novega priporočila, o katerem bi Generalna skupščina lahko odločala. Ker leta 1950 tega priporočila ni mogel podati, je Generalna skupščina sklenila, da Lieju podaljša mandat (A/RES/5/492). Toda Lie se je kmalu soočil še z eno težavo, saj se

¹⁰ Liejeva pobuda ima še dodatno razsežnost: je prvi primer povezovanja OZN z zasebnim sektorjem (Vidić, 2016: 153).

¹¹ Neudeležba Sovjetske zveze na zasedanjih Varnostnega sveta je spodbudila zanimivo postopkovno vprašanje ali je odsotnost članice sama po sebi dovolj, da se glasovanje o sprejetju odločitve v okviru VII. poglavja Ustanovne listine ne izvrši. Glej npr. McDougal in Gardner (1951).

je uprl ZDA, ki je domače obračunavanje z domnevnimi komunisti v času t. i. makartizma prenesla tudi na mednarodno raven, med zaposlene v OZN. Pritiski, tokrat z ameriške strani, so ga navedli k odstopu leta 1952.

Lieja je nasledil švedski diplomat Dag Hammarskjöld, ki je, tako kot Lie, na to delovno mesto prišel zaradi spleta okoliščin. Malo je npr. znano, da Hammarskjöld ni nič vedel o tem, da se stalne članice Varnostnega sveta OZN dogovarjajo o njem kot o možnem kandidatu za mesto generalnega sekretarja – dokler ni prejel telegrama s ponudbo za delovno mesto (Urquhart, 2007: 19). Stalne članice Varnostnega sveta so Hammarskjölda izbrale zato, ker je njegova dotedanja kariera obljubljala ubogljivega birokrata. Bolj se niso mogle motiti. Hammarskjöld je bil čedalje bolj prepričan, da mora generalni sekretar imeti večjo politično vlogo, če naj izvršuje temeljni namen OZN: ohranjati mednarodni mir in varnost. V tem kontekstu je v OZN vnesel številne inovacije, ki so močno zaznamovale prihodnje delovanje te mednarodne organizacije. Mednje vsekakor kaže vključiti dobre usluge. Hammarskjöld je zato, da bi rešil 17 ameriških vojakov, ki jih je v času korejske vojne zajela kitajska vojska, ubral poseben pristop svoje pomoči. Čeprav je Generalna skupščina Hammarskjöldu decembra 1954 izglasovala pooblastila za posredovanje (A/RES/9/906), jih Hammarskjöld ni hotel sprejeti. Resolucija je od Hammarskjölda pričakovala, da nastopa “v imenu OZN”, kar je bil po njegovem mnenju napačen pristop. Kitajske interese v OZN je namreč zastopala vlada Chiang Kai Sheka, ki se je leta 1949 po revoluciji na celinskem delu Kitajske umaknila na otok Tajvan in tam s podporo ZDA ustanovila Republiko Kitajsko, ki pa je vlada celinske Kitajske ni priznavala. Izhajajoč iz načela kolektivne varnosti, ki vključuje vse države ne glede na članstvo v OZN je Hammarskjöld svoje usluge ponudil izključno kot generalni sekretar, imenovan skladno z Ustanovno listino OZN, in ne kot predstavnik OZN, kot je bilo zapisano v resoluciji. Ta pristop je dobil tudi svoje ime: pekinška formula. Pri posredovanju je bil Hammarskjöld uspešen. Na njegov rojstni dan, 29. julija 1955, je Ljudska republika Kitajska obvestila Hammarskjölda, da so ameriški vojaki na poti domov (Urquhart, 2006).

Še posebej je Hammarskjöld znan po snovanju mirovnih operacij OZN, izhajajočih iz t. i. Achesonove formule iz leta 1950. Dean Acheson, nekdanji ameriški državni sekretar, je predlagal, da naj Generalna skupščina OZN v primeru, ko Varnostni svet zaradi notranje blokade (uveljavljanje pravice veta) ni sposoben opravljati svojih dolžnosti skladno z Ustanovno listino OZN, sprejme priporočila o nujnih ukrepih, pri čemer lahko ti vključujejo tudi priporočila za napotitev vojaških sil na krizno območje.¹² Achesonov načrt je bil uperjen predvsem proti Sovjetski zvezi, ki je s pogosto rabo veta

