

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Matija Kovač**

**Mentor: asist. dr. Milan Brglez**

**VPLIV SEKRETARIATA OZN NA REFORMO V ORGANIZACIJI PO LETU 1992**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2006**

## KAZALO

SEZNAM KRATIC IN SKIC .....	3
UVOD .....	6
<b>1. TEORETIČNA KONCEPTUALIZACIJA .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Uvod in splošne opazke .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Prevladujoči racionalistični tradiciji: realizem in liberalizem .....</b>	<b>10</b>
1.2.1. <i>Realistična teoretska tradicija</i> .....	11
1.2.2. <i>Liberalna teoretska tradicija</i> .....	14
1.2.3. <i>Omejitve racionalističnih tradicij</i> .....	19
<b>1.3. Zanemarjene alternative – konstruktivizem .....</b>	<b>20</b>
1.3.1. <i>Zakaj in kakšen konstruktivizem?</i> .....	21
1.3.2. <i>Mednarodna organizacija kot birokracija</i> .....	23
1.3.3. <i>Avtoriteta, avtonomija in moč mednarodnih organizacij</i> .....	25
<b>1.4. OZN in koncept mednarodnih civilnih uslužbencev .....</b>	<b>30</b>
1.4.1. <i>Mednarodna civilna služba v OZN – izvor in temeljni principi</i> .....	31
1.4.2. <i>Sekretariat OZN in Generalni sekretar</i> .....	35
<b>1.5. Organizacijske spremembe .....</b>	<b>38</b>
<b>1.6. Sinteza argumenta naloge .....</b>	<b>44</b>
<b>2. ANALIZA ADMINISTRATIVNIH REFORM V SEKRETARIATU OZN 1992-2004.....</b>	<b>47</b>
<b>2.1. Reforma OZN .....</b>	<b>47</b>
<b>2.2. Reforma Sekretariata OZN – pojmovanje in glavni problemi .....</b>	<b>49</b>
<b>2.3. Razvoj in spremembe v Sekretariatu do leta 1991 .....</b>	<b>51</b>
<b>2.4. Administrativno strukturne reforme Sekretariata OZN v obdobju 1992-2004 .....</b>	<b>54</b>
<b>2.5. Obdobje 1992-1996 .....</b>	<b>55</b>
2.5.1. <i>Stanje 1992</i> .....	55
2.5.2. <i>Novi Generalni sekretar in prva faza ukrepov (1992-1993)</i> .....	57
2.5.3. <i>Pomanjkljivosti</i> .....	59
2.5.4. <i>Druga faza 1994-1996</i> .....	60
2.5.5. <i>Refleksija obdobja Boutros-Ghalija</i> .....	63

<b>2.6.</b>	<b>Obdobje 1997-2004</b> .....	64
2.6.1.	<i>Novi Generalni sekretar – Kofi A. Annan</i> .....	64
2.6.2.	<i>Prva faza (prva polovica 1997)</i> .....	65
2.6.3.	<i>Druga faza</i> .....	66
2.6.4.	<i>Strukturne spremembe Sekretariata – krepitev njegove vodstvene vloge in reorganizacija</i> .....	68
2.6.5.	<i>Administrativna učinkovitost in zmogljivost</i> .....	72
2.6.6.	<i>Refleksija obdobja 1997-2004</i> .....	76
<b>2.7.</b>	<b>Diskusija</b> .....	78
<b>ZAKLJUČEK</b> .....		<b>82</b>
<b>SEZNAM UPORABLJENIH VIROV</b> .....		<b>84</b>
<b>PRILOGA: Transkripcija intervjuja z dr. Danilom Türkcom (20. 2. 2006, Ljubljana)</b> .....		<b>92</b>

## SEZNAM KRATIC IN SKIC

<b>ACABQ</b>	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (Svetovalni odbor za administrativna in proračunska vprašanja)
<b>ACC</b>	Administrative Committee on Coordination (Administrativni odbor za koordinacijo)
<b>ASG</b>	Assistant Secretary-General (pomočnik generalnega sekretarja)
<b>CCAQ</b>	Consultative Committee on Administrative Questions (Posvetovalni odbor za administrativna vprašanja)
<b>CEB</b>	Chief Executives Board for Coordination (Svet izvršnih direktorjev za koordinacijo)
<b>CHR</b>	Centre for Human Rights (Center za človekove pravice)
<b>CPC</b>	Committee on Programme and Coordination (Programsko-koordinacijski odbor)
<b>CSDHA</b>	Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (Center za socialni razvoj in humanitarne zadeve)
<b>CSTD</b>	Centre for Science and Technology for Development (Center za znanost in tehnologijo za razvoj)
<b>DAM</b>	Department of Administration and Management (Oddelek za administracijo in upravljanje)
<b>DCS</b>	Department of Conference Services (Oddelek za konferenčne storitve)
<b>DDA</b>	Department for Disarmament Affairs (Oddelek za razorožitev)
<b>DDAR</b>	Department for Disarmament and Arms Regulation (Oddelek za razorožitev in regulacijo orožja)
<b>DDSMS</b>	Department for Development Support and Management Service (Oddelek za razvojno podporo in upravljaljske storitve)
<b>DESA</b>	Department of Economic and Social Affairs (Oddelek za ekonomsko-socialne zadeve)
<b>DESD</b>	Department of Economic and Social Development (Oddelek za ekonomski in socialni razvoj)
<b>DESIPA</b>	Department for Economic and Social Information (Oddelek za ekonomske in socialne informacije)
<b>DGACM</b>	Department of GA and Conference Management (Oddelek za zadeve GS in konferenčne storitve)
<b>DG/DIEC</b>	Director-General for Development and International Economic Co-operation (Generalni direktor za razvoj in mednarodno ekonomsko sodelovanje)
<b>DHA</b>	Department of Humanitarian Affairs (Oddelek za humanitarne zadeve)
<b>DIESA</b>	Department of International Economic and Social Affairs (Oddelek za mednarodne ekonomske in socialne zadeve)
<b>DM</b>	Department of Management (Oddelek za upravljanje)
<b>DPA</b>	Department of Political Affairs (Oddelek za politične zadeve)
<b>DPCSD</b>	Department for Policy Co-ordination and Sustainable Development (Oddelek za koordinacijo politik in trajnostni razvoj)
<b>DPKO</b>	Department of Peace-keeping Operations (Oddelek za operacije ohranjanja miru)
<b>DPSCA</b>	Department of Political and Security Council Affairs (Oddelek za politične in zadeve Varnostnega sveta)
<b>DPI</b>	Department of Public Information (Oddelek javnih informacij)
<b>DSG</b>	Deputy Secretary-General (Namestnik generalnega sekretarja)
<b>DSPQRCDT</b>	Department for Special Political Questions, Regional Cooperation, Decolonization and Trusteeship (Oddelek za posebne politične zadeve, regionalno sodelovanje, dekolonizacijo in skrbništvo)
<b>DTCD</b>	Department of Technical Cooperation for Development (Oddelek za tehnično sodelovanje za razvoj )
<b>ECA</b>	Economic Commission for Africa
<b>ECE</b>	Economic Commission for Europe (Ekonomska komisija za Evropo)

<b>ECLAC</b>	Economic Commission for Latin America and Caribbean (Ekonomska komisija za Latinsko Ameriko in Karibe)
<b>ECOSOC</b>	Economic and Social Council (Ekonomsko-socialni svet)
<b>EOSG</b>	Executive Office of the Secretary-general (Izvršni urad Generalnega sekretarja)
<b>ERC</b>	Emergency Relief Coordinator (Kordinator za nujno pomoč)
<b>ESCAP</b>	Economic and Social Commission for Asia and Pacific (Ekonomska in socialna komisija za Azijo in Pacifik)
<b>ESCWA</b>	Economic and Social Commission for Western Asia (Ekonomska in socialna komisija za zahodno Azijo)
<b>GAACS</b>	Department of General Assembly Affairs and Conference Services (Oddelek za zadeve Generalne skupščine in konferenčne storitve)
<b>GS / GA</b>	Generalna skupščina / General Assembly
<b>HRM</b>	Human Resources Management (Upravljanje s človeškimi viri)
<b>ICSC</b>	International Civil Service Commission (Komisija mednarodne civilne službe)
<b>IIC</b>	Independent Inquiry Committee (Neodvisna preiskovalna komisija)
<b>ITC</b>	International Trade Centre (Mednarodni trgovinski center)
<b>JIU</b>	Joint Inspection Unit (Skupna inšpekcijska služba)
<b>KPIZ</b>	Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN
<b>OALOS</b>	Office for Ocean Affairs and Law of the Sea (Urad za zadeve oceanov in mednarodno pomorsko pravo)
<b>OCHA</b>	Office for Coordination of Humanitarian Affairs (Urad za koordinacijo humanitarnih zadev)
<b>OCMS</b>	Office for Communication and Media Service (Urad za komunikacije in medijske storitve)
<b>ODCCP</b>	Office of Drug Control and Crime Prevention (Urad za nadzor drog in preprečevanje kriminala)
<b>OCN</b>	Office of the Commissioner for Namibia (Urad komisarja za Namibijo)
<b>OGS</b>	Office of General Services (Urad za splošne storitve)
<b>OHRM</b>	Office of Human Resources Management (Urad za upravljanje s človeškimi viri)
<b>OIOS</b>	Office of Internal Oversight Services (Urad za notranje nadzorne storitve)
<b>OLA</b>	Office of Legal Affairs (Urad za pravne zadeve)
<b>OPGAASS</b>	Office for Political and General Assembly Affairs and Secretariat Services (Urad za politične in zadeve generalne skupščine ter storitve Sekretariata)
<b>OPPBF</b>	Office of Programme Planning, Budget and Finance (Urad za programsko planiranje, proračun in finance)
<b>ORCI</b>	Office for Research and Collection of Information (Urad za raziskave in zbiranje informacij)
<b>OSPA</b>	Office for Special Political Affairs (Urad za posebne politične zadeve)
<b>PAS</b>	Performance Appraisal System (sistem upravljanja na podlagi učinka)
<b>SMG</b>	Senior Management Group (Višja upravna skupina)
<b>SPU</b>	Strategic Planning Unit (Enota za strateško načrtovanje)
<b>UN / OZN / ZN</b>	United Nations / Organizacija združenih narodov / Združeni narodi
<b>UNCHS - HABITAT</b>	United Nations Centre for Human Settlements – HABITAT (Center Združenih narodov za človeške naselbine – HABITAT)
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj)
<b>UNCTC</b>	United Nations Centre of Transnational Corporations (Center Združenih narodov z transnacionalne korporacije)
<b>UNDCP</b>	United Nations Drug Control Programme (Program Združenih narodov za nadzor drog)

<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme (Program ZN za razvoj)
<b>UNDRO</b>	United Nations Disaster Relief Office (Urad Združenih narodov za pomoč pri katastrofah)
<b>UNEF</b>	United Nations Emergency Force (Nujne sile Združenih narodov)
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme (Program ZN za okolje)
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund (Urad Združenih narodov za prebivalstvo)
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees (Visoki komisar ZN za begunce)
<b>UNICEF</b>	United Nations International Children's Emergency Fund (Sklad ZN za pomoč otrokom)
<b>UNOC</b>	United Nations Operation in Congo (Operacija Združenih narodov v Kongu)
<b>UNOG</b>	United Nations Office at Geneva (Urad ZN v Ženevi)
<b>UNOV</b>	United Nations Office at Vienna (Urad ZN na Dunaju)
<b>UNRWA</b>	United Nations Relief and Works Agency for Palestine (Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu )
<b>UNU</b>	United Nations University (Univerza Združenih narodov)
<b>USG</b>	Under Secretary-General (Generalni podsekretar)
<b>WFC</b>	World Food Council (Svetovni svet za hrano)
<b>WFP</b>	World Food Programme (Svetovni program za hrano)
<b>WHO</b>	World Health Organization (Svetovna zdravstvena organizacija)
<b>Skica 1</b>	Struktura Sekretariata OZN l. 1992 (stran 56)
<b>Skica 2</b>	United Nations: A framework for change (stran 68)
<b>Skica 3</b>	Sestavni bloki reforme upravljanja s človeškimi viri (stran 73)

## UVOD

Dogodki prve polovice 20. stoletja so mednarodno skupnost napeljali k ustanovitvi globalne mednarodne organizacije, ki naj bi skupaj s specializiranimi agencijami tvorila integriran sistem za soočanje s problemi mednarodnega miru in varnosti, z ekonomsko-socialnimi problemi ter promocijo človekovih pravic (Groom 2000: 1, 20). Kljub nepopolnemu doseganju zastavljenih ciljev je Organizacija združenih narodov (OZN)<sup>1</sup> unikat v mednarodnih odnosih, saj je njena legitimnost, izhajajoča iz obsežnosti članstva in širine mandata, neprimerljiva z ostalimi entitetami; relevantnost pa izpeljana iz dejstva, da si je nemogoče predstavljati globaliziran svet brez principov in praks multilateralizma, ki so OZN centralni (Annan 2000: 68). V času obstoja OZN je mednarodne odnose zaznamovala visoka dinamika sprememb v okolju, kar je predstavljalo izziv pri prilagajanju novim političnim, socialnim in ekonomskim realnostim, drugačnim od tistih, za delovanje v katerih je bila OZN ustanovljena (Magariños in drugi 2001: 7, 9). Skladno s spremembami v okolju so bili v OZN konstantno prisotni klici po reorganizaciji, potrebnih spremembah in adaptacijah, ki bi naredili organizacijo učinkovitejšo in odzivnejšo (Luck 2003: 17). Poleg reformnih aktivnosti je postal stalnica tudi diskurz reforme, ki je odražal različne prioritete in videnja OZN s strani članic ter omogočal konstantno kritiko njenega delovanja. Odsotnost konsenza med državami članicami (posebej stalnimi članicami Varnostnega sveta, katerih soglasje je potrebno za spremembo Ustanovne listine) glede potrebnih sprememb, je reformni proces v večji meri omejila na manj radikalne spremembe – korekcije obstoječih struktur in delovanja –, pri katerih je pomembno vlogo igrala tudi Organizacija sama skozi iniciative in delovanje posameznih Generalnih sekretarjev.

Pričujoča diplomaska naloga je osredotočena na spremembe v OZN, pri čemer se naslanja na manj konvencionalne pristope Mednarodnih odnosov.<sup>2</sup> Tradicionalne teorije, kjer so v ospredju države kot najpomembnejši akterji svetovne politike, namreč posvečajo malo pozornosti mednarodnim organizacijam kot samostojnim akterjem ter zanemarjajo njihovo notranjo dinamiko kot pomembno komponento, ki vpliva na procese v organizacijah. Med temi procesi so tudi organizacijske spremembe, ki niso zgolj posledica eksogenih faktorjev (vpliva držav, sprememb v okolju), temveč jih oblikujejo

---

<sup>1</sup> V nadaljevanju poleg kratice (OZN) in celotnega imena (Organizacija združenih narodov) zaradi stilističnih razlogov uporabljam tudi izraz Organizacija (z veliko začetnico), medtem ima uporaba izraza organizacija (z malo začetnico) širši pomen.

<sup>2</sup> Kadar imam v mislih znanstveno disciplino, uporabljam veliko začetnico (Mednarodni odnosi), medtem ko so ob mali začetnici pojmovani odnosi med državami oz. v mednarodni skupnosti.

tudi notranji dejavniki – mednarodne organizacije so socialno okolje z lastnimi normami, vrednotami in vzorci, z interakcijo med osebjem, ki ga zaznamujejo značilnosti konceptov birokracije in mednarodne civilne službe. Z namenom posvečanja večje vloge notranji dinamiki v razumevanju organizacijskih sprememb je potrebno tradicionalne teoretske pristope nadgraditi, kar v tej nalogi storim s pomočjo konstruktivističnega okvirja. Ta je razumljen pragmatično, kot »skupek argumentov za družbeno pojasnjevanje, ki lahko obsegajo preference o specifičnih vprašanjih in metodah družbenega raziskovanja, katerih narava je lahko podvržena diskusiji« (Fearon in Wendt 2002: 54). Znotraj tega okvirja si pomagam s sociološkimi teorijami organizacijskih sprememb ter konceptom birokracije, uporabljenim v kontekstu reform v OZN v obdobju po koncu hladne vojne. Osredotočim se na administrativno-strukturni segment reform v Sekretariatu OZN, in sicer zaradi pozornosti in kritike, ki mu je konstantno namenjena.

V analizi poskušam argumentirati in (empirično oz. analitično) podkrepiti, da iniciator oz. spodbujevalec reform niso nujno izključno države kot dominantni akterji mednarodne skupnosti, temveč tudi organizacija sama. Ta se *odziva, adaptira in vpliva na spremembe v mednarodni skupnosti. V tem kontekstu je še posebej pomembna vloga Sekretariata ZN v procesu reforme Organizacije, in sicer skozi funkcijo filtra številnih predlogov oz. oblikovalca lastnih predlogov reforme oz. njihove implementacije.*

*Struktura* naloge, v kateri bom za analizo uporabljal primarne in sekundarne vire, je naslednja. V teoretičnem delu najprej s pomočjo pregleda teoretične literature ponudim razumevanje organizacijskih sprememb v mednarodnih organizacijah. Pokažem, da razumevanje notranje dinamike in sprememb v mednarodnih organizacijah nima celostne podlage v tradicionalnih teorijah Mednarodnih odnosov, kar poizkusim nadgraditi s pomočjo konstruktivizma in uporabo nekaterih dodatnih pojasnjevalnih faktorjev – socioloških teorij organizacijskih sprememb, organizacijskega učenja, koncepta birokracije. Po predstavitvi pojmovanja konstruktivizma podam podlago za razumevanje mednarodne organizacije kot agenta z birokratsko strukturo in viri avtoritete. Nato s pomočjo pregleda literature mednarodnega institucionalnega prava in primarnih virov (dokumentov Sekretariata OZN) predstavim koncept mednarodnih civilnih uslužbencev, ga umestim v razmerje s Sekretariatom in Generalnim sekretarjem OZN in nakažem njegovo prekrivanje s konceptom birokracije, katere moč temelji na racionalno-legalni, moralni, delegirani in strokovni avtoriteti. Na podlagi predstavljene argumentacije sklepam, da



je osebje Sekretariata OZN lahko pojmovano kot potencialno avtonomen in vpliven akter v procesih znotraj organizacije, med drugim tudi v procesu reforme OZN. Za pomoč pri razumevanju reforme se nato naslonim na nekatere sociološke teorije organizacijskih sprememb, ki lahko nudijo potencialno pojasnjevalno podlago za reformo v OZN, pri čemer največ pozornosti posvetim teorijam organizacijskega učenja. Te temeljijo na akumulaciji znanja in izkušenj v organizaciji, v kateri ima pomembno vlogo njeno vodstvo in osebje, usmerjena pa je k cilju – ustvariti optimalno odzivno organizacijo –, ki pa ni nujno prednosten. To je značilno tudi za mednarodne organizacije, ki so stičišče mnogih političnih interesov in z omejenimi zagotovili aktivne podpore potrebnim adaptacijam.

Sledi analitični del s pregledom razumevanja koncepta reforme v OZN in analiza reform Sekretariata OZN s poudarkom na obdobju 1992-2004. Najprej podrobneje predstavim razumevanje organizacijskih sprememb (reform) v OZN s pomočjo klasifikacije in predstavitve glavnih problemov, nato pa še kratkega zgodovinskega pregleda segmenta reforme (strukturnih in administrativno-upravnih reform Sekretariata OZN) do začetka obdobja obravnavanega v analitičnem delu naloge. Sledi natančnejši pregled obdobja 1992-2004, ki je analitično ločeno na obdobji dveh Generalnih sekretarjev (1992-1996 in 1997-2004), in sicer s pomočjo primarnih virov (dokumentov OZN), odprtega nestrukturiranega intervjuja ter analize sekundarne literature. Pregled vsakega obdobja se zaključi z refleksijo, ki jo na koncu analitičnega dela nadgradim z diskusijo. V tej poskušam primerjalno umestiti izsledke iz analitičnega dela v širši kontekst. V zaključku naloge povzamem ključne ugotovitve naloge in podam sklepne misli.

Omejitve naloge, izhajajoče iz teoretičnih predpostavk uporabljenih pristopov, predstavlja osredotočenost na notranje dejavnike sprememb v mednarodnih organizacijah. Posledično obstaja nevarnost zanemarjanja zunanjih vplivov, ki so neposredni vzrok organizacijskim spremembam. Nadalje je v analitičnem delu pozornost posvečena zgolj vlogi določene institucije znotraj OZN (Sekretariatu oz. Generalnemu sekretarju) ter zgolj določenemu segmentu reformnih aktivnosti, kar daje le delno sliko o dejanski dinamiki reformnega procesa oz. organizacijskih sprememb v proučevani organizaciji. Metodološke omejitve naloge so posledica manjka sekundarnih virov in analiz proučevanega segmenta reforme OZN ter avtorjevega omejenega dostopa do primarnih virov, ki niso uradna dokumentacija OZN (pridobiti notranje informacije o dejanskem izvajanju in uspešnosti reform s pomočjo intervjujev zaposlenih).

# 1. TEORETIČNA KONCEPTUALIZACIJA

## 1.1. Uvod in splošne opazke

Osrednja pozornost v nalogi je namenjena Organizaciji združenih narodov, njenim segmentom in aktivnostim ter notranjim spremembam. V tem delu naloge je zastavljen teoretični okvir za nadaljnjo analizo, in sicer s pomočjo pregleda prednosti in slabosti vidnejših teoretskih tradicij Mednarodnih odnosov ter njihovega odnosa do mednarodnih organizacij, v teoretični okvir pa so vključene splošnejše sociološke teorije organizacijskih sprememb.

OZN je mednarodna vladna organizacija,<sup>3</sup> priznan subjekt mednarodnih odnosov in mednarodnega prava z globalnim (skoraj univerzalnim) članstvom in širokim področjem delovanja. Zato predstavlja določen unikat v družini mednarodnih organizacij in posledično poseben izziv za proučevanje, pri čemer teoretična obravnava ni izjema.<sup>4</sup> Utopično je namreč pričakovati, predvsem zaradi številnih področij delovanja, da bo določen teoretičen pristop služil kot univerzalno orodje za pojasnjevanje procesov znotraj Organizacije oz. aktivnosti v mednarodni skupnosti, s katerimi je le-ta posredno ali neposredno povezana. V obzir je potrebno vzeti dejstvo, da teoretični pristopi Mednarodnih odnosov namenjajo mednarodnim organizacijam različno pozornost in vlogo. Mnenja so deljena, pri čemer nekateri avtorji izpostavljajo pozornost, ki so jo mednarodne institucije deležne v raziskovanju,<sup>5</sup> drugi pa poudarjajo pomanjkljivost njihove obravnave v teoriji (Barnett in Finnemore 2004: vii, 2, 41; Rochester 1995: 202, 203).

Notranja dinamika in spremembe v mednarodnih organizacijah nimajo celostne podlage v teorijah Mednarodnih odnosov, zato je vzpostavitev teoretskega okvirja svojevrsten izziv. Tradicionalne teorije mednarodnim organizacijam pripisujejo precej pasivno in marginalno vlogo, organizacijske spremembe

---

<sup>3</sup> Armstrong in drugi (2004: 1) za obstoj mednarodne organizacije postavljajo naslednje pogoje: (1) obstoj neodvisnih političnih skupnosti, (2) dogovorjena pravila med skupnostmi, ki dogovorjeno urejajo njihove odnose in (3) formalna struktura za implementacijo in uveljavljanje teh pravil. Dimitrijević in Račić (1978: 15) koncept politične skupnosti razumeta ožje (uporabita pogoj »treh ali več držav«) in poudarita obstoj kodificiranih pravil (»statutov in drugih osnovnih dokumentov organizacije«). Petrič (1980: 1123) kot kriterij doda še lastno (mednarodno) področje delovanja, sposobnost oblikovanja lastne volje in »subjektivnost po mednarodnem pravu«. V nadaljevanju bom uporabljal izraz »mednarodna organizacija«, kjer bom imel v mislih, razen kadar izrecno omenjeno drugače, mednarodne vladne organizacije.

<sup>4</sup> Noam Chomsky (1994: 120) meni, da so »zgodovinske okoliščine preveč raznolike, da bi karkoli, čemur pravimo 'teorija', lahko bilo enotno aplicirano«.

<sup>5</sup> »Vloga mednarodnih institucij je bila centralna študiju svetovne politike vsaj od zaključka 2. svetovne vojne.« (Martin in Simmons 1998: 729)

pa pogojujejo z eksogenimi faktorji. Vzrok temu gre iskati predvsem v osnovnih teoretskih predpostavkah, ki si jih realistična in liberalna tradicija delita ter so ključne za njuno razumevanje. Tukaj teoretičen del posveča nekaj pozornosti tudi izvorom in razvoju obravnavanih teoretskih tradicij, predvsem v luči njihovega razumevanja mednarodnega sodelovanja kot pojma, ki je inherentno povezan z mednarodnimi organizacijami. Pomanjkljivost omenjenih pristopov poskušam odpraviti oz. nadgraditi s pomočjo konstruktivizma, pri čemer ne gre za koherentno vsebinsko teorijo oz. radikalno drugačen pristop, temveč uporabo nekaterih dodatnih pojasnjevalnih faktorjev, sicer tujih tradicionalnima racionalističnima teorijama (liberalizmu, realizmu) – socioloških teorij organizacijskih sprememb, organizacijskega učenja, koncepta birokracije. S pomočjo teh »orodij« argumentiram, da imajo mednarodne organizacije določeno stopnjo avtonomije in moč (kar podkrepim z analizo koncepta mednarodnih civilnih uslužbencev v OZN), ter posledično tudi določen vpliv na notranje spremembe. Poglavje zaključim s povzetkom in sintezo teoretične argumentacije.

## **1.2. Prevladujoči racionalistični tradiciji: realizem in liberalizem**

Težko je oporekati priznavanju dominancie racionalističnim pristopom znotraj Mednarodnih odnosov,<sup>6</sup> pri čemer ne znotraj liberalizma in ne političnega realizma<sup>7</sup> ne obstaja splošen konsenz o osnovnih načelih oz. predpostavkah (Kegley 1995: 3). Za obe tradiciji je značilna teoretska razvejanost in posledično različni poudarki kot tudi občasna notranja neskladja. To ni seveda nič neobičajnega, če se upošteva dejstvo, da so njune korenine precej starejše od same discipline Mednarodnih odnosov. Podlaga zanje so različni avtorji, ki so tako ali drugače zaznamovali družbeno znanost (v političnem realizmu se ponavadi sklicujejo na Tukidida, Niccolo Machiavellia, Thomasa Hobbesa, v liberalizmu pa na Immanuela Kanta, Jeremyja Benthama itd.). Njihova dela so podvržena različnim (tudi nasprotujočim si) interpretacijam, ki ne upoštevajo vedno (oz. ne morejo upoštevati) duha časa, v katerem so bila napisana. Razlike znotraj teorije so tako lahko tolikšne, kot med različnimi teoretskimi perspektivami (Burchill 1996: 15), čeprav se zdi realizem enotnejši.

---

<sup>6</sup> Banks (Kegley 1995: 1) celo trdi, da je debata med liberalizmom in realizmom »prepojila zadnja štiri stoletja«.

<sup>7</sup> V nasprotju z večino drugih družboslovnih ved, ki pojem realizem (oz. znanstveni realizem) razumejo ontološko (Hollis in Smith (1991: 10) izpostavita obstoj realnosti neodvisno od njenega človekovega dojetja in opredeljevanja), se pojem realizem v Mednarodnih odnosih nanaša na politični realizem (Brglez 1999: 107-109). Ta je, kot tradicija z nekaterimi temeljnimi predpostavkami, obravnavan v nadaljevanju.

Omenjeni teoretski tradiciji sta si v marsičem podobni, kar še posebej velja za njune novejšje različice, a v obravnavi mednarodnih organizacij obstajajo razlike. Gre za racionalistična pristopa v smislu »formalne ali neformalne aplikacije teorij racionalne izbire« in mikroekonomskih teorij (Fearon in Wendt 2002: 54). Epistemološko gre tako za pozitivizem, saj obe tradiciji temeljita na empiricizmu.<sup>8</sup> To sicer ne pomeni, da so ugotovitve znotraj teh tradicij mogoče zgolj s pomočjo empiričnih analiz ogromnih količin podatkov, temveč zgolj določi njihov odnos do sveta. Poskušajo ga namreč pojasniti in bolje razumeti institucije, dogodke in procese, prav tako pa predlagajo kavzalne razlage, opisujejo dogodke in trende z namenom konstruiranja realne slike sveta – zato spadata med t.i. razlagalne teorije (Burchill 1996: 13).

### ***1.2.1. Realistična teoretska tradicija***

Klasični realizem pripisuje mednarodnim institucijam marginalno vlogo, kar je razvidno že iz predpostavk, na katerih temelji: strukturalna anarhija mednarodnega sistema brez osrednje avtoritete, kjer so konfliktni odnosi naravno stanje; osrednji relevanten igralec so nacionalne države, ki delujejo racionalno v skladu z nacionalnimi interesi kot unitarni akterji, odzivajo pa se na zunanje in ne notranje politične sile (Holsti 1995: 36-37). Realizem zaznamuje pesimistična teorija človeške narave in egoizma, ki se odlikava v mednarodnih odnosih, ter vračanje v zgodovino in še posebej k realističnim mislecom prejšnjih stoletij (Williams 2005: 2). Za lažje razumevanje je dobro poznati časovni kontekst izoblikovanja realistične paradigme znotraj Mednarodnih odnosov. Edward Hallett Carr in Hans Morgenthau, utemeljitelja realizma v Mednarodnih odnosih, sta namreč svoji prelomni deli<sup>9</sup> objavila v času pred drugo svetovno vojno (razpad sistema kolektivne varnosti na čelu z Društvom narodov) oz. po 2. sv. vojni (vzpon ZDA kot svetovne velesile ter hladna vojna). Realistična šola, osredotočena na suverenost, elemente nacionalne moči, vojaške strategije, diplomacije in drugih državnih instrumentov ter nacionalnega interesa, je »dominirala v disciplini« (Rochester 1986: 781).

---

<sup>8</sup> Protagonisti imajo na voljo podatke, ki jim, sledeč pozitivistični meta-teoriji in metodološkemu monizmu, omogočajo testiranje hipotez, interpretacijo rezultatov in njihovo aplikacijo na družbene pojave (Guzzini 2000: 157). Na metateoretski ravni se pozitivizem uvršča v tradicijo pojmovanja znanstvenosti družboslovnih ved, katere »ključni pojem je znanstvena /.../ pojasnitev ali razlaga«, ki »zagovarja koncept ene znanosti in enotno uporabnost njenih metod v naravoslovju in v družboslovju« (Brglez 1999: 113). Gre za zunanji in objektivni pristop k predmetu (v tem primeru mednarodnim odnosom) in ločevanje (i) subjekta od objekta preučevanja ter (ii) vrednote od dejstev; tradicija pa vključuje vse pozitivistične pristope v mednarodnih odnosih (Brglez 1999: 113, 114). Pojem pozitivizem je po Hollisu in Smithu (1991: 11, 12) zaradi pretirane in nenatančne uporabe sicer izgubil svojo pojasnjevalno vrednost. V Mednarodnih odnosih je »pozitivizem tandenčno asociiran s kvantitativno analizo« (Hollis in Smith 1991: 12), kajti ker je možno opazovati in meriti zgolj obnašanje, lahko primerno znanstveno podlago za proučevanje nudijo le behavioristični podatki.

<sup>9</sup> Carrova *The Twenty Years' Crisis* (1946) je izšla leta 1939, Politika med narodi (1995) Morgenthaua (*Politics Among Nations*) pa leta 1948.

Po Kegleyu (1995: 176) so institucije za realiste nepomembne, tako domače kot mednarodne. Interesi držav, ki so nedotakljivi, izpodrivajo kolektivne interese mednarodne skupnosti, ki so uslužni prvim. Mednarodnim institucijam, ki služijo primarno kot arena za sledenje nacionalnih interesov in odražanje moči, tako ne sme biti dovoljeno, da postanejo nadomestek držav oz. da je na njih prenesena suverenost (tudi Mearsheimer 1994: 7). Realizem se zato izogiba institucijam, ki bi omejevale svobodo in neodvisnost držav. Kegley poizkuša v nekaj stavkih zajeti odnos realizma do institucij oz. mednarodnega sodelovanja, sledeč navedenemu razumevanju pa bi bilo vsako sodelovanje tako rekoč nemogoče, obstoj institucij pa trivialen. Za razumevanje argumentov realizma in odnosa do institucij je potrebno pozornost nameniti tudi uporabljenim analitičnim orodjem ter razvoju njihovega razumevanja mednarodnih institucij skozi 2. polovico 20. stoletja.

Realizem je bil deležen številnih kritik s strani ostalih teoretskih tradicij – Kegley (1995: 6, 7) omeni vprašljivo sposobnost napovedovanja in opisovanja, metodologijo, konceptualno zmedenost in notranje anomalije; Benko (1987: 264-266) izpostavi oženje raziskovanja Mednarodnih odnosov na koncept interesa (definiranega kot moč), ki je instrumentalnega značaja, nadalje zanemarjanje vprašanja diskontinuitete v mednarodnih odnosih ter statičnost realizma. Kritike pa so prihajale tudi iz lastnih vrst.<sup>10</sup> Odgovor na nekatere od teh izzivov je ponudil neo/strukturni-realizem, ki je namenil osrednje pozornosti strukturi mednarodnega sistema. V primerjavi s klasičnim realizmom je postal anarhični sistem z učinki trga<sup>11</sup> glavna determinanta, ki zaznamuje enote (države). Te se sicer razlikujejo po zmožnostih, uporabi moči kot sredstva (in ne cilja!), vendar so te razlike le sekundarnega pomena (Waltz 1995: 67-81). Kljub »rekonstrukciji« pa realizem ni ponudil odgovorov na pomembne politične spremembe (konec hladne vojne), kar je v 90ih spodbudilo nezadovoljstvo s teorijo.<sup>12</sup> Neo/strukturni-realizem ni prešel predpostavk o človeški naravi oz. je samo »zamenjal aspekt človekove narave

---

<sup>10</sup> Na primer na račun človekove narave kot nezadostne razlage problemov v mednarodni skupnosti (Waltz 1995: 78, 79).

<sup>11</sup> Po Waltzu konkurenca odstrani države, ki delujejo slabo, in mednarodni sistem socializira države, da se obnašajo v določenih vzorcih – s tem gredo neorealisti dalje kot ekonomske teorije v prikazovanju učinka trga (Wendt 1999: 16).

<sup>12</sup> Kegley (1995: 9) navaja vprašanja realistov kot npr. Rosenberga (1990) »kaj je narobe z realizmom?« oz. klice Buzana, Jonesa in Littla (1993) po »premisleku neorealizma«. Griffiths (1992: 219) podarja, da realizem ne sme biti razumljen kot en pol napačne dihotomije (realizem-idealizem), temveč »srednja pot med nasprotnočimi si ekstremi na spektru politične zavesti«.

(agresijo) z drugim (strah)«, pod vprašaj pa postavil sistemske značilnosti kot centralne neorealistični teoriji (Brooks 1997: 449-450).<sup>13</sup>

V primerjavi s kasneje obravnavanimi pristopi (posebej liberalizmom, s katerim si deli marsikatero predpostavko) je realizem drugačen zaradi svojega pesimističnega pristopa, ki se odraža v odgovoru na vprašanje, kaj je v mednarodnih odnosih možno in kaj ne? Ker temelji na konceptih kot so hegemonija in ravnotežje moči, so koncepti kot razvoj formalnih pravil (mednarodno pravo) in orodja za izvajanje teh pravil (mednarodne institucije) že v izhodišču obravnavani s skepto. Pesimizem in nezaupanje v mednarodne institucije je dosegel višek v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so bile ideje liberalnih institucionalistov (potrebe po globalnih institucijah) obravnavane »kot herezija« (Rochester 1995: 201, 202).<sup>14</sup> Realisti so ponudili kritiko režimskih pristopov, zanikali vpliv mednarodnih institucij na države in v odgovor ponudili teorijo relativnih prednosti in empirične raziskave (Martin in Simmons 1998: 738). Koncept relativnih prednosti predstavlja za državo problem, ker se ta boji, da bo mednarodno sodelovanje prineslo relativno več koristi in posledično boljši položaj drugim državam, uporabljeno analitično orodje pa je prirejena teorija iger (Grieco 1988: 600, 621). V skladu s svojimi osnovnimi predpostavkami so realisti države v analizi še zmeraj obravnavali kot unitarne akterje, zaradi posvečanja pozornosti predvsem predpogojnemu problemu (sodelovanje da ali ne?) pa vloga institucije ni bila deležna veliko pozornosti (izraz mednarodne organizacije je uporabljen mnogo redkeje kot mednarodno sodelovanje). Martin in Simmons (1998: 743) omenjata tudi dodatni pomanjkljivosti, in sicer »obravnavava institucij kot odvisnih spremenljivk je bila zmotno razumljena kot implicitno priznavanje, da so te *epifomenalne* brez neodvisnega vpliva na vzorce obnašanja«, neprimerna pa je tudi dihotomna obravnavava vloge institucij (»institucije so pomembne ali pa nepomembne«).

