

TREBA LI NAM UN?

Prof. dr. sc. Ivan Šimonović*

UDK: 341.123.01

DOI: 10.3935/zpfz.73.23.15

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2023.

UN je na prekretnici. Trendovi u pogledu triju stupova na kojima počiva, mira i sigurnosti, razvoja, i ljudskih prava, negativni su. Riječ je o paradoksu: globalna koordinacija i upravljanje nikada nisu bili važniji – istodobno, UN nikada nije bio manje relevantan. UN očito treba bolje prilagoditi novim izazovima, ali, promijeniti njegovu Povelju je vrlo teško jer se za to traži dvotrećinska većina i suglasnost svih pet stalnih članica VS-a. Zato UN treba, koliko je god to moguće, pokušati reformirati putem inovativnih rješenja koja (premda ih izričito ne spominje) slijede duh Povelje, kao i kroz kreativnu interpretaciju njezinih odredaba te savjetodavna mišljenja Međunarodnog suda pravde. Bez obzira na kreativnost, to ipak ima ograničeni domet, te stoga treba razmišljati i o mogućnosti radikalne reforme UN-a, te alternativnim modelima globalne koordinacije i upravljanja, razraditi odgovarajuće prijedloge te nadati se da će se zvijezde ipak jednom posložiti za njihovo prihvaćanje.

Ključne riječi: Ujedinjeni narodi, Vijeće sigurnosti UN-a, Opća skupština UN-a, reforma UN-a, globalna koordinacija

1. UVOD

Željko i ja pripadali smo razmjerno uskom krugu prijatelja s Pravnog fakulteta u Zagrebu koji se desetljećima neformalno sastajao i raspravljao o pravno-političkim pitanjima koja su nam se u tom trenutku činila najvažnijima:

* Dr. sc. Ivan Šimonović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; ivan.simonovic@pravo.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2209-8953

osamostaljenju Hrvatske i uvođenju višestranačja, uključivanju u EU i NATO, potrebi jačanja vladavine prava i borbi protiv korupcije i sličnom.

U propitivanjima ove vrste dobar je početak realno sagledavanje aktualne situacije, uz upit: zašto? No treba ići i korak dalje, uz propitivanje: može li se bolje, i zašto ne? U našim diskusijama, Željka je odlikovalo zanimanje za širu sliku i sposobnost njezina sagledavanja, zdrav razum i realnost u ocjeni stanja i njegovim uzrocima, kao i kreativnost i smionost u promišljanjima možemo li bolje.

Upravo su ove kvalitete važne da se danas, u vremenu globalnog geopolitičkog preslagivanja, najvećih podjela u UN-u od doba hladnog rata s tendencijom daljnjeg produbljivanja, analizira paradoks između porasta globalne međuvisnosti i potrebe za učinkovitijom koordinacijom i upravljanjem naspram slabljenja stvarne uloge UN-a, te traži izlaz. Treba li nam UN? Je li on dio problema, ili rješenja?

Na svako složeno pitanje može se naći jednostavan odgovor. Nažalost, on je najčešće pogrešan. Složena pitanja u pravilu traže i složene odgovore. U nedostatku prostora i vremena da uđem u detaljniju analizu, u ovom radu skrenut ću pozornost samo na smjernice propitivanja stvarne i moguće uloge UN-a, uvelike zasnovane na osobnim iskustvima.

Moje iskustvo s UN-om dobro ilustrira indijska priča o slijepcima koji opisuju slona kojemu su prvi put bili u prigodi nakratko pristupiti. Njihova predstava o slonu zasnovana je na ograničenom iskustvu opipavanja samo jednog njegova dijela. Onomu koji je opipao rep, slon je sličan zmiji, onomu koji je opipao nogu stupu, a onomu koji je opipao tijelo zidu. Svaki u najboljoj vjeri opisuje slona prema vlastitu ograničenom iskustvu, i svađaju se oko toga kako slon zapravo izgleda.

UN je golemi slon. Čak i oni koji su se godinama bavili UN-om, radili pri njemu kao nacionalni diplomati, ili za njega kao eksperti odnosno međunarodni službenici, često stvaraju o njemu predodžbu ponajprije prema onome njegovu dijelu koji su neposredno iskusili. Imao sam više prilika pristupiti UN slonu s raznih strana, što mi je pomoglo da o njegovoj cjelini imam i jasniju predodžbu. Uz to, pristupao sam UN slonu u razna vremena, što omogućava pratiti kako se mijenjao (namjerno izbjegavam reći razvijao, jer to u odnosu na promjene posljednjih godina naprosto ne bi bilo točno).

Već se tridesetak godina intenzivno bavim pitanjima UN-a u raznim svojstvima, a ovo mi je, kada zbrojim boravke u raznim razdobljima i raznim svojstvima (kao Stalni predstavnik RH pri UN-u ili kao pomoćnik GTUN-a, i jedno i drugo u dva mandata), 18. godina da se bavim UN-om, djelujući pri

njemu ili za njega u New Yorku. Tijekom godina, stjecao sam iskustvo o svim glavnim, a i nekim ostalim organima UN-a.¹

Koji su, dakle, glavni dojmovi iz svih ovih prilika za opipavanje UN slo-na? Kako je vrijeme teklo, zbog porasta međuovisnosti globalna koordinacija i upravljanje bili su sve važniji.² No, UN, premda kao glavni instrument globalne koordinacije sve više potreban, u posljednjih petnaestak godina bio je sve manje utjecajan, suradnja među državama članicama nedostatna, podjele sve dublje, a sukobi, posebice među stalnim članicama Vijeća sigurnosti, sve češći i ozbiljniji.³ Zašto je to tako? Može li se što promijeniti na bolje?

2. EVOLUCIJA UN-A, USPJESI I NEUSPJESI

Stvaranje UN-a, usvajanje Povelje i Opće deklaracije o ljudskim pravima, bili su zvjezdani trenutci. Nakon strahota Drugoga svjetskog rata, države osnivačice bile su spremne dati novoj organizaciji za globalnu koordinaciju i upravljanje daleko šire ovlasti i prenijeti na nju znatno veći dio svoje suverenosti nego što je to bilo pri stvaranju Lige naroda. Svrha je bila da se prevladaju slabosti Lige time da članstvo nove svjetske organizacije bude univerzalno, da ima ovlast donošenja pravno obvezujućih odluka i autorizacije uporabe sile da

¹ Bio sam potpredsjednik Opće skupštine UN-a i koordinator svih njezinih inicijativa za odgovore na COVID-19. Kao pomoćnik Glavnoga tajnika UN-a za ljudska prava, kao i potom za sprječavanje masovnih zločina, sudjelovao sam u odlučivanju Tajništva UN-a o najosjetljivijim pitanjima. Desetke puta brifirao sam Vijeće sigurnosti (VS) i Vijeće za ljudska prava o situaciji u pojedinim državama (ili sudjelovao u njihovim raspravama kao hrvatski predstavnik). Zastupao sam Hrvatsku u njezinu do sada jedinom slučaju pred Međunarodnim sudom pravde (ICJ). Predsjedao sam Gospodarskim i socijalnim vijećem (ECOSOC), Povjerenstvom za izgradnju mira (PBC), Komisijom za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL) te supredsjedao dijelom Prve svjetske konferencije o ljudskim pravima. Aktivno sam radio i na čvršćem povezivanju pojedinih dijelova sustava, pa sam se kao prvi predsjednik ECOSOC-a obratio VS-u i potaknuo (nevjerojatno, ali istinito) prve mjesečne neformalne sastanke članka svih glavnih organa UN-a (predsjednika Opće skupštine UN-a, glavnog tajnika UN-a, predsjednika ECOSOC-a i predsjednika Vijeća sigurnosti), te do sada jedini sastanak koji je uz spomenute uključio i predsjednika Međunarodnog suda pravde i predsjedavajućeg Starateljskog vijeća.

² To je ujedno glavna misao vodilja koja se provlači kroz moju knjigu *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005.

³ Od početka novog vala ruske agresije na Ukrajinu, započetog 24. veljače 2022., stanje se dodatno pogoršava, i to ne samo u VS-u već i u svim ostalim glavnim tijelima UN-a. Primjerice u OS-u u 2022. i 2023. znatno raste broj rezolucija za koje se mora glasovati, a smanjuje se broj konsensualno usvojenih.

se one provedu, te da se tako “spriječi da svijet ponovno pogode užasi rata”.⁴

No, budućnost je pokazala da su, uza sve svoje doista impresivne ovlasti za globalnu koordinaciju i upravljanje, Ujedinjeni narodi stvoreni, da je UN slon rođen bez mogućnosti prilagodbe novim okolnostima – UN slonu nedostajala je mogućnost evoluiranja. Procesne odredbe da se Povelja koja definira ovlasti, aktivnosti i organizaciju UN-a može mijenjati samo uz suglasnost dviju trećina država članica, te svake pojedine stalne članice Vijeća sigurnosti, učinile su svaku značajniju promjenu Povelje gotovo nemogućom.⁵

Interesno korijenje koje proizlazi iz privilegija koje su stalnim članicama VS-a dodijeljene Poveljom, poput kontinuiranog članstva u Vijeću sigurnosti, prava veta na odluke Vijeća koje ima svaka od njih, te presudna uloga u izboru Glavnog tajnika i drugih ključnih djelatnika UN-a, učinilo ih je nesklonima svakoj promjeni Povelje jer bi se svakim njezinim preispitivanjem potencijalno otvorila Pandorina kutija i doveo u pitanje njihov povlašteni status. Interesi stalnih članica vezani su uz *status quo*, te su svi dosadašnji naponi da se sastav Vijeća sigurnosti i njihove ovlasti bolje prilagode globalnim promjenama te odlučivanje učini transparentnijim i demokratizira imali frustrirajuće skromne učinke.⁶

Prilagodba UN-a promjenama u svijetu i novim izazovima bila je stoga moguća samo ako nije iziskivala promjenu Povelje. Neke je inovacije bilo moguće provesti pridržavajući se njezine svrhe i duha, a bez njezina mijenjanja, kao ni izravnog kršenja. Dobar su primjer uvođenje i evolucija mirovnih operacija, Vijeća za ljudska prava, Povjerenstva za izgradnju mira, te *ad hoc* i hibridnih međunarodnih kaznenih sudova koje Povelja uopće ne spominje. Ipak, UN je, nažalost, u velikoj mjeri ostao institucionalno zakovan u prostoru i vremenu u kojem je stvoren, uz nemogućnost da se prilagođava promjenama okolnosti, uključujući nove izazove koji iziskuju globalnu koordinaciju za njihovo prevladavanje, te promjenama odnosa moći među državama članicama, uključujući i stalne članice VS-a.⁷

⁴ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco, 1945., str. 2.

⁵ *Ibid.*, str. 19.

⁶ Otvorena radna skupina za reformu VSUN-a osnovana je rezolucijom Opće skupštine A/RES/48/26 od 3. prosinca 1993., dakle prije 30 godina.