¹² *The Secretary of State to the Embassy of the United Kingdom (FRUS, 1950/Vol. II: 316; FRUS, 1950/Vol. II: 336–337).*

hromila Varnostni svet. Hammarskjöld je ta ukrep osmisлил tako, da je podprl in izvedel načrt kanadskega politika Lesterja Pearsona za oblikovanje prve "klasične" mirovne operacije z imenom Sile OZN za hitro posredovanje I (*First United Nations Emergency Force – UNEF I*), ki je svoj mandat začela izvajati leta 1956.¹³ Izvajanje operacije je sicer naletelo na vrsto ovir, predvsem finančnih. Toda kot se je izkazalo kasneje, so mirovne operacije postale pomembno sredstvo OZN v njegovih prizadevanjih za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, četudi je pri tem prihajalo do številnih problemov, slabih presoj in napak. Te napake niso prizanesle Hammarskjöldu, ki je v okviru mirovne misije, imenovane Operacija OZN v Kongu (*United Nations Operation in Congo – Opération des Nations Unies au Congo – ONUC*), tragično preminil v letalski nesreči leta 1961. Vlogo Hammarskjölda pri vzpostavljanju te mirovne operacije si bomo zapomnili še po nečem: prav v zvezi s situacijo v Kongu je Hammarskjöld kot prvi generalni sekretar pozval države članice k akciji tako, da se je skliceval na svoje pristojnosti v okviru 99. člena Ustanovne listine OZN (Dorn, 2004: 308–309).

Hammarskjöld je nasledil U Thant iz Burme (Mjanmar), ki je bil pravo nasprotje svojega predhodnika. Zaradi velikih pritiskov tako ZDA kot Sovjetske zveze, naj se ne vmešava v politične zadeve organizacije, se je U Thant opredelil za nekakšno "tiho diplomacijo", v kateri je iskal možnosti za neodvisno delovanje. Znano je, da je aktivno, s svojimi predlogi posredoval med ZDA in Sovjetsko zvezo v času raketne krize (1962); da se je pri obravnavi konfliktov med Indijo in Pakistanom zatekel tudi k "neformalni uporabi" 99. člena Ustanovne listine OZN (Dorn, 2004: 309–310) in da si je aktivno prizadeval za konec vojne v Vietnamu, pa čeprav za to ni imel pooblastil Varnostnega sveta. Po drugi strani pa je bil tudi močno kritiziran, češ da je glavni krivec za to, da je OZN dovolila umik svojih sil z meje med Egiptom in Izraelom leta 1967, kar je vodilo k novi izraelsko-arabski vojni (Urquhart, 2007: 23–24).

Leta 1972 je funkcijo Generalnega sekretarja nastopil Avstrijec Kurt Waldheim. Obdobje pred njegovim mandatom je zanimivo z vidika sodobne razprave o kandidaturah za generalnega sekretarja. V tistem času se je namreč prvič zgodilo, da sta se za delovno mesto javno potegovala dva kandidata – poleg Avstrijca Kurta Waldheima še Finec Max Jakobson (Urquhart, 2007: 25). Za Jakobsona, čigar kandidatura je spodletela zaradi veta Sovjetske zveze, je veljalo, da si je prizadeval za bolj aktivno vlogo generalnega sekretarja. Waldheim, ambiciozen politik, je pred tem neuspešno kandidiral za položaj avstrijskega predsednika. Ko je bilo jasno, da bo U Thant zapustil položaj generalnega sekretarja, se je Waldheim spustil v novo kandidaturo. Njegova ambicioznost se je skladala s pričakovani stalnih članic Varnostnega sveta

¹³ O mirovnih operacijah glej Peter v tej številki.

(Kille, 2006: 124–125), saj je bil Waldheim za uspešno kandidaturo pripravljen sprejemati velike kompromise. Tako je med svojo kandidaturo napovedal in potem tudi ostal osredotočen predvsem na opravljanje administrativnih nalog. Njegova doslednost pri izpolnjevanju te zaveze je ustrezala velesilam, ki so podprle izvolitev Waldheima še za en mandat. Večina velikih sil ga je bila pripravljena podpreti še za rekordni tretji mandat leta 1981, vendar svojega pristanka ni dala Kitajska, ne toliko zaradi nezadovoljstva z Waldheimom pač pa zaradi prepričanja, da je čas, da novega generalnega sekretarja ponudi katera od držav v razvoju (Kille, 2006: 125). Političnih aktivnosti se je Waldheim loteval le do meje, ki je še bila sprejemljiva za velesile. Takšnih priložnosti ni bilo veliko, a so vredne omembe, kot je primer prebežnikov iz Vietnama, t. i. "ljudi iz čolnov". Po koncu vojne v Vietnamu so iz države bežali vsi, ki so bili tako ali drugače opredeljeni kot zagovorniki ameriških interesov v Vietnamu. Begunski val je naraščal postopoma, toda mednarodno pozornost je vzbudil šele potem, ko so države članice Združenja držav jugovzhodne Azije (*Association of Southeast Asian Nations* – ASEAN) leta 1979 razglasile, da beguncev ne bodo več sprejemale. Na Waldheimovo pobudo je bila sklicana mednarodna konferenca, ki je sprejela (kot se je kasneje pokazalo uspešne) ukrepe za zaustavitev migrantskih tokov in integracijo prebežnikov v nova okolja (Koven 1979). V času Waldheimovega mandata je OZN izvajal tudi več mirovniških dejavnosti, posebej pa kaže izpostaviti oblikovanje mirovne operacije, imenovane Mirovne sile OZN na Cipru (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* – UNFICYP), ki je bila odobrena po turški invaziji na Severni Cipr leta 1974. Sile UNFICYP svoj mandat izvajajo še danes.¹⁴