Posebej v obdobju po koncu hladne vojne se pojavlja vprašanje o nadaljnji relevantnosti realizma za preučevanje svetovne politike, ki jo karakterizira zmanjšanje nevarnosti globalnega vojaškega konflikta in teritorialnih konfliktov, širjenje liberalnih demokracij in soodvisnih tržnih ekonomij ter naraščajoča pomembnost nedržavnih akterjev (Mastanduno in Kapstein 1999: 2). Vsi omenjeni trendi sicer niso v

---

<sup>13</sup> Poleg postklasičnega realizma je potrebno omeniti *realizem volje* (Williams 2005: 4-9), ki sicer gradi na idejah Hobbsa, Rousseaua, Nietzscheja in Morgehtaua z novim razumevanjem le-teh predstavlja odmik trenutnega razumevanja realizma. Ključni elementi so skepticizem, odnosnost – *relationality* – (ta zavrača danost narave posameznika oz. političnega sistema ter poudarja subjektivnost odnosov) in omejitve moči.

<sup>14</sup> V skorajšnji konsenz je konvergiralo mnenje neorealitov in nekaterih liberalcev o razvrstitvi mednarodnih organizacij, z glavnim vprašanjem »/k/ako je meddržavno sodelovanje sploh mogoče?« (Rochester 1995: 202-204)

nasprotju z nekaterimi realističnimi predpostavkami, zato je vprašanje, ali se bodo uresničile napovedi, da naj bi »pomanjkljivosti teorije v tem obdobju postajale bolj in bolj očitne« (Holsti 1995: 57). Realisti (Mastanduno in Kapstein 1999: 7-9) odgovarjajo, da kljub omenjenim spremembam njihove predpostavke še zmeraj držijo: države ostajajo primarni fokus analize, njihovo obnašanje je racionalno, kompetitivno in sledi nacionalnim interesom. »Nacionalne države niso edini akter na trenutni svetovni sceni, a ... svetovno politiko bolje razumemo z osredotočanjem na obnašanje in interakcije med nacionalnimi državami, kot pa z analizo obnašanja posameznikov, razredov, transnacionalnih podjetij in mednarodnih organizacij« (Mastanduno in Kapstein 1999: 7). Podobno je tudi v dinamični dimenziji, kjer Rochester (1995: 207) poudari, da je za pomembne institucionalne premike v mednarodnem sistemu (skozi reformo OZN) potrebna pobuda kritične mase držav (s kompatibilnimi pozicijami, deljenimi poudarki in zmožnostmi skupne uporabe sile), ki bo tvorila dominantno koalicijo, sposobno in željno voditi ostale. Glede ambicioznejših napovedi razvoja OZN kot središča svetovne politike Rochester (1995: 215-216) spomni na opazke realistov in neorealistov, da niso vsi problemi globalni oz. ne potrebujejo organizacijskih rešitev. Prav filtriranje le-teh je ena izmed glavnih potencialnih funkcij Organizacije, ki sicer najverjetneje ne bo izginila kot njena predhodnica, temveč »se bo vsaj nekako prerila naprej«.

### ***1.2.2. Liberalna teoretska tradicija***

Podobno kot pri realizmu tudi pri liberalizmu ne moremo govoriti o teoriji, kjer bi obstajal širok konsenz o njenih predpostavkah. Zato je, še posebej, če upoštevamo korenine liberalizma – liberalno politično teorijo 17. stoletja –, bolje govoriti o tradiciji z nekaj centralnimi tezami (Zacher in Mathew 1995: 108-111): Prvič, liberalna mednarodna tradicija je »progresivna v promociji človeške svobode s pomočjo miru, blaginje in pravičnosti«, ponavadi brez teleoloških vsebin in idealistična v smislu zaupanja v možnost harmoniziranja interesov držav. Drugič, osrednji način doseganja prvega je razvoj in spodbujanje mednarodnega sodelovanja, ki maksimira koristi oz. minimizira škodo ob interakciji držav. Tretjič, mednarodni odnosi se spreminjajo skozi proces modernizacije, ki ga je spodbudila znanstvena revolucija in intelektualna revolucija liberalizma. Modernizacijski proces temelji na petih interaktivnih in razvijajočih se komponentah: liberalni demokraciji, mednarodni soodvisnosti, kognitivnih procesih, mednarodni sociološki integraciji in mednarodnih institucijah. Moravcsikovo (1997: 516-520) dojemanje liberalne teorije oz. glavnih predpostavk je ožje: (1) Primarnost družbenih (*societalnih*) akterjev – (ponavadi racionalnih in nerizičnih) posameznikov in družbenih skupin –

rezultira v (2) omejenem kolektivnem delovanju, ki ga odraža država in na podlagi katerega le-ta izoblikuje preference oz. deluje na mednarodni ravni, (3) konfiguracija soodvisnih državnih preferenc pa dodatno determinira delovanje države. S pomočjo širšega pojmovanja liberalne tradicije najprej predstavim razvoj idej in misli, ki se nanašajo na mednarodno sodelovanje in institucije.

V kombinaciji z liberalizmom se pogosto uporablja izraz idealizem. Idealizem je lahko razumljen kot smer znotraj liberalne teoretske tradicije mednarodnih odnosov, ki je bila posebej aktualna v prvi polovici 20. stoletja (več pozornosti je temu pojmovanju namenjeno v naslednjem odstavku). Uporaba pojma idealizem teleološko kot sopomenke liberalizma pa je povezana z inherentno lastnostjo liberalne teoretske tradicije oz. z njegovimi koreninami. Te segajo v čas vzklika liberalne politične misli, ki kot »otrok Razsvetljenstva« (Zacher in Mathew 1995: 111) izraža globok optimizem v sposobnost ljudi izboljševati materialne in moralne pogoje obstoja. Vendar liberalizem ni idealističen v absolutnem smislu, ki bi predvideval obstoj »popolne harmonije interesov, ki jo je potrebno odkriti« (Zacher in Mathew 1995: 109), kot so (še posebej v 20. stoletju) zatrjevali realistični kritiki. Sicer je liberalna tradicija v 17. in 18. stoletju bila osredotočena na notranjo politiko, medtem ko so za glavne determinante v mednarodnih odnosih še zmeraj veljali moč, interesi, samozadostnost.<sup>15</sup> V začetku 20. stoletja predstavlja miselni preskok liberalne teorije Norman Angell, ki, v nasprotju s svojimi liberalnimi predhodniki 18. in 19. stoletja, ni predvideval razvoja in harmoničnih mednarodnih odnosov spontano s povečevanjem obsega trgovine in je predstavljal svojevrsten odmik od nekaterih realističnih aksiomov (npr. države ne morejo doseči varnosti skozi zagotavljanja vojaške superiornosti). V ospredje je kot predpogoja miru postavil potrebo po izobrazbi in mednarodnem sodelovanju. Posebej slednji poudarek je po mnenju mnogih avtorjev (Zacher in Mathew 1995: 114, 115) zaznamoval liberalno teoretično tradicijo prve polovice 20. stoletja.

---

<sup>15</sup> Konec 18. in začetek 19. stoletja je z intelektualnim doprinosom Kanta ponesel liberalistični optimizem izven meja notranje politike, čigar »predanosti razvoju v mednarodnih odnosih ne gre oporekati« (Zacher in Mathew 1995: 113). Nejasno je, katera sredstva je imel Kant za prednostna za doseganje miru (sodelovanje držav ali svetovno vlado), še zmeraj pa so pomembno vlogo igrali nekateri izvorno realistični koncepti (moč, ravnotežje). Mednarodno liberalno teorijo 19. stoletja so zaznamovali avtorji kot Adam Smith, Jeremy Bentham in David Ricardo, katerih argumenti z ekonomsko osnovo so preko spodbujanja prostega trga, konkurence in soodvisnosti v kombinaciji s privatno lastnino in demokracijo napovedovali doseganje miru, pravičnosti in blaginje (Zacher in Mathew 1995: 113, 114).



Medvojni idealizem – Osiander (1998: 411) ugotavlja, da je ime posredna posledica realistične kritike E. H. Carr<sup>16</sup> – je poleg klasičnih liberalnih argumentov (demokratizacija, modernizacija, trgovina) poudarjal mednarodno sodelovanje skozi formo mednarodnih organizacij. Njihov neobstoj je pomenil odsotnost strukture, ki bi promovirala mir, omogočala miroljubno reševanje konfliktov in uvedla nov element prisile v mednarodni sistem. Tovrstno sklepanje je po mnenju Suganamija (Zacher in Mathew 1995: 115) skupno avtorjem liberalne tradicije tega obdobja, ključnega pomena (Osiander 1998: 410) pa je tudi vzpostavitev temeljne razlike v razumevanju filozofije zgodovine med idealizmom (liberalizmom) in realizmom – ta je progresivno razvojna za prve in ciklična za druge, razlika pa je temeljnega pomena za razumevanje tradicij. Poudarjena vloga mednarodnih organizacij je bila sicer centralna, a večplastna. Njihov zagovornik Woodrow Wilson je videl vlogo kot mehanizem za zagotavljanje kolektivne varnosti, ki bo naredil »svet varen za demokracije« (Link v Zacher in Mathew 1995: 115). Dodaten argument za večjo vlogo je bila naraščajoča in neizbežna soodvisnost držav, ki bi jo po mnenju Ramsays Muira (Zacher in Mathew 1995: 116) najbolje upravljala mednarodna organizacija, ti argumenti pa so bili nadgrajeni s predhodnicami funkcionalističnih teorij (Francis Delaisi), kjer so nekateri avtorji (David Mitrany) mednarodno sodelovanje videli kot predhodnico globalne integracije. Poudarki so se sicer razlikovali, a potreba po mednarodnih institucijah in prednosti izhajajoče iz njih so postale, v kombinaciji z zahtevami po vladavini prava,<sup>17</sup> centralne v liberalni teoretični tradiciji obdobja. Povojno obdobje je liberalno teoretsko tradicijo zaznamovalo s previdnostjo in upadanjem optimizma o vsesplošnem napredku človeštva.<sup>18</sup> To je vodilo v razvejanje tradicije in otežilo izpostavitve skupnih predpostavk.<sup>19</sup> Največ poudarka je mednarodnemu sodelovanju in institucijam nudil liberalni institucionalizem, ki se je razvil preko funkcionalizma in režimske teorije. V nadaljevanju obravnavam omenjene pristope, zaključim pa z Moravcsikovo kritiko liberalnega institucionalizma ter njegovimi poudarki liberalizma.

---

<sup>16</sup> Carr je kritiziral utopistično-idealističen način razmišljanja o mednarodnih odnosih: »Strastna želja po preprečitvi vojne je determinirala cel prvoten potek in usmeritev znanstvenega proučevanja« (Carr 1946: 8), njegova kritika pa je nakazala nov pristop k proučevanju mednarodnih odnosov – »kot ti so in ne kot bi lahko bili« (Hollis in Smith 1991: 21). Poleg izpostavitve ključnih aspektov nove teoretske tradicije Mednarodnih odnosov je Carr skoval tudi izraz realizem: »Predstavlja joč reakcijo nasproti željnim-sanjam prvotne faze je realizem dolžan prevzeti kritičen in nekoliko ciničen aspekt. Na področju znanosti poudarja sprejemanje dejstev in analizo njihovih vzrokov in posledic« (Carr 1946: 10).

<sup>17</sup> Protagonist slednje med avtorji obdobja je Alfred Zimmermann. (Osiander 1998: 425)

<sup>18</sup> Konotacija »idealista« je bila očitno nezaželena oz. neskladna z grozotami 20. stoletja. Zacher in Mathew (1995: 121) podata tudi zanimivo opazko, da se je tovrsten odmik kazal tudi v večji skladnosti s tedanjim etosom družbenih znanosti s preferiranjem razlag pred napovedmi.

<sup>19</sup> Zacher in Mathew (1995: 120-137) tipizirata liberalno tradicijo na institucionalni, kognitivni, sociološki, republikanski, vojaški in soodvisnostni liberalizem, pri čemer gre za dopolnjujočo klasifikacijo, ki nekatere avtorje uvrsti v več kategorij. V nadaljevanju ne sledim tej klasifikaciji, temveč združim pristope, ki se nanašajo na mednarodne institucije.

*Institucionalni liberalizem* nadgradi liberalno politično tradicijo v dojemanju mednarodnih institucij in jih konceptualizira »kot neodvisne in odvisne spremenljivke« (Keohane in Martin 1995: 46). Institucije so širok pojem, ki zajema od relativno neoprijemljivega pojma vrednot ali mišljenj do organizacij oz. režimov, katerih del so slednje. Sodobne korenine pristopa so v funkcionalistični in režimski teoriji, ki je pomenila odmik proučevanja mednarodnega sodelovanja pretežno skozi mednarodne organizacije.<sup>20</sup> Funkcionalisti (npr. Haas 1958: 291-293) so napovedovali, da se bo mednarodno sodelovanje iz enega področja razširilo (*spill over*) na druga. Sicer niso trdili, da sodelovanje vedno prevlada, a obstajalo je prepričanje, da soodvisnost ustvarja interes za sodelovanje, to sodelovanje pa lahko spodbujajo mednarodne institucije (Keohane 1984: 8, 66). Funkcionalizem je sicer posvečal pozornost znanju oz. vplivu kognitivnih faktorjev na percepcije skupnega interesa, kako se akterji v mednarodnih odnosih učijo in socializirajo ter regionalni integraciji. Dinamično vlogo je pripisal posameznikom in skupinam v procesu integracije pluralističnih skupnosti, ki so se v procesu učili o prednostih tovrstnega sodelovanja in mu postali naklonjeni (Martin in Simmons 1998: 735).

Funkcionalizem je v 80ih nadgradila režimska teorija, sicer zaznamovana z dogodki v svetovni politiki in konvergenci institucionalizma z realizmom (Keohane 1984: 8, 9). Funkcionalna teorija mednarodnih režimov (Keohane 1984) je v veliki meri sprejela neorealistični mikroekonomski pristop, sicer utemeljen na državnih interesih in moči, a s trditvijo, da lahko mednarodne institucije (mednarodne organizacije v kombinaciji z režimi,<sup>21</sup> v katere so vpete) v veliki meri ublažijo oz. celo izničijo učinke interesov in moči (Wendt 1999: 3). Države namreč formirajo režime in vztrajajo pri njihovih pravilih. Vpliv režimov ni izvrševanje pravil, temveč spreminjanje konteksta, v katerem države sprejemajo odločitve na podlagi lastnih interesov. Zaradi obstoja režimov lahko države ponovno sklepajo vzajemno zavezujoče dogovore in premagajo probleme kolektivnega delovanja (Keohane 1984: 13). Centralna trditev institucionalistov (neoliberalistov) je, da države poskušajo ustvariti mednarodne institucije takrat, ko njihov nastanek prinaša skupno korist. »Institucije lahko priskrbijo informacije, reducirajo transakcijske stroške, naredijo zaveze bolj kredibilne, ustvarijo središčno točko koordinacije in na splošno pospešujejo recipročnost« (Keohane in Martin 1995: 42). Teoretična podlaga pristopa

---

<sup>20</sup> Kot omenita Martin in Simmons (1998: 737): »Ko so analitiki režimov raziskovali učinke, so bili ti razumljeni kot posledice, na katere vpliva konstelacija pravil in ne naloge mednarodnih agencij.«

<sup>21</sup> Mednarodni režimi so običajno nevidne "institucije za upravljanje posameznih natančno določenih področij mednarodnih odnosov" (Roter 1999: 43) oz. »so definirani kot načela, norme, pravila in postopki odločanja, okrog katerih pričakovanja akterjev na določenem področju sovpadajo (*converge*, op. M.K.)« (Krasner 1983: 1). Roter (1999: 33) izraz *converge* iz Krasnerjeve definicije prevaja 'približajo', kar je neskladno z intersubjektivnim razumevanjem režimov Kratochwilla in Ruggiea (1986). Glej tudi opombo 23.

izhaja iz ekonomskih teorij, ki vidijo v organizacijah učinkovito rešitev informacijsko-transakcijskih problemov.<sup>22</sup> Institucionalizem ni omejen na nastanek institucij, temveč »priznava, da so te simultano vzrok in posledica« (Martin in Simmons 1998: 743), saj njihov nastanek omogočijo države z namenom doseganja rezultatov na določenih področjih. Težave pa ima s pojasnjevanjem dejstva, da institucije, ko so skonstruirane, posledično omejujejo in oblikujejo vedenje kljub konstantnim intervencijam in reformam držav. Institucije tako niso učinkovite same po sebi, kajti za liberalne institucionaliste so države »racionalni egoisti, ki delujejo v svetu, v katerem dogovori ne morejo biti hierarhično vsiljeni« oz. ko do sodelovanja pride samo, »če imajo države signifikanten skupni interes« (Keohane in Martin 1995: 39).

Režimska teorija oz. iz nje izpeljani liberalni institucionalizem pravzaprav na novo zaobsežeta koncept upravljanja mednarodne skupnosti oz. globalnega upravljanja (*global governance*). Ta je bil v povojnem obdobju sicer enačen z mednarodnimi organizacijami (Kratochwill in Ruggie 1986: 759), ki pa niso več centralne preučevanju režimov. Ta delni odmik od 'realnosti' predstavlja enega od temeljev kritike režimske teorije. Poleg zanemarjanja mednarodnih organizacij Kratochwill in Ruggie (1986: 774) omenita še probleme notranje neskladnosti, ki je posledica napetosti med »ontološko držo in prevladujočimi epistemološkimi praksami« preučevanja režimov.<sup>23</sup> Avtorja menita (Kratochwill in Ruggie 1986: 775), da lahko mednarodne organizacije pripomorejo k učinkovitosti neformalnih mehanizmov kot so režimi s poudarjanjem oz. zanemarjanjem intersubjektivnih pričakovanj in normativnih pomenov, in sicer na način zagotavljanja transparentnosti in legitimnosti. Kratochwill in Ruggie (1986) poleg klika po ponovni vključitvi mednarodnih organizacij v analizo mednarodnega organiziranja (katerega del so organizacije lahko, a ne nujno) izpostavita temelje za odmik od pozitivističnega liberalnega institucionalizma in razvoj konstruktivističnih pristopov v teoriji.

Institucionalni liberalizem oz. pristopi, katerim služi za podlago,<sup>24</sup> so zaznamovali liberalno teoretsko tradicijo in ponudili dodatne teoretične temelje za obravnavo mednarodnih institucij. Pri tem je

---

<sup>22</sup> Barnett in Finnemore (1999: 702) navajata predvsem dela Ronalda Coasa in Oliverja Williamsona. Tudi Robert Keohane (1984: 85-109) se v teoretiziranju o premagovanju tržnih nepravilnosti vrača h Coasu.

<sup>23</sup> Avtorja izpostavita, da zaznavanje režimov temelji na »skupnem načelnem dojemanju zelenih in sprejemljivih oblik družbenega obnašanja«. Režimi so namreč družbeni konstrukt, torej temeljijo na ontološki intersubjektivnosti, ki pa je nezdržljiva s pozitivistično epistemologijo (uporabljeno za dotodanje raziskovanje režimov), ki temelji na ločevanju objekta in subjekta (Kratochwill in Ruggie 1986: 764).

<sup>24</sup> Simmons in Martin (2002: 196, 197) navajata racionalno-funkcionalistične pristope institucionalne izbire, problemsko-strukturne in situacijsko-strukturne pristope z aplikacijo teorij iger ter upravljalvske (*governance*) pristope.

potrebno izpostaviti tudi vprašanje, do kolikšne mere sploh sledijo predpostavkam liberalizma? Moravcsik (1997: 536) poudarja, da ima institucionalizem relativno malo skupnih predpostavk z liberalno teorijo oz. da je mnogo bližje realizmu, saj »državne preference obravnava kot fiksne oz. eksogene, politiko držav poizkuša pojasniti kot funkcijo variacije geopolitičnega okolja /.../ in se osredotoča na stanja, v katerih anarhija vodi do suboptimalnih rezultatov.« Za pravilno aplikacijo liberalizma je po Moravcsiku (1997: 544) potrebno razumeti, da je obnašanje držav (tudi znotraj mednarodnih organizacij) *dvofazen proces* omejenih družbenih izbir, kjer države najprej definirajo svoje preference, nato pa poskušajo doseči dogovor (Moravcsik 1997: 544)<sup>25</sup> oz. kot pravi Wendt (1999: 5), »neoliberalci vidijo (mednarodno politiko, op. M.K.) kot zmožnosti plus institucije, in sicer zato, ker so materialni bazi dodali institucionalno superstrukturo«.

Moravcsikova kritika je pomembna, saj izkristalizira zatekanje liberalizma na nekatere osnovne predpostavke predvsem pa zavrne »idealistično« perцепcijo mednarodnih institucij. Države ostajajo najpomembnejši določevalci dogajanja v mednarodnih odnosih, vprašanje ostaja, kaj najbolj determinira njihove preference – ali konfiguracija domačih družbenih identitet in norm (mišljenjski liberalizem oz. *ideational liberalism*); ali spodbude ustvarjene preko možnosti, ki jih ponuja čezmejna ekonomska dejavnost (tržni liberalizem); ali vpliv domačih političnih institucij in praks (republikanski liberalizem) (Moravcsik 1997: 524-533). Preference radikalno zaznamujejo delovanje držav v svetovni politiki, tako v vsebini kot formi. Mednarodne institucije in ostali akterji sicer niso nepomembni, a je primerjalno njihova vloga še zmeraj podrejena preferencam držav.

### **1.2.3. Omejitve racionalističnih tradicij**

Liberalizem in realizem ne uspeta odgovoriti na nekatera vprašanja ključnega pomena za obravnavo fenomenov, ki so centralni tej nalogi. Malo je povedanega o mednarodnih organizacijah kot akterjih v mednarodni skupnosti, o njihovem delovanju in vplivu. Ta »pomanjkljivost« je pričakovana, saj izhaja iz ključnih predpostavk, ki si jih liberalizem in realizem delita. Obe teoriji priznavata primat držav v mednarodnih odnosih. Realizem, ki je zaradi različnih vzrokov (odvisno od verzije) skeptičen do možnosti sodelovanja v mednarodnih odnosih, mednarodne organizacije razume zgolj kot odraz porazdelitve materialnih zmožnosti v mednarodni skupnosti. Liberalizem je prizanesljivejši in mednarodne institucije detrivializira – države jih ustanavljajo, se obračajo nanje oz. delegirajo naloge,

---

<sup>25</sup> »Then they debate, bargain, or fight to particular agreements« (Moravcsik 1997: 544).

ker so mednarodne organizacije funkcionalne. Priskrbijo jih namreč z javnimi dobrinami, zbirajo informacije, posredujejo pri vzpostavitvi kredibilnih zavez držav, nadzorujejo njihovo spoštovanje ter na splošno pripomorejo k premagovanju problemov kolektivnega delovanja držav in povečujejo blaginjo (npr. Keohane 1984: 107). A njihovo dožemanje je omejeno na »tehnično dovršenost« (Barnett in Finnemore 2005: 161), ki sicer pospešuje in izboljšuje sodelovanje, a brez politično-konstitutivnega elementa. Liberalizem zanemari, da mednarodne organizacije »konstruirajo socialni svet, v katerem se dogajata sodelovanje in izbira« (Barnett in Finnemore 2005: 162), ter pomagajo definirati interese ostalih akterjev. Pri obravnavi organizacij zgolj kot orodij držav tradicionalni pristopi zanemarijo tudi njihovo avtonomnost in moč. Organizacija je posledično v procesu organizacijskih sprememb (reform) zanemarjena kot izvor vpliva oz. je njen vložek obrobne pomena.<sup>26</sup>

### **1.3. Zanemarjene alternative – konstruktivizem**

V nadaljevanju nameravam podati teoretično podlago za alternativno razlago vloge mednarodnih organizacij v procesu organizacijskih sprememb. Temeljila bo na videnju mednarodnih organizacij kot avtonomnih akterjev v mednarodnih odnosih, katerih vpliv na organizacijske spremembe ne more biti zanemaren, še posebej, ko je govora o spremembi znotraj organizacije same. Tradicionalni teoretični pristopi so mednarodne organizacije (in njihov učinek) prepogosto dojemali zgolj kot funkcijo (nekaterih) držav članic. Tovrstno pojmovanje je sicer razumljivo, vendar je nepopolno. Organizacije so namreč institucije, ki jih zaznamuje osebje, organizacijska kultura in vplivi okolja. Poleg tega so kot birokracije avtoriteta legalno-racionalnega karakterja s pomembno vlogo pri konstrukciji socialnega sveta, s katerim so v interakciji. Ta interakcija je sicer v prvotni fazi spodbujena s strani držav, ki pa, kot bo moč videti v nadaljevanju, tega procesa ne nadzorujejo popolno oz. se mu morajo pogosto ukloniti. Vpliv organizacije na organizacijske spremembe posledično ne sme biti razumljen kot preprost kavzalni pojav, temveč skozi prizmo akterja, ki pomaga konstruirati svet okoli sebe, preko tega vpliva na interese ostalih akterjev oz. je povratno vpliven s strani ostalih. Iz navedenega je razvidno, da se bom pri argumentaciji naslanjal na konstruktivistično teoretsko tradicijo. Zato v

---

<sup>26</sup> Poudariti je potrebno, da je izvor konstruktivizma prav v pristopih liberalne tradicije. Normativni aspekti mednarodnih režimov so vodili v raziskovanje subjektivnega pomena norm, kar je predstavljalo enega izmed zametkov konstruktivizma (Martin in Simmons 1998: 738). Zacher in Mathew (1995: 135) med pristope institucionalne liberalistične tradicije, ki temeljijo na vrednotah, vključita tudi zametke konstruktivizma (Wendt, Kratochwil in Ruggie iz konca 1980ih in začetka 1990ih). Wendt (1999: 3) pa omenja Karla Deutscha, Ernsta Haasa in Hedleya Bulla.

nadaljevanju najprej pozornost posvetim nekaterim vprašanjem v zvezi z razumevanjem konstruktivizma v nalogi ter nato preidem na izpeljavo celovite teoretske argumentacije.

### ***1.3.1. Zakaj in kakšen konstruktivizem?***

Konstruktivizem je alternativen pristop, ki – še posebej apliciran v mednarodnih odnosih – zbudi dvom nad večino že znanega in povedanega. Omogoči namreč »teoretiziranje o stvareh, ki se zdijo nepovezane zaradi nepovezanosti konceptov in trditev, s katerimi ponavadi govorimo o teh stvareh« (Onuf 1998: 58). Ker so predstavljeni tradicionalni teoretski pristopi mednarodnih odnosov pripomogli k razumevanju vloge mednarodnih organizacij zgolj v omejenem obsegu, se zdi iskanje primernejšega oz. dopolnilnega znanstvenega aparata samoumevno. A konstruktivizem ni klasična vsebinska teorija mednarodnih odnosov, saj so njene variacije preveč raznolike (Fearon in Wendt 2002: 56). Ne definira namreč akterjev v mednarodnih odnosih, ki jih moramo opazovati (Wendt 1999: 7) oz. ne nudi splošnih razlag, kaj »počnejo ljudje, kako se družbe razlikujejo, kako se svet spreminja« (Onuf 1998: 5). Zelo splošno, naslanjajoč se na Bergerja in Luckmanna kot pionirja konstruktivizma v družbeni znanosti,<sup>27</sup> ga je mogoče razumeti kot »realnost, ki jo ustvarjamo, ne iščemo« (Pettman 2000: 11). Wendt (1999: 1) kot temeljni načeli, ki nakažeta razliko nasproti tradicionalnim pristopom, izpostavi (1) strukture človeškega združevanja, ki so determinirane v prvi vrsti z deljenimi idejami in šele kasneje z materialnimi silami, ter (2) dejstvo, da te deljene ideje v prvi vrsti konstruirajo identitete in interes akterjev in ne narava.

Za potrebe te naloge je konstruktivizem razumljen pragmatično, kot »skupek argumentov za družbeno pojasnjevanje, ki lahko obsegajo preference o specifičnih vprašanjih in metodah družbenega raziskovanja, katerih narava je lahko podvržena diskusiji« (Fearon in Wendt 2002: 54) oz. kot »analitična leča za pogled na družbeno realnost« (Fearon in Wendt 2002: 68). V medsebojni relaciji z racionalistično tradicijo (na kateri temeljita liberalizem in realizem) sta pristopa tako lahko »komplementarna ali sovpadajoča« (Fearon in Wendt 2002: 68) in ne že *a priori* izključujoča zaradi epistemološko-ontoloških razlik. Takšno pragmatično pojmovanje konstruktivizma omogoča kombinacijo njegovih centralnih pojmov (konstrukcije realnosti in pomembnosti idejnega faktorja) z teoretskimi pristopi, ki ne izhajajo zgolj iz teorij mednarodnih odnosov (sociološke teorije

---

<sup>27</sup> Družba je »del človeškega sveta, ki ga proizvajajo in naseljujejo ljudje in ki vzvratno proizvaja njih same v nepretrganem zgodovinskem procesu«. (Berger in Luckmann 1988: 175)

organizacijskih sprememb), oz. koncepti, katerih pomembna komponenta je racionalna osnova (birokracija). Nadalje ni izključena aplikacija nekaterih dognanj tradicionalnih racionalističnih teorij Mednarodnih odnosov.

Osnovne premise konstruktivističnega razumevanja družbe predstavi Onuf (1998: 58): »Družbeni odnosi *naredijo* oz. *konstruirajo* ljudi – *nas same* – v bitja, kot smo« in nasprotno »mi *naredimo* svet, kar je« iz razpoložljivih materialnih virov in odnosov, ki si jih lastimo. V nenehnem, dvosmernem procesu ljudje tako reproducirajo družbo in družba reproducira ljudi. Narava tega procesa otežuje njegovo preučevanje, zato je potrebno vključiti koncept *pravil* (Onuf 1998: 59). Ta vzpostavijo standarde ravnanja in definirajo, kdo so aktivni udeleženci v družbi. Ti udeleženci – *agenti* – tudi prakticirajo pravila v različnih situacijah. Agente sicer ponavadi enačimo z ljudmi, vendar je potrebno njihovo abstraktno dojetje, saj lahko delujejo tudi v imenu ostalih ljudi skupaj s pravili, praksami in materialnimi sredstvi (Onuf 1998: 59, 60). Pravila dajejo agentom *izbiro* (v prvi fazi ali upoštevanje pravila ali ne, v nadaljnji fazi tudi katero pravilo izbrati), agenti pa delujejo za doseganje *ciljev*. Med delovanjem, četudi nenamernim, upoštevajo akterji cilje (ki jih definirajo družbena pravila, materialne potrebe, posameznikove želje), njihovo delovanje pa je, kljub nepopolnim informacijam za doseganje teh ciljev, racionalno (čeprav je nekaj lahko iz druge perspektive videno tudi kot manj racionalno) (Onuf 1998: 60). Agenti vzpostavljajo in priznavajo pravila, ker jim ta na splošno pomagajo doseči cilje. Pravila in delovanje pa, namerno ali nenamerno, oblikujejo vzorce, ki ustrezajo interesom agentov in konstituirajo okolje, v katerem se ti obnašajo racionalno – *institucije* (Onuf 1998: 61). Stabilni vzorci institucij definirajo nove institucije. Agenti delujejo v institucijah zavedno ali nezavedno, prav tako pa njihovo (oz. delovanje institucij) posredno vpliva na ostale agente in institucije. Stabilni vzorci pravil, institucij in nenamernih posledic dajo družbi *strukturo* – socialno ureditev, institucijo – za katero pa so konstruktivisti neenotni, ali obstaja v realnosti ali je samo idejna (kar pa ne preprečuje njene institucionalizacije) (Onuf 1998: 62). Zunanji opazovalci strukture, ki sicer lažje zaznavajo njeno kompleksnost, postanejo avtomatično del strukture, ko agenti znotraj te zvejo, kaj imajo opazovalci povedati (Onuf 1998: 63). Mednarodna organizacija je tako kompleksna struktura, ki jo zaznamujejo raznoliki akterji (države članice, osebje, ostale mednarodne vladne in nevladne organizacije, družbena gibanja in multinacionalke), ki so kljub neskladnim ciljem in širokim nizom pravil in institucij konstitutivni v odnosu drug do drugega. Razumevanje mednarodnih odnosov skozi prizmo agentov, ki konstruirajo socialno realnost (in drug drugega) je dopolnilno tradicionalnim

teoretskim pristopom. Modeli, ki so prevzeti iz ekonomije, gradijo na dani strukturi in elementih – državah in mednarodni skupnosti kot taki –, a njihovega izvora velikokrat ne morejo pojasniti oz. problematizirati (Ruggie 1998: 871). Posledično so tako elementi sistema obravnavani prednostno (oz. imajo status agenta), medtem ko je vloga ostalih (na primer mednarodnih organizacij) obrobna. Konstruktivizem je tako do neke mere emancipatoren, saj v analizo vključi zanemarjene agente. Ker gre epistemološko za »socialno konstrukcijo znanja« (Guzzini 2000: 160) pri analizi fenomenov v mednarodnih odnosih, upošteva diskurz, nasprotuje »jezikovno neodvisnemu opazovanju« (Guzzini 2000: 159) in predvsem vključuje predhodno izključeno.

V nadaljevanju je najprej podana podlaga za razumevanje mednarodne organizacije ne zgolj kot skupka pravil oz. institucij, temveč kot agenta – s cilji, sposobnostjo izbire, v interakciji z ostalimi agenti. Organizacija mednarodnih institucij namreč sledi birokratski strukturi, za katero je značilna centralnost pravil, ki so podlaga za avtoriteto organizacij in njihovo specifično obnašanje. Na podobni argumentaciji temelji tudi razumevanje koncepta mednarodnih civilnih uslužbencev OZN, s pomočjo katerega na primeru OZN podkrepim zgornjo argumentacijo. Nato s pomočjo socioloških teorij organizacijskih sprememb in pregleda glavnih značilnosti procesa reforme v OZN zaključim teoretični del naloge.

### **1.3.2. Mednarodna organizacija kot birokracija**

Štiri osrednje značilnosti moderne birokracije<sup>28</sup> (Beetham 1987: 11, 12; Barnett in Finnemore 2004: 17, 18; tudi Weber 1952: 196-198) so *hierarhija* (znotraj jasno definirane sfere delovanja in razporeditve nalog uradniki za svoja dejanja odgovarjajo nadrejenim), *kontinuiteta* (polna zaposlitev, ki omogoča napredovanje), *neosebnost* (sledenje pravilom in proceduram, ki odstrani samovoljne in politične učinke) in *strokovno znanje* (merila za izbiro zaposlenih, nadgradnja preko izpopolnjevanj ter dostop do znanja in strokovnjakov), skupna pa jim je težnja po racionalnosti.<sup>29</sup> Naloge so delegirane manjšim enotam (oddelkom, agencijam, delovnim skupinam), njihovo izpolnjevanje pa hierarhično koordinirano v skladu z neosebnimi pravili. Pravila so »eksplicitne ali implicitne norme, predpisi in pričakovanja, ki definirajo in urejajo socialni svet in akterje« (Barnett in Finnemore 2004: 18), skupek teh pravil pa

---

<sup>28</sup> Beetham (1987: 12, 13), sklicujoč se na Webra, med osebjem organizacije opozori na pomembno ločitev med administrativnim osebjem in korporacijskih osebjem, ki zaposluje prve in sprejema odločitve. Vendar je razlikovanje med tema dvema teorijama v praksi lahko precej zamegljeno, zato je težko točno določiti, kaj pomeni pojem birokracija.

<sup>29</sup> Weber (1952: 244) eksplicitno poudari, da je birokracija uničila dominantne strukture, ki niso imele racionalnega karakterja.



definira kompleksne družbene naloge oz. delitev dela za njihovo izpolnitev. Birokracija je tako vzorec pravil – institucija skonstruirana na racionalnih osnovah, ta pravila pa povzročajo naslednje učinke (Barnett in Finnemore 2004: 18): predpisujejo delovanje akterjev, tako znotraj kot zunaj organizacije; oblikujejo pogled uradnikov na svet in percepcijo problemov, s katerimi se ti soočajo; pomagajo pri ustvarjanju in utemeljevanju družbenega sveta; ter so lahko konstitutivna v procesu oblikovanja identitet, posebej identitete organizacije.

Ker so mednarodne organizacije ustanovljene za opravljanje določenih nalog, je potrebno soglasje o njihovih funkcijah, ciljnih, načinih doseganja le-teh, organizacije pa zato razvijejo deljene diskurze, simbole in vrednote, ki jim sledi osebje. Del teh elementov, ki sooblikujejo organizacijsko identiteto, so tudi birokratska pravila. Posledično iz omenjenih elementov in v interakciji z okoljem (posebej profesionalno sfero in družbo, ki jo legitimira) organizacija razvije lastno organizacijsko kulturo,<sup>30</sup> ki vodi njeno delovanje, a ga ne determinira (Barnett in Finnemore 2004: 19). Birokratska pravila so, kot je nakazano zgoraj, lahko (in pogosto so) podlaga za delovanje, vendar ne predvidevajo vseh možnih situacij, kot tudi niso razumljena na enak način s strani vsega osebja. Poleg tega delitev dela vodi v razvoj podenot in subkultur, birokratska pravila pa so lahko uporabljena tudi strateško za doseganje individualnih ciljev. Birokracija je tako institucija z več agenti, katerih delovanje lahko zaradi različnih razlogov devira od zgolj fiktivno fiksnih pravil, ki vzpostavljajo institucijo – razmerje med uradniki (agenti) in pravili je »vzajemno konstitutivno in dinamično« (Barnett in Finnemore 2004: 20).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Barnett in Finnemore (2004: 19) uporabita definicijo Diane Vaughan, kjer so birokratska kultura "rešitve, producirane s strani skupine ljudi za reševanje problemov, s katerimi se družno soočajo. Te rešitve postanejo institucionalizirane, zapomnjene in podane dalje kot pravila, rituali in vrednote skupine«. Collins (1998: 108) poda mnogo preprostejšo, a pogosto citirano definicijo Deala in Kennedyja - »culture is 'the way we do things round here'«.