⁷ S aspekta uspostave organizacije i njezina evolucijskog potencijala, zanimljivo je usporediti početak i daljnji razvoj UN-a i onoga što je izraslo u EU. UN je započeo puno ambicioznije, s daleko većim ovlastima, ali nije imao evolucijski potencijal. EU je pak započeo vrlo skromno, kao zajednica šačice država za koordinaciju upravljanja samo na području ugljena i čelika, ali je postupna evolucija dovela do impresivnih rezultata u institucionalnom razvoju.

Koliko je UN u svojim gotovo osam desetljeća djelovanja bio uspješan? Koliko je opravdao nade da može omogućiti uspješnu globalnu koordinaciju i upravljanje na različitim područjima? Kao pogodan okvir za analizu postignuća u različitim područjima mogu dobro poslužiti tri stupa na kojima UN počiva: očuvanje mira i sigurnosti, društveni i gospodarski razvoj, te zaštita i promicanje ljudskih prava.

U pogledu očuvanja mira i sigurnosti, nakon vrlo kratkog razdoblja entuzijazma prigodom i neposredno nakon osnivanja UN-a, njegovu učinkovitost ubrzo su pogodila ograničenja vezana uz hladni rat i blokovsku podjelu. Pravo veta stalnih članica blokiralo je svaku akciju koja bi se protivila interesima neke od stalnih članica, a to je bilo vrlo često.⁸

Kraj hladnog rata na prijelazu između 1980-ih i 1990-ih je ponovno donio (ovaj put nešto dulje) razdoblje optimizma i poleta, a uz to i praktični napredak u očuvanju mira i sigurnosti. U Vijeću sigurnosti mandat dobivaju složene i višedimenzionalne mirovne operacije, koje idu mnogo dalje od pukog razdvajanja sukobljenih strana, te sve češće uključuju i zaštitu civila, kao i izgradnju mira.⁹

U prvome desetljeću 21. stoljeća, klima se mijenja na gore: autoritarne tendencije i imperijalne ambicije pojavljuju se u više država na različitim kontinentima. Podjele u VS-u produbljuju se i prerastaju u novo razdoblje hladnog rata, uz sve češću uporabu veta. Agresija Rusije na Ukrajinu 24. veljače 2022., kao radikalna eskalacija agresije koja je započela još 2014.¹⁰, novi je hladni rat pretvorila u oružani sukob sa svjetskim posljedicama.¹¹ U pogledu stalnih članica VSUN-a, otvorila je, ne prvi put, ali nikada do tada toliko dramatično pitanje: *Quis custodiet custodes ipsos?*¹² Što učiniti kada mir i sigurnost te te-

⁸ Od 1946. do 1969., Sovjetski Savez uložio je 93 % svih veta. S dekolonizacijom i porastom broja članica UN-a situacija se mijenja. Za dobar uvid u uporabu veta tijekom povijesti UN-a, vidi, Security Council Report, *The Veto: UN Security Council Working Methods*, <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php> (27. ožujka 2023.).

⁹ Zamisao ambicioznijih operacija za očuvanje mira razradio je GTUN Boutros Boutros-Ghali u svojem izvješću *An Agenda for Peace* 1992. godine.

¹⁰ Tijekom prve faze agresije do 24. veljače 2022. još se činilo da se mogu naći mirna rješenja za prestanak sukoba, vidi Šimonović, I., *Ukraine – Possible Solutions to the Crisis: A Human Rights Approach*, OSCE Focus Conference Proceedings, Kreuzel Hall, WMO, Geneva, 2014., str. 33 – 49.

¹¹ UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, *Global Impact of the War in Ukraine: Billions of People Face the Greatest Cost-of-Living Crisis in a Generation. Brief no 2*, New York, 2022., https://unctad.org/system/files/official-document/un-gcrg-ukraine-brief-no-2_en.pdf, (2. travnja 2023.).

¹² Prijevod s latinskoga: Tko čuva same čuvare? Juvenal, Satire VI, redovi 347–348.

meljne vrijednosti, načela i odredbe Povelje UN-a narušavaju upravo oni koji su Poveljom stekli privilegirani položaj njihovih glavnih čuvara?

Suradnja među stalnim članicama VS-a, posredno ili neposredno uključenih u sukob u Ukrajini na raznim stranama, sve se više sužava. Osim konfrontacije s Rusijom oko Ukrajine, nepovjerenje između zapadnih država (posebice SAD-a) i Kine se također produbljuje.¹³ Svaki aspekt odnosa promatra se kroz sigurnosne leće i konfrontacija sve češće prevladava u odnosu na kooperativnost.¹⁴

Na planu razvoja postignuto je mnogo, bez tolikih oscilacija kao u pogledu očuvanja mira i sigurnosti, ali nije sasvim jasno koliko je to bila zasluga upravo UN-a. Bilateralna i regionalna pomoć često je također u razvojnom smislu imala itekako važnu ulogu.

Gospodarsko i socijalno vijeće UN-a (ECOSOC) i dalje je više aspiracija nego stvarni čimbenik globalne gospodarske koordinacije i upravljanja u svom području djelovanja.¹⁵ Premda je uloga ECOSOC-a kroz odgovarajuće organizacijske promjene i unaprjeđivanje metoda rada ojačala od 2002. kada sam mu predsjedavao, glavna središta globalne gospodarske koordinacije ostali su Svjetska banka i MMF (koji su samo neizravno vezani uz UN), a sve značajniju ulogu preuzimaju i regionalne te tzv. G-skupine.¹⁶

Različiti akteri u razvojnoj dimenziji unutar Tajništva UN-a, od Uprave za gospodarski i ekonomski razvoj (DESA), regionalnih ekonomskih komisija i UNDP-a, djelovali su u velikoj mjeri neusklađeno i birokratizirano, što je dodatno utjecalo da donori često preferiraju izravnu bilateralnu ili regionalnu

Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=51315> (2. travnja 2023.). Upozoravanje na problem još je mnogo starije i prisutno je već u Platonovoj Republici.

¹³ Na vjerojatnost da rivalstvo između Kine koja jača i SAD-a dovede i do oružanog sukoba, vidi Graham, A., *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War*, The Atlantic, 2015., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> (2. travnja 2023.). Izvorno je riječ o ideji grčkog povjesničara, ali, što je manje poznato, i generala Tukidida koji je sukob između Atene i Sparte (koja se bojala jačanja Atene) ocijenio neminovnim. Ne smatram da je oružani sukob između Kine i SAD-a neminovnan, pa čak ni vrlo vjerojatan, ali rizik raste.

¹⁴ *America's China Policy is not Working*, Foreign Affairs, 2023., <https://www.foreignaffairs.com/china/americas-china-policy-not-working> (8. travnja 2023.).

¹⁵ Ideje poput osnivanja Gospodarskog i socijalnog Vijeća sigurnosti, koju je svojedobno osobito zagovarala Francuska, nisu zaživjele.

¹⁶ Vodeću ulogu je od G8 (kasnije, nakon odstranjenja Rusije iz G7) preuzeo G20 koji se sastoji od država koje ostvaruju oko 90 % svjetskog gospodarstva.

razvoju suradnju. S pozitivne strane, razvojna je dimenzija tijekom vremena evoluirala prema ljudskom i održivom razvoju koji uzimaju u obzir cjelokupnost ljudskih razvojnih interesa, i to kroz vrijeme, a ne samo aktualnu stopu gospodarskog rasta, bez obzira na moguće štetne društvene i ekološke posljedice.

Svjetske konferencije koje je UN organizirao u prvoj polovici i sredinom 1990-ih, pa potom također unutar UN-a dogovoreni “Ciljevi razvoja tisućljeća” iz 2000. (s ciljem ostvarivanja do 2015.)¹⁷, te “Ciljevi održivog razvoja” usvojeni 2015. (s ciljem ostvarivanja do 2030.)¹⁸ znatno su pridonijeli jasnijem definiranju razvojnih prioriteta te donekle i mobiliziranju resursa da se oni ostvare.¹⁹ Posebna vrlina “Ciljeva održivog razvoja” jest da bolje odražavaju povezanost razvoja s ostalim stupovima UN-a: mirom i sigurnosti i ljudskim pravima. Također, primjenjivi su na sve zemlje, s time da one same određuju puteve njihova najpogodnijeg ostvarivanja. Nažalost, Svjetski sastanak na vrhu o ciljevima održivog razvoja, dogovoren da se utvrdi napredak u njihovu ostvarivanju na poluvremenu, morat će se suočiti s činjenicom da od početka dinamika ostvarivanja nije bila odgovarajuća, da se u mnogim područjima posljednjih godina i nazaduje, te jasno detektirati uzroke zašto, kao i konkretno progovoriti o načinima da se oni prevladaju.²⁰

U pogledu ljudskih prava, UN je krenuo vrlo ambiciozno s Općom deklaracijom o ljudskim pravima. Ovaj, u doba njezina usvajanja tek aspiracijski dokument, tijekom vremena pretočen je u široko prihvaćene međunarodne paktove i ugovore, te inkorporiran u nacionalno pravo, prerastajući postupno i u međunarodno običajno pravo (koje u nekim aspektima vezuje čak i one države koje nisu prihvatile odgovarajuće multilateralne ugovore, niti uključile ljudska

¹⁷ Ciljevi razvoja tisućljeća formulirani su slijedom UN-ove Deklaracije tisućljeća A/RES/55/2, usvojene 18. rujna 2000.

¹⁸ United Nations, General Assembly Resolution, 70/1, 2015.

¹⁹ Samo donekle zato što se procjenjuje da za uspješno ostvarivanje Ciljeva održivog razvoja nedostaje četiri do sedam trilijuna USD na godinu (prema različitim procjenama). Vidi, Zhan, X. J.; Santos-Paulino, A. U., *Investing in the sustainable development goals: Mobilization, channeling, and impact*, Journal of International Business Policy, vol. 4, br. 1, 2021., str. 166 – 183 i World Bank Group, *Understanding the Cost of Achieving the Sustainable Development Goals*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/744701582827333101/pdf/Understanding-the-Cost-of-Achieving-the-Sustainable-Development-Goals.pdf> (17. travnja 2023.).