Za Waldheimovega naslednika Peruanca Javierja Pereza de Cuellarja na splošno velja, da je bil najmanj opazen med vsemi generalnimi sekretarji do sedaj. V dveh mandatih (1982–1991) je načeloval OZN v kritični zaključni fazi hladne vojne, a tudi v obdobju izrazito negativnega odnosa do OZN s strani konzervativne ameriške vlade pod vodstvom Ronalda Reagana. V de Cuellarjevem obdobju je OZN zaposlovalo kar nekaj kriz, kot npr. spopad med argentinskimi in britanskimi vojaškimi silami za falklandsko/malvinsko otočje, iransko-iraška vojna, umik sovjetskih sil iz Afganistana ter eskalacija spopadov v Libanonu. Slednja je omembe vredna zato, ker je de Cuellar k akciji Varnostnega sveta pozval tako, da se je implicitno skliceval na 99. člen Ustanovne listine (Dorn, 2004: 311). Manj znana, a za razvoj mednarodnega prava pomembna (Schermers in Blokker, 2003: 329–330) je bila njegova vloga arbitra v sporu med Novo Zelandijo in Francijo v primeru Mavrični bojevnik (*Rainbow Warrior*).¹⁵ Sodeloval je v uspešnih procesih

¹⁴ Več o UNFICYP dostopno prek <https://unficyc.unmissions.org/> (15. 4. 2016).

¹⁵ Spor med obema državama je bil posledica napada agentov francoske tajne službe na ladjo Mavrični bojevnik, ki jo je mednarodna nevladna organizacija Greenpeace uporabljala pri svojih aktivnostih, ki so tedaj vključevale proteste proti načrtovanim francoskim jedrskim poskusom na atolu Mururoa

demokratizacije in dekolonizacije, predvsem pri zagotovitvi neodvisnosti Namibije ter pri odpravi apartheida v Južni Afriki (de Cuellar, 2015: 11), v drugem mandatu pa je bilo boljše tudi sodelovanje z vsemi stalnimi članci Varnostnega sveta (Newman, 1995). Kljub domnevni neopaznosti de Cuellar še zdaleč ni bil indiferenten do okolja, v katerem je deloval. Obsojal je delitve v Varnostnem svetu, se zavzemal za aktivno vlogo OZN na podlagi kolektivnega delovanja, kot so to npr. mirovne operacije. Ostaja kritičen tudi do načina izbora generalnega sekretarja. Po njegovem mnenju osebna integriteta in nepristranskost, ki naj bi bili vrline generalnega sekretarja OZN, po definiciji nista kompatibilna s tem, da si nekdo prizadeva za izvolitev na to funkcijo in se spusti v volilno tekmo (de Cuellar, 2015: 12)

Leta 1991 je de Cuellarja zamenjal Egipčan Boutros Boutros-Ghali, ki je tako postal prvi generalni sekretar, ki je prišel z afriškega kontinenta. Služboval je le en mandat, toda v tem obdobju se je zgodilo zelo veliko. Boutros-Ghali, izkušen diplomat, je hitro predvidel potencialne posledice konca hladne vojne, ki so se sicer že nakazovale v nekdanji Jugoslaviji; da konflikti prihodnosti ne bodo nujno pretežno meddržavni in da se mora OZN na nov položaj ustrezno pripraviti. Zato je aktivno promoviral OZN kot mehanizem za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, reforme mehanizma pa je predstavil v posebnem dokumentu, imenovanem Dnevni red za mir (*Agenda for Peace – A/47/277*).¹⁶ Po drugi strani pa so se v času Boutros-Ghalijevega mandata listale najtemnejše strani zgodovine OZN: nenadzorovano divjanje vojne v nekdanji Jugoslaviji, kjer je povsem odpovedala mirovna operacija UNPROFOR (*United Nations Protection Force – Sile OZN za zaščito*¹⁷), neuspela mirovna operacija v Somaliji ter genocida v Ruandi in Srebrenici. Na te krize se Boutros-Ghali ni vedno ustrezno odzival. Tako je na tiskovni konferenci v Sarajevu konec leta 1992 izjavil, da sicer simpatizira z več kot 300.000 obleganimi prebivalci Sarajeva, da pa je njihov položaj še vedno boljši kot na vsaj desetih drugih koncih sveta (Sullivan, 1992). Njegov hladen odnos z ZDA, še posebej po neuspehu v Somaliji, je bil ključni dejavnik neuspeha njegove kandidature za drugi mandat.