<sup>31</sup> Analogni razumevanju in vlogi birokratskih pravil v mednarodnih organizacijah so standardni postopki delovanja v zunanji politiki, ki jih v sklopu modela organizacijskega procesa omenja že Allison (1971: 83): »Organizacije izvajajo njihove 'višje' funkcije, kot npr. posvečanje problemskim področjem, nadziranje informacij, priprava relevantnih odzivov na nepredvidljive slučaje, z izvajanjem 'nižjih' nalog – npr. pripravo proračunov, poročil in razvoja opreme. Zanesljivo izvajanje teh nalog zahteva standardne vzorce delovanja (*standard operating procedures*, op. M.K.). Pravila /.../ dovoljujejo usklajeno delovanje velikega števila posameznikov, ki se odzivajo na preproste ukaze. Ta pravila so ponavadi dovolj preprosta za lahko učenje in nedvoumno aplikacijo. Ker so postopki 'standardni', se ne spreminjajo hitro ali preprosto. /.../ Nekateri standardni postopki delovanja so preproste konvencije, ki omogočajo stalno ali koordinirano dejavnost. A večina /.../ jih bazira na spodbujevalni strukturi organizacije ali celo na normah organizacije oz. na temeljnih vedenjih in delovnih načinih članov. Močnejši so temelji, bolj se standardni postopki delovanja upirajo spremembam.«

### 1.3.3. Avtoriteta, avtonomija in moč mednarodnih organizacij

Mednarodne organizacije so avtoriteta, kar je posledica njihove birokratske racionalno-legalne narave, moralnega položaja, strokovnosti in nalog, ki so jim delegirane. Posamezen izvor avtoritete mednarodnih organizacij najprej predstavim ter nato povežem s konceptom avtonomije.

Avtoriteta<sup>32</sup> vpliva na mednarodne organizacije in njihovo delovanje tako, da »priskrbi socialno obliko in vedenjski vzorec mednarodnih organizacij kot družbenih akterjev« ter jih »oskrbi z družbenim smislom, ki mu ti akterji sledijo« (Barnett in Finnemore 2004: 20, 21). Kot legitimna moderna avtoriteta so mednarodne organizacije, ki so v osnovi birokracije, definirane skozi neosebne elemente legalnosti, procedur in pravil.<sup>33</sup> Kot institucije ustvarjajo nova pravila, ki urejajo in klasificirajo svet, kar jim daje kredibilnost. Vedenjski vzorec je zaznamovan s »skromnostjo« (Barnett in Finnemore 2004: 21), kajti birokracija ima moč in je upoštevana »ne sama po sebi, temveč zaradi vrednot, ki trdi, da jih uteleša, oz. ljudi, ki trdi, da jim služi.« Mednarodne organizacija tako deklaratorno ne služijo samim sebi, temveč drugim – mednarodni skupnosti, ljudem, državam – s pomočjo neosebnih in nevtralnih pravil, ohranjanje takšne podobe pa je mnogokrat težavno, celo neskladno s cilji obstoja organizacije. Instrumentalni karakter birokracije daje mednarodnim organizacijam vedenjski vzorec – služiti po določenih pravilih –, ki pa ga družbeno osmislijo trije dodatni viri avtoritete birokracij.

Prvi, *delegirana avtoriteta*, v primeru mednarodnih organizacij izhaja iz držav članic, ki od ustanovitve dalje kolektivno delegirajo nekatere naloge v izvajanje mednarodnim organizacijam.<sup>34</sup> Ozko razumevanje delegacije podpira tezo, da organizacije nimajo avtonomije, saj so države članice tiste, ki

---

<sup>32</sup> Avtoriteta ne obstaja same zase, temveč je socialna konstrukcija akterjev, ki morajo v njo privoliti oz. jo podeliti, legitimirati, priznati. Tisti, ki jo poseduje, predstavlja nekakšnega hegemon, poseduje »intelektualno in moralno vodstvo« (Gramsci v Lukšič in Kurnik 2000: 33), ima soglasje. Avtoriteta poveča kredibilnost tistega, ki jo poseduje, mu daje moč vplivanja in normativne sodbe. Privolitev v avtoriteto je sicer lahko otežena zaradi racionalnih faktorjev, krize avtoritete – ta ni nikoli fiksna, edinstvena.

<sup>33</sup> Že Weber je poudarjal, da je birokracijo potrebno razumeti širše, namreč v kontekstu teorije modernizacije in organizacijske funkcionalnosti – podlaga prvemu kontekstu sta principa moderne avtoritete in tehnične racionalnosti, drugemu pa potreba moderne kompleksne družbe po hierarhični koordinaciji dela –, ki skupaj tvorita vplivno organizacijsko entiteto. Ta je legitimna zgolj ko je podrejena ciljni in vrednotni avtoriteti vodstva (Beetham 1987: 92).

<sup>34</sup> V tem primeru je razumevanje lahko povezano z debato o pravni osebnosti mednarodnih organizacij, ki je po konstitutivni teoriji mednarodnega prava izpeljana iz mednarodno-pravne osebnosti držav. Obstaja pa tudi razumevanje, da nekatere organizacije kot »suverene in samoupravne legalne skupnosti posedujejo inherentno osebnost neposredno iz sistema in tako konstituirajo splošen in objektivni subjekt mednarodnega prava« (Shaw 2004: 242). Tovrstno razumevanje je sicer lahko spodbijamo, a Shaw (2004: 243) poudarja, da pomembnost prakse nekaterih večjih mednarodnih organizacij ne more biti podcenjevana (podobno tudi Dimitrijević in Račić (1978: 43, 44), medtem ko Degan (2000: 423, 424) ostaja zvest konstitutivni teoriji). Tovrstno razumevanje spodbija nekatere argumentacije, da imajo mednarodne organizacije avtoriteto samo zato, ker je ta delegirana s strani držav.

določijo dejavnost organizacije. Nasprotno Barnett in Finnemore (2004: 22, 23) poudarjata, da so mandati mednarodnim organizacijam »pogosto nejasni, široki in nasprotujoči«, kar zahteva s strani osebja organizacije njihovo interpretacijo in torej določeno mero avtonomije, da sploh lahko izpolnijo delegirane naloge oz. »na neki stopnji delegacija ustvari avtonomijo prav zato, ker je *biti avtonomen* (op. M.K.) mandat«. Nadalje, ker so interpretacije obstoječih pravil in procedur ter načini reševanja novih problemov med državami članicami zelo različni, mora osebje organizacije, ki služi organizaciji (in posledično vsem članicam), nepristransko posredovati v takšnih situacijah, kar daje organizaciji (sicer implicitno) dodatno avtoriteto in avtonomijo (*ibid.*; tudi Weiss in drugi 2004: 1, li).

Drugi dodatni vir, *moralna avtoriteta*, temelji na osnovnih principih organizacije, ki jih ta varuje in jim sledi. Uteletenje organizacije je njeno osebje, ki je deklaratorno pogosto predstavljeno kot predstavnik interesov mednarodne skupnosti, saj mora delovati nepristransko – v interesu organizacije –, kar zahteva določeno avtonomijo napram državam članicam. Moralna komponenta je tako posebej izražena v dihotomnem diskurzu, kjer so »mednarodne organizacije domnevno bolj moralne (torej bolj avtoritativne) kot vlade, ker predstavljajo interes skupnosti nasproti sebičnežem« (Barnett in Finnemore 2004: 23).

Tretji dodatni vir avtoritete, *strokovnost*, je neposredno povezan z racionalno-legalno avtoriteto, saj utemelji njeno racionalnost na znanju, ki naj bi ga birokratsko osebje imelo in v skladu s katerim sprejema odločitve. Strokovnost je posledica izobraževanja in zaupanja v znanost, kar daje osebju dodatno moralno avtoriteto ter izoblikuje njihovo podobo kot akterjev, ki delujejo za splošno dobro (Barnett in Finnemore 2004: 24).<sup>35</sup> Peter Haas (1992: 4) trdi, da je obseg vpliva epistemičnih skupnosti<sup>36</sup> na mednarodno politiko odvisen neposredno od njihove konsolidacije v mednarodnih sekretariatih. Sicer jih ne gre enačiti z birokracijo, a se pogosto prekrivajo (Haas 1992: 19). Argumentacija (utemeljena na argumentih epistemoloških skupnosti ali drugih virih znanja) pa ne vzpostavlja mednarodnih organizacij zgolj kot avtoritet, temveč daje tudi podlago za njihovo delovanje. To delovanje mora biti v skladu z znanjem (ki je dojeto kot nevtrarno in nepolitično). To znanje pa je

---

<sup>35</sup> Analogen je koncept strukture znanja, ki ga opredeli Susan Strange in ki določa, »kakšno znanje se odkriva, kako je shranjeno in kdo ga posreduje, s katerimi sredstvi, komu in pod kakšnimi pogoji« (1995: 115).

<sup>36</sup> »Epistemična skupnost je mreža intelektualcev s priznanim strokovnim znanjem in kompetencami na posameznem področju ter avtoritativnimi in na znanju utemeljenimi *policy* zahtevami znotraj tega področja« (Peter Haas 1992: 3). Gre za strokovnjake, ki posredujejo med političnim odločanjem na državnem in meddržavnem nivoju ter znanostjo oz. kompleksno tehničnim zadevami posameznih področij (Brglez 1993: 204, 205).

vzajemno podprto z delovanjem osebja, katerega percepcija sveta, problemov in rešitev se v veliki meri naslanja na njihovo znanje (Barnett in Finnemore 2004: 24).

'Zmes' tipov avtoritet se razlikuje od organizacije do organizacije, kot tudi način vpliva,<sup>37</sup> ki je lahko tudi kontradiktoren. Osebe se pogosto znajde pod pritiski, ki ga vlečejo v različne smeri. To je vidno v primerih, ko države članice določijo delovanje, za katero osebe mednarodnih organizacij meni, da je v nasprotju s strokovnimi in moralnimi principi oz. ko osnove, iz katerih izhaja avtoriteta, narekujejo delovanje organizacije v različne smeri.<sup>38</sup>

Avtoriteta predstavlja temelj za potencialno avtonomno delovanje mednarodnih organizacij, skozi katerega se lahko izraža njihova moč.<sup>39</sup> Avtonomno delovanje, ki ga opažata tudi Hardt in Negri (2005: 172, 173), ni zgolj opozicija delovanju najmočnejših držav<sup>40</sup> – države namreč ustanavljajo mednarodne organizacije, da jim bodo te v pomoč pri uresničevanju skupnih interesov na določenih področjih, za kar že v osnovi potrebujejo določeno stopnjo avtonomnosti. Mednarodne organizacije lahko delujejo avtonomno na področjih, kjer so države indiferentne (nimajo znanja oz. področje ni razumljeno kot pomembno); oz. ko ne uspejo delovati in tako zadovoljiti zahtev držav (ne premorejo ustreznih procedur, znanja, neskladje s cilji organizacije). Poleg tega lahko delujejo avtonomno v nasprotju z interesi držav (pogosto v nasprotju z interesi malih držav, pa tudi velikih ob koaliranju z nevladnimi organizacijami in nekaterimi državami oz. drugimi mednarodnimi organizacijami). Avtonomno pa je lahko tudi delovanje, ko mednarodne organizacije spreminjajo normativno okolje in samopercepcijo

---

<sup>37</sup> Barnett in Finnemore (2004: 25-26) po Friedmanu delita vpliv delovanja avtoritete na biti *in authority* in biti *an authority*. Prvi koncept se nanaša na avtoriteto izhajajočo iz institucionalne vloge, drugi pa na avtoriteto, ki izvira iz mandata, izobraževanja oz. izkušenj, čeprav se koncepta ponavadi pojavljata v kombinaciji.

<sup>38</sup> Barnett in Finnemore (2004: 121-155) se za primer sklicujeta na njuno študijo (ne)reakcije OZN v primeru genocida v Ruandi leta 1994, ko je osebje Organizacije zavoljo nepristranskosti v konfliktu spregledalo množične kršitve človekov pravic, na podlagi katerih bi za iniciacijo reakcije mednarodne skupnosti lahko uporabilo svojo moralno avtoriteto.

<sup>39</sup> Za konceptualno izpeljavo klasifikacije moči kot je uporabljena tukaj glej Barnett in Duvall (2005). Avtorja moč definirata kot produkcijo učinkov (v in skozi družbene odnose), ki oblikujejo kapacitete akterjev pri določanju njihovih okoliščin in usode (2005: 8). Identificirata tudi dimenzije, ki omogočajo konceptualizacijo moči, in sicer način, kako je moč izražena oz. skozi kaj deluje (skozi interakcijo akterjev ali konstitutivno) ter specifičnost socialnih odnosov skozi katere moč deluje (neposredno ali razpršeno) (2005: 9-12). Na podlagi te dvodimenzionalne matrice definirata naslednje tipe moči: moč prisile (*compulsory*), strukturno moč (*structural*), institucionalno moč (*institutional*) in produkcijsko moč (*productive*) (Barnett in Duvall 2005: 13-22).

<sup>40</sup> Barnett in Finnemore (2004: 27) opažata, da je bila avtonomnost mednarodnih organizacij do sedaj zanemarjena prav zaradi percepcije, da je delovanje avtonomno le takrat, ko »premaga opozicijo najmočnejših držav«. Ob striktnem pojmovanju te definicije bi se njun argument lahko nadaljeval z vprašanjem, ali v mednarodnih odnosih sploh obstajajo akterji, ki delujejo povsem avtonomno.

državnih interesov in preferenc, ki postanejo skladne s preferencami mednarodnih organizacij (Barnett in Finnemore 2004: 28).

Pri praktičiranju moči lahko mednarodne organizacije vplivajo tako z materialnimi kot simbolno-normativnimi resursi neposredno (moč prisile) ali posredno (institucionalna moč) na ostale akterje. Tako dosegajo regulativne učinke – spreminjanje obnašanja ostalih akterjev – s pomočjo materialne prisile, posedovanja in selekcioniranja informacij (Weber 1952: 233), koaliranja, politik, določanja dnevnega reda in aktualnih tem, vključevanja nekaterih avtorjev in izključevanja drugih (Barnett in Finnemore 2005: 175-178). Predvsem v povezavi z informacijami in njihovo transformacijo v znanje so povezani konstitutivni učinki in produkcijska moč mednarodnih organizacij – zmožnost ustvarjanja, definiranja in konstruiranja družbene realnosti. Osebjem mednarodnih organizacij – birokracija – klasificira svet in ustvarja kategorije problemov, akterjev in delovanja; določa pomen družbenemu svetu; artikulira in prši norme ter pravila. *Klasificiranje sveta* in pojmov v kategorije in ustvarjanje novih kategorij in možnost premika iz kategorije v kategorijo predstavlja enega izmed najpomembnejših virov moči birokracije. Za ostale akterje je namreč pomembno, ali izpolnjujejo zastavljene kriterije (npr. upoštevanje priporočil v zvezi z ekonomskimi politikami s strani Mednarodnega denarnega sklada (*International Monetary Fund* – IMF), standarde zagotavljanja človekovih pravic) oz. če so razvrščeni v določeno skupino (npr. begunci, migranti) (Barnett in Finnemore 2005: 178). Pomemben element klasifikacije je definiranje problemov – ti morajo biti zaznani, kajti »problemi niso del objektivne realnosti, temveč subjektivno definirani in konstituirani skozi socialno izkušnjo« (Barnett in Finnemore 2004: 32). Definiranje problemov pa ni povezano samo s klasifikacijo temveč tudi s *fixiranjem pomenov*. Akterji so namreč osredotočeni na stvari in pojme na podlagi pomenov, ki jim jih predpisujejo.<sup>41</sup> To daje posebno moč mednarodnim organizacijam, ki konstruirajo in spreminjajo pomen pojmov (npr. varnost<sup>42</sup>, razvoj) in tako definirajo sprejemljive prakse in pravila delovanja.<sup>43</sup> Ta so tekom reprodukcije prenesena in *razpršena v obliki norm*. Osebjem

---

<sup>41</sup> Izvor takšnega razumevanja je simbolični interakcionizem Herberta Blumerja, torej poseben karakter interakcije med posameznikoma, ki »'definirata' oz. 'interpretirata' delovanje drug drugega in ne le zgolj reagirata nanj«. Pomemben je pomen, ki je pripisan delovanju, človeška interakcija je tako mediacija »s pomočjo simbolov, interpretacije in preverjanja pomena delovanja drugih« (Blumer 1998: 69).

<sup>42</sup> V obdobju po hladni vojni so bile mednarodne organizacije v ospredju redefinicije pojma varnost s poudarjanjem njegovega širšega razumevanja vključujoč ekonomske, okoljske in politične segmente varnosti napram striktnemu vojaškemu razumevanju varnosti. (Barnett in Finnemore 2004: 32; Mathews 1989: 175-177; United Nations 1992c: 144, 145)

<sup>43</sup> Park (2005: 112, 113) v kritiki ugotavlja, da so številni konstruktivisti poudarjali predvsem vlogo mednarodnih organizacij kot spodbujevalca difuzije oz. širitve norm v mednarodnem prostoru, zanemarjalo pa se je vprašanje njihovega

mednarodnih organizacij pogosto poudarja, da je »del njihove misije širiti, poudarjati in uveljavljati globalne vrednote in norme« (Barnett in Finnemore 2004: 33) ter oblikovati delovanje ostalih akterjev v skladu s temi normami, ki konstituirajo sprejemljivo in legitimno delovanje. Primer aktivnega širjenja norm je dosledno poudarjanje potrebe po spoštovanju mednarodnega prava na posameznih področjih (kar je nemalokrat eden izmed definiranih ciljev mednarodnih organizacij) in v celoti.

Poleg kombinacije tipov avtoritet, izhajajoče avtonomije in moči je potrebno nekaj pozornosti nameniti tudi konceptu vodstva. Meyers (1976: 509) ugotavlja, da je centralno težo današnjih mednarodnih organizacij mogoče pripisati njihovim sekretariatom, poseben pomen za učinkovitost celotne organizacije pa ima vodstvo znotraj le-teh. Tudi Cox (1969: 205) trdi, da je »izvršilno vodstvo<sup>44</sup> najbolj kritična posamezna determinanta rasti in avtoritete mednarodne organizacije«, saj je oseba na čelu tista, »ki igra ključno vlogo pri spremembi podobe mednarodne organizacije iz ogrodja za multilateralno diplomacijo v avtonomnega akterja mednarodnega sistema« (Cox 1965: 229). Vodstvo naj bi bilo utelešena zmes tipov avtoritet, ki dajejo moč birokraciji, in element, ki je najbolj sposoben mobilizirati podporo v prid organizaciji, čeprav je vodilna vloga v marsičem kontradiktorna birokratski naravi mednarodnih organizacij. Vodstvene pozicije v organizacijah s heterogenim članstvom so sicer rezultat političnih kompromisov, a pogosto vodijo v progresivno delovanje. Slednje je kaj hitro označeno s pojmom *politično*, ki je tako rekoč tabu v povezavi s pojmom birokracija, ki je po definiciji racionalna, strokovna in neodvisna. Cox (1969: 229) tako napeljuje, da podpora birokracije vodstvu (oz. enotnost) ni vedno samoumevna, temveč v veliki meri odvisna od enotnosti v dojemanju organizacije (ideologije), podpiranja istih ciljev, zaupanja vodstvu. Sicer so za koncept vodstva relevantni še legalno-institucionalni, lastnostni in normativni faktorji.

---

izvora. Primer tovrstnih pristopov je študija Marthe Finnemore (1996) o vplivu mednarodnih normativnih struktur preko mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij na oblikovanje preferenc držav oz. kot pravi avtorica so države »socializirane v sprejemanje novih norm, vrednot in percepcij interesov s strani mednarodnih organizacij« (Finnemore 1996: 5); oz. študija Jeffreyja Checkela (2001) o voljnosti sprejemanja norm, ki jih promovirajo evropske regionalne organizacije, s strani držav.

<sup>44</sup> Gre za prevod izraza *executive leadership*.

#### 1.4. OZN in koncept mednarodnih civilnih uslužbencev

Zgoraj je predstavljeno razumevanje mednarodne organizacije kot birokracije z avtoriteto legalno-racionalnega karakterja, ki ima pomembno vlogo pri konstrukciji socialnega sveta, s katerim je v interakciji. To razumevanje ponuja širok interpretativni potencial, zato ga je potrebno podkrepiti z analizo fenomena, na katerega se nanaša pojem birokracija v mednarodnih organizacijah, konkretno v OZN. Ta del naloge posveča glavno pozornost 'utelešenju' obravnavane Organizacije – Sekretariatu<sup>45</sup> in osebju, ki deluje znotraj te institucije –, torej mednarodnim civilnim uslužbencem ter Generalnemu sekretarju Organizacije. Gre za povezane, a še zdaleč ne identične pojme. V primeru razmerja Sekretariat – Generalni sekretar (Winchmore 1965: 622) gre za različni, a neločljivi instituciji, pri čemer je prva pogosto zapostavljena, kljub temu, da je Sekretariat in ne Generalni sekretar eden izmed glavnih organov Organizacije. Koncept mednarodnih civilnih uslužbencev v OZN pa je bistven za razumevanje vloge in razmerij med institucijama.<sup>46</sup>

Pozornost najprej posvetim konceptu mednarodnih civilnih uslužbencev v OZN (s pomočjo kratkega prikaza zgodovinskega razvoja) in vlogi Sekretariata, predstavim pa tudi posebno vlogo institucije Generalnega sekretarja. Nakazano je ujemanje s teoretskim konceptom prejšnjega poglavja, kar podpira tezo o možnem dojetanju OZN kot avtonomnega akterja, relevantno pa je za analizo vpliva Sekretariata na reformo Organizacije po letu 1992 v drugem delu naloge.

---

<sup>45</sup> Kadar se nanašam na *Sekretariat in osebje* imam v mislih, razen kadar drugače nakazano, glavni administrativni organ Organizacije z osebjem brez specializiranih agencij: Sedež ZN v New Yorku, Urad ZN v Ženevi (*United Nations Office at Geneva* - UNOG), Urad ZN (*United Nations Office at Vienna* – UNOV) in Urad ZN za nadzor drog in preprečevanje kriminala na Dunaju (*UN Office for Drug Control and Crime Prevention* – ODCCP –, ki vključuje Program ZN za nadzor drog – UNDCP), ekonomske komisije za Afriko (*Economic Commission for Africa* – ECA), Evropo (*Economic Commission for Europe* – ECE), Latinsko Ameriko in Karibsko otočje (*Economic Commission for Latin America and Caribbean* – ECLAC), Ekonomska in socialna komisija za Azijo in Pacifik (*Economic and Social Commission for Asia and Pacific* – ESCAP) in Zahodno Azijo (*Economic and Social Commission for Western Asia* – ESCWA). Subsidiarni organi kot Sklad ZN za pomoč otrokom (*United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF), Visoki komisar ZN za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR), Program ZN za razvoj (*United Nations Development Programme* - UNDP), Konferenca ZN za trgovino in razvoj (*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD), Mednarodni trgovinski center (*International Trade Centre* - ITC), Center ZN za človeške naselbine (*UN Centre for Human Settlements* – UNCHS/HABITAT), Program ZN za okolje (*United Nations Environment Programme* - UNEP), Univerza ZN (*United Nations University* - UNU) in Agencija ZN za pomoč in zaposlovanje (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine* – UNRWA) so ponavadi obravnavani kot posebne entitete, čeprav je njihovo osebje podrejeno skupnim pravilnikom (UN Staff Regulations/Rules) (Beigbeder 2000: 221, opomba 2).

<sup>46</sup> Pri čemer se že v osnovi pojavi problem definicije. S terminom *mednarodni civilni uslužbenec* ponavadi označujemo »člane mednarodnega osebja stalnih administrativnih enot mednarodnih organizacij, to je uslužbence, ki niso najeti na licu mesta in plačani po urnih tarifah, pri tem pa ob zaposlovanju teh oseb mednarodne organizacije upoštevajo predvsem njihovo strokovnost, delovno sposobnost in poštenost« (Bertoncelj 1987: 22). Glej izpeljavo koncepta spodaj.

#### **1.4.1. Mednarodna civilna služba v OZN – izvor in temeljni principi**

Posebne zahteve mednarodnih organizacij kot »(1) učinkovito upravljanje programov, ki jih izvaja ali podpira organizacija, (2) zagotavljanje vodstva in smernic silam nastajajoče svetovne skupnosti, (3) prakticiranje nevtralnosti med tekmujočimi nacionalnimi interesi in (4) zagotavljanje mednarodne perspektive mednarodnih problemov in programov« (Bennett in Oliver 2002: 412) zahtevajo ustanavljanje sekretariatov z mednarodno civilno službo, katere razvoj je od ustanovitve Društva narodov »neopazno preстал revolucionarno transformacijo« (Winchmore 1965: 628). Sekretariati so »postali centralni organi v vseh mednarodnih organizacijah« (Schermers in Blokker 1995: 302).

Prvotno so bile za izvajanje nalog sekretariatov mednarodnih organizacij in konferenc odgovorne posamezne sodelujoče države,<sup>47</sup> medtem ko je bil koncept mednarodnega sekretariata z osebjem primarno odgovornim organizaciji prakticiran od ustanovitve Društva narodov dalje (Bennett in Oliver 2002: 413). Narava delovanja Sekretariata Društva je bila zaznamovana s prakso<sup>48</sup> in vztrajanjem prvega Generalnega sekretarja sir Edmunda Drumonda, da mora biti Sekretariat »mednaroden v sestavi, odgovornostih, lojalnostih in duhu« (Bennett in Oliver 2002: 415), kar je leta 1920 podprl tudi Svet Društva v Balfourjevem poročilu.<sup>49</sup> Kljub dominantni praksi mednarodnega karakterja Sekretariata Društva je ta bila občasno okrnjena,<sup>50</sup> a izkušnje so dokazovale možnost obstoja neodvisnega in mednarodno-odgovornega Sekretariata. Ustanovitelji sicer niso hoteli, da bi Sekretariat izvajal neodvisne funkcije, marveč so njegovo vlogo videli v pomoči ostalim organom, a postopno je njegova vloga pridobila na pomenu (Schermers in Blokker 1995: 301).

---

<sup>47</sup> Ustanovljeni so bili posebni organi ali pa so naloge opravljali nacionalni civilni uslužbenci. Več o mednarodnih uslužbencih in sekretariatih mednarodnih organizacij od 19. stoletja dalje v Bertonecelj (1987: 3-6), Schermers in Blokker (1995: 300, 301) oz. Beigbeder (2000: 199)

<sup>48</sup> Iz Pakta Društva narodov (1924) ni razvidna narava delovanja Sekretariata. Ta je bil sestavljen iz Generalnega sekretarja in potrebnega osebja (1. odstavek 6. člena), ki ga je z soglasjem Sveta imenoval prvi (3. odstavek 6. člena). Podobno ugotavljajo tudi Schwebel (1994: 248) ter Bennett in Oliver (2002: 413). Je pa Pakt Društva narodov v 4. in 5. odstavku 7. člena zagotavljal diplomatske privilegije in imunitete uslužbencem, ter nedotakljivost njihovega oz. imetja Društva. Bertonecelj (1987: 6) ugotavlja, da »prerogative mednarodnih uslužbencev tako niso temeljile več na principih običajev, ampak na pogodbenih predpisih, vendar to ni pomenilo tudi spremembe vsebine teh prerogativ, ampak le dejstvo, da se je de facto situacija /.../ izkristalizirala kot de jure ravnanje.«

<sup>49</sup> »Člani Sekretariata, ko so enkrat imenovani, niso več uslužbenci držav, katerih državljani so, temveč postanejo začasno uslužbenci samo Društva narodov /.../ Člani osebje imajo /.../ ne nacionalne, temveč mednarodne obveznosti.« (Schwebel 1994: 249, prevod M.K.)

<sup>50</sup> Generalni podsekretarji so bili pod močnim vplivom nacionalnih interesov močnejših članic. Nadalje, principu lojalnosti in odgovarjanja za delo uslužbencev zgolj sekretariatu se je odpovedala Italija, prisotni pa so bili tudi problemi z imenovanjem/odpoklicem osebja (Schwebel 1994: 250-252).



Če hoče biti mednarodna organizacija funkcionalna, mora uživati zaupanje držav članic. Tega zaupanja pa ne more pridobiti, če njeno osebje ni vidno neodvisno od nacionalnega vpliva in pritiskov (Ali 1990: 4; tudi Langrod v Beigbender 2000: 200). Razumevanje tega dejstva je podlaga za vključitev koncepta mednarodnih civilnih uslužbencev in mednarodnega karakterja Sekretariata v 100., 101. in 105. členu Ustanovne listine OZN, ki sicer puščajo dileme in sivine, a vseeno določajo nekatere osnovne principe mednarodne civilne službe. Če je bil Sekretariat Društva zgolj orodje držav članic, je mednarodni karakter Sekretariata OZN potrebno razumeti v luči njegove aktivne vloge pri zasledovanju ciljev in načel Organizacije (Winchmore 1965: 628). Temeljni principi, na katerih mora temeljiti delovanje mednarodnih civilnih uslužbencev, so »mednarodni karakter, lojalnost in neodvisnost« (Bennett in Oliver 2002: 416), ki se v veliki meri prekrivajo z viri avtonomije birokratskih struktur – racionalno-legalno, moralno, strokovno in delegirano avtoriteto.<sup>51</sup>

Mednarodna lojalnost zahteva, da osebje sprejme in je zvesto ciljem in načelom Organizacije ter jih nepristransko in v dobri veri podpira v izvajanju nalog kot mednarodni civilni uslužbenci (Bennett in Oliver 2002: 417). V Ustanovni listini OZN je princip lojalnosti posredno formuliran v 1. odstavku 100. člena,<sup>52</sup> osebje pa mora podati tudi prisego,<sup>53</sup> da bo delovalo »zgolj v interesu Organizacije« (Schermers in Blokker 1995: 345). Osebje se je tako primorano odpovedati promociji nacionalnih interesov in se zavezati služiti Generalnemu sekretarju oz. drugim nadrejenim v Sekretariatu, pri čemer lahko navodila sprejema samo od notranjih oblasti Organizacije (Bennett in Oliver 2002: 417). Ker so vsi člani osebja državljani neke države, se postavi vprašanje kompatibilnosti lojalnosti državi oz. Organizaciji. V primeru konfliktne situacije naj bi prevladala slednja.<sup>54</sup> Zahteva po lojalnosti

---

<sup>51</sup> Gej tudi predpis 1.2/b Staff Regulations: »Člani osebja bodo vzdrževali najvišje standarde učinkovitosti, kompetenc in integritete. Koncept integritete vključuje (a ni omejen na) poštenost, nepristransko, pravičnost, odkritost, resnicoljubnost v vseh zadevah, ki se tičejo njihovega dela in statusa « (United Nations 2005a: 2).

<sup>52</sup> »Pri izpolnjevanju svojih dolžnosti generalni sekretar in osebje ne smejo zahtevati navodil in jih tudi ne sprejemati od nobene vlade ali katerekoli druge oblasti zunaj Organizacije. Vzdržati se morajo slehernega dejanja, ki ne bi bilo združljivo z njihovim položajem mednarodnih uslužbencev, odgovornih edinole Organizaciji« (DZNRS 1992: 50).

<sup>53</sup> Predpis 1.1/b Staff Regulations: »Svečano izjavljam in prisegam, da bom vestno, v vsej lojalnosti in diskreciji izvajal funkcije, ki mi bodo zaupane kot mednarodnemu civilnemu uslužbencu ZN, da bom opravljal te funkcije in uravnaval moje delovanje izključno z ozirom na interes ZN ter se ne bom obračal oz. sprejemal navodil v zvezi z izvajanjem mojih dolžnosti s strani nobene vlade oz. vira, ki je zunanji Organizaciji. Prav tako svečano izjavljam in prisegam, da bom spoštoval obveze, ki mi jih nalagajo pravilniki in pravila osebja (prevod M.K.)« (United Nations 2005a: 1)

<sup>54</sup> Schwebel (1994: 278, 279) v zagovarjanju te interpretacije (poleg sklicevanja na Ustanovno listino) poudarja, da so bile »izključno mednarodne odgovornosti« namen snovalcev Listine, ter da konflikta ni, če mednarodno lojalnost razumemo kot prepričanje, da se interesom države služi najbolje s promocijo varnosti in blaginje povsod. Interpretacijo pa po njegovem mnenju potrjuje tudi svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča o *Povračilu za škodo nastalo pri služenju v ZN* z dne 11. april 1949 (ICJ 1949). Tudi predpis 1.1/a Staff Regulations se zdi jasen: »Člani osebja so mednarodni civilni uslužbenci.

Organizaciji vpeljuje načelo *hierarhije* (odgovarjanje nadrejenim) kot tudi *neosebnosti* (sledenje pravilom in proceduram), medtem ko *kontinuiteto* zagotavljajo mehanizmi za spodbujanje lojalnosti – trajna narava zaposlitve. Schermers in Blokker (1995: 346) poudarjata, da je sposoben in neodvisen sekretariat najlažje zagotovljen, če je znaten delež osebja imenovan na trajni osnovi – Bennett in Oliver (2002: 418) navajata delež dveh tretjin. Trajna zaposlitev omogoča polno predanost delu, socialno varnost, karijerne možnosti ter specifično za OZN »nepretrgano, medslužbeno urjenje in razvoj trajnih praktičnih izkušenj. Ostali pristopi bi vodili v izgubo in neučinkovitost« (Jackson v Schermers in Blokker 1995: 346). Organizacija sicer zaposluje tudi začasno – zaradi narave nalog (tehnično osebje rekrutirano za delo na terenu ter osebje na začasnem delu v misijah, glej 6. člen Konvencije o privilegijih in imunitetah ZN (United Nations 1946a)), političnih (predvsem komunistične države so preferirale kratkotrajne mandate uslužbencev s ciljem zmanjšati neodvisnost osebja) oz. kadrovskih motivov (pomanjkanje kvalificiranih uslužbencev države 'pošiljateljice').

Neodvisnost mednarodnih civilnih uslužbencev je v tesni povezavi z njihovo lojalnostjo Organizaciji, podlaga zanjo pa sta 100. in 101. člen Ustanovne listine OZN.<sup>55</sup> Poleg upoštevanja zgolj notranje avtoritete s strani osebja so države recipročno zavezane spoštovati izključno mednarodni značaj dolžnosti Generalnega sekretarja in osebja ter ne poskušati vplivati nanje pri izpolnjevanju njihovih dolžnosti,<sup>56</sup> Generalni sekretar pa ima izključno pravico imenovanja osebja.<sup>57</sup> Princip neodvisnosti zagotavljajo posebne pravice in imunitete, ki jih uslužbenci Organizacije potrebujejo za opravljanje nalog.<sup>58</sup> Neodvisnost osebja je (z izjemo najvišjih uradnikov) tako funkcionalna, kar pomeni, da jo »uživa zgolj ob opravljanju uradnih funkcij« (Tarassenko in Zacklin 1990: III.1/13). Eden najpomembnejših elementov izključno mednarodnega karakterja osebja ZN<sup>59</sup> je izvzetost iz sodnega

---

Njihove odgovornosti kot mednarodni civilni uslužbenci niso nacionalne temveč izključno mednarodne.« (United Nations 2005a: 1)

<sup>55</sup> Tarassenko in Zacklin (1990: III.1/13) ugotavljata, da je neodvisnost mednarodnih civilnih uslužbencev tako postala kodificirana norma mednarodnega prava.

<sup>56</sup> 2. odstavek 100. člena Ustanovne listine OZN ter 3. in 6. člen Konvencije o privilegijih in imunitetah ZN (KPIZN).

<sup>57</sup> 1. odstavek 101. člena Ustanovne listine OZN in 5. člen KPIZN. Tukaj je potrebno poudariti, da je Generalni sekretar sicer res omejen z informacijami, ki mu jih o integriteti in kompetencah posameznikov posredujejo država, a končna odločitev je na njegovi strani (Dag Hammarskjöld v Bennett in Oliver 2002: 420).

<sup>58</sup> Podlaga je 105. člen Ustanovne listine, konvencije (KPIZN – Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN (United Nations 1946a; UN Treaty Collection 2000a), ki je stopila v veljavo 17. 9. 1946 in ima 141 pogodbenih pristopnic; ter Konvencija o privilegiji in imunitetah specializiranih agencij (United Nations 1947; UN Treaty Collection 2000b), ki je stopila v veljavo 2. 12. 1948 in ima 106 pogodbenih pristopnic), Staff Regulations in Staff Rules, resolucije Generalne skupščine, Headquarters Agreement in ostali pravni dokumenti. Več o imunitetah in privilegijih v OZN v Bertoncelj (1987: 12-17).