²⁰ Vidi Benedek, D.; Gemayel, E. R.; Abdelhak, S. S.; Tieman, A. F., *A post-pandemic assessment of the sustainable development goals*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021. i Sachs, J., *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

prava u svoje interno pravo).²¹

Slijedila su desetljeća postupnog napretka, kako u pogledu razvoja mehanizama UN-a za zaštitu ljudskih prava tako i u pogledu napretka ljudskih prava u stvarnom životu. Premda su različite države lakše prihvaćale građanska i politička, a druge socijalna, gospodarska i kulturna prava, prva Svjetska konferencija o ljudskim pravima 1993. pomogla je da se ove podjele barem donekle prevladaju, prihvaćajući princip univerzalnosti, uzajamne povezanosti i nedjeljivosti ljudskih prava.²²

Razvoj ljudskih prava u pojedinim državama često nije bio linearan, ali, općenito gledano, nakon desetljeća napretka, globalni trend napretka ljudskih prava se u posljednjih petnaestak godina znatno usporio, a na nekim je područjima i promijenio smjer. Napredak ljudskih prava se na određenim područjima i dalje nastavlja, ali prevladava njihova stagnacija ili nazadovanje.²³ Na gospodarska i socijalna prava osobito negativno djeluje produbljivanje nejednakosti unutar država i među njima, slabljenje solidarnosti, polarizacija i nespремnost na kompromise.²⁴

Globalno jačanje autoritarnosti i slabljenje demokracije negativno utječu na stanje građanskih i političkih ljudskih prava.²⁵ Primjeri Kine i Rusije, ali i Turske te nekih drugih regionalnih lidera, negativno utječu na širi krug država pod njihovim utjecajem. Kao alternativa liberalnom poretku, nudi se tip uređenja s autoritarnim, nacionalnim interesima posvećenim vođom, uz ograđivanje civilnih i političkih prava.

²¹ Problem je to što mnoge države u praksi ne primjenjuju ono na što su se ugovorno obvezale, ili što kao obveza proizlazi iz njihova internog ili međunarodnog običajnog prava.

²² Vidi, *Bečka deklaracija o ljudskim pravima i program djelovanja*, 25. lipnja 1993. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/vienna.pdf> (3. travnja 2023.).

²³ Vidi, *Human Rights Watch, World Report 2023*, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREADS_0.pdf (8. travnja 2023.).

²⁴ Human Development Report 2019 bavio se nejednakostima u ljudskom razvoju (vidi, Campagnolo, L.; Davide, M., *Can the Paris deal boost SDGs achievement? An assessment of climate mitigation co-benefits or side-effects on poverty and inequality*, World Development, 2019.), a Human Development Report 2020 fokusirao se na to kako se ove razlike pogoršavaju s klimatskim promjenama. Posebno izvješće o ljudskoj sigurnosti iz 2022. upozorava na nove oblike nesigurnosti, a Human Development Report 2021/2022 pokušava sintetizirati oblike porasta neizvjesnosti iz raznih izvora.

²⁵ Vidi *Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2022*, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (8. travnja 2023.).

Osim ovih triju klasičnih stupova, UN je tijekom vremena razvio i vrlo značajnu humanitarnu ulogu (koju neki čak i smatraju četvrtim stupom UN-a), a aktivan je i na planu promicanja vladavine prava.

UN kroz svoje različite entitete pomaže u duhu Povelje onima čija je dobrobit ugrožena bilo prirodnim ili ljudskim čimbenikom uzrokovanim nepogodama i ugrozama. Humanitarno djelovanje UN-a godinama se uspješno razvijalo. Tijekom vremena uočavaju se dvije tendencije: da se humanitarnim djelovanjem pokriju potrebe kako u mirnodopskim tako i konfliktnim situacijama, te da se bolje poveže djelovanje različitih UN-ovih i ostalih humanitarnih čimbenika.

Velik iskorak u tom pogledu donijela je rezolucija OS 46/183 iz 1991. kojom se uspostavlja sustav koji uključuje Koordinatora UN-a za izvanredne situacije, Odjel za humanitarne poslove (1998. preimenovan u Ured za koordinaciju humanitarnog djelovanja – OCHA), te Međuagencijski stalni odbor (IASC). Uloga OCHA-a nije operativno djelovanje, već razvoj humanitarnih politika, mobilizacija resursa i koordiniranje djelovanja različitih humanitarnih čimbenika: od UN-ovih agencija, pokreta Crvenog križa do nevladinih udruga. Koordinacija se odvija u sjedištima UN-a u New Yorku i Ženevi, ali i na terenu (pri čemu je često teškoća da mnogi važni operativni humanitarni akteri preferiraju samostalnost i ne žele biti previše koordinirani).

Na terenu, velik izazov, osobito u konfliktnim situacijama, predstavlja pristup onima kojima je pomoć najpotrebnija, koji zaraćene strane često ometaju kršeći pritom međunarodno humanitarno pravo. Također, pod teretom povećanja broja konflikata, izbjeglica i prognanih, nestašice hrane, klimatskih promjena i pandemije bolesti COVID-19, posljednjih godina broj ugroženih ubrzano raste, što nije praćeno odgovarajućim porastom potrebnih sredstava.²⁶

Uloga UN-a u području promicanja vladavine prava iscjepkana je između UNODC-a (organizirani kriminal i korupcija), OHCHR-a (ljudska prava), OLA-a (ostala međunarodnopravna pitanja), OROLSI-ja (ponajprije sigurnosne reforme) i UNDP-a (projekti u vezi s različitim aspektima vladavine prava vezani uz razvojnu pomoć). Premda je svako od spomenutih tijela u svom području ostvarilo određene rezultate, njihovo je djelovanje gotovo potpuno nepovezano. Koordinativni sastanci u New Yorku su im rijetki, birokratizirani i površni.²⁷

²⁶ U 2023. godini rekordnih 339 milijuna ljudi treba humanitarnu pomoć. Vidi, *United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs*, <https://gho.unocha.org> (15. travnja 2023.).

²⁷ Pojedini primjeri dobre suradnje na terenu ne mijenjaju loš opći dojam. Moje je iskustvo s ovih koordinativnih sastanaka da smo se uglavnom hvalili što je tko od

Međunarodni sudovi i arbitraže, u sklopu ili uz potporu UN-a, razvijaju se relativno uspješno. Međunarodni sud pravde kao jedan od glavnih organa UN-a (koji se tradicionalno uglavnom bavio graničnim sporovima) posljednjih godina dobiva sve važniju ulogu, kako u pogledu sve raznovrsnijih postupaka koji se pred njim pokreću tako i putem odgovora na postavljena pitanja – tzv. savjetodavnih mišljenja – koja imaju pravno obveznu snagu. Intenzivnije obraćanje Međunarodnom sudu pravde, pokretanje različitih postupaka i traženje savjetodavnih mišljenja pokazatelj je da je barem dio država zainteresiran za jačanje međunarodnog poretka zasnovanog na vladavini prava.²⁸

Uz Međunarodni sud pravde, UN je osnovao i *ad hoc* kaznene sudove za počinitelje zločina u pojedinim sukobima, te hibridne sudove u suradnji s pojedinim državama. Vijeće sigurnosti se više puta koristilo i mogućnošću da pojedinu situaciju uputi na postupanje ugovorno osnovanom Međunarodnom stalnom kaznenom sudu (koji onda ima nadležnost i za državljane država koje nisu stranke njegova statuta), ali zbog podjela unutar VS-a posljednjih godina to više nije slučaj. Od strane UN-a organizirano, potpomognuto ili potaknuto međunarodno sudovanje pokazalo je dobre strane, ali i loše.²⁹ Nakon razdoblja ubrzanog napretka početkom 1990-ih, nastupila je stagnacija: novi se *ad hoc* sudovi više ne osnivaju, a Stalni je sud do sada odlučivao o samo 31 slučaju te izdao četrdesetak uhidbenih naloga.

Ujednačavanje pravnih pravila i razvoj pravnih instrumenata putem Povjerenstva UN-a za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL) posebno dobro napreduje i pomaže razvoju svjetskog prometa jačanjem pravne sigurnosti.

3. GLOBALNI IZAZOVI, MOGUĆI ODGOVORI I ULOGA UN-A

Kakva je trenutačno slika svijeta? Zabrinjavajuća i kaotična. Nedavno, na Sveučilištu Columbia, upitali su me: “Kakvu budućnost možemo očekivati?” Odgovorio sam da se u UN-u dijelimo na optimiste i pesimiste. Pesimisti vjeruju da će nas uskoro istrijebiti nuklearni rat ili neka nova, još opasnija pandemija od one bolesti COVID-19, a optimisti da ćemo dočekati da nas dokrajče

nas u međuvremenu postigao, bez ozbiljnijeg nastojanja da uskladimo svoje djelovanje. Dodatni je problem međusobna konkurencija različitih entiteta u privlačenju sredstava za svoje djelovanje.

²⁸ Šire se i područja u pogledu traženja savjetodavnih mišljenja: od odgovornosti za klimatske promjene do odgovornosti okupacijskih vlasti.

²⁹ Primjerice, takvi sudovi pridonijeli su razvoju svijesti o počinjenim zločinima i odgovornosti za njih, ali bili su vrlo spori u svojem djelovanju i neproporcionalno skupi.

klimatske promjene.³⁰ To je, naravno, bila stilska figura, pretjerivanje, karikatura, ali bit karikature je upravo da preuveliča ono što je karakteristično i u stvarnosti.

Neki negativni pokazatelji mogu se i kvantificirati. Broj konflikata raste, dulje traju i sve češće uzrokuju globalne negativne posljedice.³¹ Povećava se broj žrtava, a omjer stradalih civila upućuje na porast ratnih zločina i zločina protiv humanosti. Oko dvije milijarde ljudi živi u državama pogođenima konfliktima. Broj izbjeglica i prognanih premašio je 100 milijuna³², a humanitarnu pomoć treba više od 300 milijuna.³³

Klimatske promjene povećavaju broj prirodnih nepogoda i nestašica hrane te nekontrolirane migracije, čime dodatno povećavaju sigurnosne rizike. Globalno zagrijavanje vodi smanjenju obradive zemlje i pretvaranju pašnjaka u pustinju, što posebice u supsaharskoj Africi sve češće dovodi do oružanih sukoba između ratarskog i stočarskog stanovništva, uz prijetnju prerastanja u međudržavne sukobe.³⁴

Svjedočimo novom valu utrke u naoružavanju izazvanom općom nesigurnošću³⁵, ruskom agresijom na Ukrajinu te produblivanjem nepovjerenja između Kine i zapadnih saveznika (posebice SAD-a). Globalni vojni izdatci su 2021. prvi put prešli dva trilijuna dolara.

Njihovim daljnjim širenjem i sve većom dostupnošću, uporaba sredstava masovnog uništenja postaje i sve vjerojatnija.³⁶ Rizici se odnose ne samo na strateško odlučivanje o njihovoj uporabi već i na mogućnost nekontrolirane eskalacije zbog pogrešnih prosudbi i nepovjerenja, nesporeda i pogreša-

³⁰ Bostrom, N., *Existential Risks: Analyzing Human Extinction Scenarios and Related Hazards*, *Journal of Evolution and Technology*, vol. 9, 2022., str. 1 – 31.

³¹ Vidi, *Uppsala Conflict Data Program*, <https://ucdp.uu.se/> (9. travnja 2023.).

³² Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCHR), www.unhcr.org.

³³ Office of the Coordination of Humanitarian Affairs, <https://gho.unocha.org>.

³⁴ Gaston, E.; Brown, O.; al Dawsari, N.; Downing, C.; Day, A.; Bodewig, R., *Climate Security and Peacebuilding*, Thematic review, 2023., https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/climate_security_tr_web_final_april10.pdf (12. travnja 2023.).