Boutros-Ghalijev naslednik je bil Ganec Kofi Annan, ki se je znašel v podobnem položaju kot U Thant, ko je nasledil Daga Hammarskjöldda – od njega se je pričakovalo predvsem to, da bo uradnik, ki služi državam članicam. To, da je Annan kot edini generalni sekretar do tedaj svojo celotno kariero preživel v OZN in da torej razume, kako organizacija deluje, je bila z vidika stalnih članic Varnostnega sveta primerjalna prednost. Pričakovati

v Francoski Polineziji. Napadalci so ladjo, ki je bila v novozelandskih vodah, potopili in pri tem ubili novinarja, ki je bil na ladji (Wilsher, 2015).

¹⁶ O razvoju in reformi mirovnih operacij glej Peter v tej številki.

¹⁷ O mirovni operaciji več dostopno prek <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprofor.htm> (14. 5. 2016).

je bilo, da se bo kot generalni sekretar posvetil predvsem reformam OZN, da se ne bo vpletal v politične zadeve, da bo torej, kot je menda rekel sam Annan, "bolj sekretar kot general" (Kille, 2006: 158). Kot se je izkazalo, je bil Annan vse prej kot zgolj vodja birokratskega aparata mednarodne organizacije. V njegovem obdobju so bili med drugim sprejeti Milenijski razvojni cilji (A/RES/55/2), bil je pobudnik tesnejšega povezovanja OZN z mednarodnimi zasebnim sektorjem, na podlagi katerega je nastal program *Global Compact*.¹⁸ Annan je zasnoval t.i. R2P (*Responsibility to protect* – odgovornost zaščititi¹⁹), ki naj bi OZN pomagal preprečiti, da se v prihodnosti ne bi mogle pojavljati tragedije, kot smo jim bili priče v Ruandi ali Srebrenici. Annan je vsaj deloma uresničil pričakovanja držav glede reforme OZN. V njegovem mandatu sta namreč nastali dve pomembni medvladni instituciji: Svet OZN za človekove pravice (*UN Human Rights Council*)²⁰, ki je nadomestil "zastarelo in diskreditirano" Komisijo za človekove pravice (Urquhart 2007: 25), ter Komisija OZN za izgradnjo miru (*UN Peacebuilding Commission*)²¹, ki se osredotoča na politike in ukrepe, namenjene utrditvi državne infrastrukture po končanem konfliktu. Za svoje delo je bil Kofi Annan leta 2001, skupaj z OZN, nagrajen z Nobelovo nagrado za mir – edini generalni sekretar, poleg posthumno nagrajenega Daga Hammarskjölda (1961), ki ga je doletela ta čast.²² Te izjemne dosežke v relativno kratkem času kaže pripisati svojstvenemu stilu vodenja organizacije, v kateri je Annan svoje načrte vedno znal umestiti v kontekst, ki ni odtuževal ključnih akterjev ter je dosledno upošteval cilje in načela, zapisana v Ustanovni listini OZN. *Global Compact* je nazoren primer takšnega pristopa. Da se mora OZN, ki se vseskozi ubada s finančno stisko, za uresničevanje svojih ciljev povezovati z zasebnim sektorjem, je nesporno, vendar le, če je na ta način mogoče spodbujati "podjetja k delovanju v skladu z ... univerzalnimi načeli s področja človekovih pravic, pravic delavcev, varstva okolja in boja proti korupciji", kar je tudi osnovna naloga programa (Vidic, 2016: 153).

Tako kot nekateri drugi generalni sekretarji pred njim, se tudi Annan ni mogel izogniti težavam na svoj račun. Obdobje, v katerem je načeloval, še posebej v svojem prvem mandatu, je bilo polno hudih izzivov konceptu ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, kot ga predvideva Ustanovna listina OZN. Leta 1999 so letalske sile zveze NATO izvršile napad na nekdanjo Zvezno republiko Jugoslavijo z namenom zaščititi kosovsko

¹⁸ Več dostopno prek <https://www.unglobalcompact.org/> (14. 5. 2016).

¹⁹ Več o nastanku in uveljavljanju tega koncepta v Sancin (2016).

²⁰ Več dostopno prek <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> (14. 5. 2016).

²¹ Več dostopno prek <http://www.un.org/en/peacebuilding/> (14. 5. 2016).