<sup>59</sup> Z resolucijo 7. decembra 1946 (United Nations 1946b: 189) je Generalna skupščina na podlagi Konvencije o privilegijih in imunitetah Združenih narodov z dne 13. februarja 1946 podelila imuniteto »vsem članom osebja ZN, z izjemo tistih, ki so

postopka glede na izrečene in zapisane besede in vsa dejanja izvajana v času uradne funkcije (Tarassenko in Zacklin 1990: III.1/). Neodvisnost mednarodne organizacije je ideal, ki pogosto trpi – v kolikšni meri, je odvisno od organizacije. »Združeni narodi so najbolj politična organizacija in politični pritiski so močnejše občuteni kot drugje,« spoznava Ali (1990: I.1/19), kar podpre Beigbeder (2000: 197) z ugotovitvijo, da je Sekretariat ZN administracija politične organizacije, pogojena s konflikti, kot so hladna vojna oz. odnosi med razvitimi državami in državami v razvoju.<sup>60</sup> Sicer ne gre kriviti zgolj nacionalnih pritiskov v različnih formah (finančni pritiski, nepriznavanje načela neodvisnosti v praksi, naraščajoče članstvo), a zdi se, da ti predstavljajo največjo oviro za uresničevanje ideala. In čeprav neizpolnjen, ideal ostaja. »Velika večina mednarodnih uradnikov sledi vzpostavljenim visokim standardom, in sicer samoumevno« (Ali 1990: I.1/5), kar mednarodno birokracijo zaznamuje kot *neosebno* (ki sledi pravilom in odpravlja neželene politične učinke). Pripisuje pa ji tudi *moralno avtoriteto*, kajti mednarodni civilni uslužbenci so tisti v mednarodni organizaciji, ki jih vodi princip neodvisnosti v nasprotju z delegati držav članic.

Tretji temeljni princip delovanja mednarodnih civilnih uslužbencev je mednarodni karakter Sekretariata Organizacije, pri čemer je potrebno biti pazljiv, da pojmovanje ni omejeno zgolj na večnacionalno sestavo. Ustanovna listina (3. odstavek 101. člena) sicer določa potrebo po izbiri osebja na »kolikor mogoči široki geografski podlagi«, kar je v praksi upoštevano do tiste mere, kot to dopušča ponudba kvalificiranega osebja. A princip geografske distribucije je podrejen potrebi, ki jo določa isti člen Ustanovne listine, in sicer »da se zagotovi najvišja stopnja delovne sposobnosti, strokovnosti in poštenosti«. Po Hammarskjöldu (United Nations 1961: 6) pojmovanje mednarodnega karakterja Sekretariata »ni povezano z njegovo kompozicijo, temveč z duhom, v katerem deluje, in ločitvijo od vplivov zunanosti«. Podobno tudi Winchmore (1965: 626) trdi, da mora Sekretariat »ostati mednaroden v smislu, kot je mednarodna znanost – ne zaradi razpršenosti znanstvenikov med nacionalnostmi temveč zaradi obveze principu univerzalne veljavnosti.« Pogoji za zasedanje funkcij mednarodnih civilnih uslužbencev tako temeljijo na usposobljenosti, določeni stopnji izobrazbe, lingvističnih sposobnostih ter praktičnih izkušnjah, ki so še posebej pomembne za soočanje s problemi na terenu (Schermers in Blokker 1995: 335). Ti pogoji konstituirajo dodatni vir avtoritete mednarodnih

---

rekrutirani lokalno na podlagi urnih postavk«, pri čemer pa do kršitev principa neodvisnosti delovanja Organizacije s strani držav članic prihaja predvsem pri lokalno rekrutiranemu osebju (Tarassenko in Zacklin 1990: III.1/8-19).

<sup>60</sup> Najpogosteje izpostavljeni primeri pritiska s strani držav članic so npr. pritisk ZDA v 1950ih (podrobno o tem Schwebel (1994: 260-292)), oz. ohranjanje nadzora nad rekrutiranimi državljani Sovjetske zveze s strani le-te vse do konca Hladne vojne (Beigbeder 2000: 202).

civilnih uslužbencev – *strokovnost*. Le-to to ti uslužbenci utelešajo oz. imajo do strokovnega znanja dostop neposredno ali posredno preko specializiranih agencij. Članice Organizacije zahtevajo uravnoteženost rekrutiranja in predvsem nočejo biti premalo zastopane na višjih funkcijah, kar je lahko protiutež stremljenju po strokovnih kadrih, a tudi prednost. Bennett in Oliver (2002: 417) omenjata, da lahko variacija nacionalnih ozadij, kultur in izkušenj osebja obogatijo prispevek Sekretariata k delu Organizacije. Ne glede na to, da mednarodna sestava oz. strokovnost Sekretariata ne zadostita pričakovanjem vseh, pa delno doseganje vzpostavljenih standardov krepi legitimnost strokovne in neodvisne mednarodne avtoritete in posledično avtonomijo institucije mednarodnih civilnih uslužbencev.

#### **1.4.2. Sekretariat OZN in Generalni sekretar**

V primerjavi z ostalimi glavnimi organi OZN, ki jih vzpostavlja Ustanovna listina, je bilo Sekretariatu ob ustanavljanju Organizacije namenjene manj pozornosti ter pravnih smernic in navodil za delovanje. A kljub temu njegova vloga še zdaleč ni zanemarljiva ali neopažena. Ker zahteva približno 80 odstotkov porabe rednega proračuna Organizacije ter je ključnega pomena za uspeh oz. neuspeh pri izpolnjevanju ciljev OZN, je središče tako za kritiko in hvalo s strani držav članic in mednarodnega javnega mnenja (Lindemann in Hesse-Kreindler 1995:1134).

»Sekretariat OZN je sestavljen iz Generalnega sekretarja<sup>61</sup> in takega osebja, ki ga Organizacija potrebuje«,<sup>62</sup> kar nakazuje, da gre v razmerju Sekretariat-Generalni sekretar za inherentno povezane pojme. Sekretariat je enotna institucija, razdeljena po funkcionalnih principih, katere osebje je sicer podrejeno avtoriteti Generalnega sekretarja in odgovorno njemu v izvajanju svojih funkcij,<sup>63</sup> a kot nakazano zgoraj tudi temeljnim principom mednarodne civilne službe. Sicer isto velja za Generalnega sekretarja, a njegov poseben položaj (kot najvišja avtoriteta z izključnimi institucionalno podeljenimi pravicami) odstopa od temeljnih principov mednarodne civilne službe.

Temeljni atributi pripisani konceptu mednarodnih civilnih uslužbencev v OZN (lojalnost, neodvisnost, mednarodni karakter) se prekrivajo z izvori racionalno-legalne, strokovne in moralne avtoritete

---

<sup>61</sup> OZN je do 2005 imela 7 Generalnih sekretarjev: Trygve Lie (Norveška, 1946-1953), Dag Hammarskjöld (Švedska, 1953-1961), U Thant (Myanmar, 1961-1971), Kurt Waldheim (Avstrija, 1972-1981), Javier Pérez de Cuéllar (Peru, 1982-1991), Boutros Boutros-Ghali (Egipt 1992-1996), Kofi Annan (Gana, od 1997 dalje).

<sup>62</sup> 97. člen Ustanovne listine OZN.

<sup>63</sup> Predpis 1.2/c Staff Regulations (United Nations 2005a: 2), tudi Winchmore (1965: 622).

birokracij. Vendar osebje ne deluje samoiniciativno, temveč v sklopu institucije, na katero so delegirane nekatere naloge. Del teh kot svoje funkcije opravlja Sekretariat, sicer eden glavnih organov Organizacije, ki tako poseduje *delegirano* avtoriteto. Sekretariat je glavni administrativni organ Organizacije in tako odgovoren za zagotavljanje storitev ter pripomočkov (dokumentacije, prevodov) za nemoteno delovanje organov Organizacije (Schermers in Blokker 1995: 304). Učinkovito upravljanje zahteva primerno upravno strukturo, ki pomembno zaznamuje delovanje glavnih organov in nekaterih specializiranih agencij Organizacije<sup>64</sup> ter koordinacijo delovanja podenot<sup>65</sup> ali držav članic. Trajnost Sekretariata oskrbi Organizacijo z nepogrešljivim institucionalnim spominom (Beigbender 2000: 196). Sekretariat posreduje različne tipe informacij (Schermers in Blokker 1995: 306-7): (1) zunanjemu svetu posreduje informacije o Organizaciji, kar oblikuje javno podobo organizacije, ter (2) informacije s področij, na katerih Organizacija deluje,<sup>66</sup> (3) informacije članom ostalih organov, ki pogosto niso seznanjeni z obravnavano tematiko, v obliki poročil, podatkov.<sup>67</sup> Sekretariat nadalje registrira dogajanje v Organizaciji, neposredno ali v obliki pomoči poročevalcem, ter pripravlja poročila na čelu z letnim poročilom Generalnega sekretarja o delu Organizacije. Pomembno vlogo ima Sekretariat v funkciji pripravljavca in izvajalca proračuna (Klabbers 2002: 130), kar do določene mere dopušča fleksibilnost v prerazporeditvi sicer omejenih sredstev.<sup>68</sup> Nadalje osebje Sekretariata opravlja funkcijo zastopnika Organizacije – Generalni sekretar lahko v imenu Organizacije izraža mednarodne zahteve napram državam,<sup>69</sup> sklepa pogodbe z državami ter drugimi mednarodnimi organizacijami in imenuje osebje v misijah, ki predstavlja Organizacijo. Potrebno pa je omeniti še dobre usluge (ki jih lahko izvaja Generalni sekretar ali pooblaščen osebje) in depozitarno funkcijo Sekretariata. Delegiranje pristojnosti mednarodnim organizacijam je težavno zaradi določanja meje oz. obsega pristojnosti. Sekretariat OZN ni izjema. Schermers in Blokker (1995: 317) navajata ugotovitve

---

<sup>64</sup> Velikost Sekretariata, raznoliko kulturno ozadje in jezikovne sposobnosti, obseg nalog, proračunske omejitve, podrejanje standardom nevtralnosti in razkropitev osebja po celotni Zemeljski obli otežuje upravljanje pogosto prestrukturiranega Sekretariata (Bennett in Oliver 2002: 422).

<sup>65</sup> V sistemu ZN je veliko komisij, ki jim služi Sekretariat s pomočjo koordinacije. Na delo Organizacija lahko pomembno vpliva »z odločitvijo, kateri organ bo spodbudil ali odvrnil od opravi določeno nalogo« (Schermers in Blokker 1995: 309).

<sup>66</sup> V tem primeru gre ponavadi za strokovne informacije, ki so v pomoč državam in ostalim akterjem. Schachter (Schermers in Blokker 1995: 307) pa kot primer navaja tudi veliko težo, ki jo imajo mnenja pravnega oddelka Sekretariata OZN pri razvoju mednarodnega prava.

<sup>67</sup> Battachary (1976: 82), sicer sklicujoča se na sekretariat UNCTAD nakazuje, da tovrstne informacije vplivajo na stališča delegatov oz. da delegatom lahko hitro postanejo njihova pomoč.

<sup>68</sup> Oddelki Sekretariata pripravijo predloge, na podlagi katerih Generalni sekretar pripravi osnutek. Ta je podan v pregled svetovalnemu organu Sekretariata (*Programme Planning and Budgeting Board*), nato Svetovalnemu odboru za administrativna in proračunska vprašanja (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ*), Petemu odboru Skupščine ter v sprejetje (oz. zavrnitev) Generalni skupščini z dve-tretjinsko večino (Klabbers 2002: 129).

<sup>69</sup> Na podlagi mnenja Meddržavnega sodišča je za to Generalnega sekretarja pooblastila Generalna skupščina ZN (Tammes v Schermers in Blokker 1995: 310).

Jacksonove študije, da imajo sekretariati v sistemu OZN tendenco postati centri moči, pri čemer je zelo težko zreducirati njihov vpliv in kompetence. Upravljanje Sekretariata je zato podrejeno pravilom, ki jih formulira in nadzoruje vrsta notranjih in zunanjih teles.<sup>70</sup> A njihova moč je do neke mere dobrodošla, saj predstavljajo ravnotežje nacionalnim interesom.

Sekretariat OZN ima tako potencial za posedovanje avtoritete, ki v veliki meri izhaja iz položaja mednarodnih civilnih uslužbencev. A posebno vlogo med njimi ima Generalni sekretar, ki je sicer del Sekretariata, vendar ima zaradi legalno-institucionalnih določil poseben status napram ostalemu osebju,<sup>71</sup> poleg tega pa je njegovo delovanje v precejšnji meri determinirano z njegovimi vodstvenimi in osebnostnimi lastnosti.<sup>72</sup> Njegov položaj na stičišču političnega in administrativnega dela Organizacije mu daje možnost iniciative in vodstva na obeh področjih (Bennett in Oliver 2002: 426), a je omejen z tendenčnim iskanjem in ohranjanjem nevtralne pozicije. Kot glavni administrator, sicer z omejenimi pooblastili,<sup>73</sup> je odgovoren za učinkovito upravljanje Organizacije, kar pomeni, da mora najti primerno ravnotežje med delegiranjem svoje avtoritete in sredobežnimi tendencami Sekretariata.<sup>74</sup> Pregled nad delovanjem in jasna slika možnosti delovanja sta pomembna elementa usklajenega Sekretariata, pri čemer je pomemben ideološki faktor. »Osebjem je nagnjeno k podpori maksimalistične filozofije Generalnega sekretarja, kajti širitev izvršne moči občutijo vsi člani Sekretariata« (Bennett in Oliver 2002: 426), kar pomeni, da Generalni sekretar mora ohranjati podobo vodje osebja, podobo idealnega mednarodnega civilnega uslužbenca. Recipročno si je nemogoče zamisliti njegovo delovanje

---

<sup>70</sup> Veliko odločitev je odvisnih od Generalne skupščine in številnih vmesnih odborov: Komisija mednarodne civilne službe (*International Civil Service Commission – ICSC*, 1974), sicer podrejena GS, je odgovorna za zadeve v zvezi s službovanjem v skupnem sistemu OZN (osebje, plače); vzpostavljen je koordinacijski mehanizem v sistemu OZN za programske in administrativne zadeve – Administrativni odbor za koordinacijo (*Administrative Committee on Coordination – ACC*), ki ga podpira Posvetovalni odbor za administrativna vprašanja (*Consultative Committee on Administrative Questions – CCAQ*); račune in upravljanje preverjajo notranji in zunanji kontrolorji – Urad notranjih nadzornih storitev (*Office of Internal Oversight Services – OIOS*, 1995) in Odbor revizorjev ZN (*UN Board of Auditors*), ki letno poročata GS; poročila o delovanju Sekretariata pripravlja tudi med-agencijska Skupna inšpekcijska enota (*Joint Inspection Unit – JIU*); spori med osebjem in organizacijo so obravnavani pred posvetovalnim Odborom za pritožbe (*Joint Appeals Board*) oz. se razrešujejo pred Administrativnim tribunalom ZN (*UN Administrative Tribunal*) (Beigbeder 2000: 204).

<sup>71</sup> Izhajajoč iz Ustanovne listine OZN je Generalni sekretar najvišji upravni in edini neposredno izvoljeni uslužbenec Organizacije (97. člen), s pravico do obveščanja Varnostnega sveta (99. člen) in Generalne skupščine (12. člen), imenovanja osebja (1. odstavek 101. člena) in dolžnostjo priprave letnega poročila Generalni skupščini.

<sup>72</sup> Dag Hammarskjöld je najpogosteje izpostavljen kot tisti, ki je najbolj zaznamoval institucijo Generalnega sekretarja in o kom je zapisanih veliko dobrih besed: »Združeval je bistroumnost, domiselnost, obzirnost, preudarnost in precejšnjo inteligentnost z priročnimi političnimi veččinami« (Armstrong 2004: 50).

<sup>73</sup> Omejen je s splošnimi pravili sistema, natančno predhodno preiskavo in avtorizacijo ter *post facto* pregledom, evaluacijo in kritiko s strani medvladnih teles in ostalih skupin (Beigbeder 2000: 204).

<sup>74</sup> Za potrebe učinkovitega upravljanja Organizacije je potrebna ustanovitev podenot, ki oblikujejo lastne primarne cilje, osebje teh oddelkov pa se z njimi še posebej. To otežuje fleksibilne politik in programov, in omeji generalnega sekretarja pri iskanju alternativ (Cox 1969: 217-118; Bennett in Oliver 2002: 426).

na socio-ekonomskem<sup>75</sup> ali političnem področju. Slednje je verjetno najmanj naklonjeno poenostavitvam, v veliki meri odvisno od okoliščin, a tudi pokazatelj 'osebnega sloga' posameznega Generalnega sekretarja. Generalni sekretar nedvomno zaznamuje delovanje Sekretariata, ima vpliv na njegovo vlogo v Organizaciji kot tudi na vlogo Organizacije v mednarodnih odnosih. Poleg upravno-političnih sposobnosti je izrednega pomena njegova karizma. Kot najvišji predstavnik Organizacije leto poseblja, promovira njene cilje in delovanje in sooblikuje njeno podobo. Kot najvidnejši mednarodni civilni uslužbenec je pomembna moralna avtoriteta, katere podobo krepi tudi Sekretariat kot institucija domnevno nepristranskih uslužbencev, ki delujejo v skladu z višjimi cilji Organizacije. Takšna javna podoba daje Organizaciji večjo moč, kot pa so jo prvotno predvidevale države ustanoviteljice. Zato so pogosti primeri, ko je posamezna država članica (ali več) mnenja, da Organizacija oz. Generalni sekretar<sup>76</sup> presega svoje pristojnosti. Ali kot formulirata Schermers in Blokker (1995: 314): »Večja kot je moč sekretariata, večje je tveganje konflikta z vladami držav članic.«

V tem delu sem pozornost posvetil konceptu mednarodnih civilnih uslužbencev v OZN ter koncept umestil v razmerje s Sekretariatom in Generalnim sekretarjem Organizacije. Argumentacija je bila osredotočena na prekrivajočo se naravo koncepta mednarodnih civilnih uslužbencev (kot neodvisnih, nepristranskih in mednarodnih akterjev) in birokracije, katere moč temelji na racionalno-legalni, moralni, delegirani in strokovni avtoriteti. Osebjem Sekretariata OZN je lahko na podlagi predstavljene argumentacije pojmovano kot potencialni avtonomen in vpliven akter v procesih znotraj organizacije, med drugim tudi v procesu reforme OZN.

## 1.5. Organizacijske spremembe

Za razlago organizacijskih sprememb v mednarodnih organizacijah so v tem delu v pomoč sociološke teorije organizacijskih sprememb (predvsem teorija organizacijskega učenja), ki ponujajo dodatno<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Kot predsedujoči je bil koordinator Administrativnega odbora za koordinacijo (ACC), sedaj Sveta izvršnih direktorjev za koordinacijo (*Chief Executives Board for Coordination* – CEB).

<sup>76</sup> Na primer Trygve Lie in Dah Hammarskjöld sta bila pogosto deležna takšnih kritik. (Armstrong 2005: 49-50)

<sup>77</sup> Čeprav tradicionalne teorije mednarodnih odnosov svojih ugotovitev teoretično niso utemeljevale s sociološkimi teorijami organizacijske spremembe (Barnett in Finnemore 2004: 41), pa so predpostavke posameznih pristopov (institucionalnega,

orodje za vpogled v notranjo dinamiko organizacij. Precej pozornosti je bilo do sedaj namenjene argumentaciji o moči in avtonomiji mednarodnih organizacij, in sicer iz dveh razlogov. Prvič, teoretična argumentacija ponuja podlago za razmišljanje o mednarodnih organizacijah kot akterjih z vplivom v mednarodnih odnosih, kar posledično pomeni relevantnost proučevanja organizacijskih sprememb kot pomembne notranje dinamike mednarodnih organizacij. Drugič, ker organizacija lahko deluje avtonomno in izvaja določeno moč, sledi, da ima kot akter potencialno relevantno vlogo pri notranji transformaciji oz. vpliv nanjo. V nasprotju z zgornjima dognanjema in v skladu z marginalnim odnosom do mednarodnih organizacij tradicionalne teorije mednarodnih odnosov ne ponujajo inovativnih razlag mednarodnih organizacijskih sprememb oz. tematiki sploh ne posvečajo posebne pozornosti. To je posledica implicitne predpostavke, da v mednarodnih organizacijah pride do sprememb ob zunanjih impulzih (s strani držav, sistemskih sprememb). Tovrstno razumevanje organizacijskih sprememb je sicer možno, a pomanjkljivo. Upošteva namreč samo zunanje (eksogene, okoljske) faktorje sprememb, organizacije so zgolj »prazne lupine« (Barnett in Finnemore, 1999: 704), ki »kanalizirajo zunanjo spodbudo (od držav, trgov ali svetovne kulture) v funkcionalno in primerno vedenje na neproblematičen način« (Barnett in Finnemore, 2004: 43). Mednarodne organizacije se sicer odzivajo na zunanje okolje, vendar jih je potrebno razumeti kot socialno okolje z lastnimi normami, vrednotami in vzorci – niso torej zaprt in samozadosten sistem, temveč lahko delujejo na način, ki ga zunanje okolje ne predvideva (Momani 2005: 144-146). Proces interpretacije pomena organizacijskih pravil in delovanja ter način razumevanja misije organizacije s strani osebja zaznamuje njen odziv na okolje (Barnett in Finnemore, 2004: 43). Organizacijske spremembe tako ne morejo biti zgolj preslikava sprememb v okolju. Za pogled v notranjo dinamiko organizacij in sprememb so v pomoč nekatere sociološke teorije organizacijskih sprememb.

*Institucionalni pristop* organizacijskim spremembam je relevanten v svojem izvornem naslanjanju na socialni konstruktivizem<sup>78</sup> ter poudarjanju birokracije (institucije) kot relativno fiksne kombinacije nekaterih norm in principov (oz. njihovega razumevanja). Institucionalizacija je proces, v katerem akterji ustvarjajo zunanjo realnost. Ta je posledično sprejeta za objektivno in ponotranjena, in sicer v procesih vzpostavitve vzorcev obnašanja in vzpostavitve deljenih socialnih pomenov pripetih temu obnašanju (Tolber in Zucker v Aldrich 1999: 48-49). Učinki teh procesov predstavljajo močno oviro

---

okoljskega, transakcijskih stroškov) del neorealizma, institucionalnega neoliberalizma, režimske teorije in njihovih razumevanj mednarodnih institucij.

<sup>78</sup> Temelji na tradiciji Bergerja in Luckmana (1988), ki se sicer nista imela za institucionalista.



organizacijskim spremembam, katerih izvor institucionalisti, paradoksalno, vidijo zunaj organizacije. Paradoks je, da konstrukcija institucij tako predvideva aktivno vlogo akterjev in dinamičen razvoj razumevanja realnosti, medtem ko nasprotno pojem institucije predpostavlja pasiven proces brez notranje dinamike (Czarniawaska v Aldrich 1999: 52), ki poudarja zgolj eksterne faktorje spremembe.

Tudi *interpretativni pristopi* poudarjajo socialno konstrukcijo organizacijske realnosti, vendar se osredotočajo na socialne akterje na mikro ravni in preučujejo simbole, kognicijo in obnašanje. Akterji ustvarjajo pomen v interakciji z ostalimi avtonomnimi akterji, v središču pa je njihov pogled (ne kot posameznika, temveč kot del neke socialne kategorije) na organizacijo, ki je omejen z družbenim in fizičnim okoljem. V primerjavi z ostalimi pristopi je organizacijska inercija manjša, kar zveča možnost organizacijskih sprememb. Te prihajajo od znotraj, viri pa so lahko diskontinuiteta in nestabilnost organizacij ter pogoji, v katerih akterji konstruirajo nove definicije situacij (Aldrich 1999: 53-55). Reprodukcijska organizacijske strukture je odvisna od neprestanih pogajanj o razumevanju le-te (Garfinkel v Aldrich 1999: 55, 56), objektivno razumevanje organizacije pa se lahko poruši, kar rezultira v spremembi. Dominantno razumevanje lahko izzovejo številni akterji, interesne skupine, koalicije, možen vzrok za spremembo je tudi dezintegracija zastarelih prepričanj (Aldrich 1999: 56). Pristop je dovzetnejši do notranjih vplivov kot izvora sprememb. Kaj mednarodna organizacija je, je tako odvisno tudi od razumevanja njenega osebja – birokracije. Ta ustvarja pomen v interakciji (notranji ter z ostalim svetom – državami, posamezniki na terenu, nevladnimi organizacijami) ter je omejena z okoljem oz. dojemanjem le-tega. Organizacijske spremembe so pogoste, saj se osebje pogosto sooča z novimi situacijami<sup>79</sup> oz. menja svojo sestavo. Razumevanje organizacije (ciljev, misije, vrednot, praks, informacij) je potrebno reproducirati (socializacija novih kadrov, treningi, obdelava informacij), kar je dinamičen proces, ki vodi v organizacijske spremembe (redefinicije pojmov, nalog, ukinjanje oddelkov, misij, agencij in ustanavljanje novih, redefinicija starih praks).

V primerjavi z zgornjima pristopoma *pristopi organizacijskega učenja* organizacijske spremembe obravnavajo evolutivno ter so osredotočeni na akumulacijo znanja in izkušenj v organizacijah (Aldrich 1999: 62), pri čemer učenje ni reakcija na izključno zunanje oz. notranje faktorje. Teorija razlikuje med dvema perspektivama, tehnično in socialno. *Tehnična perspektiva* pod organizacijskim učenjem pojmuje »učinkovito procesiranje, interpretacijo in odziv na informacije zunaj in znotraj organizacije«

---

<sup>79</sup> Izvajanje nalog v različnih (kulturnih, političnih, klimatskih) okoljih s spreminjajočimi se pogoji.

(Easterby-Smith in Araujo 1999: 3), entiteta pa se uči, »če skozi predelavo informacij spreminja potencialni obseg svojega delovanja /.../ ali če katera izmed njenih enot pridobi znanje, ki je spoznano kot potencialno koristno organizaciji« (Huber v Easterby-Smith in Araujo 1999: 3). »Pojavljajoči se proces učenja« (Glynn v Aldrich 1999: 62) nima inherentnega zagotovila za uspeh. Organizacija je skupek soodvisnih akterjev z deljenimi vzorci kognicije in prepričanj, ki so komunicirani in institucionalizirani (Argyris in Schön v Aldrich 1999: 59). Organizacijsko učenje (kot zaznava in popravek napak) se dogaja na dveh nivojih<sup>80</sup> – (1) ob neproblematičnem zaznavanju in učenju napak in (2) ob zaznavanju napak, katerih odprava narekuje korenitejše organizacijske spremembe (Argyris v Edmondson in Moingeon 1999: 160). Glavna ovira za učenje na prvem in posledično drugem nivoju so procesi sklepanja (*reasoning processes*) ob izmenjavi informacij med posamezniki v organizacijah, posledica katerih so organizacijske napake, ki jih zaradi subjektivne predstave svojega obnašanja posamezniki ne zaznavajo, odpravljene pa so lahko na primer skozi spremembo strategij, modifikacijo vrednot oz. zamenjavo osebja (Argyris v Edmondson in Moingeon 1999: 160, 161).

*Socialna perspektiva* organizacijskega učenja je osredotočena na načine, kako ljudje osmišljajo izkušnje v organizacijah izhajajoče iz določenih virov. Organizacijsko učenje je tako »nekaj, kar nastane iz socialnih interakcij, ponavadi v naravnem delovnem okolju«. To vključuje skupen proces osmišljanja podatkov,<sup>81</sup> opazovanje, tekmovanje oz. socializacijo v prakso (Blacker in Lave v Easterby-Smith in Araujo 1999: 4, 5), perspektiva pa vključuje tri ključne podpristope. Ideja *učenja kot socialne konstrukcije* (Brown in Duguid v Easterby-Smith in Araujo 1999: 5) nadgradi zgoraj omenjeno tehnično perspektivo – podatki sami imajo malo pomena, dokler jim ta ni določen; večina odločilnega organizacijskega znanja ni shranjenega v pisni obliki oz. spominu temveč »v skupnosti kot celoti« (Easterby-Smith in Araujo 1999: 5), kjer učenje poteka skozi integracijo novih posameznikov, adaptacije novih vzorcev obnašanja in praks. Organizacijsko znanje je dinamično in neprestano rekonstruirano.<sup>82</sup> Ideja *organizacijskega učenja kot političnega procesa*<sup>83</sup> upošteva dejstvo, da so

---

<sup>80</sup> Argyris uporablja izraza *single-loop learning* in *double-loop learning* (Edmondson in Moingeon 1999: 160). Wendtova (1999) aplikacija zank (*loop*) na razmerju agent-struktura je bolj zapletena: Preprosto učenje (mikro-strukturne spremembe skozi namenske ali nenamenske učinke sprememb) lahko vpliva na prihodnje delovanje skozi spremembo za akcijo uporabljenih prepričanj (Guzzini in Leander 2001: 327); nadalje kavzalni učinki mikro-strukture na formiranje identitete/interesov omogočajo micro-loop kavzalne sodoločenosti; in makro-loop vzajemne vzpostavitve, ki vključuje kompleksno učenje skozi konstitutivne učinke kulturnih struktur na identitete agenta (Guzzini in Leander 2001: 328).

<sup>81</sup> V primeru finančnih podatkov je npr. skoraj vedno prisotna debata, ali so ti dobri ali slabi oz. kakšen odziv je potreben (Easterby-Smith in Araujo 1999: 5).

<sup>82</sup> »Organizacije skozi aktivnost upravljavcev sestavljajo svojo identiteto skozi transformacijo sprememb, minulih izbir, bivših poizkusov, iznajdb itd., v racionalne skupke znanja. Na ta način simbolično oblikujejo organizacijo, transformirajo

politični odnosi, sicer v organizaciji posledica specifičnih vertikalnih in horizontalnih interesov (oddelkov, projektnih skupin, posameznikov), del vsakega družbenega procesa, torej tudi organizacijskega učenja (Coopey v Easterby-Smith in Araujo 1999: 5, 6). Ideja *organizacijskega učenja kot kulturnega artefakta* pa je tesno povezana s pojmom organizacijske kulture kot atributa organizacije oz. skupin znotraj. Učenje se dogaja v interakciji med ljudmi, se manifestira v načinih obnašanja med delom, prenosa veščin, kot tudi odklonskega delovanja (Lave in Wenger; Vaughan v Easterby-Smith in Araujo 1999: 6-7). Posebne implikacije ima tudi dejstvo, da se učenje lahko razlikuje ob soočenju različnih kultur.

Organizacijsko učenje je proces, ki omogoča evolutivno razumevanje organizacije (Finger in Bürgin Brand 1999: 136), še posebej v kombinaciji z zastavljenim idealom učeče organizacije (*learning organization*), h kateremu naj bi organizacija težila v želji po odzivanju na zahteve področij delovanja in cilje. To razumevanje vsebuje predpostavko, da organizacija dejansko stremi po optimalni odzivnosti in izpolnjevanju ciljev. Organizacijsko učenje in transformacija organizacij javnega sektorja, ki stremi k omenjenemu cilju, mora posebej upoštevati procesno dimenzijo (dolgoročnost organizacijskih sprememb in temeljitost organizacijske transformacije), organizacijsko dimenzijo sprememb (struktura, kultura, vodstvo) in politično okolje ter njegove vplive (Finger in Bürgin Brand 1999: 140). Finger in Bürgin Brand (1999: 148) identificirata naslednje aktivnosti učenja: izobraževalne in trening aktivnosti, aktivna uporaba virov učenja znotraj<sup>84</sup> in zunaj<sup>85</sup> organizacije, ustvarjanje učenju spodbudnega okolja.<sup>86</sup> Indikatorji organizacijske razvojne zmožnosti učenja (Finger in Bürgin Brand 1999: 150, 151) pa so *individualna*<sup>87</sup> in *kolektivna zmožnost učenja*,<sup>88</sup> *strukturna*<sup>89</sup> ter *kulturna zmožnost učenja*,<sup>90</sup>

---

znanje v mrežo poskusnih omejitev, ki jih člani dojemajo kot objektivne aspekte organizacije« (Nicolini in Meznar 1995: 740, 741).

<sup>83</sup> Tega se dotakne tudi zgoraj omenjeni tehnični pristop vendar zgolj v luči »problema, ki ga je potrebno v preiti in izničiti z učenjem v praksi« (Argyris in Senge v Easterby-Smith in Araujo 1999: 5).

<sup>84</sup> Rotacija dela, cirkulacija informacij, odprt dostop do podatkov, revizija, samousmerjene delovne skupine, mentorstvo, seminarji najboljših praks, standardi, sistemi (Finger in Bürgin Brand 1999: 148).

<sup>85</sup> Odzivi, analiza pritožb, raziskava okolja, sodelovanje, združevanje (Finger in Bürgin Brand 1999: 148).

<sup>86</sup> Prostor za učenje, kolektivne nagrade, promocija kolektivnega učenja, participacija, objektivno upravljanje (Finger in Bürgin Brand 1999: 148).

<sup>87</sup> Spodbujanje sistematičnega, kritičnega in empatičnega razmišljanja (Finger in Bürgin Brand 1999: 150).

<sup>88</sup> Teženje k uspešni interakciji med posamezniki, ustvarjanju skupinskega duha, multifunkcionalnosti, dialoga, upravljanja konflikta (Finger in Bürgin Brand 1999: 150).

<sup>89</sup> Spodbujanje strukturnih karakteristik, ki težijo k individualnemu in kolektivnemu učenju: decentralizacija struktur, oslavljenje hierarhij, komunikacija med manjšimi enotami, integracija centralnih funkcij (Finger in Bürgin Brand 1999: 150).

<sup>90</sup> Organizacijske norme in kulture lahko zavirajo ali spodbujajo učenje. Spodbudne so npr. kultura dialoga, komunikacije, odprtosti transparentnosti in zaupanja (Dixon; Probst in Büchel v Finger in Bürgin Brand 1999: 151).

*organizacijska zmožnost učenja, ki rezultira iz organizacije dela,*<sup>91</sup> *ter zmožnost vodstva za učenje in promocije učenja.*<sup>92</sup>

Cilj ustvariti optimalno odzivno organizacijo pa je le eden izmed ciljev organizacije, ki jih le-ta zasleduje pri svojem delovanju, in ne nujno prioriteten. To je še posebej značilno za mednarodno organizacijo, ki je stičišče mnogih političnih interesov in z omejenimi zagotovili aktivne podpore potrebnim adaptacijam. A sociološke teorije organizacijskih sprememb (posebej pristopi organizacijskega učenja) ponujajo teoretično podlago za razumevanje sprememb znotraj mednarodnih organizacij. Ponujajo tudi verodostojne argumente v prid vpliva mednarodne organizacije (njene osebja in vodstva) na notranje organizacijske spremembe, pri čemer je ta vpliv raznolik pri različnih področjih delovanja. Osebje mednarodnih organizacij ima namreč monopol nad nekaterimi področji svojega delovanja – predvsem v smislu informacij, znanja in praks, ki jih posedujejo in ki temeljijo na izkušnjah iz preteklosti. Primer so dolgoletne izkušnje Visokega komisarja za begunce, ki so temelj sedanjim praksam in razumevanju problematike beguncev ali razvoj *peacekeepinga* in mirovnih operacij, ki je inherentno povezan z izkušnjami osebja OZN.<sup>93</sup>

Navedeni sociološki pristopi organizacijskih sprememb v večini temeljijo na raziskovalnem delu organizacij na nacionalni ali lokalni ravni. Pogosta je domneva, da mednarodnih vladnih organizacij ni mogoče enačiti z ostalimi organizacijami, saj imajo svojevrstno dinamiko delovanja in posebnosti, ki v veliki meri izhajajo iz dojemanja mednarodne skupnosti kot skupnosti držav<sup>94</sup> na anarhični osnovi, v kateri dominirajo močnejše države. Vendar tovrstno razumevanje izhaja iz predpostavk, ki so, kot nakazano skozi pregled teoretičnih pristopov, lahko sporne in kontekstualno naravnane. Organizacijske spremembe so tako mogoče zato, ker je večina organizacij del sistema, kjer zunanji dejavniki<sup>95</sup> igrajo ključno vlogo. A odzivnost na zunanje spremembe je odvisna od organizacije do organizacije. Za

---

<sup>91</sup> Organizacija dela v prid spodbujanju učenja – projektne skupine, decentralizirana kontrola, poskušanje (Finger in Bürgin Brand 1999: 151).

<sup>92</sup> Vedenje vodstva, način upravljanja, nagrajevanja in kaznovanja, sposobnost mentorstva in prepričevanja, sprejemanje kritin in alternativ – ti faktorji so pomembno za kolektivno in individualno učenje (Finger in Bürgin Brand 1999: 151).

<sup>93</sup> Kot pravi Boutros-Ghali (United Nations 1994: 1), »svetovna Organizacija nadaljuje z lastnim učenjem, kako razreševati krize in blažiti trpljenje v novih in obupnih situacijah«.

<sup>94</sup> Podkrepljeno za načelom suverene enakosti držav v mednarodnem pravu.