³⁵ Lopes da Silva, D.; Tian, N.; Marksteiner, A., *Trends in World Military Expenditure*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, 2021., https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_0.pdf (9. travnja 2023.). Ne raspoložem podatcima za 2022., ali očekujem da će biti još viši, a u 2023. nastaviti ubrzano rasti.

³⁶ Kristensen, H.; Korda, M., *World Nuclear Forces, SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

ka.³⁷ Porast autoritarnosti povećava rizik da vođe odlučuju o njihovoj uporabi bez neophodnih kontrolnih mehanizama, te vodeći računa o osobnim, a ne nacionalnim interesima, narcisoidno i nerazumno.

U populaciji raste neizvjesnost i zabrinutost.³⁸ Šire se dezinformacije i nepovjerenje u političku vlast i institucije.³⁹ Ljudi osjećaju gubitak kontrole nad svojom budućnošću, a populistički lideri to pokušavaju iskoristiti za produbljiivanje podjela, širenje straha i izmišljanje unutarnjih i vanjskih neprijatelja ne bi li ojačali svoju moć.

Na gospodarskom i socijalnom području globalni su izazovi sve ozbiljniji, a njihovo prevladavanje sve neophodnije, ali i sve teže.⁴⁰ Razvojem znanja i tehnologije se konstantno povećavala mogućnost utjecaja na okolinu, ali ne u jednakoj mjeri i svijest o mogućim negativnim posljedicama za okolinu, kako danas tako i u budućnosti. Nemaran odnos prema okolišu, njegovo zagađivanje i nesmiljena eksploatacija već danas imaju negativne posljedice, a prijete još dramatičnijima u budućnosti.

Klimatske promjene dovode do sve češćih suša, poplava i prirodnih nepogoda koje osim gospodarske štete nanose i ljudske gubitke te uzrokuju neregularne migracije.⁴¹ Svaka nova godina donosi daljnji pad biološke raznovrsno-

³⁷ Vidi: van Munster, R.; Sylvest, C., *Nuclear Weapons, Extinction and the Anthropocene: Reappraising Jonathan Schell*, Review of International Studies, vol. 47, br. 3, 2021., str. 294 – 310.

³⁸ Čak i prije pandemije bolesti COVID-19, više od šest od sedam ljudi se globalno osjećalo nesigurnima. Vidi UNDP, *New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity*, New York, 2022., <https://hs.hdr.undp.org/pdf/srhs2022.pdf> (10. travnja 2023.). Vidi opširnije za empirijska istraživanja Ahir, H.; Bloom, N.; Furceri, D., *The World Uncertainty Index*, Working Paper 29763, National Bureau of Economy Research, Cambridge, 2022.

³⁹ Kreps, S., *The Role of Technology in Online Misinformation*, The Brookings Institution, Washington, DC, 2020., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/The-role-of-technology-in-online-misinformation.pdf> (10. travnja 2023.). Također Keller, F.; Schoch, B.; Stier, S.; Yang, J., *Political Astroturfing on Twitter: How to Coordinate a Disinformation Campaign*, Political Communication, vol. 37, br. 2, 2019., str. 256 – 280.

⁴⁰ UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), *World Economic Situation and Prospects as of mid-2022*, New York, 2022., <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP-midyear-2022-Key-Messages.pdf> (10. travnja 2023.).

⁴¹ Da bi se pogubni trend zaustavio, potrebna je politička i diplomatska akcija. Vidi: Lazard, O.; Youngs, R., *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, Carnegie Europe, Open Society European Policy Institute, Brussels, 2021., https://carnegieendowment.org/files/Youngs_and_Lazard_EU_Climate_FINAL_07.08.21.pdf (12. travnja 2023.).

sti.⁴² Nestanak sve većega broja biljnih i životinjskih vrsta ima nesagledive posljedice za ekosustav i njegovu ravnotežu te se predviđa da prijete nestanak oko milijun vrsta.⁴³

Nakon što su se većinu 20. stoljeća smanjivale, od 1980-ih nejednakosti među državama i unutar njih produbljuju se (pri čemu osobito brzo rastu imovina i prihodi najbogatijih), što uzrokuje napetosti.⁴⁴ Osim gospodarske dimenzije (prihoda i imovine), društvene nejednakosti odnose se i na mogućnost pristupa javnim dobrima i uslugama (poput zdravstva i obrazovanja), te diskriminaciju (primjerice rasnu, etničku ili rodnu). Globalno, osobito su pogođeni stanovnici država u oružanim konfliktima koji dovode do gospodarskog nazatka, a u najdrastičnijim slučajevima i gladi.⁴⁵

Pandemija bolesti COVID-19 i brzina njezina širenja, žurni pronalazak cjepiva⁴⁶, ali i izostanak odgovarajuće multilateralne i koordinirane preventivne reakcije, dobra je ilustracija naše globalne povezanosti, ali i podijeljenosti unutar država i među njima.⁴⁷ Skrenula je pozornost i na nedostatak vodstva, nacionalno i globalno, te međusobno nepovjerenje i nedostatak solidarnosti.⁴⁸

⁴² Odumiranje prijete preko milijun biljnih i životinjskih vrsta.

⁴³ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019., https://www.ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf (15. travnja 2023.).

⁴⁴ Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G., *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf (16. travnja 2023.).

⁴⁵ Von Grebmer, K.; Bernstein, J.; Wiemers, M.; Schiffer, T.; Hanano, A.; Towey, O.; Ní Chéilleachair, R., *Global Hunger Index 2021: Hunger and Food Systems in Conflict Settings*, Bonn and Dublin, 2021., <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2021.pdf> (12. travnja 2023.).

⁴⁶ Brzina razvoja cjepiva za prevenciju bolesti COVID-19 pokazala je aktualnu snagu svjetske znanosti. Procjenjuje se da je samo 2021. cijepljenje preveniralo smrt dvadesetak milijuna ljudi. Vidi, Watson, O. J.; Barnsley, G.; Toor, J.; Hoogan, A. B.; Winskill, P.; Ghani, A. C., *Global Impact of the First Year of COVID-19 Vaccination: A mathematical Model Study*, The Lancet Infectious Diseases, 2022.

⁴⁷ Procjenjuje se da je u siromašnim zemljama, posebice u Africi, smrtnost dobno specifične populacije bila dva puta veća u odnosu na bogate. Vidi Levin i drugi, *Assessing the burden of COVID-19 in Developing Countries: Systematic Review, Meta-Analysis and Public Policy Implications*, BMJ Global Health, 2022., <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/7/5/e008477.full.pdf> (12. travnja 2023.).

⁴⁸ The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *Covid 19: Make It the Last Pandemic*, World Health Organization, Geneva, 2021.

Nove pandemije sve su vjerojatnije: broj zoonoza i rizik od njih ubrzano raste.⁴⁹ Uništavanjem prirodnog staništa pojedinih životinjskih vrsta one se često približavaju domaćim životinjama i ljudima, uz sve veću vjerojatnost zaraza.⁵⁰

Napokon, uz pad poštovanja vladavine prava na nacionalnoj i međunarodnoj razini, svjedočimo i globalnom trendu slabljenja demokracije⁵¹, te zaštite i promicanja ljudskih prava.⁵²

Očito je da uspješan odgovor na ove, kao i niz drugih aktualnih izazova, može biti samo zajednički i radikalni. Zajednički, jer se opisani izazovi mogu prevladati samo koordiniranom globalnom kolektivnom akcijom. Mora biti i radikalni, jer bez velikog zaokreta za čovječanstvo i Zemlju nema izlaza iz evolucijski slijepe ulice u koju smo zalutali.

Što to govori o tome treba li nam UN ili ne treba? Nedvojbeno je da nam za preživljavanje kao vrste i očuvanje Zemlje i života na njoj treba bolje globalno upravljanje. No, je li UN za tu svrhu najpogodniji mehanizam? Za potrebni zaokret, bio on u okviru UN-a ili nekog drugog tijela za globalnu koordinaciju i upravljanje, potrebna nam je politička volja i inovativnost u iznalaženju odgovarajućih rješenja.⁵³

Problem je to što UN, iz već ranije iznesenih razloga, ima ograničenu sposobnost evolucije. Ilustrativan je primjer za ovu nesposobnost neuspjeh reformi VS-a. Premda se svi načelno slažu da je njegova reforma neophodna, Otvorena radna skupina za reformu VS-a se već desetljećima uredno sastaje i jalovo raspravlja pitanja proširenja članstva i unaprjeđivanje metoda rada, uključujući najvažnije i najspornije pitanje prava veta.⁵⁴

⁴⁹ Carlson, C. J.; Albery, G. F.; Merow, C.; Trisos, C. H.; Zipfel, C. M.; Eskew, E. A.; Olival, K. J., *Climate Change Increases Cross-Species Viral Transmission Risk*, *Nature*, vol. 607, 2022., str. 555 – 562.

⁵⁰ Rohr, J. R.; Barrett, C. B.; Civitello, D. J.; Craft, M. E.; Delius, B.; DeLeo, G. A.; Hudson, P. J. *et al.*, *Emerging Human Infectious Diseases and the Links to Global Food Production*, *Nature*, vol. 2, 2019., str. 445 – 456.

⁵¹ Levitsky, S.; Ziblatt, D., *How Democracies Die*, Crown, New York, 2018. te Foa, R. S.; Klassen, A.; Slade, M.; Rand, A.; Collins, R., *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, University of Cambridge, Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, 2020., https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020_003.pdf (12. travnja 2023.).

⁵² Repucci, S.; Slipowitz, A., *Freedom in the World 2022, The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Freedom House, Washington DC, 2022., https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf (12. travnja 2023.).

⁵³ Inovativnost se ne odnosi samo na tehnološke prodore nego i na inoviranje samog društva, uključujući i institucije, pa tako i UN.

⁵⁴ I tako to traje već 30 godina. Ipak, aktualna kriza možda je prigoda barem za neke

Članstvo VS-a svakako treba bolje održavati velike geopolitičke promjene: od Drugoga svjetskog rata se znatno promijenio omjer stanovnika te gospodarska i vojna moć pojedinih država i regija. Europa je u tom smislu – i u pogledu članstva i u pogledu stalnih članica – prezastupljena, a Afrika, Azija i Latinska Amerika podzastupljene. Ali, regionalna rivalstava u pogledu kandidata za nove stalne i nestalne članice⁵⁵, te stvarni manjak interesa stalnih članica blokiraju promjene.

Premda je postignut određeni pomak u metodama rada Vijeća sigurnosti u smislu veće transparentnosti, boljeg informiranja nečlanica te njihove šire mogućnosti pristupa Vijeću kroz otvorene rasprave, u pogledu ključnih pitanja, a poglavito ograničavanja prava veta, nema pomaka. Neke su stalne članice pokazale dobru volju, ali druge nisu.⁵⁶

Kako onda bolje prilagoditi UN promjenama u okolini? Ograničena mogućnost evolucije UN-a i bez promjena Povelje ipak je barem donekle moguća. Dva su osnovna puta.