²² Podrobnosti o laureatih, povezanih z OZN, dostopne prek <http://www.un.org/en/sections/nobel-peace-prize/united-nations-and-nobel-peace-prize/> (14. 5. 2016).

prebivalstvo, vendar so to storile brez avtorizacije Varnostnega sveta OZN. Leta 2003 je podobno storila koalicija pod vodstvom ZDA, ko je napadla Irak, ki naj bi razpolagal z orožjem za množično uničevanje. Način, kako je prišlo do tega napada, je bil še posebej problematičen za OZN, saj so se ZDA zanj odločile v času, ko so pripadniki Komisije OZN za nadzor, preverjanje in inšpekcijo (*United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* – UNMOVIC)²³ pod vodstvom švedskega diplomata Hansa Blixa še vedno opravljali svoje naloge (Blix, 2005). V letu 2004 se je Annan znašel pred še eno težko preizkušnjo, ko se je postavilo vprašanje njegove osebne integritete. Prišlo je namreč do sumov, da se del denarja iz programa Nafta za hrano (*Oil for Food*)²⁴ – govorilo se je o več sto milijonih dolarjev – troši nenamensko in za osebne koristi posameznikov. Med osumljenimi je bil tudi generalni sekretar OZN. Preiskava, ki jo je vodil nekdanji predsednik Ameriške centralne banke Paul Volcker, je sicer razkrila, da je pri upravljanju s temi sredstvi prišlo do nepravilnosti, v katere pa generalni sekretar ni bil vpleten. Toda hkrati je poročilo generalnemu sekretarju očitalo slabo upravljanje s skladom. Ugotovljeno je tudi bilo, da je Annanov sin delal za pogodbenega izvajalca iz Švice, in čeprav slednje ni imelo političnih posledic, je le še dodatno prispevalo k slabitvi Annanovega ugleda (Gordenker, 2010: 29–30; Urquhart, 2007: 29).

Annana je nasledil južnokorejski politik in diplomat Ban Ki-moon, ki je bil med stalnimi državami članicami izbran kot ustrezen kandidat iz podobnih razlogov kot njegovi predhodniki. Od osebe, ki je bila označena kot “neopazen južnokorejski birokrat” (Weiss, 2009: 2), ni bilo pričakovati opravljanja funkcije generalnega sekretarja na način, ki bi vznemirjal stalne članice Varnostnega sveta OZN. Vendar pa Ban Ki-moonu politične neaktivnosti ni mogoče očitati. Na začetku svojega prvega mandata je bil kritičen do izraelske politike v Gazi (Gordenker, 2010: 99), proti koncu svojega drugega mandata pa je odločno obsodil evropsko ravnanje s sirskimi in drugimi begunci, ki so v čedalje večjem številu začeli prihajati v Evropo (Kingsley, 2016). Tudi Ban Ki-moonu se ni uspelo izogniti zanj neprijetnim situacijam. Proti koncu svojega mandata je zbudil veliko javne pozornosti, ko je maroško prisotnost v Zahodni Sahari označil kot okupacijo, s čimer si je nakopal jezo Maroka in posledično ogrozil delovanje tamkajšnje mirovne operacije²⁵ (Gladstone, 2016). Po drugi strani pa je treba poudariti, da je generalni sekretar s tem, ko je izpostavil problematiko Zahodne Sahare, odprl že precej zanemarjeno

²³ Več o komisiji dostopno prek <http://www.un.org/Depts/unmovic/new/pages/> (14. 5. 2016).

²⁴ Več o programu dostopno prek <http://www.un.org/Depts/oip/background/> (14. 5. 2016).

²⁵ Mirovna operacija se imenuje Misija OZN za referendum v Zahodni Sahari (*United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara / Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental* – MINURSO). Podrobnosti dostopne prek <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/> (14. 5. 2016).

temo, ki naslavlja pomembna vprašanja dekolonizacije in samoodločbe narodov. V času njegovega mandata so se sprejemali tudi pomembni sklepi na področju razvoja in mednarodnega varstva okolja. Tako so bili leta 2015 sprejeti Cilji trajnostnega razvoja (*Sustainable Development Goals*²⁶) nove faze v razvojni politiki OZN.²⁷ V času njegovega mandata je bil sprejet še Pariški sporazum o podnebnih spremembah (2016), ki se utegne izkazati kot pomembna etapa v vzpostavitvi globalnega režima za boj proti podnebnim spremembam.²⁸

Sklep

Kot je bilo poudarjeno na začetku predhodnega poglavja, je cilj analize aktivnosti dosedanjih generalnih sekretarjev ugotoviti stične točke njihovega delovanja, ki nam lahko pomagajo oceniti akterstvo oz. akterskost generalnega sekretarja, ter prihodnje izzive in potenciale pri opravljanju te funkcije. V ospredju zanimanja so postavljeni odnos s stalnimi članicami Varnostnega sveta; stil vodenja organizacije; interpretacija vloge OZN v mednarodni skupnosti; aktualne mednarodne okoliščine in vizionarstvo generalnega sekretarja.