<sup>95</sup> Momani (2005: 146) navaja stimulativne (strukturne spremembe v mednarodnem političnem oz. ekonomskem sistemu, krize, tekmovanje za jurisdikcijo med organizacijami, spremembe mednarodnih norm ter ključnih akterjev) in zaviralne (veto pravice nekaterih držav članic mednarodne skupnosti oz. mednarodnih organizacij, zavrnitev finančnih sredstev za implementacijo ter normativno-ideološki odpor zunaj organizacije) dejavnike.

popolno sliko pa je vendar potrebno vzeti v obzir tudi, da mednarodne organizacije sestavlja birokracija z naborom lastnih ideologij, norm in kulture, ki vplivajo na obnašanje in odzive na spremembe (Barnett in Finnemore 1999). Predstavljen pristop, ki temelji na videnju mednarodnih organizacij kot birokracij, upošteva posebnosti mednarodnih organizacij, vendar ponuja razlago s pomočjo predstavljenih teoretičnih orodij. Številne mednarodne organizacije<sup>96</sup> niso in ne morejo biti obravnavane univerzalno. A čeprav so »argumenti birokratske kulture o spremembah /.../ kontekstualni in organizacijsko specifični«, iz njih sledi dvoje. Prvič, organizacijske spremembe so institucionalno utirjene (*path dependent*), obstoječa pravila in kultura organizacije<sup>97</sup> močno oblikujejo odločitve o prihodnosti, izključujejo nekatere ter dajejo prednost drugim izidom. Drugič, birokracije se po naravi nagibajo k širjenju obsega svojih nalog in posledično se tudi mednarodne organizacije nagibajo k definiciji problemov in rešitev problemov v smeri, ki dajejo prednost širokemu delovanju teh organizacij<sup>98</sup> (Barnett in Finnemore 2004: 43).

## 1.6. Sinteza argumenta naloge

V tem delu naloge sem poskušal predstaviti teoretično podlago za razumevanje organizacijskih sprememb v mednarodnih organizacijah kot procesov, na katere ima poleg sprememb v okolju pomemben vpliv organizacija sama. Argumentacija je temeljila na videnju mednarodnih organizacij kot potencialno avtonomnih in vplivnih akterjev v mednarodnih odnosih, z lastno in nezanemarljivo notranjo dinamiko.

Razumevanje notranje dinamike in sprememb v mednarodnih organizacijah nima celostne podlage v tradicionalnih teorijah Mednarodnih odnosov (liberalizmu in realizmu) – mednarodnim organizacijam te pripisujejo precej pasivno in marginalno vlogo, v najboljšem primeru jih obravnavajo kot platforme za izboljševanje sodelovanja, a brez politično-konstitutivnega elementa. Organizacijske spremembe so

---

<sup>96</sup> Zveza mednarodnih združenj (*Union of International Associations – UIA*) za leto 2004 navaja 246 mednarodnih vladnih pogodbenih teles (UIA 2005: 2966).

<sup>97</sup> Kultura določa oz. vpliva na strukturo v procesih interakcije z usklajevalnimi mehanizmi, v formalni strukturi s stopnjo fuzije in segregacije komponent vlog in v procesih interakcije in formalni strukturi z instrumentalno in ekspresivno usmeritvijo nosilcev vlog (Mesner Andolšek 1995: 11).

<sup>98</sup> Naraščanje avtoritete in legitimnosti evropsko centriranih mednarodnih organizacij sicer v ožjem kontekstu varnosti s pomočjo organizacijskih teorij obravnava Ernst B. Haas (2000). Analogijo z nakazanim zgoraj omogoča predvsem teoriji hierarhičnega in kognitivnega gnezdenja (Haas 2000: 84).

posledično pogojevane z eksogenimi faktorji, moč in avtonomnost mednarodnih organizacij se zdita trivialni.

Pomanjkljivost omenjenih pristopov sem poskušal odpraviti oz. nadgraditi s pomočjo konstruktivizma, katerega razumevanje je bilo pragmatično, kar mi je omogočalo uporabo nekaterih dodatnih pojasnjevalnih faktorjev, sicer tujih tradicionalnima racionalističnima teorijama – socioloških teorij organizacijskih sprememb, organizacijskega učenja, koncepta birokracije. Po teoretičnem pregledu tradicionalnih teorij in predstavitvi pojmovanja konstruktivizma sem podal podlago za razumevanje mednarodne organizacije kot agenta – s cilji, sposobnostjo izbire, v interakciji z ostalimi agenti –, ki je seveda notranje strukturiran. Organizacija mednarodnih institucij namreč sledi birokratski strukturi, za katero je značilna centralnost pravil, ki so podlaga za avtoriteto organizacij in njihovo specifično obnašanje. Nato sem predstavil koncept mednarodnih civilnih uslužbencev, ga umestil v razmerje s Sekretariatom in Generalnim sekretarjem OZN in nakazal njegovo prekrivanje s konceptom birokracije, katere moč temelji na racionalno-legalni, moralni, delegirani in strokovni avtoriteti. Iz tega sem sklepal, da je osebje Sekretariata OZN lahko pojmovano kot potencialno avtonomen in vpliven akter v procesih znotraj organizacije, med drugim tudi v procesu reforme OZN, ki sem mu posvetil pozornost v nadaljevanju. Za pomoč pri razumevanju procesa sem se naslonil na nekatere sociološke teorije organizacijskih sprememb, ki lahko nudijo potencialno pojasnjevalno podlago za reformo v OZN, pri čemer sem največ pozornosti posvetil teorijam organizacijskega učenja. Te temeljijo na akumulaciji znanja in izkušenj v organizaciji, v kateri ima pomembno vlogo njeno vodstvo in osebje, usmerjena pa je k cilju – ustvariti optimalno odzivno organizacijo –, ki pa ni nujno prednost. To je značilno tudi za mednarodne organizacije, ki so stičišče mnogih političnih interesov in z omejenimi zagotovili aktivne podpore potrebnim adaptacijam.

Skozi analizo reform Sekretariata OZN v obdobju 1992-2004 bom poskušal argumentirati, da iniciator oz. spodbujevalec reform niso nujno izključno države kot dominantni akterji mednarodne skupnosti, temveč tudi organizacija sama. Ta se *odziva, adaptira in vpliva na spremembe v mednarodni skupnosti. V tem kontekstu je še posebej pomembna vloga Sekretariata ZN v procesu reforme Organizacije, in sicer skozi funkcijo filtra številnih predlogov oz. oblikovalca lastnih predlogov reforme oz. njihove implementacije.* Najprej bom podrobneje predstavil razumevanje organizacijskih sprememb (reform) v OZN s pomočjo klasifikacije in predstavitve glavnih problemov, nato pa še kratkega zgodovinskega

pregleda segmenta reforme (strukturnih in administrativno-upravnih reform Sekretariata OZN) do začetka obdobja obravnavanega v analitičnem delu naloge. Sledi natančnejši pregled obdobja 1992-2004, ki je analitično ločeno na obdobji dveh Generalnih sekretarjev (1992-1996 in 1997-2004) ter nato še diskusija, v kateri poskušam primerjalno umestiti izsledke iz analitičnega dela v širši kontekst.

## 2. ANALIZA ADMINISTRATIVNIH REFORM V SEKRETARIATU OZN 1992-2004

### 2.1. Reforma OZN

Ta del naloge se osredotoči na organizacijske spremembe v OZN in predstavi razumevanje koncepta reforme v organizaciji s pomočjo klasifikacije, kratkega zgodovinskega pregleda procesa reforme v OZN do obdobja obravnavanega v analitičnem delu naloge in izpostavitve glavnih problemov povezanih z njegovih razumevanjem. Izpostavljeno je področje reform, ki mu je namenjena osrednja pozornost tudi v analitičnem delu, in sicer administrativno-upravne reforme Sekretariata in njegova vloga v koordinaciji sistema OZN.

»Neprekinjeno prizadevanje za reformo, izboljšanje delovanja Združenih narodov, je integralen del življenja svetovnega telesa vse od zgodnjih dni« (Luck 2003: 1), skoraj nemogoče pa je zaobjeti vse procese, dogodke in aktivnosti, ki so bili oz. ki bi lahko bili označeni s pojmom *reforma* (Bertrand 1993: 423).<sup>99</sup> Poleg priporočil in poročil so bile diskusije o reformi pogosto strastne zaradi dejstva, »da se nanašajo na upe in pričakovanja ljudi v zvezi s pojmi, kot so življenje, varnost in blaginja« (Magariños in drugi 2001: 7). Izraz je tendenčno (zlo)uporabljan s strani nekaterih držav članic za spodbujanje njihovih lastnih preferenc in interesov,<sup>100</sup> še pogostejša (in velikokrat zavajajoča) pa je njegova javna uporaba v zvezi z reformo Organizacije kot nujnim in neodložljivim dejstvom, ki bo radikalno izboljšalo njeno delovanje.<sup>101</sup> Debata o reformi in popravljanju napak je naravna glede na dejstvo, da Organizacija nikoli ni zadostno izpolnila svojih funkcij (Bertrand 1997: 143). Luck (2003: 1, 2) za vztrajnost nagiba k reformi dodaja še naslednje razloge: javne institucije so odvisne kritike in ocene, reforma pa je znak institucionalne dinamike; kompleksne in decentralizirane institucije so nagnjene h kritiki, pri čemer je vidnost, simbolika in široka agenda OZN dodaten razlog; heterogenost članstva Organizacije povečuje možnost nezadovoljstva; svetovne spremembe narekujejo spremembe politik OZN kot tudi preferenc držav; nezadosten notranji odziv in implementacija reform s strani Organizacije.

---

<sup>99</sup> Pravzaprav je pojem prevzel toliko pomenov in bil uporabljen v toliko primerih in kontekstih, da ga je skoraj nemogoče definirati. Znotraj organizacije tudi ne obstajajo poskusi razvoja enotne definicije reforme, ki bi bila sprejemljiva za vsem državam članicam (Luck 2003: 5).

<sup>100</sup> Kar je za nekatere reformno, je za druge pogosto regresivno (Luck 2003: 4).

<sup>101</sup> Takšno pojmovanje vsebuje implicitno prepričanje, da je izvor vsega slabega oz. omejene učinkovitosti Organizacije nujno notranji (Lind v Magariños in drugi 2001: 6; Kennedy in Russett 1995: 57).



Vseprisotnost in pogosta nejasnost pojma *reforma OZN* narekuje njegovo opredelitev oz. klasifikacijo. Ožje in natančnejše dojetanje pojma (Luck 2003: 4) se nanaša na namensko modifikacijo strukture, kompozicije, postopkov sprejemanja odločitev, delovnih metod, financiranja ter upravljanja z osebjem Organizacije z namenom povečanja učinkovitosti in/ali uspešnejšega pospeševanja njenih ciljev in načel zapisanih v 1. členu Ustanovne listine. Pojmovanje ne ponudi odgovora na vprašanje, ali se reforma nanaša zgolj na organizacijsko dimenzijo sprememb (reorganizacijo obstoječih kapacitet Organizacije) ali tudi na vsebinsko dimenzijo sprememb v prioritetah in mandatih Organizacije (kaj Organizacija počne v smislu širjenja/ožjenja področij delovanja in pristojnosti). Glede na to, da OZN deluje v dinamičnem in spreminjajočem se okolju, so določene vsebinske spremembe samoumevne (navsezadnje spremembe predstavljajo ustanovitve posameznih specializiranih agencij v sistemu OZN, ustanovitve in programov v jedru OZN, širjenje področij dela kot na primer mirovne operacije ali okoljevarstvena problematika), a do njih ne prihaja nujno simultano z organizacijskimi spremembami.

Bertrand (1997: 143) razumevanje reforme OZN predstavi s pomočjo razlikovanja med *tradicionalno* in *konstitucionalno* tendenco. Prva, večinska in zmernejša, razume reformo kot korekcijo napak obstoječe strukture skozi (1993: 420, 421): (1) popraviljanje strukture Sekretariata (sprememba organizacijskega diagrama, odstranitev nepotrebnih funkcij); (2) definiranje prioritet skozi ukinitve nekaterih programov oz. osredotočenje na najpomembnejše ter boljše koordinacije sistema in (3) reorganizacija nekaterih medvladnih mehanizmov za doseganje večje učinkovitosti (oživitev Ekonomsko-socialnega sveta, združevanje odborov). Takšno razumevanje je zaznamovalo reformo Organizacije tudi v praksi vse od njene ustanovitve. Druga, manjšinska in radikalnejša tendenca, temelji na zaznavanju anahronizma nekaterih idej, na katerih temelji Organizacija,<sup>102</sup> in izpostavlja nujnost korenitejših sprememb Ustanovne listine in sistema OZN, idejno pa je manifestirana od sredine 1980ih let dalje (glej tudi Bertrand 1995: 6, 7). Bertrand se z omembo spremembe Ustanovne listine dotakne enega pomembnih faktorjev povezanih z reformo v OZN, namreč razlikovanja med reformami, za katere ni oz. je potrebna sprememba Ustanovne listine OZN. Ker je za slednjo potrebno soglasje stalnih članic Varnostnega sveta, do njih formalno prihaja le redko<sup>103</sup> in veljajo za nekakšen tabu.

---

<sup>102</sup> Kolektivna varnost, funkcionalizem, preventivna diplomacija, reakcionizem (Bertrand 1997: 150-151).

<sup>103</sup> 108. člen in 2 odstavek 109. člena Ustanovne listine določata, da sprememba Ustanovne listine začne veljati, ko jo ratificirata dve tretjini članov, vštivši vse stalne člane Varnostnega sveta. Ustanovna listina je bila do sedaj spremenjena trikrat – enkrat je bilo povečano število članov Varnostnega sveta in dvakrat število članov Ekonomsko-socialnega sveta. (Luck 2003: 3).

## 2.2. Reforma Sekretariata OZN – pojmovanje in glavni problemi

Čeprav je spodbudam k vsestranskim reformam v sistemu OZN posvečene precej pozornosti na deklaratorni ravni,<sup>104</sup> pa je njihova aplikacija precej počasnejša in skromnejša na medvladni ravni v primerjavi z intenzivnostjo reform Sekretariata<sup>105</sup> oz. ostalih administrativnih struktur v sistemu OZN. Razlog za to je iskati v dejstvih (Wilenski 1993: 449), da lahko do reforme Sekretariata, kljub oviram, prihaja tako brez sprememb Ustanovne listine kot tudi brez sklepov Generalne Skupščine – mnoge spremembe so posebna pravica Generalnega sekretarja in so lahko uveljavljene brez dolgotrajnih medvladnih pogajanj, njihov učinek na aktivnosti Organizacije pa naj bi bil skoraj takojšen. A čeprav tega Ustanovna listina OZN ne zahteva, Generalni sekretar ponavadi obvesti oz. prosi za odobritev vsebinskih sprememb Sekretariata Generalno skupščino (Beigbeder 1990: 18). Relativna zapostavljenost Sekretariata ob ustanavljanju Organizacije in posledično pomanjkljive pravne smernice v Ustanovni listini v primerjavi z drugimi stalnimi organi so razlog za to, da Sekretariat je in bo ostal »nenehno spreminjajoče se telo v prilagajanju na vedno spreminjajočo se realnost sveta« (Lindemann in Hesse-Kreindler 1995: 1134).

Tudi notranje reforme Sekretariata pogosto temeljijo na razumevanju glavnega problema kot učinkovitosti – mednarodna telesa so lahko v začetku pravilno zastavljena, a skozi čas se izkaže vrzel med zmožnostjo implementacije in zastavljenim, ki temelji na identifikaciji specifičnih problemov, kot so prekrivanje, podvojitve, koordinacija, rast števila dokumentov in mandatov, kompetence osebja in kompenzacije (Luck 2003: 17). Razumljeno precej tehnično, so »/s/premembe, i.e. ustanovitev ali odprava hierarhičnih ravni, oddelkov, njihova rast in manjšanje, alokacija več ali manj funkcij in odgovornosti enemu ali več oddelkom in upravnikom, /.../ iniciirane s strani glavnega izvršilno-administrativnega uradnika na podlagi programskih sprememb, administrativne racionalnosti in ponavadi neizrečenih političnih potreb (op. M.K.)« (Beigbeder 1990: 18), pri čemer je predvsem političen faktor zelo nejasen oz. neoprijemljiv.

---

<sup>104</sup> Kot že omenjeno je določitev natančnih števil skoraj nemogoča, Magariños in drugi (2001: 7,38-39) omenjajo in naštejejo več kot 60 obsežnih predlogov reform OZN, z izvorom zunaj in znotraj Organizacije, ki so se pojavili od 1960ih.

<sup>105</sup> Luck (2003: 4) k temu doda anonimen komentar člana osebja Sekretariata, da bi bila najkoristnejša reforma na tem področju razglasitev moratorija na introspekcijo in reformo z namenom, da bi lahko osebje posvetilo pozornost dodeljenim nalogam.

Praktičen (in v osnovi upravljavski problem) je dejstvo upravljavskih raznolikosti, ki temeljijo na kulturno-etničnih osnovah in narekujejo posebne spretnosti in občutljivosti, ki so težko primerljive z nacionalnimi birokratskimi strukturami (Wilenski 1993: 449).<sup>106</sup> To narekuje potrebo po jasnem določanju standardov mednarodne civilne službe (Beigbeder 2000: 198), katere temeljni principi<sup>107</sup> so sicer zastavljeni zelo splošno. Nadalje se med pretežno administrativno-tehničnimi problemi omenja odsotnost primerne sistema napredovanja (na osnovi opravljenega dela), kariernega razvoja, mobilnosti in enakih zaposlitvenih možnosti, posledica česar je nizka morala osebja (Wilenski 1993: 450, 451). Beigbeder (2000: 197, 198) meni, da je neizpodbitno dejstvo, da je Sekretariat trpel zaradi neprimerne upravljanja in benignega zanemarjanja več desetletij, kar je povzročilo številne kritike. A retorika posplošenih obtožb ostrih nasprotnikov OZN (nekompetentnost, prevelika radodarnost plačil, korupcija, slabo vodstvo, politizacija in splošno obsojanje celotnega delovanja Sekretariata) ne upošteva zgoraj omenjenih neizrečenih političnih potreb, ki dodatno ukrivljajo domnevne administrativno-upravne pomanjkljivosti in večplastno vplivajo na v praksi težko ločljivo razmerje med spremembami v in delovanjem Sekretariata. Kot v drugih organih OZN so bile države članice (predvsem stalne članice Varnostnega sveta) nenaklonjene imenovanju kandidatov (tako Generalnih sekretarjev in tudi drugega osebja), ki so jih dojele kot preveč samostojne in učinkovite oz. so podpirale kandidate, ki so uvajali in tolerirali škodljive in slabe upravne prakse, bili lojalni matičnim državam in niso spoštovali načel mednarodne civilne službe (Wilenski 1993: 450).<sup>108</sup> Podobno negativna je tudi tendenca ustvarjanja visokih upravnih položajev z namenom zagotavljanja reprezentativnosti, posledica katere je »podvajanje, pomanjkanje kohezije in potratna konkurenca v Sekretariatu«, ki onemogoča koordiniran nadzor nad delom in delegiranje avtoritete Generalnega sekretarja (Wilenski 1993: 451). Nadalje Childers in Urquhart (1994: 142) poudarita, da so bile povod za večino od sprememb iniciiranih s strani Sekretariata in držav članic finančne »krize, ki niso izhajale iz slabega upravljanja, temveč iz odklanjanja plačil nekaterih držav članic, ki so jih bile te legalno dolžne.«<sup>109</sup> Prav iz teh razlogov upravljanje OZN večino časa temelji na pomanjkljivih resursih.

---

<sup>106</sup> Sicer Wilenski (1993: 449) opozori na vprašljivost primerjanja Sekretariata z nacionalnimi standardi, ki jih ne dosegajo niti nacionalne birokracije. »Nacionalne administracije so pogosto kritizirane s strani državljanov zaradi prevzetne birokracije, pomanjkljivega odgovora na njihove potrebe, prekomernega obsega in stroškov (Beigbeder 2000: 197).

<sup>107</sup> Glej zgoraj Mednarodna civilna služba v OZN in temeljni principi.

<sup>108</sup> Primer prvih je Dag Hammarskjöld oz. tudi neimenovanje Boutros-Ghalija za drugi mandat.

<sup>109</sup> Problemi financiranja OZN so v nalogi zaradi obsežnosti in kompleksnosti omenjeni zgolj v najnужnejši navezavi na administrativno-upravne probleme. V tem kontekstu Childers in Urquhart (1994: 142) zagovarjata tezo, da je bil namen naslavljanja upravnih problemov s pomočjo finančnega izsiljevanja zagotavljati moč nekaterih držav in ne odgovoriti na dejanske probleme OZN na tem področju.

### 2.3. Razvoj in spremembe v Sekretariatu do leta 1991

Sekretariat je v obdobju do sredine 1990ih zaznamovala rast števila osebja in proračuna, čemur je botrovalo širjenje programov in aktivnosti, zahteve novih ali razširjenih medvladnih teles organizacije ter večanje stroškov zaradi inflacije, valutnih sprememb in stroškov osebja.<sup>110</sup> Pomemben dejavnik je bila tudi neprestana rast števila držav članic OZN, ki je terjala redno uravnavanje geografskega ravnotežja, ki je bilo podrti že od samega začetka s prenagljenim rekrutiranjem osebja l. 1946, tudi takšnega brez ustreznih kvalifikacij (Beigbender 2000: 202). Kritike na račun prekrivanja, podvojitve in koordinacije so se pojavile že zelo zgodaj (1947 s strani ZDA), medtem ko so nekatere iniciative za presojo in spremembe v obdobju prvih dveh Generalnih sekretarjev prihajale iz njune strani.<sup>111</sup> Lie je organizacijo pustil v slabem stanju, Hammarskjöld (od katerega se je pričakovalo umirjeno in v administrativne zadeve usmerjeno delovanje) pa je takoj po nastopu funkcije preoblikoval Sekretariat (Armstrong 2004: 49-50). Osem oddelkov iz leta 1945 je preoblikoval v 3,<sup>112</sup> ki so jim po novem načelovali Generalni podsekretarji (USG),<sup>113</sup> naknadno je uvedel relativno dolgo obstojno funkcijo Podsekretarja za posebne politične zadeve in na predlog Skupine strokovnjakov (1961) predlagal uvedbo petih Pomožnih generalnih sekretarjev (ASG) z namenom svetovanja Generalnemu sekretarju, a slednji predlog ni bil uresničen.<sup>114</sup> Ista skupina je preučila tudi predlog Sovjetske zveze o uvedbi

---

<sup>110</sup> Število osebja se je iz 300 v letu 1946 povečalo na 14.691 leta 1994; redni proračun je leta 1946 obsegal 21,5 milijonov ameriških dolarjev, leta 1996-7 pa 2,6 milijarde (United Nations 1997c), pri čemer je potrebno dodati, da je vrednost ameriškega dolarja (v katerem je bila vsa od začetka izražena njegova vsota) v tem času drastično padla, tako da je izraženo v realni vrednosti proračun OZN v tem času narasel samo za 10-krat (Childers in Urquhart 1994: 143). Za primerjavo: proračun OZN je leta 1946 tako obsegal 0,7% (oz. leta 1948 1,4%) letnega zneska pomoči iz Marshallovega plana namenjene 16 evropskim državam (v obdobju 1948-1951 je ta znašala približno 12,5 milijard ameriških dolarjev (Davies 1997: 1064), torej približno 3,12 milijarde letno).

<sup>111</sup> Obračala sta se na Generalno skupščino, ki je odobrila ustanovitev temu namenjenih odborov: *Group of Three Experts* za časa Trygve Lie (1953), *Salary Survey Committee* iz leta 1957 in *Group of Eight Experts* iz leta 1960 z nalogo pomagati Hammarskjöldu določiti strukturo Sekretariata (Bertrand 1993: 423).

<sup>112</sup> Za kompozicije Sekretariata iz l. 1945 glej npr. Ryan (2000: 23); 3 oddelki so bili: Oddelek za politične in zadeve Varnostnega sveta (*Department of Political and Security Council Affairs* - DPSCA), Oddelek za skrbništvo (*Department for Trusteeship*) in Oddelek za socialne in ekonomske zadeve (*Department for Social and Economic Affairs*), ostale enote so bile spremenjene v urade (*offices*) (Winchmore 1965: 636).

<sup>113</sup> Ti (podsekretarji – *Undersecretary-General* - USG) so na mestu vodij oddelkov zamenjali pomožne generalne sekretarje (*Assistant Secretary-General* - ASG) z namenom poudariti njihovo administrativno vlogo. Funkcija Pomožnega generalnega sekretarja je bila od začetka zamišljena kot politična vez z državami članicami (*liaison*). Z vzpostavitvijo stalnih misij je sicer zgubljala to vlogo, a pod vprašaj je bila postavljena tudi njihova primernost za svetovanje Generalnemu sekretarju (Winchmore 1965: 636-637).

<sup>114</sup> A na podlagi teh sugestij je bila ustanovljena funkcija Generalnega podsekretarja za zadeve generalne skupščine (*USG for General Assembly Affairs*) (Winchmore 1965: 637).

trojke namesto enega Generalnega Sekretarja in ga zavrnila.<sup>115</sup> V obdobju U Thanta (ki po Armstrongu (2004: 69) »ni bil administrator«) in Waldheima so iniciative prihajale predvsem s strani držav članic, »proces refleksije in reforme je postal trajna funkcija«, število komisij in pregledov pa se je povečalo eksponentno (Bertrand 1993: 423, 424). Obdobje so zaznamovale ciklične finančne težave, posledica katerih so bili predlogi raznih odborov in skupin, ki so se nanašali predvsem na finančno situacijo in administrativne probleme<sup>116</sup> ter boljšo koordinacijo. A implementaciji teh se je Sekretariat močno upiral,<sup>117</sup> omejeni rezultati pa so bili postopoma spodkopani. Tudi Jacksonova študija<sup>118</sup> iz leta 1969, sicer skoncentrirana na širše delovanje sistema OZN na razvojnem področju, je izpostavila probleme, ki so se nanašali neposredno na delovanje Sekretariata (potrebo po vzpostavitvi integrirane organizacijske strukture, kjer bi Sekretariat kot centralni organ OZN koordiniral nekoristno podvajajoče se aktivnosti številnih programov in specializiranih agencij). Pomembnost volje članic in vprašljivost konstantnega restrukturiranja pa je izpostavila skupina strokovnjakov leta 1975, k je sicer delovala v luči razlik Sever-Jug 1970ih.<sup>119</sup> Sekretariat je imel še naprej probleme z vrednotenjem svojega dela in učinkovito uporabo resursov,<sup>120</sup> pomanjkanje aktivnosti in zamude pa so bile prisotne tudi na področju upravljanja osebja (Beigbender 2000: 2005). V 1980ih je OZN zaznamovala verjetno najhujša finančna kriza,<sup>121</sup> kar je vodilo v drastično zmanjšanje operativnih stroškov Organizacije (Beigbender 1990: II.4/6). Vsebinski predlogi reform Sekretariata oz. njegove vloge v sistemu OZN iz tega obdobja se niso zelo razlikovali od tistih iz prejšnjih let. Implementacija centralizacije z večjo vlogo Sekretariata v operativnih v funkcijah Organizacije ni bila deležna potrebne spodbude in

---

<sup>115</sup> Predlog je bil zavrnjen tudi v spoštovanje pred tem preminulega Hammarskjölda, čigar opravljanje funkcije Generalnega sekretarja ga je v veliki meri potisnilo v nemilost pri Sovjetski zvezi (Kyle v Ryan 2000: 70).

<sup>116</sup> Med pomembnejšimi: *Report of the Committee on the Reorganization of the Secretariat (Committee of Seven, november 1968)*, *Report of the Committee of Governmental Experts to Evaluate the Present Structure of the Secretariat in the Administrative, Finance and Personnel Areas (Committee of Seventeen, november 1982)* (Bertrand 1993: 424, op. 7).

<sup>117</sup> Priporočila za izboljšanje metod programiranja, pripravljanja proračunov in evaluacije, sprejetje preciznih pravil za omenjena področja in za rekrutiranje, ki so jih članice sicer soglasno sprejele. Na tem področjih je bilo posebej pomembno delo *Joint Inspection Unit (JIU)*, ustanovljene na eksperimentalni bazi l. 1966 (redno 1978), ki je do 1990ih pripravila več kot 200 poročil v zvezi z strukturnimi, administrativnimi in finančnimi vidiki delovanja organizacije (Bertrand 1993: 424, 425, op. 8, 9).

<sup>118</sup> *A Study of the Capacity of the United Nations Development System* (1969). Sir Robert Jackson je menil, da je »sistem OZN postal nesorazmerno stara in birokratska organizacija« (Luck 2003: 20).

<sup>119</sup> *Group of Experts*, (1975) (Luck 2003: 23), katere poročilo je poznano tudi kot *The Gardner Report*.

<sup>120</sup> Enega izmed vzrokov za vztrajnost teh problemov v Sekretariatu je l. 1975 poznal Generalni sekretar, ki je ugotavljal, da kljub vsem ukrepom ni obstajal mehanizem sistematičnega vrednotenja rezultatov. Kljub ustanovitvi slednjega (1980) je JIU ugotavljala (1981, 1985), da Sekretariat v ocenjevanju in izboljšavi svojega dela še zmeraj zaostaja za ostalimi organizacijami v sistemu (Beigbender 2000: 204).

<sup>121</sup> Predvsem velik izpad vplačil s strani ZDA, ki so omejevanje svojih prispevkov motivirale tudi s potrebo po izboljšanju finančno-upravljaljskih dejavnosti Organizacije. Več o tem v Beigbender (1990: ii.4/5-9) in Bertrand (1993: 426).

podpore,<sup>122</sup> problemi vztrajni že nekaj desetletij pa so se ponavljali tudi znotraj Sekretariata. Skupina osemnajstih (1986) je predlagala mnoga priporočila, ki so bila ponovitev bivših predlogov politik na področju osebja, koordinacijskih metod pregleda, načrtovanja in vrednotenja. Novo je bilo soglasno in izčrpno poudarjanja nekaterih zlorab in problemov slabega upravljanja Sekretariata z utemeljenimi primeri.<sup>123</sup> Kritik je bilo deležno škodljivo povečanje mest Generalnih podsekretarjev in Pomožnih generalnih sekretarjev (zmanjšanje mest je bilo predlagano za 25 odstotkov do konca 1989);<sup>124</sup> nezadostne kvalifikacije predvsem višjega osebja; ter kompleksna, fragmentirana in nestabilna struktura Sekretariata (Bertrand 1993: 427). Skupina je opozorila tudi na pomembnost ojačanja vloge Generalnega sekretarja. Ocena stanja, kot ga je nakazala skupina, je vodila v zaključke, da lahko manjše spremembe in izboljšano upravljanje rešijo probleme OZN, vendar zgolj ob spremenjenem političnem ozračju in večji naklonjenosti Organizaciji<sup>125</sup> (Bertrand 1993: 428).

Beigbender (2000: 205) poudarja, da je dolgoročno slabo in destruktivno upravljanje, ki je bilo škodljivo za delo in podobo Organizacije, verjetno rezultat posvečanja pozornosti prvih petih Generalnih sekretarjev predvsem mednarodni diplomaciji in odnosu z državami članicami na račun zanemarjanja notranjega upravljanja. Povedano v nekaj stavkih (Beigbender 2000: 220-221): Sekretariat je v obdobju do 1990ih rasel brez sistematičnega reda in zadostne kontrole. Zaznamovala ga je konstantna sprememba in ohranjanje nepotrebne strukture, podvajanje mandatov in funkcij, nerealistični in nejasni cilji, pomanjkanje planiranja in šibak nadzor. Upor vmešavanju držav članic v notranje zadeve s strani Generalnih sekretarjev je bil šibak, pomanjkljivo administrativno upravljanje pa je spodbudilo države članice in Generalno skupščino v škodljivo mikro-upravljanje Sekretariata, ki je še nadalje negativno vplivalo na operativne sposobnosti tega organa.

---

<sup>122</sup> Na razvojnem področju je bila na primer ustanovljena *UN Development Authority*, na čelu katere je bil Generalni direktor za razvoj in mednarodno ekonomsko sodelovanje (*Director-General for Development and International Economic Co-operation* – DG/DIEC), a brez pravih pristojnosti in moči za koordinacijo sistema. Prav tako ni bil Generalni direktor nikoli zadostno sprejet s strani Generalnega sekretarja (Luck 2003: 25-26). Glej tudi opombo 139.

<sup>123</sup> *Group of Eighteen* (1986) je bila sicer ena izmed redkih komisij ustanovljenih v tem obdobju (Bertrand 1993: 426).

<sup>124</sup> Kljub večkratnemu poudarjanju potrebnosti tega ukrepa, do nastopa novega Generalnega sekretarja leta 1992 ti ukrepi niso bili izvedeni (Luck 2003: 26) oz. se je zgolj zamrznilo rekrutiranje na teh funkcijah (Beigbender 1990: II.4/20).

<sup>125</sup> Za natančnejši pregled priporočil *Skupine osemnajstih* iz leta 1986 glej priporočila 14 do 67 v poročilu UN Doc. A/41/49 oz. povzetek v Lindemann in Hesse-Kreindler (1995: 1131-1132).

## 2.4. Administrativno strukturne reforme Sekretariata OZN v obdobju 1992-2004

Ta del naloge je posvečen analizi administrativno-strukturnih sprememb Sekretariata OZN v obdobju med leti 1992 in 2004. V nadaljevanju najprej predstavim razloge za obravnavo tega obdobja in pomembne okoliščine, ki so ga zaznamovale, podana pa je tudi argumentacija za nadaljnjo strukturo analitičnega dela.

Relevantnost obdobja 1992-2004 za podrobno analizo je večplastna. Leto 1992 predstavlja prelomnico v OZN zaradi nastopa funkcije prvega Generalnega sekretarja po koncu hladne vojne.<sup>126</sup> Strukturno-politične spremembe v mednarodni skupnosti je spremljalo »ponovno odkritje, celo preporod OZN v poznih 1980ih in zgodnjih 1990ih. Ta novi val navdušenja za OZN je vodil k nadaljnjim reformnim predlogom« in klicem po potrebi adaptacije na področjih, kjer se je vloga Organizacije povečevala (Magariños in drugi 2001: 8). Primer sta drastično povečanje števila in obsega mirovni misij<sup>127</sup> ter humanitarnih aktivnosti, kjer je prihajalo do širjenja mandatov in vpeljave novih konceptov, npr. preventivne diplomacije, postkonfliktne izgradnje miru (*peace-building*).

Nadalje obdobje ponuja možnost primerjave reformnega procesa v času dveh Generalnih sekretarjev (Boutros Boutros-Ghali, Kofi Annan), glavnih administrativnih uslužbencev OZN, ki sta bila oba primorana (zaradi intenzivnih zunanjih pritiskov že ob svojem imenovanju) nameniti znatno pozornost reformi Organizacije. Tako kot so se razlikovali njuni poudarki delovanja v OZN, pristopi k opravljanju funkcije, način vodenja oz. stil upravljanja in predhodne izkušnje z Organizacijo, se je razlikovala tudi pozornost, ki sta jo namenjala notranjim spremembam. Poleg naštetega je verjetno relevantna ugotovitev, da je za obdobje značilno precej konstantno povpraševanje držav članic po reformi<sup>128</sup> (kar še ne dovoljuje aplikacije preproste ekonomske logike o njeni ponudbi oz. kvaliteti le-te), skoraj izključno v kombinaciji z ostro kritiko Organizacije.

---

<sup>126</sup> Propad centralno planiranih političnih sistemov Vzhodne Evrope in bivše Sovjetske zveze je spremljala politično-ekonomska nestabilnost in premik iz bipolarne percepcije mednarodnih odnosov, kjer so dominantna vojaško-ekonomska sila bile ZDA in v manjši meri ostale zahodne države (Magariños in drugi 2001: 9). Politične spremembe pa je spremljal naraščajoči vpliv globalizacije v vseh družbenih sferah, zaznamovan z drastičnim kvalitativnim in kvantitativnim porastom in vedno globljim vplivom tokov (medregionalnih in finančnih, tehnoloških, informacijskih in ekonomskih) in vzorcev družbene interakcije (Held in McGrew 2004: 3, 4).

<sup>127</sup> V obdobju 1988-1992 je bilo npr. lansirano enako število mirovni operacij kot v obdobju 1948-1987 (United Nations 1992b: 3, 4).

<sup>128</sup> Avtor sicer ni opravil kvantitativne analize, ki bi potrdila to tezo, vendar že hiter pregled literature in dokumentov skozi obdobje pritrjuje k takšnemu sklepanju in napeljuje k razmišljanju o diskurzu reforme.

## 2.5. Obdobje 1992-1996

### 2.5.1. Stanje 1992

Glavne administrativno-strukturne probleme in izzive, s katerimi se je soočal Sekretariat pred nastopom 5-letnega mandata Generalnega sekretarja Boutros Boutros-Ghalija konec leta 1991, je mogoče predstaviti s pomočjo ciljev, ki sta jih Childers in Urquhart (1991: 14) predstavila kot ključne za reorganizacijo, ki bi vodila k učinkovitejšemu Sekretariatu:<sup>129</sup>

- razbremenitev ogromnega števila obveznosti Generalnega sekretarja ter njihovo izboljšanje in delegiranje s poenostavljeno hierarhijo, kar bi mu omogočilo posvetiti se vodstvenim obveznostim, ki jih lahko opravi samo Generalni sekretar;
- zagotavljanje izboljšanega multidisciplinarnega pristopa k izzivom, za katere je potreben vložek več oddelkov, in sicer s pomočjo jasnejše organizacijske sheme in izboljšane koordinacije;
- zagotavljanje kontinuitete, fleksibilnosti in vsebinskega odziva Sekretariata na značilne trende in vse pogostejše nujne situacije;
- učinkovitejše upravljanje vse pogostejših in kompleksnejših terenskih operacij OZN;
- boljša uporaba človeških virov ter stimulacija osebja s skladnejšimi zahtevami za njihovo znanje in predanost;
- doseganje učinkovitejših delovnih praks, hitrejšega zasledovanja (*follow-up*) in evalvacije omenjenih ciljev.