Prvi je djelovanjem mimo Povelje, ali bez njezina kršenja, kao što je to bio slučaj s razvojem mirovnih operacija, stvaranjem novih važnih organa UN-a poput Vijeća za ljudska prava i Povjerenstva za izgradnju mira⁵⁷, te međunarodnih ili hibridnih kaznenih sudova. To uključuje i stvaranje novih organa međunarodnim ugovorima koji mogu biti vezani uz UN (kao primjerice Stalni međunarodni kazneni sud, ICC, koji je osnovan voljom država stranaka, ali koji Vijeće sigurnosti može uputiti na postupanje u pogledu zločina počinjenih u određenoj zemlji, premda ona nije prihvatila njegovu nadležnost).

Drugi je putem kreativne interpretacije Povelje UN-a. Svaki organ UN-a može u okviru svojih nadležnosti interpretirati odredbe Povelje, pri čemu posebne mogućnosti za to imaju Opća skupština i Međunarodni sud pravde. Opća skupština može svojim rezolucijama interpretirati odredbe Povelje, pri

pomake.

⁵⁵ Primjerice između Njemačke i Italije, Nigerije i Južne Afrike, Indije i Pakistana te Japana i Republike Koreje, da nabrojim samo neka.

⁵⁶ Francuska je zajedno s Meksikom pokrenula inicijativu da se stalne članice VS-a odreknu prava veta kada je riječ o odlučivanju u pogledu sprječavanja masovnih zločina, koju je do sada i formalno poduprlo 106 država, uključujući i još jednu stalnu članicu VS-a Ujedinjeno Kraljevstvo, ali preostale tri stalne članice VS-a Kina, Rusija i SAD nisu. Još obuhvatniju i ambiciozniju inicijativu ACT-a za veću odgovornost, koherentnost i transparentnost rada VS-a sa svrhom da se ojača uloga i ostalih država u pitanjima mira i sigurnosti podupiru 124 države.

⁵⁷ U vrijeme mojeg predsjedanja ECOSOC-om 2002 utemeljena je Ad hoc radna skupina za afričke zemlje koje su prošle sukob, koja je preteča Komisije za izgradnju mira, osnovane 2005.

čemu je politički presudna širina potpore. Još moćniju ulogu može imati Međunarodni sud pravde: ako neki od glavnih organa UN-a to zatraži, može o svakom pitanju dati savjetodavno mišljenje koje je onda pravno obvezujuće.⁵⁸

Ipak, oba opisana puta imaju svoja ograničenja. Tumačenje Povelje kroz rezolucije OSUN-a je politički važno, ali nije pravno obvezujuće. Međunarodni sud pravde je pak u dosadašnjoj praksi bio dosta konzervativan, i trebalo bi prvo postići širi dogovor zainteresiranih država, a onda i vrijeme da se u njegov sastav izaberu suci skloni slobodnijim interpretacijama Povelje. Šanse za uspjeh čine se najboljima ako se ova dva smjera djelovanja uspješno kombiniraju. Primjerice, ako prvo OSUN svojom rezolucijom protumači neku odredbu Povelje (pri čemu je poželjna što šira potpora), onda je Međunarodnom sudu pravde puno teže o istom pitanju dati savjetodavno mišljenje koje bi bilo znatno drukčije.

Ako UN ne možemo dovoljno brzo, ni dovoljno radikalno reformirati, možemo li se usuglasiti o boljem alternativnom mehanizmu globalne koordinacije? Barem trenutačno, ne djeluje izgledno. Prije se stječe dojam da se danas države zbog međusobnih podjela, a pogotovo velesile, ne bi mogle usuglasiti ni o UN-u, a kamoli o nekom drugom mehanizmu koji bi bio bolje prilagođen potrebama današnjice, s većim ovlastima i demokratičnije raspoređenima među državama članicama.

4. ŠTO ČINITI?

Raskorak između potrebe za boljom globalnom koordinacijom i nesposobnosti UN-a kao ključne globalne organizacije da je osigura negativno utječe na suživot na Zemlji, ali i na budućnost ljudi kao vrste, pa i samog planeta i našeg života na njemu.

Na kratki rok, racionalnim se čini zadržati UN i činiti što se može na njegovu unaprjeđivanju putem inovacija mimo Povelje, te kreativnih interpretacija njezina teksta. Istodobno treba pokušavati – koliko se to bez promjene Povelje može – zakrpati rupe, težiti ambicioznijoj reformi UN-a, ali i alternativama za poboljšanu globalnu koordinaciju.⁵⁹

Svaka kriza ujedno je i šansa. U uvjetima krize mogu se lakše prihvatiti inovativna i radikalna rješenja.⁶⁰ Kriza s kojom se suočavamo ne može biti

⁵⁸ Ova se mogućnost rabi sve češće, a ovaj će se trend vjerojatno i nastaviti.

⁵⁹ Već sada svjedočimo porastu broja i utjecaja raznih regionalnih organizacija i "G-ova".

⁶⁰ Dobar je primjer rezolucija o automatskom sastajanju OS-a u slučaju veta u VS-u.

ozbiljnija: ona je doista egzistencijalna. Mogu li se u tako dramatičnim uvjetima zvijezde posložiti za radikalnu reformu sustava globalnog upravljanja, primjerenog izazovima s kojima se suočavamo? Kako bi izgledao novi “društveni ugovor”?

GTUN je u dokumentu Naša zajednička agenda⁶¹ pokušao naći put koji povezuje moguća brza poboljšanja i viziju dugoročno poželjne transformacije. Zagovara ubrzavanje ostvarivanja Ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma⁶², ključnih dogovorenih, ali ne u odgovarajućoj mjeri i primijenjenih dokumenata (o čemu će se raspravljati potkraj 2023. na sastanku na vrhu o ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja u New Yorku i COP-u 28 u Dubaiju).⁶³ Ali, otvara i pitanje potrebe dalekosežnijih promjena i novoga društvenog ugovora o radikalnom zaokretu, o čemu bi se raspravljalo na Sastanku na vrhu o budućnosti 2024.⁶⁴

Na gospodarska i socijalna prava osobito negativno djeluje produbljivanje nejednakosti unutar država i među njima, slabljenje solidarnosti, polarizacija i nespремnost na kompromise.⁶⁵

Prednosti uvođenja takvog mehanizma godinama sam s užom sam skupinom stalnih predstavnika “zavjerenika” zagovarao, ali ideja se nijednoj od stalnih članica VS-a nije dopadala. Naposljetku, ne samo da je usvojena nego je usvojena konsenzusom. Agresija Rusije, stalne članice VSUN-a, na Ukrajinu, koja je ogolila slabosti prava veta, te borba stalnih članica za potporu u OSUN-u u tom kontekstu, ograničila je mogućnost njihova protivljenja ovoj rezoluciji. Ostale bi u velikoj manjini i gubile potporu. Zato su poduprle nešto što nikad nisu željele. Zvijezde su se posložile.

⁶¹ United Nations, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, New York, 2021., https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf (15. travnja 2023.). Mandat za podnošenje ovog dokumenta GT je dobio Deklaracijom usvojenom prigodom obilježavanja 75. obljetnice UN-a.

⁶² Meinshausen, M.; Lewis, J.; McGlade, C.; Gütschow, J.; Nicholls, Z.; Burdon, R.; Cozzi, L.; Hackmann, B., *Realization of Paris Agreement Pledges May Limit Warming Just Below 2 °C*, *Nature*, vol. 604, br. 7905, 2022., str. 304 – 309.

⁶³ Globalno izvješće o održivom razvoju 2023, na kojem radi nezavisna skupina stručnjaka koju je imenovao GTUN, biti će formalno predstavljena u rujnu u New Yorku kako bi se na poluvremenu procijenilo u kojoj se mjeri ciljevi (ne)ostvaruju i zašto. Ali, već njegova rana needitirana verzija od 28. ožujka 2023. pokazuje kako smo u dubokim problemima.

⁶⁴ GTUN je predlagao da se održi 2023., ali države članice, pod snažnim utjecajem G77 i Kine odlučile su da se Sastanak na vrhu o budućnosti održi 2024., kako 2023. ne bi zasjenio Sastanak na vrhu o ciljevima održivog razvoja. Stoga će se 2023. održati pripremni ministarski sastanak za Sastanak na vrhu o budućnosti koji će se održati 2024.

⁶⁵ Vidi *supra* bilj. 24.

Visoko savjetodavno tijelo za učinkoviti multilateralizam u svom je izvješću, koje treba pridonijeti Sastanku na vrhu o budućnosti, saželo deset principa multilateralizma, te naznačilo šest transformacijskih pomaka. Izvješće samo po sebi predstavlja sažetak procesa i rasprava proizašlih iz izvješća GT-a Naša zajednička agenda te stoga nije revolucionarno, ali su nesporna vrijednost konkretne inicijative koje se u njemu predlažu.⁶⁶

Sastanak na vrhu o budućnosti šansa je koju ne smijemo potrošiti uzalud. Kako bi trebao izgledati zaokret koji bi donio Sastanak na vrhu o budućnosti da bi doista bio transformativan?

U našim razmišljanjima trebamo biti slobodni i kreativni. Došli smo do kraja jednog puta, trebamo naći drugi. Ne smijemo se ograničiti samo na gašenje sve češćih požara: treba nam nova vizija koja će počivati na onim temeljima koji su se pokazali solidnima, ali i otvarati nove puteve i perspektive.

Pokušat ću kratko skicirati osnovne obrise.⁶⁷ Potrebne su nam ne samo organizacijsko-tehničke, već i dalekosežne kulturološke promjene.⁶⁸ Kulturološke u smislu drukčijeg odnosa prema drugim ljudima i prirodi.⁶⁹ Organizacijske u smislu šireg prijenosa ovlasti s država na regionalne i globalne mehanizme za koordinaciju, te čvršće povezivanje glavnih organa i tijela UN-a oko tri, također uzajamno bolje povezana stupa: mira i sigurnosti, razvoja i ljudskih prava.

⁶⁶ Izvješće Visokog savjetodavnog tijela za učinkoviti multilateralizam, koje je osnovao GTUN, a kojem su predsjedavali bivša predsjednica Liberije Ellen Johnson Sirleaf i bivši premijer Švedske Stefan Löfven, u kojem su naveli deset principa multilateralizma: usredotočenost na ljude, reprezentativnost, transparentnost, jednakost, umreženost, s dovoljnim sredstvima, fokusiranost na misiju, fleksibilnost, odgovornost i orijentiranost na budućnost, koji se mora ostvariti u šest transformativnih pomaka: povratak povjerenja multilateralizmu putem uključenosti i odgovornosti, uspostavljanje ravnoteže s prirodom za dobrobit ljudi, održivo financiranje, zauzimanje za pravednu digitalizaciju, donošenje sigurnosnih dogovora na ravnopravan i učinkovit način, jačanje upravljanja za nove transnacionalne rizike. Vidi, High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism, *A Breakthrough for People and Planet*, 2023.