Oris dejavnosti posameznih generalnih sekretarjev nam pove, da jih vse skupaj družijo le nekaj, kar je spoznal že Trygve Lie: da opravljajo oziroma so opravljali najtežjo, najbolj nemogočo službo na svetu. Kljub temu se med njimi pojavljajo določene razlike, ki imajo sporočilno vrednost tudi za prihodnje vodenje sekretariata OZN. Vsi generalni sekretarji, razen Trygveja Lieja, Daga Hammarskjölda in Boutrosa Boutros-Ghalija, so uspeli manevrirati med interesi držav stalnih članic Varnostnega sveta OZN: brez njihove podpore je delo generalnih sekretarjev preprosto nemogoče. Takšna je bila izkušnja omenjenih treh generalnih sekretarjev, vendar so bili razlogi za njihove slabe odnose s (posameznimi) stalnimi članicami različni. Medtem ko sta Lie in Hammarskjöld ob interese stalnih članic trčila zaradi svojega prepričanja, da je treba uveljavljati cilje in načela Ustanovne listine OZN (primer korejske vojne in razvoja mirovnih operacij), je pri Boutros-Ghaliju ostal grenak priokus uveljavljanja svojih lastnih pogledov v zvezi s prioritetskimi nalogami OZN, kar je povzročalo mešane občutke ne samo med stalnimi članicami, pač pa tudi na nekaterih kriznih območjih, kjer je bil prisoten OZN.

²⁶ Podrobnosti dostopne prek <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (14. 5. 2016).

²⁷ Podrobnejšo analizo glej v Kunčič (2016).

²⁸ Besedilo sporazuma je dostopno prek http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf (14. 5. 2016).

O stilu vodenja generalnih sekretarjev je bilo narejeno več študij (Kille in Scully, 2003; Kille, 2006), ki večinoma poudarjajo korektno ravnanje generalnih sekretarjev z birokratskim aparatom, pri čemer v vseh analizah odstopa v negativnem smislu Kurt Waldheim. Vsi generalni sekretarji seveda postavljajo v ospredje OZN in sebe vidijo zgolj kot prvega uradnika te mednarodne organizacije, katere skrb naj bi bila primarno posvečena ohranjanju mednarodnega miru in varnosti ter odpravi vzrokov za konflikte po vsem svetu. Manjše odstopanje pri interpretaciji zasledimo le pri Boutros-Ghaliju, ki ob številnih človeških tragedijah drugod po svetu ni razumel osredotočenosti večine velikih sil na evropska krizna območja – in je svoje nerazumevanje tudi odkrito delil z javnostjo.

Mednarodne okoliščine niso bile prijazne do generalnih sekretarjev, vseeno pa kaže izpostaviti tiste med njimi, ki so svoj mandat opravljali v obdobju, ko so bili izzivi stabilnosti mednarodne skupnosti še posebej izraziti. Trygve Lie je svoje delo začel ob koncu svetovne, končal pa ob izbruhu hladne vojne. Dag Hammarskjöld je z zagovarjanjem koncepta mirovnihih sil naletel na nerazumevanje in nepodporo, kar ga je na koncu stalo življenja. U Thant je v svojem mandatu prekrmaril raketno krizo. Vse najhujše katastrofe, ki bi jih OZN lahko preprečil, so se zgodile v času mandata Boutros Boutros-Ghalija, Kofi Annan pa je OZN prevzel v času, ko so ameriško relativno prevlado v mednarodni skupnosti preizkušale ne več zgolj rivalske sile, pač pa tudi nevladni akterji. Učinke terorističnega napada na ZDA tako OZN kot mednarodna skupnost čutita še danes. V takšnem okolju je težko pričakovati samostojnejše delovanje generalnega sekretarja, vseeno pa velja poudariti, da sta oba Nobelova nagrajenca svoje delo opravljala v obdobjih največjih sprememb delovanja OZN, kar je okrepilo sposobnost organizacije spopasti se s sodobnimi izzivi, celo ne glede na določila Ustanovne listine, ki so bila napisana v povsem drugačnem času in povsem drugačnih okoliščinah.

Vizionarstvo ni najbolj izrazita značilnost generalnih sekretarjev OZN, saj je na tem delovnem mestu težko razmišljati o tem, kje bo oz. naj bi bila OZN v naslednjih 10 letih. U Thant je pred več kot pol stoletja dejal, da bo OZN lahko močna mednarodna organizacija le, če bodo tako hotele države članice (Cordier in Harrelson, 1976: 316). Kljub temu ugotavljamo, da se je od časov, ko je bil U Thant generalni sekretar, veliko spremenilo. Deloma je bilo tako tudi zaradi vizionarstva enega generalnega sekretarja – Daga Hammarskjölda, ki je uspešno zagovarjal in uveljavljal mirovne operacije, danes pomembno sredstvo delovanja OZN na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti. Določeno vizionarsko vlogo pa je treba pripisati tudi Kofiju Annanu, ki je z uvedbo programa *Global Compact* ter R2P postavil temelje za nadaljnji razvoj mednarodne skupnosti k povezovanju s podjetji na eni ter izpostavljanju neposredne odgovornosti državnih voditeljev za zagotavljanje varnosti svojih državljanov na drugi strani. Če je še

pred nekaj leti nevmešavanje v notranje zadeve bila norma, je danes (ne) upoštevanje tega načela bolj povezano s skrbjo za spoštovanje človekovega dostojanstva. R2P te spremembe simbolizira, če že ne udejanja.