Kompleksna struktura (glej skico 1), ki jo je sestavljalo več kot 30 oddelkov (Boutros-Ghali (1999: 15) omenja, da mu ob njegovem nastopu funkcije nihče ni vedel povedati njihovega natančnega števila), je zahtevala neposredno poročanje Generalnemu sekretarju, brez vmesnega usmerjanja in nadzora in nejasnih odnosov med visokimi uradniki. Veliko število le-teh ter skrajno centralizirana struktura sta ustvarjala »jasno vrzel med 38. nadstropjem (kjer se nahaja pisarna Generalnega sekretarja, op. M.K.) in preostankom stavbe« (Childers in Urquhart 1991: 16), ki se je samo večala zaradi zanemarjene in marginalizirane mednarodne civilne službe. Boutros-Ghali (1999: 15) izpostavi, da je ob nastopu

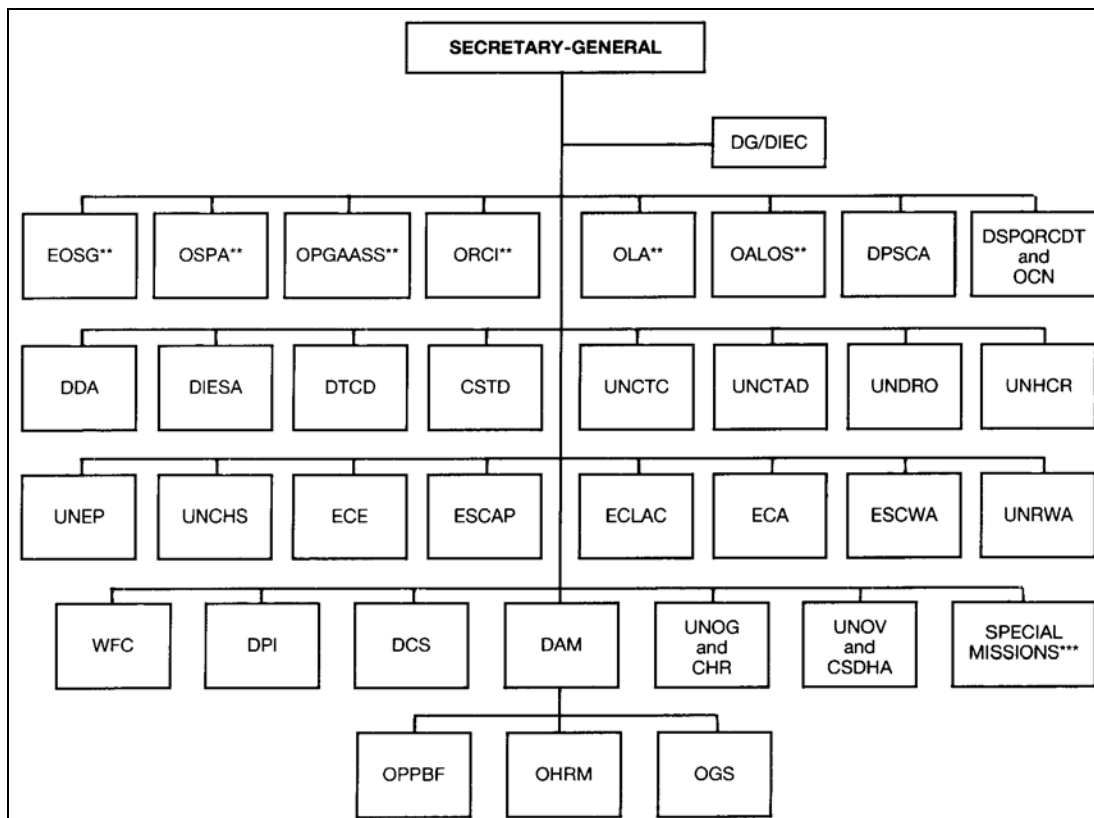
---

<sup>129</sup> Gre sicer za eno izmed najodmevnejših študij o notranjih reformah Organizacije iz leta 1991. Do podobnih zaključkov in predlogov je istega leta prišla tudi skupina 22 stalnih predstavnikov pri OZN pod vodstvom Avstralskega ambasadorja Petra Wilenskega, iniciativa pa iz obzirnosti do prihajajočega Generalnega sekretarja ni bila forsirana za sprejetje s strani Generalne skupščine (Childers in Urquhart 1994: 156).



funkcije spoznal, da so bili »Združeni Narodi daleč od pripravljenosti biti centralni oder za mednarodne zadeve«.

Skica 1: Struktura Sekretariata OZN l. 1992<sup>130</sup>



Vir: Urquhart in Childers (1991: 12)

<sup>130</sup> Legenda k še neuporabljenim kraticam (za že uporabljene glej zgoraj ali seznam kratic na začetku naloge): EOSG (*Executive Office of the Secretary-general* – Izvršni urad Generalnega sekretarja), OSPA (*Office for Special Political Affairs* – Urad za posebne politične zadeve), OPGAASS (*Office for Political and General Assembly Affairs and Secretariat Services* – Urad za politične in zadeve generalne skupščine ter storitve Sekretariata), ORCI (*Office for Research and Collection of Information* – Urad za raziskave in zbiranje informacij), OLA (*Office of Legal Affairs* – Urad za pravne zadeve), OALOS (*Office for Ocean Affairs and Law of the Sea* – Urad za zadeve oceanov in mednarodno pomorsko pravo), DSPQRCDT (*Department for Special Political Questions, Regional Cooperation, Decolonization and Trusteeship* – Oddelek za posebne politične zadeve, regionalno sodelovanje, dekolonizacijo in skrbništvo), OCN (*Office of the Commissioner for Namibia* - Urad komisarja za Namibijo), DDA (*Department for Disarmament Affairs* - Oddelek za razorožitev), DIESA (*Department of International Economic and Social Affairs* - Oddelek za mednarodne ekonomske in socialne zadeve), DTCD (*Department of Technical Cooperation for Development* - Oddelek za tehnično sodelovanje za razvoj), CSTD (*Centre for Science and Technology for Development* - Center za znanost in tehnologijo za razvoj), UNCTC (*United Nations Centre of Transnational Corporations* - Center Združenih narodov z transnacionalne korporacije), UNDRO (*United Nations Disaster Relief Office* - Urad ZN za pomoč pri katastrofah), WFC (*World Food Council* – Svetovni svet za hrano), DPI (*Department of Public Information* - Oddelek javnih informacij), DCS (*Department of Conference Services* - Oddelek za konferenčne storitve), DAM (*Department of Administration and Management* - Oddelek za administracijo in upravljanje), CHR (*Centre for Human Rights* - Center za človekove pravice), CSDHA (*Centre for Social Development and Humanitarian Affairs* - Center za socialni razvoj in humanitarne zadeve), OPPBF (*Office of Programme Planning, Budget and Finance* - Urad za programsko planiranje, proračun in finance), OHRM (*Office of Human Resources Management* - Urad za upravljanje s človeškimi viri), OGS (*Office of General Services* - Urad za splošne storitve).

Med problemi je izpostavil podstandardno tehnološko opremljenost Sekretariata, ki je zaostajal za vladnimi agencijami in institucijami, ter oddaljenost osebja od standardov mednarodne civilne službe zapisanih v Ustanovni listini: »Osebjem, ki je vključevalo veliko predanih, inteligentnih in dobro izobraženih ljudi, je bilo kljub temu naduto, ohlapno in brez občutka« (*ibid.*).

### **2.5.2. Novi Generalni sekretar in prva faza ukrepov (1992-1993)**

Boutros Boutros-Ghali je nastopil funkcijo s precejšnjim zanosom<sup>131</sup> in namero izpeljati po izvolitvi l. 1991 obljubljenе administrativne reforme (Ryan 2000: 111), v katerih naj bi se skoncentriral na »odstranitev potratnega in neuporabnega« (Boutros-Ghali v Childers in Urquhart 1991: 5). K temu so ga (kot način, kako rešiti Organizacijo) verjetno bolj prisilili finančni in ostali pritiski ZDA, kot pa ocena po potrebnih reformah – bil je namreč brez specifičnih upravljavskih izkušenj pred nastopom funkcije, ugotavlja Beigbender (2000: 208), ki pa doda, da mu je vendarle uspelo izvesti nekatere »prve resne reforme /.../ po skoraj petih desetletjih brezbržnosti do sodobnih upravljavskih zahtev«.

Naznanitev strukturnih sprememb v Sekretariatu (United Nations 1992a: 1) je nakazala manj ambiciozno videnje spremembe, saj je Generalni sekretar poudarjal »temeljne spremembe v svetu, na katere se mora Sekretariat adaptirati«. Prestrukturiranje Sekretariata je bilo še posebej intenzivno v prvi polovici leta 1992: »Številni uradi so bili pregrupirani, sorodne funkcije in aktivnosti so bile zgoščene, viri prerazporejeni. Nepotrebne birokratske strukture so bile zreducirane z ukinitvijo posameznih visokih funkcij. Pristojnosti so bile jasneje definirane s koncentracijo odločanja v sedmih ključnih oddelkih na Sedežu Organizacije pod vodstvom osmih Generalnih podsekretarjev« (United Nations 1992b: 4).<sup>132</sup> A kljub trendu zmanjševanja števila visokih uradnikov se je Generalni sekretar izogibal razreševanju tistih, ki so bili državljani stalnih članic Varnostnega sveta (Armstrong 2004: 134). Tako je bila zgolj utrjena njihova vloga oz. nadalje spodkopana transparentnost pri imenovanju visokih

---

<sup>131</sup> Boutros-Ghali je bil prvi Afričan izvoljen za Generalnega sekretarja OZN. Bil je profesor mednarodnega prava na Univerzi v Kairu, egiptovski diplomat (spoštovan zaradi vloge v egiptovsko-izraelskih pogajanjih v Camp Davidu l. 1978) in za časa izvolitve (pri kateri so ga še posebej podpirale afriške države in Francija, medtem ko ni bil prva izbira ZDA) z 70 leti aktualni egiptovski zunanji minister (Ryan 2000: 110). Bil je eden izmed aktivnejših in ambicioznejših Generalnih sekretarjev, s tendenco razširjanja svoje avtoritete in izražanja lastnega mnenja (tako kot Hammarskjöld), kar je včasih vodilo do zmotne presoje o zmožnostih OZN, s čimer si je nakopal nenaklonjenost ZDA, ki kot edina stalna članica VS niso podprle njegove ponovne izvolitve (Armstrong 2004: 134).

<sup>132</sup> Novi oddelki so bili: Oddelek za politične zadeve (*Department of Political Affairs – DPA*), Oddelek za operacije ohranjanja miru (*Department of Peace-keeping Operation – DPKO*), Oddelek za ekonomski in socialni razvoj (*Department of Economic and Social Development – DESD*), Oddelek za humanitarne zadeve (*Department of Humanitarian Affairs – DHA*), Oddelek za administracijo in upravljanje (*Department of Administration and Management – DAM*), Urad za pravne zadeve (*Office of Legal Affairs – OLA*) (United Nations 1992a).

uradnikov, sicer po novem imenovanih zgolj za dobo enega leta, med njimi pa ponovno ni bilo nobene ženske (Wilenski 1993: 452). Beigbeder (2000: 208) celo dodaja, da se je Generalni sekretar »obdal s kandidati nominiranimi s strani ZDA«. Ti so med drugim zasedli administrativno-upravna področja,<sup>133</sup> zaradi upravljanja s katerimi je bila Organizacija deležna največ kritik s strani ZDA, tako pred tem kot tudi v nadaljevanju.

Med nadaljnjimi ukrepi v letih 1992 in 1993 je bilo zmanjšanje rekrutiranja novega osebja in obširni ukrepi za zmanjšanje stroškov zaradi skorajšnjega bankrota Organizacije (omejena potovanja, omejene konferenčne storitve Sekretariata), kar je sicer rezultiralo v intenzivnem odporu s strani osebja.<sup>134</sup> Ena izmed vsebinsko ambicioznejših iniciativ naravnana k reševanju finančnih problemov Organizacije je bila na njegovo pobudo sklicana neodvisna Ogata-Volcker komisija, vendar je bilo le malo njenih predlogov implementiranih<sup>135</sup> (Luck 2002: 6). Z namenom racionalizacije, a tudi boljše koordinacije operativnih funkcij sistema in zagotavljanja enotne prisotnosti OZN, so bili na terenu poskusno uvedeni Začasni uradi OZN z rezidenčnimi koordinatorji (v šestih državah bivše Sovjetske zveze), pri čemer so iniciativi kljub učinkovitosti nasprotovale specializirane agencije sistema (ki so se bale za svojo avtonomijo) oz. nekatere države (ki so se bale naraščajoče avtonomije OZN) (Boutros-Ghali 1999: 19). Nadalje so bili v letu 1993 (United Nations 1993b: 8-10) izvedeni nekateri prvi koraki za močnejšo notranjo kontrolo na zahtevo držav članic (notranja in zunanja kontrola revizijskega osebja, izboljšanje notranjih pregledov); uvedena je bila funkcija Pomožnega generalnega sekretarja za nadzor in preiskave; uvedeni so bili nekateri začetni ukrepi za boljšo geografsko redistribucijo osebja; izvajati so se začela izobraževanja na področju upravljanja za osebje višjega ranga v Sekretariatu. V letnem poročilu 1993 so omenjena tudi nekatera opazna izboljšanja na terenu: uvajanje uporabe novih tehnologij; povečano delegiranje administrativne avtoritete; razvoj na področju integriranih podpornih storitev v misijah; uvajanje novih postopkov za zaposlovanje osebja na terenu (*ibid.*).

---

<sup>133</sup> Ker so ZDA najbolj poudarjale potrebo po reformi na tem področju, je Generalni sekretar sklepal, da jo bo na ta način najlažje doseči. O tem je komuniciral s takratnim predsednikom ZDA Bushem, željam ZDA pa je ustregel tudi po menjavi administracije 1. 1993 z zamenjavo Podsekretarja za administracijo in upravljanje Thornberga z demokrasko kandidatko Melisso Wells, ki ji je bil dodeljen poln mandat implementacijo sprememb, vendar je bila po enem letu zamenjana zaradi pomanjkana rezultatov. Sicer so ameriški državljani takrat predstavljali 50 odstotkov osebja OZN za upravljanje in administracijo (Boutros-Ghali 1999: 18, 66, 67).

<sup>134</sup> Boutros-Ghali (1999: 16) navaja pogosto obračanje osebja k svojim nacionalnim vladam v primeru premestitve in degradacije.

<sup>135</sup> Poročilo *Financing an Effective UN* (1993) je bilo dostopno, jedrnato in samoumevno, izdelano s strani priznanih bivših finančnih ministrov, a Luck (2002: 6, 7) za njegov neuspeh ponuja dva razloga: prvič, komisija ni vsebovala politikov, kar je bilo pomembno, saj je bilo financiranje UN vedno politični problem; in drugič, zdi se, da v tistem času ni obstajala politična potreba po reševanju finančnega 'problema'.

Za prihodnost so bili v letnem poročilu od delu Organizacije v letu 1992 (United Nations 1992b: 4-6) napovedani zelo ambiciozni ter na motivaciji in konkurenci utemeljeni ukrepi za izboljšanje delovnih pogojev mednarodnih civilnih uslužbencev, želja po razvoju dolgoročnih politik rekrutiranja in možnosti kariernega razvoja. Poleg napovedanega nadaljevanja reformnih ukrepov znotraj Sedeža Organizacije je Generalni sekretar poudaril tudi potrebo po nadaljnjih ukrepih izven – koordinacijo z regionalnimi komisijami, programi, ostalimi organi in specializiranimi agencijami. V zvezi s slednjimi je bila napovedana revitalizacija Administrativnega odbora za koordinacijo (*Administrative Committee on Coordination* – ACC) kot centralnega koordinacijskega organa sistema. Tudi letno poročilo o delu Organizacije v letu 1993 (United Nations 1993b: 8) zaznava nadaljnje potrebne ukrepe: »Širjenje dejavnosti planiranja skozi boljšo koordinacijo oddelkov, izboljšave proračunskega planiranja in finančnih operacij, osveževanje struktur revizije, preiskav in programske evalvacije, vpeljava obširnega načrta upravljanja z osebjem ter zagotavljanje varnosti osebja na terenu.«

### **2.5.3. Pomanjkljivosti**

Poleg relativno majhnega napredka pri reformah, ki so temeljile na upravno-administrativnih ukrepih, tudi strukturne spremembe (kljub intenzivnosti) niso prinesle zelenih učinkov, pri čemer je bilo podobne negativne učinke videti tako na področju socio-ekonomskih, razvojnih in humanitarnih aktivnosti Sekretariata. Childers in Urquhart (1994: 156-158) glavni razlog za to pripisujeta reorganizaciji Sekretariata l. 1992, v kateri je Boutros-Ghali sicer zmanjšal število oddelkov in višjih uradnikov, vendar brez zadostne vsebinske koherence in neupoštevajoč potrebo po uvedbi Nadomestnih generalnih sekretarjev (*Deputy Secretary-General* - DSG),<sup>136</sup> ki bi Generalnemu sekretarju pomagali koordinirati glavna področja delovanja OZN. Glede na obseg aktivnosti in raznolikost področij je bilo namreč nerealno pričakovati, da bi Generalni sekretar zmožni voditi oz. koordinirati Sekretariat in sistem OZN, zato je bilo bistvenega pomena, da mu pri tem pomaga majhna skupina vrhunskih upravljavcev z rangom nad vsemi ostalimi uradniki.

---

<sup>136</sup> Urquhart in Childers (1991: 20) sta pod Generalnim sekretarjem predlagala štiri (kasneje pet) DSG (z rangom, ki je višji ali vsaj enak vodjem agencij), od katerih bi vsak vodil svoj oddelek, v katerega bi bili logično razporejeni ali združeni prejšnji oddelki, ki bi jih nadalje vodili USG ali ASG (z nižjim rangom kot DSG).

Na ekonomsko-socialnem področju delovanja Sekretariata so bili ustanovljeni (reorganizirani) trije oddelki (DESIPA, DDSMS, DPCSD)<sup>137</sup>, pri čemer so bile naloge in odgovornost predvsem slednjega tako velike,<sup>138</sup> da je bilo nemogoče pričakovati njihovo dosledno izvajanje brez koordinacije visokega uradnika z avtoriteto višjo od organov, ki bi jih ta koordiniral (agencije, fondi). V strukturi brez Nadomestnih generalnih sekretarjev je imel tako dovolj visok rang samo Generalni sekretar, sicer prezaposlen z ostalimi aktivnostmi, da bi lahko uspešno koordiniral tako široko in kompleksno področje (Childers in Urquhart 1994: 72-74). Poleg tega je bila med ukinjenimi osemnajstimi (Boutros-Ghali 1999; 16) visokimi funkcijami tudi funkcija Generalnega direktorja (DG/DIEC), ki je bila zasnovana prav z namenom koordinacije socio-ekonomskih aktivnosti v sistemu OZN (Childers in Urquhart 1994: 70; Luck 2003: 26).<sup>139</sup> Podobno je tudi reorganiziran Oddelek za humanitarne aktivnosti (DHA) kljub pomembni koordinacijski vlogi vodil zgolj Generalni podsekretar, z nižjim oz. zgolj istim rangom od vodij agencij in fondov (Childers in Urquhart 1994:112, 113). Pomemben in relativno nov fenomen je predstavljalo vse pogostejše prekrivanje humanitarnih in mirovnih operacij, kar je narekovalo večplastno usklajevanje, tako na terenu kot na Sedežu, ter sodelovanje več Generalnih podsekretarjev z omejenimi pristojnostmi ter njihovo poročanje in avtorizacijo s strani Generalnega sekretarja. Childers in Urquhart (1994: 116, 117) izpostavita vprašanje, do kolikšne mere je lahko bil Generalni sekretar edini aktivni koordinator operacij in znova poudarita potrebo po funkcijah ranga Nadomestnih generalnih sekretarjih (ki bi vodila oddelek za politične, varnostne in mirovne zadeve ter oddelek za humanitarne zadeve).<sup>140</sup>

#### **2.5.4. Druga faza 1994-1996**

V letu 1994 je bil s strani Generalnega sekretarja predstavljen obsežen načrt upravne reforme z namenom ustvariti »organizacijo, ki jo poganja poslanstvo in ki je ciljno orientirana«, zasnovane za doseganje ciljev na petih področjih: (a) boljše upravljanje s človeškimi viri in izboljšava zmožnosti in

---

<sup>137</sup> Oddelek za ekonomske in socialne informacije (*Department for Economic and Social Information - DESIPA*), Oddelek za razvojno podporo in upravljalvske storitve (*Department for Development Support and Management Service - DDSMS*), Oddelek za koordinacijo politik in trajnostni razvoj (*Department for Policy Co-ordination and Sustainable Development - DPCSD*)

<sup>138</sup> DPCSD naj bi razvijal analize politik in predloge za večino ekonomsko-socialnih organov OZN in izvajal delno koordinacijo specializiranih agencij ter operacionalnih skladov (Childers in Urquhart 1994: 73).

<sup>139</sup> Čemur je (kljub mandatu resolucije Generalne skupščine št. A/RES/32/197) botrovalo nasprotovanje specialnih agencij, Generalnih sekretarjev (v strahu pred izgubo moči) in vzpostavljene avtoritete nad ekonomskimi in socialnimi enotami v Sekretariatu, ki je bila posledica narave prostovoljnih prispevkov financiranja (Childers in Urquhart 1994: 70, 71).

<sup>140</sup> Wilenski (1993: 457) izpostavi podoben problem (razpršenosti enot v Sekretariatu povezanih z mirovnimi operacijami), vendar z zmernejšo rešitvijo, in sicer njihovo celostno združitev pod eno enoto, ki bi načeloval Generalni podsekretar.

dosežkov osebja; (b) boljše upravljanje s programi Organizacije (identifikacija strateških prioritet, merjenje učinkov); (c) večja dostopnost kvalitetnejših informacij; (d) boljše upravljanje s tehnologijo v celotni Organizaciji in (e) boljše upravljanje stroškovne strukture Organizacije s promocijo večje učinkovitosti (United Nations 1995: 3). V pripravah na izvajanje le-teh je bil v letu 1994 reorganiziran Oddelek za administracijo in upravljanje,<sup>141</sup> nadaljevali so se programi upravnih izobraževanj za višje osebje, delno pa je bilo odmrznjeno tudi rekrutiranje (United Nations 1994: 8, 9). Generalna skupščina je potrdila Strategijo<sup>142</sup> za upravljanje s človeškimi viri, ki ji jo je v sklopu svojih ukrepov za vzpostavitev »nove upravne kulture« (United Nations 1995: 19) v Sekretariatu predložil Generalni sekretar, vendar je ta bila (Beigbender 2000: 210, 211) med njegovimi manj uspešnimi iniciativami. Med redkimi vidnejšimi napredki na tem področju do leta 1996 je bilo rahlo zvišanje odstotka žensk zaposlenih v Sekretariatu in zmanjšanje stroškov rekrutacije (United Nations 1996a: 17). Med ostalimi ukrepi strategije se je zdelo, da prerazporeditvena shema z namenom »odstraniti mrtvi les« (Beigbender 2000: 211) bolj cilja na sposobno osebje, ki ni pogodu nadrejenim; poskus uvajanja sistema upravljanja na podlagi učinka (*Performance Appraisal System - PAS*) je bil prav tako birokratski kot predhodni, spremljevalna izobraževanja in treninge pa je osebje označevalo za drage in slabo usmerjene (Beigbender 2000: 211, 223).

Občutno zmanjšanje števila zaposlenih<sup>143</sup> je bilo bolj kot posledica napovedanih upravnih reform izid organizacijsko-strukturnih sprememb iniciiranih v prvi polovici obdobja Boutros-Ghalija (poenostavitev strukture Sekretariata ter racionalizacija programov in fondov), konsolidirane pa so bile v obdobju 1994-1995. Drastični ukrepi zniževanja stroškov,<sup>144</sup> skoraj ustavljeno rekrutiranja ter ukinjanja pozicij visokih uradnikov so rezultirali v ničelni nominalni rasti proračuna za obdobje 1996-1997 (United Nations 1996a: 2), kar je sicer omogočilo zgolj ostrejše znižanje proračunskih sredstev,

---

<sup>141</sup> Oddelek za administracijo in upravljanje (DAM) – po novem je bolje integriranemu oddelku načeloval Generalni podsekretar s tremi ASG (za upravljanje s človeškimi viri; za konferenčne in podporne storitve; za programsko planiranje in proračun) (United Nations 1994: 8).

<sup>142</sup> Strategija, ki jo je generalna skupščina potrdila z resolucijo A/RES/49/222) je bila zgolj splošen katalog dobrih upravnih principov in namer (uveden je bil Kodeks obnašanje mednarodnih civilnih uslužbencev), z izraženim ciljem modernizacije in oživljanja upravljanja s človeškimi viri v Organizaciji (Beigbender 2000: 211; United Nations 1996: 17).

<sup>143</sup> 10159 v letu 1996 v primerjavi z 12205 v letu 1984 (United Nations 1996a: 16) predstavlja toliko večji 'dosežek' v upoštevanju dejstva, da je število zaposlenih od ustanovitve OZN vedno zgolj naraščalo.

<sup>144</sup> V letu 1996 so bili stroški prevozov znižani za 26 odstotkov, zreducirani so bili tudi administrativni stroški (United Nations 1996a: 16).

kot pa je predlagal Generalni sekretar.<sup>145</sup> Kot katalizator za doseganje večje učinkovitosti Sekretariata (katerega obseg dela se je kljub reduciranju resursov večal) je bil zamišljen Odbor za učinkovitost (*Efficiency Board*), ki naj bi oddelkom Sekretariata pomagal izvajati preglede. Inicijativa naj bi pomagala k izboljšanju proračunskega stanja OZN z redukcijo nepotrebne osebja oz. povečane produktivnosti. Delo je rezultiralo v okoli 400 projektih s ciljem zagotavljanja boljših storitev, inicijativa pa je bila deležna kritike (zaradi odsotnosti legislativnega mandata, geografske sestave članov in njihovega neustreznega strokovnega znanja) (Beigbeder 2000: 211). Reduciranje sredstev je Organizacijo prisililo tudi v boljše izkoriščanje in upravljanje z novimi tehnologijami upravljanja s tehnologijo,<sup>146</sup> na področju dostopnosti informacij kot enega izmed najpomembnejših pogojev za uspešno in učinkovito upravljanje pa je bil uveden sistemski pristop.<sup>147</sup>

Najuspešnejša inovacija, ki jo je uvedel Boutros-Ghali (Beigbeder 2000: 209; tudi Türk 2006: odg. 6), je bila ustanovitev Službe za notranji nadzor (*Office of Internal Oversight Services – OIOS*)<sup>148</sup> v letu 1994 s funkcijami monitoringa, notranje revizije, inšpekcije in evalvacije, ki je integrirala prejšnje enote s temi funkcijami. Zaradi te integracije se je OIOS začetku soočala s problemom odpora pri odpravi nepotrebni enot in zadostno kvalificiranega osebja, kasneje pa je bila deležna kritike in diskreditiranj zaradi narave svojega dela. Organizacija, ki je bila brez neodvisne in učinkovite notranje kontrole več desetletij, se je morala namreč ponovno navaditi na glasno izrečeno in kritično obravnavo svojega dela – priporočila OIOS so morala biti izvajana do končne implementacije, »kar je predstavljalo novost v upravljavski kulturi OZN« (United Nations 1996b: 1). V odgovor na probleme, s katerimi se je soočala Organizacija v mirovni operacijah<sup>149</sup> (ki so bile še zmeraj v glavni pristojnosti Sekretariata), je OIOS npr. predlagala ustanovitev Enote naučenih lekcij (*Lessons Learned Unit*, ustanovljena aprila 1995) v oddelku za mirovne operacije (DPKO), identificirala pa je tudi številne

---

<sup>145</sup> Resolucija Generalne skupščine A/RES/50/215. Kljub temu pa ja kasneje Generalna skupščina Sekretariata naprtila dodatne obveznosti, brez postavk v proračunu, kar je narekovalo še dodatne modifikacije in zmanjšanja (United Nations 1996a: 16).

<sup>146</sup> Npr. zagotavljanje prevajalskih storitev iz Sedeža Organizacije tudi za nekatere konference (United Nations 1996a: 17).

<sup>147</sup> Uvajanje Integriranega sistema upravljanja informacij (*Integrated Management Information System*), ki je bil nadgrajen tudi v prihodnjem obdobju.

<sup>148</sup> Odobrena s strani Generalne skupščine (resolucija A/RES/48/218B) in pod močnim pritiskom ZDA (Beigbeder 2000: 209).

<sup>149</sup> Beigbeder (2000: 209) omenja frustracijo in neučinkovitost, ki je bila posledica neobstoja standardnih operativnih procedur, zaradi česa se je zdelo, da mora Organizacija za vsako novo operacijo ponovno izumiti politike, procedure in smernice. OIOS je največ nepravilnosti našla prav v mirovni operacijah, med katerimi velja posebej omeniti nepravilnosti v načrtovanju dobave oz. pomanjkljivosti v rutinskem upravljanju mirovni operacij.

probleme na zelo pomanjkljivo definiranem področju financ in upravljanja s človeškimi viri.<sup>150</sup> Beigbeder (2000: 210) poudarja, da je bil neodvisen nadzorni organ več kot potreben, saj so bili rezultati preiskav in nadzora končno predstavljeni javnosti, vsaj nekateri storilci so bili predani ustreznim sodiščem, »kultura administrativne improvizacije, nemarnosti in nekaznovanosti v OZN pa je bila prvič resno zamajana«. Le izvajanje tovrstnih ukrepov v kombinaciji z izboljševalnimi in preventivnimi ukrepi lahko ponovno zagotovijo zaupanje javnosti.

### 2.5.5. Refleksija obdobja Boutros-Ghalija

Kljub ambicioznim začetkom se zdi, da je reformni proces s časom trajanja funkcije Boutros-Ghalija počasi izpuhtel oz. da zagotovo ni uspel utišati kritik administrativnih praks OZN (Ryan 2000: 111).<sup>151</sup> Čeprav ne gre zanikati nekaterih prvih resnih poskusov in rezultatov (zahtevano zmanjšanje števila zaposlenih in ustavitve rasti proračuna) reform po dolgem času (Beigbeder 2000: 208), je dejstvo, da je Generalni sekretar posvečal več pozornosti svojim političnim<sup>152</sup> kot pa upravljavsko-administrativnim funkcijam, k čemur je verjetno v veliki meri prispeval ritem sprememb v začetku 1990ih. Weiss in drugi (2004: 326) poudarjajo, da je bil ta zelo pospešen, Organizacija pa nanj ne najboljše pripravljena in zato nezmožna zadostnega organizacijskega učenja (pogoste so bile npr. kritike v 1990ih, da v Sekretariatu ne obstaja skupina za načrtovanje politik na podlagi zgodovinskih izkušenj iz prejšnjih aktivnosti Organizacije). Avtorji (*ibid.*) kot delni faktor te omejene zmožnosti učenja izpostavijo kulturo birokracije OZN, kar velja nadgraditi s potrebo po (Wilenski 1993:453, 454) intenzivnejšemu intelektualnemu vodstvu osebja OZN, ki mu sicer nikoli ni bil dovoljen tovrsten razvoj. Primer ene izmed tega procesa je bila zahteva po politično nesporni dokumentaciji, ki jo pripravlja Sekretariat (*ibid.*). A zdi se tudi, da je bil koncept neodvisnosti mednarodnih civilnih uslužbencev (napačno) enačen z najmanjšim skupnim imenovalcem med državami članicami. Kljub deklaratornemu spodbujanju kompetentne in neodvisne mednarodne civilne službe v mandatu Boutros-Ghalija se zdi,

---

<sup>150</sup> Beigbeder (2000: 210) navaja 17,8 mio dolarjev prihranjenih sredstev v proračunskem obdobju 1996-1997 zaradi delovanja OIOS in izboljšanje stopnje izpolnjevanja revizijskih poročil za 10 odstotkov. Nadalje je OIOS v preiskavah razkrila primere finančnih prevar med osebjem OZN.

<sup>151</sup> Righter (v Armstrong 2004: 134) celo zapiše, da je Sekretariat ostal »pošast okornega centralizma, ki zadušuje iniciative, nagrajuje povprečnost, spodbuja preveliko zaposlitev in zmede vsak napor razumnega rekrutiranja«.

<sup>152</sup> Eden izmed ključnih rezultatov izhajajočih iz tega poudarka je Ghalijeva Agenda za mir (*An Agenda for Peace*), sicer nepogrešljiv dokument, ko je govora o aktivnostih in reformi Organizacije, ki predvideva ambiciozno vlogo oz. potencial OZN pri multilateralnem konfliktnem upravljanju (glej United Nations 1992d; Weiss in drugi 2004: 99-104). Kot poudarjajo Weiss in drugi (2004: 99) noben drug *policy* dokument tistega časa ni zbudil toliko pozornosti med politiki in strokovnjaki kot Agenda.



da so prav dogodki v zvezi z njegovim odhodom pokazali odnos tistih akterjev do OZN, ki so najglasneje navijali za potrebne reforme za bolj operacionalno sposobno in učinkovito Organizacijo.

## 2.6. Obdobje 1997-2004

### 2.6.1. Novi Generalni sekretar – Kofi A. Annan

Z začetkom leta 1997 je funkcijo Generalnega sekretarja Organizacije prevzel Kofi Annan. V nasprotju s prejšnjimi nosilci funkcije (ki so bili diplomati in politiki zunaj Organizacije) je bil prvi Generalni sekretar z dolgoročnim in zelo raznolikim stažem službovanja v OZN.<sup>153</sup> Nadalje je kmalu pokazal, da se bo v veliki meri naslanjal na timsko delo znotraj Organizacije in konzultacije z regionalnimi skupinami in nacionalnimi delegacijami (ne zgolj velesilami, temveč z vsemi članicami) (Beigbeder 2000: 212). To je rezultiralo v vsestranskem odobravanju njegovega imenovanja, ki je bilo sicer do velike mere zaznamovano z neprostovoljnim odhodom njegovega predhodnika<sup>154</sup> in s trdno podporo ZDA. Potrebne kriterije slednjih je Annan izpolnjeval predvsem s svojo predhodno kariero uradnika, ki je bolj ustrezal profilu »sekretarja kot generala« (Armstrong 2004: 135), kar je napovedovalo nizko-profilnega in predvsem v menedžerski pristop usmerjenega prihodnjega Generalnega sekretarja, ki ne bo deloval preveč samostojno in ki bo v reformne namene znal uporabiti svojo ekonomsko in menedžersko izobrazbo. Diskurz reforme pa je zaznamoval tudi Annanovo imenovanje, kar je bilo delna posledica neuspehov Boutros-Ghalija na tem področju (in tudi del kritik za njegovo odstranitev). Že v uvodnem govoru ob izvolitvi<sup>155</sup> je Annan med svojimi cilji izpostavil narediti Organizacijo vitkejšo, zmogljivejšo, učinkovitejšo, odzivnejšo na potrebe in želje članic ter z bolj realističnimi cilji

---

<sup>153</sup> Od leta 1962 je Annan služil v različnih delih sistema OZN (v Svetovni zdravstveni organizaciji – WHO, UNESCO, UNEF, UNHCR) na več lokacijah po svetu (Ženeva, Adis Abeba, Ismailia), od leta 1987 na Sedežu organizacije kot pomožni sekretar (*Human Resources Management and Security Coordinator for the UN System; Programme Planning, Budget and Finance Controller*) oz. Generalni podsekretar (za mirovne operacije). Od novembra 1995 do marca 1996 je opravljal funkcijo posebnega odposlanca Generalne sekretarja v BiH (*Annan's Biography*, [http://www.un.org/News/ossg/sg/pages/sg\\_biography.html](http://www.un.org/News/ossg/sg/pages/sg_biography.html) (9. 2. 2006)). Celso Bolton (1997: 53) prizna, da malokdo pozna OZN bolje kot Annan. Podobno tudi Türk (2006: odg. 7).

<sup>154</sup> Boutros-Ghali je bil soočen za opozicijo ZDA, ki so na njegovo ponovno imenovanje v Varnostnem svetu vložile veto (ostalih 14 članic je glasovalo za). Ta kandidature ni umaknil, poraz pa je moral priznati, ko je bil (sicer šele po več glasovanjih) za njegovega naslednika izvoljen Kofi Annan (Boutros-Ghali 1999: 317-330). Ta je bil deležen podpore ZDA predvsem zaradi aktivne vloge pri odobritvi letalskih napadov v BiH na položaje bosanskih Srbov za časa odsotnosti Boutros-Ghalija Avgusta 1995 (Holbrooke v Herman 2005: 5, 6).

<sup>155</sup> *Reform at the UN - Chronology*, <http://www.un.org/reform/chronology.html> (9. 2. 2006).

in zavezami. Njegovi reformni predlogi so zajemali širše delovanje Organizacije in sistema OZN, predstavljeni in implementirani pa so bili v več fazah.