⁶⁷ Naravno, moguće su i drukčije vizije. Ali potrebno ih je napokon jasnije artikulirati i raspravljati o njima te testirati u kojoj su mjeri šire prihvatljive. U ove rasprave je osim država potrebno uključiti i civilno društvo, te posebice predstavnike mladih.

⁶⁸ Appadurai, A., *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, Culture and Public Action, Stanford University Press, California, 2004.

⁶⁹ Kwon, J. Y.; Wormley, A. S.; Varnum, M. E. W., *Changing Cultures, Changing Brains: A Framework for Integrating Cultural Neuroscience and Cultural Change Research*, Biological Psychology, br. 162, 2021.

Naravno, u ovom radu nema dovoljno prostora za detaljniju razradbu, ali ću ukratko uputiti na osnovni smjer promjena. Kulturološke se promjene ponajprije odnose na horizontalno i vertikalno jačanje solidarnosti, zamjenu individualnog i nacionalnog egoizma i bespoštednu borbu za vlastite interese putem suradnje⁷⁰, kompromisa i traženja svima barem donekle prihvatljivih rješenja, snaženja opće uključenosti, tolerancije i svih ljudskih prava, te pozitivnijeg odnosa prema Zemlji i biosferi.

U vertikalnom smislu potrebno je jačanje solidarnosti u odnosu na buduće generacije u smislu veće odgovornosti za svijet koji im ostavljamo. Na međugeneracijskom području došlo je do promjene paradigme nauštrb budućih generacija. Tisućljećima su generacije trenutačnog stanovništva bile dužnici bivših, i vjerovnici budućih. Dužnici zato što su im kroz napredak predci omogućili bolji život nego što je to bio njihov, a vjerovnici jer su sami to isto osiguravali budućim generacijama. Teško je odrediti točan trenutak kada je došlo do promjene paradigme, jer se u nekim područjima napredak nastavio, a sav nazadak bit će potpuno vidljiv tek u budućnosti. Uz to, situacija je u pojedinim državama, pa i čitavim regijama drukčija. Ipak, danas nema nikakve dvojbe da aktualna generacija nije vjerovnik budućih generacija, već im, naprotiv, ostaje dužna: sveukupno gledano, ako ne dođe do radikalnog zaokreta, buduće će generacije zbog štetnih posljedica ljudskog djelovanja i izostanka djelovanja živjeti lošije, a ne bolje.⁷¹

Jačanje vertikalne solidarnosti stoga u ovom trenutku znači više odricanja sadašnje generacije u prilog budućih: od većih investicija u sprječavanje klimatskih promjena i u prilagođavanju na njih, smanjenje zagađenja okoliša, zaustavljanje pada biološke raznovrsnosti, smanjivanje šansi uporabe sredstava masovnog uništavanja, sprječavanje pandemija, pa nadalje. Kako sve spomenuto određuje u kakvom će svijetu živjeti buduće generacije, u odlučivanje na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom planu treba što više uključivati mlade, te poticati njihovo organiziranje i sudjelovanje.⁷² Bijesan nastup

⁷⁰ Dannenberg, A.; Barrett, S., *Cooperating to Avoid Catastrophe*, Nature, Human Behaviour, vol. 2, br. 7, 2018., str. 435 – 437.

⁷¹ Budućnost je već započela: indeks kvalitete života pada već dvije godine za redom. UNDP, Human Development Report 2021/2022, New York, 2022., str. 29, https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf (15. travnja 2023.).

⁷² Interese mladih i budućih generacija treba donekle razlikovati. Interesi mladih odnose se ponajprije na njihov vijek, a interesi budućih generacija odnose se i na puno dalju budućnost. Glavni tajnik UN-a predložio je državama članicama uvođenje ustanove svojevrsnog pravobranitelja interesa budućih generacija sasvim opravdano. Mlade generacije predstavljaju donekle uspješan surogat za interese budućih genera-

Grete Thunberg na Općoj skupštini UN-a u rujnu 2019., u kojem je šefove država i vlada prozvala da krađu od budućih generacija, vjesnik je međugeneracijske oluje koja bi mogla slijediti ako ne dođe do radikalnog zaokreta.⁷³

Kulturološke promjene trebaju uključiti i zaokret od beskompromisnog natjecanja prema traženju kompromisa.⁷⁴ I kada se natječemo, gubitnicima treba biti osigurana zaštitna mreža.⁷⁵ Pritom treba jačati naglasak na vrijednostima tolerancije, solidarnosti i jednakosti, koje treba odraziti u institucionalnim promjenama.

Jačanje horizontalne solidarnosti potrebno je i unutar država i među njima. To uključuje preraspodjelu u smislu smanjenja gospodarskih razlika, te zaštitu i opću dostupnost usluga poput zdravstva i obrazovanja⁷⁶, koje predstavljaju nedovoljno poštovana i zaštićena ljudska prava.

U kontekstu ove vizije razvoj je dobar samo ako je održiv. Porast GDP-a nije samom sebi svrha⁷⁷, te stoga treba razvijati metodologiju koja bi uključivala i druge za ljude relevantne razvojne parametre (*beyond GDP*). Važno je da ljudi žive bolje, i u skladu s prirodom koje su sastavni dio. U tom smislu, mnogo se može naučiti od autohtonog stanovništva s raznih kontinenata čiji svjetonazor često odražava upravo ovakve vrijednosti.⁷⁸

Da bi transfer na nove tehnologije koje omogućavaju održivost bio uspješan, mora i unutar država i među njima biti percipiran kao pravedan. Nove tehnologije uvjetuju da neki gube poslove, a neki drugi ih dobivaju. Solidarnost među njima pretpostavka je socijalne kohezije i uspješnosti tranzicije. Međunarod-

cija, ali dobro je da interese budućih generacija netko sustavno artikulira i promiče. Pri svakoj važnijoj odluci treba uzeti u obzir kako se ona reflektira na njihova prava i interese.

⁷³ Primjerice, u Europi broj starih raste, a mladi, čiji se omjer smanjuje, trebali bi biti buduće radno aktivno stanovništvo koje će ih uzdržavati. A isto će to radno stanovništvo imati percepciju da su ih stari, koje sada trebaju uzdržavati, potkradali.

⁷⁴ Piketty, T., *Capital and Ideology*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 2020.

⁷⁵ Collier, P.; Coyle, D.; Mayer, C.; Wolf, M., *Capitalism: What Has Gone Wrong, What Needs to Change, and How It Can Be Fixed*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 37, br. 4, 2021., str. 637 – 649.

⁷⁶ Gough, I., *Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework*, The Political Quarterly, vol. 90, br. 3, 2019., str. 534 – 542. Također Coote, A.; Percy, A., *The Case for Universal Basic Services*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ, 2020.

⁷⁷ Hacker, J., *Economic Insecurity*, u: Stiglitz, J.; Fitoussi, J.; Durand, M. (ur.), *For Good Measure: Advancing Research on Well-Being Metrics Beyond GDP*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2018.

⁷⁸ Paradoksalno, upravo su oni posebno pogođeni sadašnjim negativnim trendovima. Vidi, Maguire, G., *Human Erosion: Indigenous Peoples and Well-Being in the Anthropocene*, Irish Studies in International Affairs, vol. 31, 2020., str. 113 – 130.

no, razvijene države koje su više pridonijele klimatskim promjenama trebaju olakšati pristup zelenim tehnologijama državama u razvoju te snositi proporcionalno veći dio troškova tranzicije i prilagođavanja klimatskim promjenama.

Kad je riječ o organizacijskim promjenama, države trebaju delegirati širi krug svojih ovlasti na lokalne zajednice, regionalne organizacije i organizaciju za globalnu koordinaciju. Države i dalje ostaju nezamjenjivi okvir za organizaciju društvenog života, zaštitu stanovnika te osiguravanje uvjeta za razvoj gospodarstva i zaštitu ljudskih prava. Ali građanima, a oni su u demokratskim državama nositelji suverenosti, danas bolje odgovara da neke svoje interese štite na lokalnoj, druge na državnoj, treće na regionalnoj, a četvrte na globalnoj razini.⁷⁹ U tu svrhu potrebna je kreativna promjena institucionalnih okvira.

Kad je riječ o UN-u ili alternativnoj organizaciji za globalnu koordinaciju i upravljanje, da bi se uspješno nosila s aktualnim, a još više budućim globalnim izazovima, na nju treba prenijeti šire ovlasti i rasporediti ih demokratskije. Ključno je osigurati i veću odgovornost za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i interesa te bolju kontrolu izvršavanja preuzetih obveza.⁸⁰

Obećavajućim smjerom preustroja UN-a čini mi se konsolidiranje glavnih organa i tijela UN-a oko tri uzajamno bolje povezana stupa: mira i sigurnosti, razvoja i ljudskih prava. U tom smislu, uz Vijeće sigurnosti te Gospodarsko i socijalno vijeće, i Vijeće za ljudska prava također treba izdići na razinu jednog od glavnih organa UN-a. Organ s najširim ovlastima, uključujući koordinativne i kontrolne ovlasti u odnosu na ostale glavne organe treba postati Opća skupština, koja uz kvalificiranu većinu u određenim situacijama i pod određenim uvjetima može donositi i pravno obvezujuće odluke, te predstavnici koje, po uzoru na model organiziranja EU-a, mogu biti izabrani na izravnim izborima.⁸¹ Povelja UN-a počinje s: “*We the peoples*”, a ne “*We the states*” – ne bez razloga.

U svim tijelima UN-a akreditirani predstavnici civilnog društva kao i predstavnici neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava trebaju imati mogućnost sudjelovanja u javnim raspravama, kao što je to trenutačno praksa u

⁷⁹ Vidi opširnije, Šimonović, I., *Relative Sovereignty of the 21 Century*, Hastings International and Comparative Law Review, vol. 25, br. 3, 2002., str. 371 – 381.

⁸⁰ Kao što je to volio naglašavati Bismarck (a po uzoru na njega i Staljin): povjerenje je dobro, ali kontrola je bolja. I onima koji nisu osobiti ljubitelji njihova lika i djela, ovo načelo može biti korisno.

⁸¹ O radikalnoj ideji izbora za Opću skupštinu UN-a, vidi Falk, R.; Strauss A., *On the Creation of the Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty*, Stanford Journal of International Law, vol. 36, br. 2, 2000.

Vijeću za ljudska prava.⁸² UN, pored nevladinih udruga, treba (uz dužni oprez) šire otvoriti i poslovnoj zajednici koja je također zainteresirana za dugoročna rješenja.