Kaj lahko torej povzamemo iz te analize, kar bi lahko bilo relevantno za prihodnje presoje o vlogi generalnega sekretarja? Nedvomno je, da je generalni sekretar OZN pomemben akter tako v sami organizaciji kot zunaj nje in da je sposoben sprejemati odločitve, neodvisno od držav – dober primer je t. i. pekinška formula. Po drugi strani pa je njegova akterskost izrazito omejena oz. povezana s številnimi tveganji. Tudi zato se generalni sekretarji, kot se zdi, ne zatekajo pogosto k uporabi 99. člena, ki formalno sicer daje dodatno težo njihovi prisotnosti v odločevalskem procesu. A dejstvo je, da proti volji držav ne gre – brez njihove volje in podpore, še posebej stalnih članic Varnostnega sveta OZN, generalni sekretar brez tveganja lahko naredi zelo malo.

Na podlagi izkušenj dosedanjih generalnih sekretarjev, analiziranih v tem prispevku, je mogoče reči, da je dober generalni sekretar OZN tisti, ki ponotranji cilje in načela OZN, tisti, ki se dokaže kot sposoben upravljaec birokratskega aparata organizacije, in tisti, ki zna uskladiti srednjeročne in dolgoročne usmeritve OZN s kratkoročnimi interesi držav. Po 70 letih obstoja organizacije in po več izkušnjah z generalnimi sekretarji smo verjetno že v obdobju, ko morajo države, predvsem pa stalne članice Varnostnega sveta OZN, ob neizogibnem testu, ali kandidat zadovoljuje njihove interese, razmišljati o kandidatu, ki bo za OZN naredil več, kot le vodil birokratski aparat. V sodobni mednarodni skupnosti je zelo veliko različnih akterjev, poti razvoja, kriz, nestrpnosti, nacionalizmov, nestrpnosti do drugačnih, zelo malo pa je zagovornikov skupnih norm in vrednot, ki družijo vse prebivalce planeta, ki bi se morali zavedati okoliščin, v katerih je nastal OZN. Funkcija generalnega sekretarja je verjetno res ena najbolj nemogočih služb na svetu. Toda ravno ta služba omogoča, da oseba, ki zasede to delovno mesto, aktivno prispeva k umirjanju razmer v mednarodni skupnosti – če ji je to le omogočeno. Nekateri generalni sekretarji so v preteklosti to počeli kljub neugodnim okoliščinam in s tem veliko tvegali. V današnjih negotovih razmerah se zdi veliko večje tveganje, če generalni sekretar, ki želi in zna uveljavljati cilje in načela OZN, za to ne dobi prave priložnosti.

LITERATURA

- Barros, James (1979): *Office without Power: Secretary General Sir Eric Drummond, 1919-1933*. Oxford: Clarendon Press.
- Blix, Hans (2005): *Disarming Iraq*. London: Bloomsbury Publishing.
- Bryant, Nick (2016): *UN Secretary General: The Other New York Race*. BBC News (12. april 2016) Dostopno prek <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-35997985> (14. 5. 2016).

- Chesterman, Simon (2007): Introduction: Secretary or General? V Simon Chesterman (ur.), *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, 1–11. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cockayne James in David M. Malone (2007): Relations with the Security Council. V Simon Chesterman (ur.), *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, 69–85. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cogen, Mark (2015): *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*. Farnham: Ashgate.
- Collinson, Dale S. (1972): The Rhine Regime in Transition: Relations between the European Communities and the Central Commission for Rhine Navigation. *Columbia Law Review* 72 (3): 485–516.
- Cordier, Andrew W. in Max Harrelson (1976): *Public Papers of the Secretaries General of the United Nations: U Thant, 1961–1964*. New York: Columbia University Press.
- de Cuellar, Javier Perez (2015): Independence and Impartiality as the Heart and Soul of the Secretary-General. *UN Chronicle* 52 (1–2): 11–12.
- de Cuellar, Javier Perez (1993): The Role of the UN Secretary-General. V Adam Roberts in Benedict Kingsbury (ur.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 125–143. Oxford: Clarendon Press.
- Dorn, Walter A. (2004): Early and Late Warning by the UN Secretary-General of Threats to the Peace: Article 99 Revisited. V Albrecht Schnable in David Carmant (ur.), *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality, Volume II: Opportunities and Innovations*, 305–344. Lanham, ML: Lexington Books.
- Gladstone, Rick (2016): U. N. Renews Mission in Western Sahara in Divisive Vote. *The New York Times* (29. april 2016). Dostopno prek http://www.nytimes.com/2016/04/30/world/africa/un-renews-mission-in-western-sahara-in-divisive-vote.html?_r=0 (14. 5. 2016).
- Gordenker, Leon (2010): *The UN Secretary-General and Secretariat*. London: Routledge.
- Kajnič, Sabina in Ana Bojinović (2007): Vpliv Evropske Skupnosti/Unije na pojave regionalnega sodelovanja v mednarodni skupnosti. *Teorija in praksa* 44 (6): 983–1015.
- Kelsen, Hans (1964): *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. New York: Praeger.
- Kille, Kent J. in Roger M. Scully (2003): Executive Heads and the Role of Intergovernmental Organizations: Expansionist Leadership in the United Nations and the European Union. *Political Psychology* 24 (1): 175–198.
- Kille, Kent J. (2006): *From Manager to Visionary: The Secretary-General of the United Nations*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kingsley, Patrick (2016): Ban Ki-Moon Attacks “Increasingly Restrictive” EU Asylum Policies. *The Guardian* (28. april 2016). Dostopno prek <http://www.theguardian.com/world/2016/apr/27/austria-set-to-bring-in-stringent-new-law-on-asylum-seekers> (14. 5. 2016).
- Koven, Ronald (1979): Vietnam to Consider Refugee Centers to Process Boat People. *The Washington Post* (21. julij 1979). Dostopno prek <https://www.washing->