### 2.6.2. Prva faza (prva polovica 1997)

Annan je z reformami začel že v prvem mesecu mandata, še preden je predstavil njihov celoten in dolgoročen program. Imenoval je izvršnega in vplivnega koordinatorja za reformo OZN z nalogo pripraviti obširen in sprejemljiv paket reform,<sup>156</sup> delo Organizacije pa je bilo reorganizirano okoli petih glavnih področij delovanja z namenom boljše notranje koordinacije in usklajenosti Organizacije: mir in varnost; ekonomsko-socialne zadeve; razvojno sodelovanje; humanitarne zadeve; človekove pravice. Ta sektorska delitev je sicer zaznamovala tudi nadaljnje faze reform. Za vsako od področij (z izjemo človekovih pravic, ki se horizontalno razteza na vsa ostala štiri področja) je bil vzpostavljen Izvršni odbor (*Executive Committee*), ki je imel izvršne in koordinacijske pristojnosti odločanja, sestavljale pa so ga entitete OZN (oddelki, programi, agencije) povezane s področjem. Na čelu vsakega odbora je bila vodilna entiteta področja (DPA; DESA; UNDP in OCHA),<sup>157</sup> ki je Generalnemu sekretarju poročala oz. od njega zahtevala odločitev, ki je v njegovi pristojnosti (United Nations 1997b: 2, 3; Beigbeder 2000: 212; Magariños 2001: 34).

Marca 1997 je Generalni sekretar predstavil potek *prve faze*<sup>158</sup> takojšnjih reformnih ukrepov v njegovi pristojnosti (United Nations 1997a):

- Predvidene so bile spremembe in združevanje oddelkov na ekonomsko socialnem področju. Trije oddelki z ekonomsko-socialnega področja (DPCSD, DESIPA, DDSMS) so bili združeni v enoten Oddelek za ekonomske in socialne zadeve (DESA);<sup>159</sup> Oddelek javnih informacij (DPI) je bil transformiran v Urad za komunikacije in medijske storitve (*Office for Communication and Media Service* - OCMS) z željo po revitalizaciji ponujanja informacij o Organizaciji in boljšim

---

<sup>156</sup> Na to mesto je bil imenovan Maurice Strong (Kanada), sicer pred tem pomemben član številnih neodvisnih skupin o reformi OZN ter z dolgoletnimi izkušnjami tudi na visokih pozicijah v Organizaciji (Luck 2000: 97). Koordinator je bil na čelu organa visokih uradnikov (*Steering Committee on UN Reform*) (Beigbeder 2000: 212).

<sup>157</sup> Oddelek za ekonomsko-socialne zadeve (*Department of Economic and Social Affairs* - DESA), Urad za koordinacijo humanitarnih zadev (*Office for Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA).

<sup>158</sup> Reformna agenda je temeljila na dvo-faznem procesu: (1) *prva* faza se je nanašala na tiste upravljalvske aktivnosti in iniciative v pristojnosti Generalnega sekretarja, ki so lahko izvedene takoj; (2) *druga* faza je vsebovala dolgoročne programske reforme, ki so vključevale (a) tiste nadaljnje ukrepe v pristojnosti Generalnega sekretarja za katere menil, da potrebujejo smernice in konzultacije s članicami in (b) njegove predloge o temeljnih vprašanjih, o katerih lahko odločijo samo države članice (United Nations 1997b: 3).

<sup>159</sup> Z namenom integrirati podporne aktivnosti Sekretariata (formulacija politik, analiz in tehnična podpora) ostalim medvladnim organizacijam in fondom na tem področju (UNCTAD, UNEP, Habitat) (United Nations 1997b: 5).

sodelovanjem z ostalimi oddelki; ustanovljen je bil Oddelek za zadeve Generalne skupščine in konferenčne storitve (*Department of GA and Conference Management - DGACM*), ki je v en oddelek integriral do takrat fragmentirano tehnično podporo (za ECOSOC, Generalno skupščino in njune podorgane), ki jo je zagotavljal Sekretariat.

- Predvideno ukinitvev 1000 delovnih mest v Sekretariatu v proračunskem obdobju 1998-1999, 25 odstotno znižanje visokih uradniških mest in zmanjšanje proračuna za 123 milijonov dolarjev, kar je bilo v veliki meri doseženo.<sup>160</sup> Med ostalimi proračunskimi cilji je bilo tudi tretjinsko znižanje administrativnih stroškov in njihova prerazporeditev v razvojne aktivnosti, ter 25 odstotno znižanje dokumentacije.<sup>161</sup>
- Okrepiti moč rezidenčnih koordinatorjev OZN v razvojnem sodelovanju, okrepiti njegovo vlogo vodje skupine entitet OZN v državah in integracijo informacijskih centrov OZN v Urad rezidenčnega koordinatorja.
- Dokončno pripravo in objavo kodeksa vedenja, ki bo zahteval najvišje standarde kompetenc, neodvisnosti in integritete osebja OZN.

### 2.6.3. *Druga faza*

*Druga faza* reformnih ukrepov (znana tudi kot *tiha revolucija*) je bila predstavljena Generalni skupščini julija 1997 v najpomembnejšem reformnem dokumentu obdobja analize – *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, ki je vseboval upravno-strukturne in vsebinske predloge institucionalnih sprememb v pristojnosti Generalnega sekretarja ter nekatere dolgoročne smernice za potrebne temeljne spremembe v Organizaciji.<sup>162</sup> Ambicija prvih (Beigbeder 2000: 213), ki so v centru pozornosti te naloge, je bila »transformirati vodstveno in upravljavsko strukturo Organizacije, kar ji bo omogočilo delovanje z večjo enotnostjo namena, koherentnostjo truda in spretnosti v odgovarjanju na mnoge izzive, s katerimi se srečuje«, ukrepi pa naj bi povrnili zaupanje držav članic v njeno pomembnost in učinkovitost ter oživili predanost osebja (United Nations 1997d: 2). V dokumentu (npr. United Nations 1997d: 14) (ter tudi v času njegove implementacije) je bilo večkrat poudarjeno, da reforma ni enkratni dogodek, temveč proces – predlagane spremembe naj ne bi bile pomembne zgolj zaradi ustvarjanja močnejše in prožnejše Organizacije, temveč bo njihova implementacija »prispevala k

<sup>160</sup> Proračun je bil zmanjšan za \$ 76 mio, število proračunskih delovnih mest pa za 1271 na 8741 (Beigbeder 2000: 212).

<sup>161</sup> V drugi fazi, predstavljeni spodaj, je ta iniciativa podana kot *dividenda za razvoj* (United Nations 1997h).

<sup>162</sup> Med drugim potrebe po spremembah dela in prioritet Generalne skupščine ter potrebe po iniciaciji pogovorov o potrebnih spremembah Ustanovne listine in ustanovnih dokumentov ostalih institucij sistema OZN (United Nations 1997d: 26-28). Ker ta dimenzija reforme OZN ni v središče te naloge, ji posvečam zelo malo pozornosti.

smeri bodoče evolucije Organizacije«. Odzivi na predložen načrt druge faze reform niso bili enozvočni,<sup>163</sup> a kljub nekaterim kritikam in pomislekom jih je Generalna skupščina novembra 1997 sprejela s konsenzom (Resolucija A/RES/52/12A) ter tako Generalnemu sekretarju podala jasen mandat za njihovo nadaljnjo implementacijo.

V času izvajanja reformnih ukrepov druge faze iz leta 1997 je bilo sprejetih več pomembnih dokumentov in poročil, ki so vplivali na izvajanje reform oz. so do določene mere spremenili njihove poudarke. Med takšnimi dokumenti sta bila npr. milenijska deklaracija,<sup>164</sup> ki je zaznamovala razvojne aktivnosti OZN za naslednje obdobje, ali pa Brahimijevo poročilo, ki je nakazalo potrebne spremembe v mirovnih operacijah. V odgovor na te dogodke in kot nadaljevanje implementacije druge faze (oz. najpomembnejšega reformnega dokumenta *Renewing the UN*) je Generalni sekretar v začetku svojega drugega mandata v letu 2002 pripravil nadaljnji program reform (*Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*). Zaznamovalo ga je predvsem usklajevanje dejavnosti Organizacije v skladu z milenijskimi cilji (United Nations 2003b: 20), a vizija reformirane Organizacije je ostala ista – na rezultate osredotočena Organizacija. Skozi celotno obdobje je bila ponavljana potreba po sočasnosti strukturno-upravnih reform z reformami v medvladnih organih, kar bi morala nadgraditi podpora in predanost držav članic (United Nations 1997d: 2; United Nations 2005b: 40).

V skladu s pozornostjo, ki jo naloga posveča strukturnim in upravnim reformam, sledi pregled prvih ter nato še obširne skupine drugih v obdobju po začetku Annanove druge faze reform. Pregled združuje iniciative obeh ključnih dokumentov (1997, 2002), saj gre v večini primerov za dopolnilne predloge oz. nadgradnjo, zaključki pa s pregledom ocene Annanovih iniciativ.

---

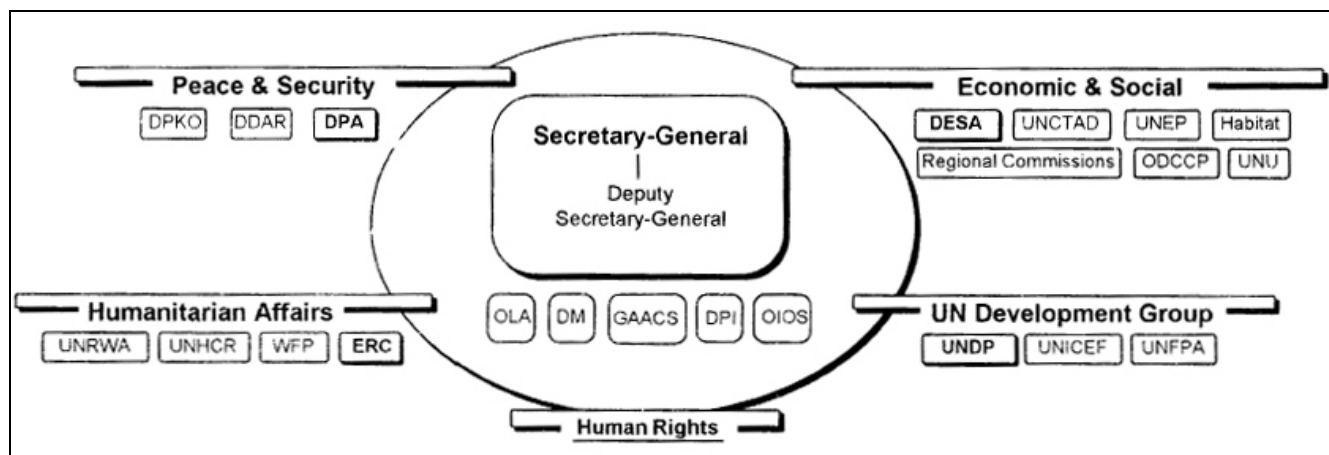
<sup>163</sup> Mešani odzivi so prihajali iz ZDA (od mnenj z republikanske strani, da reforme zgolj ohranjajo *status quo*, do poudarjanja njihove prave smeri takratne Clintonove administracije), in držav v razvoju (ki so se bale, da bodo zaradi znižanja sredstev trpeli razvojni programi), medtem ko je več pozitivnih namigov prihajalo s strani EU (Beigbeder 2000: 218).

<sup>164</sup> Milenijska deklaracija, sprejeta na zasedanju Generalne skupščine septembra 2000, med cilji vključuje zmanjšanje ekstremne revščine, lakote in števila ljudi brez dostopa do pitne vode; univerzalno zagotavljanje primarne izobrazbe in enakosti spolov; zmanjšanje smrtnosti otrok in mater; ustavitev širjenja HIV/AIDS; zmanjševanje dolga tretjega sveta; zagotavljanje okoljske trajnosti; promocijo uporabe informacij in komunikacijskih tehnologij za razvoj; izkoreninjenje vojskovanja otrok (Armstrong 2004: 123, 124; tudi United Nations 2005b:8-10).

#### 2.6.4. Strukturne spremembe Sekretariata – krepitev njegove vodstvene vloge in reorganizacija

Koordinacija s pomočjo *kabinetnega načina vodenja* (glej skico 2) je bila vpeljana z namenom večje koherentnosti in strateške usklajenosti na vrhu Organizacije (Gillinson 2003: 3). Višja upravna skupina (*Senior Management Group* – SMG) je nadomestila prejšnje *ad hoc* sestanke med Generalnim sekretarjem in višjimi uradniki (Beigbeder 2000: 214). Služi kot njegov kabinet, kjer se enkrat tedensko srečajo vodje oddelkov, fondov in programov (United Nations 2002b: 20) in tako nadgradijo srečanja sektorskih izvršnih odborov: »Vpeljava teh koordinacijskih teles je izboljšala izmenjavo informacij in vzpodbudila tesnejše sodelovanje« ter kmalu ponudila konkretne rezultate.<sup>165</sup> Ker gre pri vzpostavitvi omenjenega pravzaprav za formalizacijo prejšnjih metod, le-te niso bile sporne.<sup>166</sup> Med še neizkoriščenimi potenciali izvršnih odborov je poudarjena možnost njihove večje vloge v strateškem planiranju ter povezovanju raznolikih segmentov, s katerimi se Organizacija ukvarja.

Skica 2: United Nations: A framework for change<sup>167</sup>



Vir: United Nations (1997d: 30)

<sup>165</sup> Izvršni odbor za razvojno sodelovanje je npr. že leta 1997 začel pripravljati skupne okvirje za načrtovanje politik na državnem nivoju, kar naj bi vodilo v skupne programske aktivnosti vseh entitet OZN v določeni državi (United Nations 1997d: 15).

<sup>166</sup> Beigbeder (2000: 214) omeni, da gre konec koncev pri rednih sestankih visokih uradnikov za najosnovnejše upravljalvske zahteve v velikih organizacijah, ki zagotovijo smer politik, enotnost delovanja in koordinacijo.

<sup>167</sup> Legenda k še neuporabljenim kraticam (za že uporabljene glej zgoraj ali seznam kratic na začetku naloge): DDAR (*Department for Disarmament and Arms Regulation* - Oddelek za razorožitev in regulacijo orožja), WFP (*World Food Programme* – Svetovni program za hrano), ERC (*Emergency Relief Coordinator* – Koordinator za nujno pomoč), DM (*Department of Management* – Oddelek za upravljanje), GAACS (oz. DGACM), UNFPA (*United Nations Population Fund* - Urad Združenih narodov za prebivalstvo).

Sicer vloga kabinetnega načina vodenja (torej koordiniranega sodelovanja različnih entitet znotraj OZN) kot vzorec za sodelovanju *teamov* Organizacije na ravni posameznih držav ni izrecno navedena (United Nations 2002b: 20), a zdi se, da se nakazuje prav takšna povezava. Enotnost na državnem nivoju je bila ena izmed točk reforme l. 1997 (United Nations 1997d: 20), pri čemer so l. 2002 zaznana opazna izboljšanja pri sodelovanju in koordinaciji na terenu (Gillinson 2003: 4). Ena izmed iniciativ s tem namenom na nivoju Sekretariata je bila vzpostavitev Razvojne skupine ZN (*UN Development Group*) – sestavljene iz glavnih razvojnih programov, fondov, oddelkov in ostalih entitet – s ciljem skupnih formulacij politik in odločanja, spodbujanjem programskega sodelovanja in uresničevanjem upravljalvske učinkovitosti. Kljub začetnemu upiranju<sup>168</sup> je tovrstna koordinacija »pomagala stopnjevati skupen vpliv posameznih operativnih entitet, vključno s specializiranimi agencijami. Agencije, fondi in programi so začeli poenostavljati in harmonizirati postopke« (United Nations 2002b: 20).

V uradu Generalnega sekretarja je bila ustanovljena enota za strateško načrtovanje (*Strategic Planning Unit* - SPU) z namenom identifikacije globalnih problemov in trendov, njihove analize in implikacije za OZN ter zagotavljanja najboljših in relevantnih strokovnih informacij za Generalnega sekretarja in *Senior Management Group* (United Nations 1997e: 18, 32). Motiv za ustanovitev je bil tudi odziv na potrebo po *think-tanku* znotraj Sekretariata, ki kot eden izmed poglavitnih organov ne zgolj reagira na zahteve držav članic, temveč ima pristojnost za pripravo raziskav, analiz in dolgoročnih obetov (Beigbender 2000: 214). Sicer je imela ideja SPU nesporne korenine v reformnih predlogih neodvisnih komisij iz 1990ih.<sup>169</sup>

Nadaljnja pomembna novost, ki jo uvaja reformni paket iz l. 1997, je funkcija *Namestnika generalnega sekretarja* (DSG), ki jo je Generalna skupščina potrdila z resolucijo A/RES/52/12/B.<sup>170</sup> Glavni zadržki glede predloga so se nanašali na očitke, da funkcija podeljuje preveč moči neizvoljenemu uradniku OZN (Beigbender 2000: 214). Glede na status je namreč DSG podrejen/a samo Generalnemu sekretarju, nadrejen/a vsem ostalim uradnikom, a brez moči poročati v lastni kapaciteti Generalni skupščini,

---

<sup>168</sup> Grupiranju UNICEF in UNFPA pod vodstvo administratorja UNDP je prvotno nasprotovala vodja UNICEF Carol Bellamy, kar je vodilo k zagotovitvi da bodo entitete lahko ohranile svoje značilnosti in strukture odgovornost, medtem ko bodo delovale v teamu (Beigbender 2000: 215).

<sup>169</sup> Luck (2000: 97) navede študijo Urquharta in Childersa (*World in Need of Leadership* iz 1996) in UNA-USA (*A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*, 1988).

<sup>170</sup> Kot omenita Childers in Urquhart (1994: 157) je bila potreba po DSG izražena že ob rojstvu organizacije, vendar so stalne članice Varnostnega sveta za te funkcije poskušale pridobiti isto veto pravico kot za imenovanje Generalnega sekretarja, zato je bil predlog ob nasprotovanju manjših držav opušen.

Varnostnemu svetu ali drugim telesom. V opravljanju obveznosti DSG njegova/njena avtoriteta izhaja iz delegacije s strani Generalnega sekretarja, imenovan/a pa je zgolj za mandat tekočega Generalnega sekretarja (United Nations 1997e: 3, 4). Kljub že omenjenim pomislekom so prevagali argumenti za vzpostavitev funkcije, pri čemer gre razlog iskati v nadaljnji argumentaciji: čeprav je množina vlog, ki jih opravlja Generalni sekretar, eden izmed glavnih virov njegove moči, pa mu prav ta množina onemogoča posvečanje zadostne pozornosti in tako ovira njegovo intelektualno-organizacijsko vodstvo Organizacije. Poleg tega njegova programsko-diplomatsko-reprezentativna funkcija zahteva njegovo pogosto odsotnost iz sedeža Organizacije, kar je v nasprotju s potrebo po stalni prisotnosti iz upravljavsko-nadzorno-koordinacijskih razlogov (med drugim tudi v povezavi z zgoraj omenjenimi izvršnimi odbori) (United Nations 1997e: 2). Upravljavska potreba po vzpostavitvi funkcije je obstajala zaradi dejstva več kot 30 uradnikov, ki so poročali neposredno Generalnemu sekretarju. Ta je tako pri opravljanju svoje nadzorne funkcije potreboval pomoč, nadalje pa je DSG zagotovil/a potrebno pozornost zadevam, ki so se raztezale čez delovanje izvršnih odborov. DSG lahko opravlja tudi reprezentativno funkcijo, ohranja kontakt z državami članicami, pomembno vlogo pa ima tudi pri nadzoru poteka reformnega procesa v OZN (United Nations 1997e: 3).<sup>171</sup> Generalni sekretar je januarja 1998 na pozicijo imenoval Louise Fréchette.

Med strukturnimi spremembami Sekretariata je potrebno omeniti tudi ponovno ustanovitev Oddelka za razorožitev,<sup>172</sup> ustanovitev Urada za koordinacijo humanitarnih zadev (OCHA),<sup>173</sup> konsolidacijo aktivnosti Organizacije na Dunaju<sup>174</sup> in združitev ženevskega Centra za človekove pravice z uradom Visokega komisarja ZN za človekove pravice (UNHCHR), pri čemer je v zvezi s slednjim bilo še bolj presenetljivo imenovanje Mary Robinson, nekdanje irske predsednice in visoko kvalificirane kandidatke, na pozicijo Visoke komisarke, ki je sicer ena izmed politično občutljivejših v Organizaciji (Beigbeder 2000: 212, 214). Kljub ambicioznemu imenovanju je leta 2002 Generalni sekretar podlegel

---

<sup>171</sup> Z natančen opis funkcij glej United Nations (1997e: 3).

<sup>172</sup> Z namenom ponovnega promoviranja razoroževanja in omejevanja orožij množičnega uničevanja (United Nations 1997d: 8; United Nations 1997f).

<sup>173</sup> Urad (OCHA – *Office for Coordination of Humanitarian Affairs*, ki ga vodi *USG for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator*) je nadomestil Oddelek za humanitarne zadeve (DHA). Operativne funkcije so bile prenesene na ostale dele sistema OZN, OCHA pa je prevzel funkcijo koordinacijo in razvoj politik, humanitarno posredovanje in koordinacijo humanitarnih aktivnosti (vodstvo izvršnega odbora za humanitarne aktivnosti) (United Nations 1998a: 15).

<sup>174</sup> Z integracijo programov in aktivnosti je bil na Dunaju konsolidiran Urad ZN za nadzor drog in preprečevanje kriminala (UN ODCCP) (United Nations 1997d: 24).

pritisikom in je ni ponovno imenoval na pozicijo.<sup>175</sup> V predlogu nadaljnjih reform (United Nations 2002b: 13) je bila izražena potreba po izboljšanjem upravljanju Urada, ojačanju podpore poročevalcem in postopkov za izpolnjevanje pogodbenih obveznosti.

Ukrepi za nadaljnje spremembe leta 2002 sicer niso prinašali drastičnih strukturnih sprememb. Zaradi številnih zadanih nalog je Oddelek za javne informacije (DPI) utrpel fragmentacijo, zato je bil leta 2002 prestrukturiran, njegove aktivnosti pa so prešle v triletno fazo evalvacije s pomočjo OIOS (United Nations 2002b: 13). V letu 2004 so bili zaznani pozitivni rezultati, in sicer v boljši uporabi tehnologij in večje pozornosti posvečene prioritetam aktivne promocije (United Nations 2004a: 59; United Nations 2005c: 55-58), uresničena pa je bila tudi združitev informacijskih centrov v Evropi z vzpostavitvijo enotnega v Bruslju. V luči potrebe zmanjšanja dokumentacije je bil ponovno reorganiziran Oddelek za zadeve Generalne skupščine in konferenčne storitve (DGACM) ter ukinjena številne poročila, sestanki in aktivnosti marginalne pomembnosti (United Nations 2004a: 59).

Poleg zgoraj omenjenih ukrepov je na koordinacijo na ravni sistema OZN imela implikacije tudi revitalizacija ACC, ki je bil leta 2000 sicer preimenovan v Svet izvršnih direktorjev za koordinacijo (*Chief Executive Board for Coordination - CEB*), predvsem v smislu intenzivnejših vsebinskih debat in približevanja OZN in brettonwoodskih institucij (Weiss in drugi 2004: 259).<sup>176</sup> Prav to približevanje mednarodnih finančnih institucij tudi Türk (2006: odg 8) vidi kot ključnega pomena pri revitalizaciji. A ta dimenzija ni povezana neposredno z iniciativami Generalnega sekretarja, temveč odraža spoznanje teh institucij, da lahko v sodelovanju v Sistemu OZN nazaj pridobijo vsaj del kredibilnosti, izgubljene v 1990ih.<sup>177</sup> Omeniti je sicer potrebno tudi administrativne spremembe v delovanju – delo in odgovornosti so bile razdeljene na dva odbora, upravljaljskega (High Level Committee on Management) in programskega (High Level Committee on Programmes) (Luck 2003: 26, 27).

---

<sup>175</sup> Do Annana Generalni sekretarji sicer niso kazali močnejših zavez človekovim pravicam, ki pa so bile ena izmed njegovih prioritet, pokazatelj česa je bilo tudi imenovanje Mary Robinson za Visoko komisarko. V nasprotju s pričakovanji tihe diplomacije je ta delovala glasno, odločno in kritično, kar poleg držav z resnimi kršitvami človekovih pravic ni bilo pogodu tudi ZDA. Te so do nje sčasoma pokazali podoben odpor kot do bivšega Generalnega sekretarja Boutros-Ghalija. Robinsonovo je na mestu Visokega komisarja nasledil viden, dinamičen ter dolgoleten uslužbenec OZN Sergio de Mello, o čigar dobrih odnosih z ZDA priča njegovo imenovanje za predstavnika OZN po vojni v Iraku leta 2003 (Weiss in dr. 2004: 165-169).

<sup>176</sup> Annan je imenoval tudi ASG za koordinacijo politik in med-agencijskih zadev z odgovornostjo za identifikacijo načinov za okrepitev podpore ECOSOC, njegove koordinacijske vloge in poenotenje dela agencij (Weiss in drugi 2004: 260).

<sup>177</sup> Türk (2006: odg. 8) med drugim izpostavi simbolni pomen preimenovanja, ki je izražalo preskok v pomenu odbora. Ta je bil namreč iz 'administrativnega' organa povzdignjen v koordinacijski odbor 'izvršnih direktorjev'. To bi si bilo skoraj nemogoče zamisliti v prejšnjih obdobjih, ko so bile nekatere institucije odklonilne do poglobljenega sodelovanja.



### 2.6.5. Administrativna učinkovitost in zmogljivost

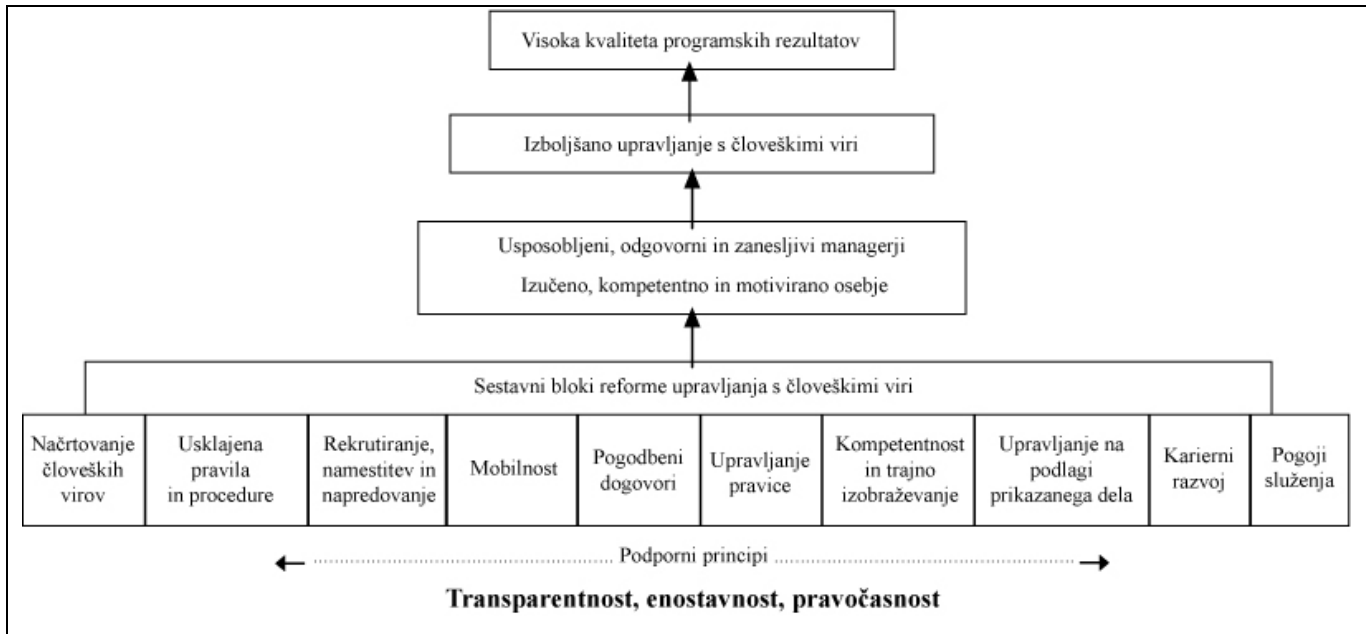
Usmerjenost Organizacije k rezultatom ni omogočena zgolj z adaptacijo strukture, temveč zahteva »pooblaščen in odgovorno osebje in upravljavce; vitkejši in učinkovitejši Sekretariat; in organizacijo, ki spodbuja odličnost ter je za svoja dajanja odgovorna« (United Nations 2000a: 4). Doseganje večje zmogljivosti in učinkovitosti je bilo pogojeno s spremembami na področju upravljanja s človeškimi viri (HRM) in financ.

Pri upravljanju s človeškimi viri (*human resources management* - HRM) je Generalni sekretar gradil na strategiji svojega predhodnika, pri kateri je šlo (Beigbender 2000: 215) za »značilne prijeme upravljaljskih teorij in praks v mednarodnih organizacijah«. Njegovi nadaljnji ukrepi so temeljili na strateški krepitvi upravljaljskega sistema Organizacije, ki naj bi vodili h kvalitetnejši, učinkovitejši in okrepljeni mednarodni civilni službi. A potrebno je poudariti, da so bili to ukrepi v luči redukcije sredstev, kar je zaznamovalo tudi vizijo Sekretariata OZN prihodnosti – »manjši, bolje usposobljen, okretnejši, bolj mobilni in bolj integriran, delujoč kot globalni *team*« (United Nations 1997d: 74-78). Zgodaj 1998 je bila vzpostavljena Posebna skupina za HRM (*Task force on HRM*), sestavljena iz strokovnjakov javnega in privatnega sektorja, na podlagi navodil katere je Generalni sekretar izpostavil področja potrebna revizije (United Nations 1998b: 3). Področju HRM je bila posvečena pozornost tudi v drugem pomembnejšem reformnem paketu obdobja iz leta 2002 – *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*. Kot ključ do boljših rezultatov so bili predstavljeni upravljavci z zadostnimi pristojnostmi, odgovornostmi in odgovorni za upravljanje z osebjem ter motivirano, kompetentno in strokovno osebje (glej skico 3). To je bilo mogoče doseči z izboljšavami na naslednjih področjih, kjer so bili v letih od 1999 do 2004 doseženi pomembnejši napredki (United Nations 2000a: 7-13; United Nations 2002a: 32; United Nations 2003a: 41; United Nations 2004a: 55, 56):

- načrtovanje HRM (vzpostavljen je bil informacijski sistem HRM na ravni Sekretariata, kar je pomenilo preskok iz planiranja na oddelčni ravni);
- poenostavljanje pravil in procedur (pregledana so bila obstoječa in v množici dokumentov razpršena pravila, stare in nepopolne priročnike so zamenjali novi, dopolnjeni in v elektronski obliki);
- rekrutacija, namestitve in napredovanje (vpeljava učinkovitejšega sistema, ki temelji na boljši predpripravi in prenosu avtoritete o končni odločitvi o rekrutaciji na odgovorne upravljavce programov – vodje oddelkov in uradov);

- mobilnost (izdelava in vpeljava politike, ki temelji na večji mobilnosti in interdisciplinarnosti, tako znotraj Sekretariata kot celotnega sistema);

Skica 3: Sestavni bloki reforme upravljanja s človeškimi viri



Vir: United Nations (2000a: 6)

- pogodbene zadeve (pripravljena politika za poenostavitev pogojev zaposlitve, ki naj bi temeljila na treh tipih – kratkotrajnem, fiksnem in trajnem);
- upravljanje sporov (zaznava dolgotrajnosti pravnih postopkov je vodila do vpeljave notranjega *ombudsmana*<sup>178</sup> leta 2001 in pospešitve mediacijskih procesov);
- kompetence in trajno izobraževanje (identificirane in v vsa področja HRM integrirane so bile ključne kompetence osebja, definicija katerih je bila potrebna za uspešnost nadaljnega upravljanja s človeškimi viri; uvedeni so bili sistemi mentorstva, ciljnega izobraževanja in razvrščanja, posebej za mlajše in manj izkušeno osebje);
- upravljanje na podlagi učinka (vpeljan je bil poenostavljen sistem ocenjevanja učinka – *performance appraisal system* (PAS) – z namenom promocije kulture dela, ki temelji na rezultatih, in spodbuja dobro in učinkovito prakso; v nadaljnji fazi je bil sistem digitaliziran in je tako omogočil boljšo komunikacijo med osebjem in nadzorniki);

<sup>178</sup> V letu 2005 je bila funkcija na priporočilo OIOS nadgrajena z Uradom za etiko (*Ethics office*), katerega namen je bilo zavarovati osebje, ki poroča o zlorabah (United Nations 2005c: 51).

- karierni razvoj (napredek na ostalih področjih naj bi deloval stimulatивно in omogočal simultano izpolnjevanje potreb Organizacije in posameznika, kar bi pripomoglo h kompetentnosti in prilagodljivosti mednarodnih civilnih uslužbencev – planiranje kariernega razvoja je bilo z vzpostavitvijo kariernih centrov omogočeno osebju na vseh nivojih);
- pogoji služenja (zaznava dejstva po potrebi primerljivih in stimulativnih pogojev služenja, ki privabijo visoko kvalificirano in motivirano delovno silo; med drugimi ukrepi je bil februarja 2003 uveden fleksibilen delovni čas, osebju so bile omogočene storitve svetovanja).

V rezultate usmerjene so bile tudi leta 1997 predlagane spremembe na področju *proračunskega načrtovanja*, ki so temeljile na odgovornosti za rezultate.<sup>179</sup> Koncept je gradil na specifikaciji rezultatov s strani Generalne skupščine, ki jih mora Organizacija doseči, Sekretariat pa bi bil tako odgovoren in ocenjen glede na dosežene rezultate (Beigbeder 2000: 217). Pri tem je problem predstavljalo dejstvo, da so rezultati lažje merljivi in bolj odvisni od dela Sekretariata na enih področjih (npr. storitve priprave analiz, poročil) kot na drugih (npr. mirovne operacije, človekove pravice, okolje), kjer so velikokrat pomembnejši zunanji faktorji – delovanje držav, ostalih akterjev, ekonomsko-socialni faktorji. K rezultatom orientiran pristop proračunskega načrtovanja je zahteval definicijo indikatorjev učinka, ki so bili za proračunsko obdobje 2000-2001 uvedeni na vseh nivojih (United Nations 2001: 38). A kljub tem ukrepom, ki naj bi skupaj z notranjim nadzorom stimulirali večjo učinkovitost in finančno disciplino Organizacije (kljub prevzemanja mandatov brez proračunske osnove je višina proračuna stagnirala od leta 1994 dalje), je bila finančna situacija Organizacije še zmeraj neugodna zaradi neizplačila prispevkov nekaterih največjih dolžnikov (United Nations 2001: 39). Kljub delnemu odplačilu dolga članic<sup>180</sup> je bilo poudarjeno, da je »Sekretariat dosegel meje« v zagotavljanju storitev glede na razpoložljive resurse, reformno zniževanje stroškov pa je rezultiralo v premajhnem investiranju v osebje, tehniko in imetje Organizacije (United Nations 2002b: 26). Vse večja nezmožnost zagotavljanja zadostnih sredstev za delovanje zgolj s pomočjo restriktivnih administrativno-upravnih politik je sicer zaznamovala celoten predlog reforme Organizacije leta 2002. Proračunsko načrtovanje je bilo revidirano, poenostavljeno in usklajeno. V zagotavljanju večje odzivnosti sistema programskega in proračunskega načrtovanja je bil predlagan in sprejet dvoletni

<sup>179</sup> *Results-based accountability.*

<sup>180</sup> Ugodna ekonomska klime ter predvsem izplačilo dolga s strani ZDA sta leta 2001 rezultirala v najvišjih prihodkih Organizacije od njene ustanovitve (United Nations 2002b: 26).

strateški okvir, ki je nadomestil prejšnjega srednjeročnega (štiriletnega),<sup>181</sup> poenostavljene pa so bile tudi procedure v povezavi z omenjenim načrtovalnim ciklom v medvladnih organih (United Nations 2004a: 55). Nadalje sta bila usklajena procesa programskega načrtovanja in alokacije razpoložljivih virov, kar je bilo omogočeno z uporabo istih – v rezultate naravnanih – okvirjev, tako za programsko kot proračunsko načrtovanje (United Nations 2005c: 49). Alokacijo je narekoval eden izmed ciljev reform l. 2002, in sicer »usmerjanje aktivnosti za doseganje prioritete«, ki so bile razvojno naravnane v skladu s cilji milenijske deklaracije (United Nations 2003b: 3). Kljub opisanim reformam je bila Organizacija situacija konec leta 2004 »zelo krhka« (United Nations 2005c: 50), še vedno zaradi neizplačil prispevkov držav članic. Organizacija je bila tako prisiljena k relokaciji omejenih sredstev iz proračunov mirovnih organizacij. Generalni sekretar je v prvem sklopu reform l. 1997 sicer predlagal ustanovitev kreditnega fonda, uporabnega v teh primerih in financiranega iz prostovoljnih prispevkov, v višini milijarde ameriških dolarjev. Pobuda je bila zavržena s strani Generalne skupščine.<sup>182</sup>

Poleg implikacij, ki so jih na *mirovne operacije* imele že zgoraj omenjene strukturne reforme, spremembe proračunsko-programskega načrtovanja in upravljanja s človeškimi viri, velja omeniti še priporočila Panela o mirovnih operacijah ZN iz leta 2000. Brahimijevo poročilo je poudarilo meje vključitve Organizacije v mirovne operacije ter opozorilo na ločnico med operacijami, ki jih Sekretariat ni sposoben opravljati (oz. ki jih zaradi svoje nepristranske vloge naj ne bi izvajal – vsiljevanje miru oz. *peace enforcement*) ter med ohranjanjem miru (Weiss in drugi 2004: 86). V navezovanju na slednje je bila izpostavljena potreba po integriranih strategijah delovanja ohranjevalcev in graditeljev miru oz. nedeljivosti teh dveh vlog, ki jih ima OZN (2000b: viii, ix). Med napotki Brahimijevega poročila se jih

---

<sup>181</sup> To naj bi odpravilo probleme, s katerimi se je Organizacija soočala npr. po sprejetju milenijske deklaracije, ki ni bila v skladu z njenim takratnem strateškim načrtovanjem.