Vijeće sigurnosti treba reformirati promjenama u pogledu nestalnog i stalnog članstva, pri čemu se stalnim članicama oduzima, ili barem radikalno ograničava pravo veta. Gospodarskom i socijalnom vijeću treba smanjiti članstvo, povećati ovlasti i čvršće ga povezati sa Svjetskom bankom te drugim globalnim i regionalnim gospodarskim i socijalnim institucijama. Transformacija Vijeća za ljudska prava u jedan od glavnih organa UN-a treba biti praćena snaženjem njegovih ovlasti i mehanizama i znatno boljim financiranjem njegova djelovanja.⁸³

Da preventivno djelovanje u okviru mira i sigurnosti, gospodarskog i društvenog razvoja te ljudskih prava bude bolje povezano, treba ojačati ulogu i ovlasti Povjerenstva za izgradnju mira, koje se *de facto* pretvara u Komisiju za izgradnju mira i sprječavanje konflikata, pomažući otklanjanje njihovih uzroka. Treba je čvršće povezati s financijskim tijelima (posebice Svjetskom bankom), uvesti odlučivanje kvalificiranom većinom (umjesto konsenzusom), te uz predstavnike OS-a, VS-a, ECOSOC-a, najvećih davatelja postrojbi i donora, uključiti i predstavnike Vijeća za ljudska prava. Povjerenstvo može biti ovlašteno i za potporu manjim civilnim operacijama novog tipa, usmjerenima na prevenciju konflikata i postkonfliktnu izgradnju mira. Komisija je idealno pozicionirana i za bavljenje temama kojima se iz više uglova bave različiti organi UN-a, kao što su to klimatske promjene i prilagođavanje na njihove posljedice.⁸⁴

Da bismo se uspješnije nosili s klimatskim promjenama, UNEP od programa treba prerasti u agenciju, a Pariški sporazum i Deklaraciju o pravu na čistu okolinu pretočiti u konvencije te učiniti pravno obvezujućim instrumentima uz odgovarajuće mehanizme nadzora.

Potrebne su i ozbiljne promjene financijske arhitekture. Treba naći kreativna rješenja da dugovi zemalja u razvoju manje kočje njihov budući gospo-

⁸² U tijelu za akreditacije (trenutačno NGO Committee, ili u budućnosti neko slično tijelo) većinu trebaju održavati države koje se zauzimaju za široko sudjelovanje, a ne protiv njega, kao što je to do sada često bio slučaj.

⁸³ Tri stupa na kojima počiva UN: mir i sigurnost, razvoj i ljudska prava u financijskom smislu nisu baš jednako debela: za aktivnosti vezane uz ljudska prava odvaja se 3 do 4 % proračunskih sredstava.

⁸⁴ U pogledu djelomice sličnih ideja za jačanje Komisije za izgradnju mira, vidi High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism, *A Breakthrough for People and Planet*, *op. cit.* u bilj. 66, str. 49 – 50 i 56.

darski razvoj, te im omogućiti jeftiniji pristup kreditima (trenutačno plaćaju i do osam puta veću kamatu od razvijenih zemalja). Pritom važnu ulogu treba imati Svjetska banka.

Ovu reformu sustava glavnih organa UN-a i njihovih ovlasti treba pratiti i odgovarajuća prilagodba ustroja Tajništva i drugih organa UN-a. Da bi se osigurala šira dostupnost informacija iz različitih relevantnih izvora o pitanjima mira i sigurnosti, Vijeće sigurnosti treba relevantnim informacijama opsluživati širi krug entiteta, uključujući tu i one koji se bave sprječavanjem masovnih zločina i ljudskim pravima.

Odjel za gospodarska i socijalna prava tajništva treba spojiti s agencijama UN-a koje na ovom području djeluju na terenu (poglavito UNDP) te njihov terenski rad usmjeravati putem novoosnovanog sustava rezidencijalnih koordinatora⁸⁵ koji vode razvojne projekte na terenu u programskim zemljama. Pojedini entiteti i dalje zadržavaju određenu autonomiju, ali njihovo djelovanje treba biti pod istom kapom i bolje usklađeno. Regionalne komisije trebaju nastaviti djelovanje samo u regijama gdje su korisne, uklopljene u novi gospodarski i socijalni konsolidirani razvojni entitet. Bavljenje ciljevima održivoga razvoja treba biti čvršće povezano s aktivnostima na sprječavanju klimatskih promjena i ublažavanju njihovih posljedica.

OHCHR i posebne mandate koje imenuje GTUN u području ljudskih prava treba objediniti, te ujediniti sa svim onim dijelovima entiteta UN-a koji se bave vladavinom prava (UNODC – organizirani kriminal i korupcija, OHCHR – ljudska prava, OLA – ostala međunarodnopravna pitanja, OROLSI – ponajprije sigurnosne reforme i UNDP – projekti u vezi s različitim aspektima vladavine prava vezani uz razvojnu pomoć)⁸⁶, te znatno ojačati djelovanje na terenu.⁸⁷

Napokon, glavni tajnik i ostali visoki dužnosnici UN-a trebaju postati neovisniji u svojem djelovanju od država članica. Ako je sustav izbora GT-a propisan Poveljom, pri čemu presudnu ulogu imaju stalne članice VS-a, nitko ne brani da se nakon predstavljanja kandidata u OSUN-u (što je nova praksa,

⁸⁵ Više o repozicioniranju razvojnog sustava UN-a vidi, <https://reform.un.org/content/development-reform> (15. travnja 2023.).

⁸⁶ Moj svojedobni pokušaj iniciranja reforme u tom smjeru sasjekli su dužnosnici UN-a kojima bi tako bio snižen status te države iz kojih su dolazili, premda su ga poduprli zamjenik GTUN-a Jan Eliasson i visoka povjerenica za ljudska prava Navi Pillay.

⁸⁷ Jačanje terenskog djelovanja OHCHR-a bilo je uobičajeno u vrlo konkretan prijedlog koji je, premda je omogućavao za države uz iste izdatke znatno veći praktični utjecaj na zaštitu i promociju ljudskih prava, doživio brodolom na 5. Odboru OSUN-a koji u pravilu konsensualno odlučuje o financijskim pitanjima vjerojatno upravo zato.

uvedena prvi put prigodom izbora aktualnog GT-a), održi u OS-u indikativno glasovanje o najboljim kandidatima, čiji se neobvezujući rezultati objavljuju. Time se čini pritisak na VS, pogotovo njegove stalne članice, da vode računa o mišljenju članstva kada predlažu kandidata Općoj skupštini za formalno odlučivanje. Napokon, OS, ako je nezadovoljan neskladom između indikativnog glasovanja i prijedloga VS-a, može i ne prihvatiti prijedlog VS-a, nakon čega se postupak ponavlja.

Kad je riječ u praksi da GTUN udovoljava interesima stalnih članica tako da podtajnika za politička pitanja daje SAD, za mirovne operacije Francuska, za humanitarna pitanja Ujedinjeno Kraljevstvo, za protuterorizam Rusija i za gospodarski i socijalni razvoj Kina, ona ne samo da nije "uklesana u stijeni" nego je naprosto suprotna duhu Povelje i niza rezolucija OS-a, te s njom treba prekinuti. Imenovanja na ključne pozicije u sustavu UN-a trebaju biti temeljena isključivo na sposobnostima i zaslugama. Tomu bi svakako pridonijela i već spomenuta veća neovisnost GT-a.

5. ZAKLJUČAK

UN je teško prilagoditi aktualnim i budućim izazovima zbog vrlo teških uvjeta za promjenu Povelje. Zato ga treba, koliko je god to moguće, pokušati reformirati inovacijama u skladu s temeljnim ciljevima i vrijednostima Povelje (prema potrebi i mimo njezina formalnog teksta), odnosno putem kreativne interpretacije njezinih odredaba, koristeći se pritom interpretativnim rezolucijama Opće skupštine, te savjetodavnim mišljenjima ICJ-a (u nekim područjima, kao što je to primjerice uspostava mira i sigurnosti, takve reforme mogu imati samo ograničeni domet).

Stoga treba ne samo razmišljati o mogućnosti radikalne reforme UN-a, odnosno alternativama za globalnu koordinaciju i upravljanje, već i razraditi odgovarajuće prijedloge. I jedno i drugo teško je praktično ostvarivo u uvjetima sve snažnijeg globalnog konfrontiranja. Ali, možda je upravo dubina krize zapravo šansa.

Velike promjene u pogledu delegiranja dijela suverenosti i drugih teških kompromisa povijesno su u pravilu slijedile samo nakon velikih katastrofa. Nakon Prvoga svjetskog rata osnovana je Liga naroda ne bi li spriječila buduću rat.⁸⁸ Ovlasti Lige naroda bile su preslabe da bi spriječile nadolazeće globalno

⁸⁸ Ovlasti Lige bile su evidentno preslabe da bi spriječile Drugi svjetski rat. Uz to, članstvo nije bilo dovoljno široko. Upravo u privlačenju država ključnih da bi se učinkovito održavali mir i sigurnost.

krvoproliće. Nakon Drugoga svjetskog rata osnovan je UN s daleko širim ovlastima, uključujući i one za donošenje pravno obvezujućih odluka, a kada je to potrebno, i o uporabi sile da bi se one provele te spriječilo ponavljanje strahota. Ali, i to se pokazalo nedovoljnim.

Možda ipak učimo iz iskustva, možda se o novom reformskom skoku i proširenju ovlasti UN-a za uspješniju globalnu koordinaciju možemo dogovoriti, ne čekajući treći svjetski rat i njegove katastrofalne posljedice (ako on u određenom smislu nije već započeo), ili drugu sličnu katastrofu. Budućnost je uvijek otvorena, ništa nije predodređeno. Preuzmimo odgovornost. Kao što nas je ljudsko djelovanje dovelo do ove krize, tako nas može i izvesti iz nje.⁸⁹ Odrednice za odgovarajući zaokret iziskuju političku volju, fleksibilnost, solidarnost, kreativnost i široku uključenost.⁹⁰

Ako, bez obzira na njegovu neophodnost, ipak ne uspijemo učiniti radikalniji zaokret, važno je da se barem ne krećemo u pogrešnom smjeru. UN je, uz sve svoje nedostatke, i dalje koristan u mjeri u kojoj omogućava globalni dijalog i doprinose globalnoj koordinaciji. Uz UN, koji inovativnim rješenjima treba reformirati koliko se to može, treba usporedno razvijati i različite druge regionalne i globalne mehanizme regulacije te nastojati što bolje ih povezati s UN-om i međusobno. Ako u ovoj generaciji ne uspijemo zaustaviti nastavak puta koji vodi u propast, onda ga barem pokušajmo usporiti, nadajući se da će buduće generacije biti pametnije, odgovornije i uspješnije od naše u traženju boljega.

Kao što je to rekao Dag Hammarskjöld, budućnost je horizont, ali i prvi korak koji ćemo sutra učiniti. Ako je mali, važno je da barem bude u pravom smjeru i omogući budućim generacijama da rade veće. Nadajmo se da neće biti prekasno.

⁸⁹ Atkinson, Q. D.; Jacquet, J., *Challenging the Idea That Humans Are Not Designed to Solve Climate Change*, Perspectives on Psychological Science, vol. 17, br. 3, 2022., str. 619 – 630.