- tonpost.com/archive/politics/1979/07/21/vietnam-to-consider-refugee-centers-to-process-boat-people/172ffcd-e97f-4224-bfaf-ff4b9da8ff3d/ (14. 5. 2016).
- Kunčič, Aljaž (2016): Razvojna Politika V OZN: od predpisovanja razvojne politike do merjenja človekovega napredka in postavljanja ciljev. *Teorija in praksa* 53 (1): 135–50.
- McDougal, Myres S. in Richard N. Gardner (1951): *The Veto and the Charter: An Interpretation for Survival*. Faculty Scholarship Series, Paper 2477. Dostopno prek http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2477 (14. 5. 2016).
- Michaels, David B (1971): *International Privileges and Immunities: A Case for a Universal Statute*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- N. A. (2007): *The Modern Bequest of a Dying Empire: The Rise of Joint Management of the Rhine River*. Dostopno prek http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/22_the-modern-request-of-a-dying-empire.pdf (14. 5. 2016).
- Newman, Kent (1995): *International Civil Servants and International Power Structures: The Secretaryship-General and Pérez De Cuéllar*. Osebni arhiv.
- Pedersen, Susan (2015): *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Ingo (2016): Introduction: The European Union's Foreign Policy "Actorness and Power": Foundations and Challenges for a Comparative Research Design. V Ingo Peters (ur.), *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective: Beyond the "Actorness and Power" Debate*, 1–39. Oxford: Routledge.
- Reinalda, Bob (2009): *Routledge History of International Organizations*. London: Routledge.
- Sancin, Vasilka (2016): Izzivi OZN pri uveljavljanju odgovornosti zaščititi. *Teorija in praksa* 53 (1): 118–134.
- Schermers, Henry G. in Niels M. Blokker (2003): *International Institutional Law: Unity within Diversity*. Boston in Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Secretan, Jacques (1935): Independence Granted to Agents of the International Community in Their Relations with National Public Authorities. *The British Year Book of International Law* 16: 56–78.
- Sullivan, Kevin (1992): U. N. Secretary-General Boutros Boutros-Ghali Paid a New Year's Eve...". UPI (31. december 1992). Dostopno prek <http://www.upi.com/Archives/1992/12/31/UN-Secretary-General-Boutros-Boutros-Ghali-paid-a-New-Years-Eve/9875725778000/> (14. 5. 2016).
- Urquhart, Brian E. (2007): The Evolution of the Secretary-General. V Simon Chesterman (ur.), *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, 15–33. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urquhart, Brian (2006): The Next Secretary-General: How to Fill a Job With No Description. *Foreign Affairs*, September/October. Dostopno prek <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-09-01/next-secretary-general-how-fill-job-no-description> (14. 5. 2016).
- Urquhart, Brian E. (1993): The UN and International Security after the Cold War. V Adam Roberts in Benedict Kingsbury (ur.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 81–104. Oxford: Clarendon Press.

- Vidic, Manja (2016): OZN in sodelovanje z zasebnim sektorjem – partnerstva na področju zagotavljanja humanitarne pomoči. *Teorija in praksa* 53(1): 151-166.
- Weiss, Thomas G. (2009): *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Wilsher, Kim (2015): French Spy Who Sank Greenpeace Ship Apologises for Lethal Bombing. *The Guardian* (6. september 2015). Dostopno prek <http://www.theguardian.com/environment/2015/sep/06/french-spy-who-sunk-greenpeace-ship-apologises-for-lethal-bombing> (14. 5. 2016).