⁹⁰ Usporedi UNDP, *Human Development Report 2021/2022*, New York, 2022., str 17, https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf (15. travnja 2023.).

LITERATURA

- Ahir, H.; Bloom, N.; Furceri, D., *The World Uncertainty Index*, Working Paper 29763, National Bureau of Economy Research, Cambridge, 2022.
- America's China Policy is not Working*, Foreign Affairs, 2023., <https://www.foreignaffairs.com/china/americas-china-policy-not-working>, (8. travnja 2023.)
- Appadurai, A., *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition, Culture and Public Action*, Stanford University Press, California, 2004.
- Atkinson, Q. D.; Jacquet, J., *Challenging the Idea That Humans Are Not Designed to Solve Climate Change*, *Perspectives on Psychological Science*, vol. 17, br. 3, 2022., str. 619 – 630.
- Bečka deklaracija o ljudskim pravima i program djelovanja*, 25. lipnja 1993., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/vienna.pdf>, (3. travnja 2023.)
- Benedek, D.; Gemayel, E. R.; Abdelhak, S. S.; Tieman, A. F., *A post-pandemic assessment of the sustainable development goals*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- Bostrom, N., *Existential Risks: Analyzing Human Extinction Scenarios and Related Hazards*, *Journal of Evolution and Technology*, vol. 9, 2002., str. 1 – 31.
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace*, United Nations, New York, 1992.
- Campagnolo, L.; Davide, M., *Can the Paris deal boost SDGs achievement? An assessment of climate mitigation co-benefits or side-effects on poverty and inequality*, World Development, 2019.
- Carlson, C. J.; Albery, G. F.; Merow, C.; Trisos, C. H.; Zipfel, C. M.; Eskew, E. A.; Olival, K. J., *Climate Change Increases Cross-Species Viral Transmission Risk*, *Nature*, vol. 607, 2022., str. 555 – 562.
- Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G., *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf (16. travnja 2023.)
- Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, San Francisco, 1945.
- Collier, P.; Coyle, D.; Mayer, C.; Wolf, M., *Capitalism: What Has Gone Wrong, What Needs to Change, and How It Can Be Fixed*, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, br. 4, 2021., str. 637 – 649.
- Coote, A.; Percy, A., *The Case for Universal Basic Services*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ, 2020.

- Dannenberg, A.; Barrett, S., *Cooperating to Avoid Catastrophe*, Nature, Human Behaviour, vol. 2, br. 7, 2018., str. 435 – 437.
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2022.*, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (8. travnja 2023.)
- Falk, R.; Strauss, A., *On the Creation of the Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty*, Stanford Journal of International Law, vol. 36, br. 2, 2000., str. 191 – 219.
- Foa, R. S.; Klassen, A.; Slade, M.; Rand, A.; Collins, R., *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, University of Cambridge, Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, 2020., https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020_003.pdf (12. travnja 2023.)
- Gaston E.; Brown, O.; al Dawsari, N.; Downing, C.; Day, A.; Bodewig, R., *Climate Security and Peacebuilding*, Thematic review, 2023., https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/climate_security_tr_web_final_april10.pdf (12. travnja 2023.)
- Gough, I., *Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework*, The Political Quarterly, vol. 90, br. 3, 2019., str. 534 – 542.
- Graham, A., *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War*, The Atlantic, 2015., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> (2. travnja 2023.)
- Hacker, J., *Economic Insecurity*, u: Stiglitz, J.; Fitoussi, J.; Durand, M. (ur.), *For Good Measure: Advancing Research on Well-Being Metrics Beyond GDP*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2018.
- High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism, *A Breakthrough for People and Planet*, 2023.
- Human Rights Watch, *World Report 2023*, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREADS_0.pdf (8. travnja 2023.)
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019., https://www.ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf (15. travnja 2023.)
- Keller, F.; Schoch, B.; Stier, S.; Yang, J., *Political Astroturfing on Twitter: How to Coordinate a Disinformation Campaign*, Political Communication, vol. 37, br. 2, 2019., str. 256 – 280.

- Kreps, S., *The Role of Technology in Online Misinformation*, The Brookings Institution, Washington, DC, 2020., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/The-role-of-technology-in-online-misinformation.pdf> (10. travnja 2023.)
- Kristensen, H.; Korda, M., *World Nuclear Forces. SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- Kwon, J. Y.; Wormley, A. S.; Varnum, M. E. W., *Changing Cultures, Changing Brains: A Framework for Integrating Cultural Neuroscience and Cultural Change Research*, Biological Psychology, vol. 162, 2021.
- Lazard, O.; Youngs, R., *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, Carnegie Europe, Open Society European Policy Institute, Brussels, 2021., https://carnegieendowment.org/files/Youngs_and_Lazard_EU_Climate_FINAL_07.08.21.pdf (12. travnja 2023.)
- Levin *et al.*, *Assessing the burden of COVID-19 in Developing Countries: Systematic Review, Meta-Analysis and Public Policy Implications*, BMJ Global Health, 2022., <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/7/5/e008477.full.pdf> (12. travnja 2023.)
- Levitsky, S.; Ziblatt, D., *How Democracies Die*, Crown, New York, 2018.
- Lopes da Silva, D.; Tian, N.; Marksteiner, A., *Trends in World Military Expenditure*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, 2021., https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_0.pdf (9. travnja 2023.)
- Maguire, G., *Human Erosion: Indigenous Peoples and Well-Being in the Anthropocene*, Irish Studies in International Affairs, vol. 31, 2020., str. 113 – 130.
- Meinshausen, M.; Lewis, J.; McGlade, C.; Gütschow, J.; Nicholls, Z.; Burdon, R.; Cozzi, L.; Hackmann, B., *Realization of Paris Agreement Pledges May Limit Warming Just Below 2 °C*, Nature, 2022., vol. 604, br. 7905, str. 304 – 309.
- Piketty, T., *Capital and Ideology*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 2020.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.
- Repucci, S.; Slipowitz, A., *Freedom in the World 2022, The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Freedom House, Washington DC, 2022., https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf (12. travnja 2023.)

- Rohr, J. R.; Barrett, C. B.; Civitello, D. J.; Craft, M. E.; Delius, B.; DeLeo, G. A.; Hudson, P. J. and others, *Emerging Human Infectious Diseases and the Links to Global Food Production*, Nature, vol. 2, 2019., str. 445 – 456.
- Sachs, J., *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- Security Council Report, *The Veto: UN Security Council Working Methods*, <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php> (27. ožujka 2023.)
- Šimonović, I., *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005.
- Šimonović, I., *Relative Sovereignty of the 21 Century*, Hastings International and Comparative Law Review, vol. 25, br. 3, 2002., str. 371 – 381.
- Šimonović, I., *Ukraine- Possible Solutions to the Crisis: "A Human Rights Approach"*, OSCE Focus Conference Proceedings, Kreuztel Hall, WMO, Geneva, 2014., str. 33 – 49.
- Quis custodiet ipsos custodes?*, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=51315> (2. travnja 2023.)
- The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *COVID 19: Make It the Last Pandemic*, World Health Organization, Geneva, 2021.
- United Nations, *General Assembly Resolution 48/26*, 1993.
- United Nations, *General Assembly Resolution, 55/2*, 2000.
- United Nations, *General Assembly Resolution, 70/1*, 2015.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). *World Economic Situation and Prospects as of mid-2022*, New York, 2022., <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP-midyear-2022-Key-Messages.pdf> (10. travnja 2023.)
- UNDP, *Global Sustainable Development Report 2023*, New York, 2023.
- UNDP, *Human Development Report 2021/2022*, New York, 2022., str. 17, https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf (15. travnja 2023.)
- UNDP, *New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity*, New York, 2022., <https://hs.hdr.undp.org/pdf/srhs2022.pdf> (10. travnja 2023.)
- UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, *Global Impact of the War in Ukraine: Billions of People Face the Greatest Cost-of-Living Crisis in a Generation. Brief no 2*, New York, 2022., <https://unctad.org/system/>

- files/official-document/un-gcrg-ukraine-brief-no-2_en.pdf (2. travnja 2023.)
- United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs, <https://gho.unocha.org>, (15. travnja 2023.)
- United Nations, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, New York, 2021., https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf (15. travnja 2023.)
- Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/> (9. travnja 2023.)
- van Munster, R.; Sylvest, C., *Nuclear Weapons, Extinction and the Anthropocene: Reappraising Jonathan Schell*, *Review of International Studies*, vol. 47, br. 3, 2021., str. 294 – 310.
- von Grebmer, K.; Bernstein, J.; Wiemers, M.; Schiffer, T.; Hanano, A.; Towey, O.; Ní Chéilleachair, R., *Global Hunger Index 2021: Hunger and Food Systems in Conflict Settings*, Bonn and Dublin, 2021., <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2021.pdf> (12. travnja 2023.)
- Watson, O. J.; Barnsley, G.; Toor, J.; Hoogan, A. B.; Winskill, P.; Ghani, A. C., *Global Impact of the First Year of COVID-19 Vaccination: A mathematical Model Study*, *The Lancet Infectious Diseases*, 2022.
- World Bank Group, *Understanding the Cost of Achieving the Sustainable Development Goals*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/744701582827333101/pdf/Understanding-the-Cost-of-Achieving-the-Sustainable-Development-Goals.pdf> (17. travnja 2023.)
- Zhan, X. J.; Santos-Paulino, A. U., *Investing in the sustainable development goals: Mobilization, channeling, and impact*, *Journal of International Business Policy*, vol. 4, br. 1, 2021., str. 166 – 183.

Summary

Ivan Šimonović*

DO WE NEED THE UN?

Current global trends related to the three pillars of the UN: peace and security, development and human rights are negative. There are more conflicts and they last longer, implementation of sustainable development goals has slowed, halted or reversed, and respect for human rights and rule of law are back tracking. We are witnessing a paradox: because of the strengthening of global interdependence, global coordination is more important than ever. At the same time, the impact of the UN never seemed to be weaker. Some problems of the UN are related to a lack of implementation of what has been already agreed upon, but this almost eighty-year-old organization should also be better adjusted to the changing environment, opportunities and threats. However, the reform of the UN is very difficult to achieve because of its Charter provisions require a two-thirds majority of member states and consensus of all five permanent members of the Security Council. Therefore, it seems useful to try to reform the UN by a creative interpretation of its Charter provisions through interpretative resolutions of the General Assembly and advisory opinions of the ICJ, as well as by introducing innovations that, although not envisaged in the text of the Charter, follow its spirit and goals. Although a more radical reform of the global regulation, including a change of the UN Charter, is difficult to achieve because of global divisions, we should keep trying and further develop plans for it, hoping that the stars may align for a big bang.

Keywords: United Nations; Security Council; General Assembly; reform of the UN; global coordination

* Ivan Šimonović, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; ivan.simonovic@pravo.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2209-8953