<sup>182</sup> Ideja kreditnega fonda (glej predlog v United Nations 1997g) je sicer povezana s permanentno finančno krizo OZN, ki izhaja iz velikega deleža prispevkov nekaterih držav članic, ki zadrževanje sredstev uporabljajo kot politično orožje za izsiljevanje ukrepov po njihovi meri (Childers in Urquhart 1994: 148-150; Bertrand 1997: 81, 82; Beigbeder 2000: 217). Tovrstna praksa se je ponavljala vse od težav s financiranjem mirovnih operacij na Srednjem Vzhodu in v Kongu (*UN Emergency Force* – UNEF, *UN Operation in Congo* – UNOC), ki je precedenčno pomenilo (kljub mnenju Meddržavnega sodišča z 20. julija 1962 v primeru *Certain expenses of the United Nations* (ICJ 1962), ki je stroške operacij obravnavalo kot redne »stroške Organizacije«), da se države same odločijo, do kolikšne mere so pripravljene financirati aktivnosti organizacije (Šabič 1999: 159-161). Leta 1993 je npr. skupni dolg držav članic Organizaciji znašal 2,23 milijard ameriških dolarjev (936,6 milijonov za redni proračun – kar je bilo približno enako letnemu znesku rednega proračuna – ter 1,413 milijard za mirovne operacije), od tega sta dve tretjini tega dolga dolgovali stalni članici Varnostnega sveta ZDA in Rusija (United Nations 1993a).

je precej nanašalo na potrebo po izboljšavi vloge Sekretariata.<sup>183</sup> Na podlagi priporočil so za njihovo implementacijo posvetili še več pozornosti izkušnjam, pridobljenim v prejšnjih operacijah. Te so bile integrirane v multidimenzionalne priročnike, služile so kot podlaga za politike in načrtovanje. Več pozornosti je bilo posledično namenjene tudi izobraževanju osebja (širitev na civilno administrativno osebje kot tudi vpeljava standardiziranih treningov za vojaško osebje) (United Nations 2002a: 9).

Pomembno spremembo v obdobju 1997-2004 predstavlja iniciativa Generalnega sekretarja po partnerstvu Organizacije s civilno družbo<sup>184</sup> in privatnim sektorjem.<sup>185</sup> Konkretni premiki v smeri dialoga so bili vzpostavitev *liaison* uradnikov za nevladne organizacije v oddelkih Sekretariata, lansiranje iniciative *Global Compact* ter aktivna spodbuda k dialogu med nevladnimi organizacijami in pripadniki privatnega sektorja z nekaterimi medvladnimi organi OZN (Generalna skupščina, ECOSOC) (United Nations 2004a: 66). Večanje njihove vloge,<sup>186</sup> dejstvo, da so postale pomemben del globalnega upravljanja skozi glavne organe OZN (Stephenson 2000: 292), ter njihova zmožnost posredovanja dragocenega znanja in perspektiv o globalnih problemih kličejo po nadaljnjih izboljšavah mehanizmov vključenosti in interakcije (United Nations 2004b: 79).

#### **2.6.6. Refleksija obdobja 1997-2004**

Obdobje Kofija Annana je zaznamovano z reformo. Sicer so vsi Generalni sekretarji Organizacije poskušali z reformami, a verjetno »nihče ne vztrajneje kot Kofi Annan« (Muravchik 2005), ki je šel v

---

<sup>183</sup> Potreba po boljšem upravljanju z informacijami in strateških analizah; izboljšava vodenja misij; povečanje zmožnosti načrtovanja z vzpostavitvijo integriranih delovnih skupin (United Nations 2000b: x-xiii), kar naj bi v duhu poročila vodilo do bolj usklajenega delovanja vojaških in civilnih nalog osebja.

<sup>184</sup> A sodelovanje med OZN in nevladnimi organizacijami ni novo. Pravna podlaga za sodelovanje ZN z nevladnimi organizacijami je 71. člen Ustanovne listine, ki predvideva, da »sme (ECOSOC op. M.K.) ukreniti vse, kar je primerno za posvetovanje z nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo z zadevami, spadajočimi v njegovo pristojnost« (za okoliščine pri vključitvi v UL glej Stephenson 2000: 273, 274). Vodstveno vlogo v prenosu splošnih načel iz Ustanovne listine v set priznanih pravic participacije je v prvih letih po ustanovitvi OZN prevzela Svetovna federacija sindikatov (Willetts 2001: 369), kar je rezultiralo v resolucijah ECOSOC leta 1950 (E/RES/288(X)), ki so veljale za statut nevladnih organizacij v OZN ter so priznale tri kategorije skupin (majhno število organizacij z visokim statusom, ki se ukvarjajo z večino dela ECOSOC; strokovne organizacije, ki se ukvarjajo s specifičnim področjem, na katerem imajo ugled; ter register organizacij, s katerimi se pričakuje občasno delovanje) (United Nations 1950: 26, 27). Omenjena resolucija je bila večkrat dopolnjena in spremenjena (1968 z E/RES/1296(XLIV), 1996 z E/RES/1996/31), pri čemer se temeljna definicija nevladnih organizacij ni spreminjala, spreminjale pa so se podrobnosti njihovih pravic sodelovanja (Willetts 2001: 383). Za analizo dinamike razvoja odnosa med nevladnimi organizacijami ter glavnimi organi OZN glej Stephenson (2000).

<sup>185</sup> Inovativnost programa je v »priznanju naraščajoče prevlade tržnih pristopov k nacionalnemu in globalnemu ekonomskemu upravljanju ter tako potrebi ZN po vzpostavitvi in ohranjanju mehanizmov dialoga s predstavniki podjetij, v diametralnem nasprotju s prejšnjimi napadi z strani OZN na 'zlobna' transnacionalna podjetja« (Beigbeder 2000: 218).

<sup>186</sup> Generalni sekretar je v poročilu iz leta 1998 dejal, da nevladne organizacije »niso več videne kot razširjevalec informacij, temveč oblikovalec politik in neobhoden most med širšo publiko in medvladnim procesom« (United Nations 1998c: 12).

mnogih predlogih dlje kot same države, ki so glavne iniciatorke reforme v Organizaciji (Laurenti 1997). Leta 1997 predlagane spremembe so bile vsebinsko široke in so zajemale tako reformne načrte v pristojnosti Generalnega sekretarja (upravno-strukturne spremembe) kot klic po ustrezni simultani akciji na medvladni ravni. Gillinson (2003: 2) opaža, da je s to delitvijo skladen tudi obstoj ali neobstoj konsenza glede potrebe reform, ki je obstajal glede prvih, a ne glede drugih. Temu ustrezno so bili izvedeni ukrepi za implementacijo reform na področju učinkovitosti, koordinacije in vključitve, medtem ko so na področjih nestrinjanja (reforma Varnostnega sveta, ECOSOC in financiranja Organizacije) zastale. Analiza zgoraj potrjuje pestro in široko reformno paleto na administrativno-upravnem področju in nakaže na kopico strukturnih sprememb v Sekretariatu Organizacije, a precej manj oz. skope so ocene o uspešnosti teh reform. Povzemajoč Lucka (2002: 5,9) je za ustrezno oceno reformnih predlogov (torej v kolikšni meri in s kakšnimi izidi so bili uresničeni) potrebno vsaj desetletje. V letnem poročilu o delu Organizacije leta 2004 je Generalni sekretar menil, da je bila implementacija njegovih reformnih predlogov skoraj pri koncu, skliceval pa se je tudi na poročilo Generalnega revizijskega urada ZDA (ki je opravil pregled implementacije reform v letu 2004), da je delno ali dokončno implementiranih 85 odstotkov reformnih predlogov iniciiranih v letih 1997 in 2002 (United Nations 2004a: 58, 60). Nadalje je bila bilanca doseženega obravnavana pozitivno tudi v naslednjem reformnem predlogu v letu 2005 (United Nations 2005b: 40): »Struktura Organizacije danes je bolj aerodinamična,<sup>187</sup> njene delovne metode so učinkovitejše in razni programi bolje koordinirani, razvila pa je delovna partnerstva na mnogih področjih /.../ Mirovne misije OZN so bolj zasnovane, kot so bile, ter imajo bolj integrirano razumevanje mnogih različnih nalog.« Sicer so izpostavljena tudi področja, kjer so kljub že doseženim rezultatom potrebne nadaljnje spremembe.<sup>188</sup>

Nesporno obsežna in na Sekretariat navezujoča se reformna agenda Kofija Annana pa ni zadovoljila ostrih kritik na račun delovanja Organizacije, ki so konvergirale oz. bile najočitnejše v povezavi z razkritjem nepravilnosti pri izvajanju programa Nafta za hrano,<sup>189</sup> ki se je izvajal v tem obdobju in za

---

<sup>187</sup> Gre za prevod izraza *streamlined*.

<sup>188</sup> Različne upravljalske (*governance*) strukture v sistemu, prekrivajoči se in neaktualni mandati, kar zmanjšuje učinkovitost; potreba po večji avtoriteti upravljavcev; nadaljnja profesionalizacija Sekretariata in večje odgovornost osebja za opravljeno delo; ter potreba po večji koherenci aktivnosti Organizacije in celotnega sistema OZN na terenu, posebej na ekonomsko-socialnih področjih (United Nations 2005b: 40).

<sup>189</sup> Program nafta za hrano (*Oil for food Programme*) je v času ekonomskih sankcij napram Iraku omogočal legalno izmenjavo iraških naftnih zalog za nujno potrebno pomoč v hrani in opremljenosti. Neodvisni preiskovalni odbor (*Independent Inquiry Committee* - IIC) pod vodstvom Paula Volckerja je v končnem poročilu ugotovil številne nepravilnosti pri njegovem upravljanju, ki so izhajale iz dejstva, da »Varnostni svet ni jasno definiral širine parametrov, politik in administrativnih obveznosti Programa« (IIC 2005: 2), kar je rezultiralo v pomanjkljivem nadzoru pri upravljanju le-tega. Upravljanje je bilo

katerega upravljanje je bil delno odgovoren Sekretariat. Odkrite pomanjkljivosti programa,<sup>190</sup> za katerega je bil Sekretariat oz. Generalni sekretar odgovoren zgolj posredno, so v času preiskave vrgle slabo luč na institucijo, ki je bila posledično močno kritizirana z mnogih strani (držav članic, medijev) oz. ji je bila očitana prepredenost s korupcijo, nesposobnost in neefektivnost. Ostre kritike povzema poročilo Ameriški interesi in reforma OZN, v katerem so avtorji zastopali mnenje, da »potreba po notranji reformi (Organizacije, op. M.K.) še nikoli ni bila bolj vidna in potrebna« (Clark in drugi 2005: 10).

## 2.7. Diskusija

Pregled reformnih aktivnosti v OZN s poudarkom na administrativno-strukturnih reformah Sekretariata Organizacije po letu 1992 vodi do nekaterih dejstev, ki služijo za podlago diskusiji, s katero zaključim analitični del diplomske naloge.

Pregled obdobja daje nedvoumen vtis, da je bila reforma ena izmed osrednjih prioritet obeh Generalnih sekretarjev Organizacije – Annana in Boutros-Ghalija – ter posledično Sekretariata, pri čemer so opazne vidne razlike tako v intenzivnosti, pristopu in doseženih rezultatih. Eden pomembnejših faktorjev vpliva je bilo zagotovo dejstvo različnosti profilov ključnih mož Sekretariata. Če se ob proučevanju dejavnosti Boutros-Ghalija namreč izoblikuje občutek, da je ta opravljal svojo funkcijo na podlagi lastnih idealističnih predstav novinca v OZN o tem, kakšna je vloga Generalnega sekretarja OZN, potem je za Annana mogoče reči, da je ta na podlagi izkušenj svojega dolgoletnega staža uslužbenca OZN ter poznavanja Organizacije od znotraj ohranil pragmatično ter manj izpostavljeno, a nič manj vplivno pozicijo.<sup>191</sup> Poleg političnega preživetja (drugega mandata) mu je notranje poznavanje Organizacije omogočilo oblikovanje in izpeljavo obširne notranje krepitve, ki je ostala visoko na dnevnem redu v celotnem obdobju njegovih dveh mandatov, medtem ko je Boutros-Ghali reformno

---

nejasno deljeno med Sekretariat OZN na čelu z Generalnim sekretarjem ter Varnostni svet OZN oz. Odbor 661 le-tega. Zaradi nejasnosti glede pristojnosti nad izvajanjem je prihajalo do pomanjkljivega nadzora, obhajanja Programa oz. domnevnih poskusov podkupovanja uradnikov OZN, odmevnost preiskave pa je bila toliko večja zaradi domnevne vpletenosti sina Generalnega sekretarja (IIC 2005: 3, 4).

<sup>190</sup> Ta je bil sicer relativno obsežen (transakcije programa so obsegale približno 100 milijard ameriških dolarjev (ICC 2005: 1)), a še zmeraj zgolj ena izmed aktivnosti Sekretariata.

<sup>191</sup> Kar pa ne velja v vseh primerih, kajti Annan je bil na primer eden izmed najglasnejših nasprotnikov napada ZDA na Irak leta 2003. Večkrat je poudaril nelegalnost napada in obsodil obhod Varnostnega sveta ZN (glej npr. BBC 2004).

agendo poudarjal in izvajal predvsem v začetku mandata, v drugi polovici mandata pa je več pozornosti posvečal politični dimenziji svoje funkcije. Ukrepi reorganizacije slednjega so sicer prinesli nominalne rezultate (ničelna rast proračuna in ustavitev rasti števila osebja), a ohranjanje izredno centralizirane strukture odločanja v Sekretariatu (v kombinaciji z intenzivno politično aktivnostjo Generalnega sekretarja) je zaviralo njegovo koordinacijo in operativnost. Annan je z decentralizacijo in delegiranjem uspel zagotoviti večjo koordinacijo, tako na ravni Organizacije kot Sistema OZN. Pri tem se je v večji meri naslonil na predloge bivših uslužbencev Sekretariata, in sicer z uvedbo kabinetnega načina koordinacije ter funkcije Namestnika generalnega sekretarja (DSG), ki je imel ustrezne pristojnosti tudi glede na ostale člene Sistema OZN. Čeprav je bila uvedena zgolj ena od predlaganih 4 tovrstnih funkcij, so na preostalih treh področjih naloge predvidene za DSG *de facto* prevzeli koordinatorji področnih Izvršnih odborov. Nekateri nedavni predlogi nadaljnjih reform predlagajo uvedbo dodatnih DSG,<sup>192</sup> kar nakazuje trend nagibanja h predlaganim rešitvam. A kot poudarja Türk (2006: odg. 9), kabinetno koordinirano delovanje ni nujno edini oz. zadosten razlog za boljše rezultate, saj je že sama koordinacija v veliki meri odvisna od zunanjih faktorjev.

Tudi na področju upravljanja s človeškimi viri ali programsko-proračunskega načrtovanja so spremembe temeljile na predhodnih izkušnjah v Organizaciji (torej na adaptaciji na pomanjkanje), pri čemer pa so ti faktorji dajali manj manevrskega prostora za spremembe oz. dajanje rezultatov. Ukrepi za boljše upravljanje z razpoložljivimi sredstvi (kot na primer v rezultate usmerjeno načrtovanje proračunov in programov) so namreč težko garant boljših rezultatov oz. boljše odzivnosti Organizacije upoštevajoč, da je izvajanje nalog do precejšnje mere odvisno od zunanjih (političnih) faktorjev (Türk 2006: odg. 10). Poleg tega je paradoksalna ugotovitev, da se od Sekretariata pričakuje vedno več (obseg nalog izhajajočih predvsem iz večanja števila mirovnih operacij v zadnjih 15 letih narašča), medtem ko je njegova sestava številčno okrnjena, omejena pa so tudi razpoložljiva sredstva.

Enovitega odgovora na vprašanje, ali oz. do katere mere je v OZN prisotno organizacijsko učenje, ni. Osredotočenost na enega izmed področij sprememb v Organizaciji (administrativno-strukturne reforme), ki ga je sicer nemogoče preučevati ločeno od 'vsebine', ponuja vidne primere sprememb in inovacij, ki temeljijo na predhodnih izkušnjah. Pri tem so seveda izrazite razlike med posameznimi

---

<sup>192</sup> Predlog Visokega panela o grožnjah, izzivih in spremembah (2004b: 91), ki ugotavlja koristnost uvedbe funkcije, je uvedba dodatnega DSG za področje mira in varnosti, ki bi razbremenil prezaposlenega Generalnega sekretarja.



pod-enotami. Medtem ko je za nekatere oddelke ključnega pomena njihova prilagodljivost novim razmeram in pogojem, saj so od tega odvisna človeška življenja (npr. Oddelek za mirovne operacije DPKO), ima manj uspešno učenje (torej manjšo sposobnost odzivanja na predhodne pomanjkljivosti in napake) v oddelkih, ki se ukvarjajo s konferenčnimi zadevami (npr. DGACM), sicer negativne, a manj tragične posledice. A tukaj se pojavi paradoks. Türk (2006: odg. 15) namreč izpostavi, da v Organizaciji pogosto pride do »retroaktivne racionalizacije«, ki ne vodi nujno do boljšega reševanja problemov. Primer so mirovne operacije, kjer je pogosto prizadeto civilno prebivalstvo, s čimer je seznanjena javnost. Organizacija zato zaradi predhodnih napak v podobni situaciji raje ne prevzame odgovornosti in ta »strah pred ponavljanjem napak ne povzroči nujno večje učinkovitosti, ampak manjši angažma oz. manjšo pripravljenost tveganja« (2006: odg. 16). Dodatni razlog, ki otežuje priznavanja napak, izhaja iz nevarnosti morebitne odškodninske odgovornosti, saj kritičen pogled na prehodno delovanje ponavadi rezultira v iskanju vzrokov in krivcev.

Pri refleksiji analitičnega dela je nemogoče zaobiti dimenzijo diskurza reforme, ki se zdi še posebej aktualna, ko je govora o strukturno-administrativnih reformah v Organizaciji. Že površnemu bralcu oz. posamezniku, ki se za mednarodne odnose zanima zgolj v manjši meri, je kaj kmalu jasno, da je OZN oz. Sekretariat kot njeno utelešenje deležen ostrih in vztrajnih kritik ter da njegova javna podoba (v medijih, v diskurzu politike ter med ljudmi) ni bleščeča. Kvantitativna ocena upravičenosti predvsem negativnih in obtožujočih mnenj je nevhvaležno delo, pri katerem je objektivnost praktično nemogoča: zaradi kulturne pogojenosti ocen delovanja; zaradi dejstva, da so OZN/Sekretariat »izrazito pluralističen mehanizem, kjer so zastopani vsi interesi« (Türk 2006: odg. 1) – tudi tisti, katerih posredovalci se do Sekretariata opredeljujejo; ter zaradi globalne izpostavljenosti neštetim heterogenim opazovalcem. Tudi znanstvena ocena ustreznosti in uspešnosti strukturnih sprememb, administrativnih praks, operacionalnih vzorcev, odzivnosti in soočanja s heterogenimi nalogami je pogojena s kulturnimi razlikami, organizacijskimi navadami, metodološkimi problemi ocenjevanja, vrednotenjem ustreznosti ali neustreznosti in nenazadnje z umestitvijo 'političnega' faktorja. A kljub naštetim omejitvam pri določanju realnega stanja so kritike, ki pogosto prerastejo v neutemeljeno stigmatiziranje vsega, kar je povezano z OZN, neutrudne in trajne. Neredko so ocene, kot namiguje Türk (2006: odg. 1), zgolj ponavljanje slišanih parol in ne odraz poznavanja ali vpogleda v dejansko stanje. Ob tem obstaja nevarnost, da se razprava o vseprisotnosti potrebe po reformah udomači in postane stalnica, ki ne odraža več dejanskih potreb, temveč služi za namen trajne in usmerjene kritike Organizacije s strani

tistih, ki bi radi omejili njeno delovanje s pomočjo njenega demantiranja. S tega gledišča se zdi konstantna kritika Organizacije razumljiva: navkljub izvajanju zahtevanih ukrepov (torej administrativno-strukturnih sprememb v Organizaciji), katerih intenzivnost kot tudi vsebina v obdobju Generalnega sekretarja Annana je precedenčna, je mogoče tako rekoč na vsakem koraku slišati o korupciji, potratnosti, nezanesljivosti in potrebi po reformi mednarodne civilne službe; ta je odgovorna za številne nepravilnosti, tudi tiste, ki ji niso dokazane, kot npr. probleme povezane s programom Nafta za hrano. V slednjem primeru tudi Türk (2006: odg. 18, 19) ugotavlja, da je bilo prevzemanje krivde razumljeno kot ena izmed funkcij, ki jih opravlja Sekretariat.

To gledišče, ki pomaga razumeti kritike uperjene proti Organizaciji v širšem kontekstu in ne zgolj kot refleksijo dejanskega delovanja Sekretariata in osebja, dodatno argumentira zaznavanje naslednjega paradoksa. Najostrejše kritike delovanja in notranjih praks Organizacije namreč prihajajo s strani ZDA, ki imajo glede na ostalo članstvo največji vpliv v OZN nasploh (če omenim zgolj dejstva, kot so stalno članstvo v Varnostnem svetu, višina prispevka v proračun, število ameriških državljanov v osebju) kot tudi na področju, ki mu je namenjena osrednja pozornost v tej nalogi (visoke funkcije v upravnno-administrativnih službah so v obdobju Annana in Boutros-Ghalija na zahtevo ZDA zasedali predvsem Američani). A potrebno je spomniti, da so prav ZDA (in seveda ostale države v klubu 'vplivnejših') odgovorne za relativno statičnost reformnega procesa na medvladni ravni (kot npr. revitalizacije ECOSOC, Varnostnega sveta in ostalih glavnih in subsidiarnih organov). Skozi celoten mandat je Annan poudarjal bistven pomen, ki ga ima za uspešne reforme na vseh ravneh njihovo celovito izvajanje. To je pomenilo klic po premikih na področjih, na katerih je vloga Generalnega sekretarja in osebja relativno manjša, saj so v domeni ekskluzivnega odločanja držav članic. Razlogi za manko tektonskih premikov na teh področjih so kompleksni, presegajo tematiko te naloge oz. zahtevajo analizo, ki jo težko zajame diplomatska naloga. Ob predpostavki, da se zadovoljimo s pojasnilom, da za njih ne obstaja politični konsenz med državami članicami, ostaja kritika uperjena proti Sekretariatu OZN zgolj funkcija z namenom preusmeritve pozornosti od temeljnih problemov (ki so v osnovi problemi (ne)delovanja držav v mednarodnih odnosih in ne toliko problemi Organizacije) k Sekretariatu kot izvoru vsega zla. Ob tem se vztraja na predpostavki, da lahko lepotni popravki rešijo globlje probleme.

## ZAKLJUČEK

V pričujočem diplomskem delu sem se s pomočjo konstruktivističnega teoretskega pristopa Mednarodnih odnosov, nadgrajenega s teorijami organizacijskih sprememb ter konceptom birokracije, osredotočil na spremembe v OZN oz. na procese, ki jih običajno pojmuje pod izrazom reforma. S pomočjo analize administrativno-strukturnega segmenta reform v Sekretariatu OZN sem poskušal argumentirati, da iniciator oz. spodbujevalec reform niso nujno izključno države (kot dominantni akterji mednarodne skupnosti), temveč tudi Organizacija sama. Ta se *odziva, adaptira in vpliva na spremembe v mednarodni skupnosti. V tem kontekstu je še posebej pomembna vloga Sekretariata OZN v procesu reforme Organizacije, in sicer skozi funkcijo filtra številnih predlogov oz. oblikovalca lastnih predlogov reforme oz. njihove implementacije.*

Opravljen analiza izbranega segmenta reforme OZN omogoča pritrditev sicer zelo široko zastavljeni hipotezi. Sekretariat OZN je v raziskovanem obdobju pokazal precejšnjo mero odzivnosti na dogodke in spremembe v mednarodni skupnosti, kar je rezultiralo v prilagajanju načinov delovanja Organizacije. Spremembe so bile zaznamovane s samopercepcijo in predhodnimi izkušnjami Sekretariata in mednarodne civilne službe. Gonilni sili in glavna usmerjevalca teh procesov sta bila Generalna sekretarja OZN, katerih poudarki in načini delovanja so bili sicer različni, a usmerjeni proti skupnemu cilju ustvariti odzivno, fleksibilno in relevantno OZN. A prilagoditve in spremembe so pogosto zahtevane ali celo iniciirane in zasnovane od zunaj (predlogi, iniciative in zahteve držav članic, komisij in strokovnih skupin), zato kljub predstavljeni teoretični podlagi in pritrdilnim izsledkom analize ostaja relevantnega pomena dimenzija zunanjih dejavnikov. Že na začetku izpostavljena omejitev naloge (teoretične predpostavke uporabljenih pristopov, ki so osredotočeni na notranje dejavnike sprememb v mednarodnih organizacijah) tako preprečujejo reduciranje vzrokov in vpliva na organizacijske spremembe na notranje dejavnike mednarodnih organizacij (konkretno OZN), temveč zgolj ponujajo argumentirano podlago, da je *tudi dogajanje znotraj organizacije pomembno*. Analizo bi bilo tako mogoče dopolniti s posvečanjem večje pozornosti faktorjem vpliva iz zunanjega okolja mednarodne organizacije (zunanji in državni faktorji, interesi, zgodovinski kontekst, odnosi med državami)<sup>193</sup> ter jo razširiti na številne specifične segmente reforme v Organizaciji ali Sistemu OZN.

---

<sup>193</sup> Glej npr. Šabič (1999: 56, 57)

Kljub hibam uporabljeni pristop nudi pomembno dimenzijo vpogleda v dogajanje v mednarodni organizaciji. Osredotoča se namreč na dejavnike, ki so bili do sedaj manj opazni oz. jim je bilo posvečene manj pozornosti (npr. organizacijska kultura, identiteta in dinamika), kar pa še ne pomeni, da so zanemarljivi v proučevanju mednarodnih organizacij in mednarodnih odnosov. Poznavanje notranje dinamike mednarodnih organizacij je relevantno, saj omogoča lažje razumevanje njihovega delovanja, obnašanja ter odnosa do drugih akterjev. Nadalje je na razmerje med dogajanjem znotraj in zunaj mednarodne organizacije mogoče gledati tudi kot na vzajemno-soodvisno razmerje, pri čemer je prvo indikator oz. odslíkava drugega in obratno. V kontekstu obravnavanih organizacijskih sprememb bi bilo tako mogoče komentirati, da dinamika notranjih reform v OZN (ki je progresivna glede na ostale dimenzije reforme) presega meje možnega, ki jih definirajo dejavniki zunaj.

Ob tem se pojavlja še sklepno vprašanje, in sicer kakšna je možnost aplikacije ugotovitev te naloge na druge mednarodne organizacije? Le-te so avtoriteta, kot je ugotovljeno že v teoretičnem delu, to pa je posledica njihove birokratske racionalno-legalne narave, moralnega položaja, strokovnosti, pristojnosti in nalog, ki so jim delegirane. Njihova avtonomija (ki izhaja iz avtoritete), stopnja progresivnosti in vpliv na notranje dogajanje v mednarodni organizaciji so zagotovo odvisni tudi od njihovega področja delovanja in stopnje institucionalizacije. Dognanja te naloge pa nakazujejo na še en pomemben dejavnik, in sicer tradicijo posamezne civilne službe oz. na njeno organizacijsko kulturo. Vsaka mednarodna organizacija namreč predstavlja svojevrsten sistem pravil in praks, utelešenje le-teh pa je prav njeno stalno osebje. Na podlagi povedanega je mogoče sklepati, da bodo imeli večjo avtoriteto (in posledično avtonomijo) sistemi z daljšo tradicijo, ki predpostavlja večjo mero organizacijskega učenja, več izkušenj, večjo kredibilnosti ter boljše izoblikovane in utrjene vzorce delovanja in praks. To zagotovo so značilnosti mednarodne civilne službe v znotraj Sistema OZN, izmed ostalih mednarodnih organizacij pa bi bilo mogoče podobne kvalitete pripisati tudi civilni službi institucij Evropske unije.

## SEZNAM UPORABLJENIH VIROV

- Aldrich, Howard (1999) *Organizations Evolving*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications Ltd.
- Ali, Aamir (1990) The International Civil Service: the Idea and the Reality. V Chris de Cooker (ur.) *International Administration: Law and Management Practices in International Organizations*, I.1/3-20. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, UNITAR.
- Allison, Graham T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Annan, Kofi (2000) *'We the peoples': The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: United Nations Department of Public Information.
- Annan's Biography, [http://www.un.org/News/oss/sg/pages/sg\\_biography.html](http://www.un.org/News/oss/sg/pages/sg_biography.html) , 9. 2. 2006.
- Armstrong D., Lloyd L., Redmond J. (2004) *International Organization in World Politics (3rd edition)*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Barnett, Michael in Duval, Raymond (2005) Power in Global Governance. V Michael Barnett in Raymond Duvall (ur.) *Power in Global Governance*, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Michael in Finnemore, Martha (2005) The Power of Liberal International Institutions. V Michael Barnett in Raymond Duvall (ur.) *Power in Global Governance*, 161-184. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Michael in Finnemore, Martha (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Barnett, Michael in Finnemore, Martha (1999) The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization* 53(4): 699-732.
- Battachary, Anindya K. (1976) The Influence of the International Secretariat: UNCTAD and Generalized Tariff Preferences. *International Organization* 30(1): 75-90.
- BBC (2004) Iraq War Illegal, Says Annan. *BBC News*, 16. 9. 2004: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3661134.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm) , 13. 3. 2006.
- Beetham, David (1987) *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Beigbeder, Yves (2000) The United Nations Secretariat: Reform in Progress. V Paul Taylor in A. J. R. Groom (ur.) *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, 196-223. London, New York: Continuum.
- Beigbeder, Yves (1990) Administrative and Structural Reform in the Organizations of the United Nations Family. V Chris de Cooker (ur.) *International Administration: Law and Management Practices in International Organizations*, II.4/1-31. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers/UNITAR.
- Benko, Vlado (1987) *Mednarodni odnosi: Druga, prenovljena izdaja*. Maribor: Založba obzorja.
- Bennett, Alvin LeRoy in Oliver, James K. (2002) *International Organizations: Principles and Issues (7th edition)*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Berger, Peter L. in Luckmann, Thomas (1988) Družbna konstrukcija realnosti in sociologija znanja: razprava iz sociologije znanja. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Bertoncelj, Bojan (1987) *Status mednarodnih uslužbencev*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.

- Bertrand, Maurice (1993) The Historical Development of Efforts to Reform the UN. V Adam Roberts in Benedict Kingsbury (ur.) *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, 420-436. Oxford: Clarendon Press.
- Bertrand, Maurice (1995) The UN as an Organization. A critique of its Functioning. *European Journal of International Law* 6: 1-11.
- Bertrand, Maurice (1997) The United Nations: Past, Present and Future. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Blumer, Herbert (1998) Symbolic Interactionism. V Craig J. Calhoun, Joseph Gerteis, James Moody, Steven Pfaff in Indermohan Virk, ur. (2002) *Contemporary sociological theory*, 66-77. Oxford, Malden: Blackwell.
- Bolton, John R (1997) The Creation, Fall, Rise, and Fall of the United Nations. V Galen Carpenter, Ted (ur.) *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention*, 45-59. Washington, DC: Cato Institute.
- Boutros-Ghali, Boutros (1999) *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*. New York: Random House.
- Brglez, Milan (1993) Peter M. Haas (ed.) Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization*, let. 46, št. 1, 1992 (A Special Issue). *Časopis za kritiko znanosti (ČZKZ)* 21(156-157): 204-205.
- Brglez, Milan (1999) Za realistično razumevanje in razlago institucionalizacije mednarodnih odnosov. *Časopis za kritiko znanosti (ČZKZ)* 27(197): 107-134.
- Brooks, Stephen G. (1997) Dueling Realisms. *International Organization* 51(3): 445-477.
- Burchill, S. (1996) Introduction. V Burchill S. (ur) *Theories of International Relations*, 1-27. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Palgrave MacMillan
- Buzan, Barry, Jones, Charles A. in Little, Richard (1993) *The Logic of Anarchy: From Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press.
- Carr, Edward Hallett (1946) *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*. London, Basingstoke: The Macmillan Press LTD.
- Checkel, Jeffrey (2001) Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization* 55(3): 553-588.
- Childers, Erskine in Urquhart, Brian (1994) *Renewing the United Nations System. Development Dialogue 1994: 1*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Chomsky, Noam (1994) *World Orders, Old and New*. London, New York: Columbia University Press.
- Clark, K. Wesley, Edwin Feulner, Roderick Hills, Donald McHenry, Danielle Pletka, Thomas R. Pickering, Anne-Marie Slaughter, A. Michael Spence, Malcolm Wallop, R, James Woolsey (2005) *American interests and UN reform: report of the Task Force on the United Nations*. Washington: United States Institute of Peace.
- Collins, David (1998) *Organizational Change: Sociological Perspectives*. London, New York: Routledge.
- Cox, Robert W. (1969) The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organizations. *International Organization* 23(2): 205-231
- Davies, Norman (1997) *Europe: A History*. London: Pimlico.
- Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*. Reka: Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci.

Dimitrijević, Vojin in Račić, Obrad (1978) *Međunarodne organizacije (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*. Beograd: Savremena administracija.

Društvo narodov (1924) *The Covenant of the League of Nations*. The Avalon Project. Dostopno na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>, 23. 2. 2006.

DZNRS (1992) *Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča*. Ljubljana: Društvo za Združene narodne za Republiko Slovenijo.

Easterby-Smith, Mark in Araujo, Luis (1999) Organizational Learning: Current Debates and Opportunities. V Mark Easterby-Smith, Luis Araujo, John Burgoyne (ur.) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*, 1-21. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Edmondson, Amy in Moingeon, Bertrand (1999) Learning, Trust and Organizational Change. V Mark Easterby-Smith, Luis Araujo, John Burgoyne (ur.) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*, 157-175. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Fearon, James in Wendt, Alexander (2002) Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. V Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, ur. (2005) *Handbook of International Relations*, 52-72. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Finger, Matthias in Bürgin Brand, Silvia (1999) The Concept of the 'Learning Organization' Applied to the Transformation of the Public Sector: Conceptual Contributions for Theory Development. V Mark Easterby-Smith, Luis Araujo, John Burgoyne (ur.) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*, 130-156. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Finnemore, Martha (1996) *National Interests in International Society*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Gillinson, Sarah (2003) *UN Reform: 1997-2003*. Overseas Development Institute, London. Dostopno na <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/annan/2003/1103reform.pdf>, 18. 2. 2006.

Grieco, Joseph M. (1988) Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model. *The Journal of Politics* 50(3): 600–624.

Griffiths, Martin (1992) Order and International Society: The Real Realism. *Review of International Studies* 18(3): 217-240.

Groom, A. J. R. (2000) Getting to 'Go': The Birth of the United Nations System. V Paul Taylor in A. J. R. Groom (ur.) *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, 196-223. London, New York: Continuum.

Guzzini, Stefano in Leander, Anna (2001) A Social Theory for International Relations: An Appraisal of Alexander Wendt's Theoretical and Disciplinary Synthesis. *Journal of International Relations and Development (JIRD)* 4(4): 316-338.

Guzzini, Stefano (2000) A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations* 6(2): 147–182.

Haas, Ernst B. (2000) Organization Theory: Remedy for Europe's Organizational Cacophony? *Contemporary Security Policy* 21(2): 83-90.

Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London: Steven & Sons Limited.

Haas, Peter M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1): 1–35.

Hardt, Michael in Negri, Antonio (2005) *Multitude*. New York itn.: Penguin Books.

- Held, David in McGrew, Anthony (2004) *The Great Globalization Debate: An Introduction*. V Held, David in Anthony McGrew (ur.) *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate (2<sup>nd</sup> edition)*, 1-50. Cambridge: Polity Press.
- Herman, Edward S. (2005) Kofi Annan and the Art of Puppetry. *ColdType.net July 2005*. Dostopno na <http://www.coldtype.net/Assets.05/Essays/07.Ed.Kofi.pdf> , 18. 2. 2006.
- Hollis, Martin in Smith, Steve (1991) *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Holsti, Ole R. (1995) *Theories of International Relations and Foreign Policy: Realism and Its Challengers*. V Charles W. Kegley, Jr. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*, 35-66. New York: St. Martin's Press.
- ICJ (1946) *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 1946 *I.C.J.* 174 (11.4.1949).
- ICJ (1962) *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, 1962 *I.C.J.* 151 (20.7.1962).
- IIC (2005) *Independent Inquiry Commission: Press Release*, September 7<sup>th</sup> 2005, dostopno na <http://www.iic-offp.org/story07Sept05.htm> , 9. 2. 2006.
- Kapstein, Ethan B. in Mastanduno, Michael (1999) *Realism and State Strategies After the Cold War*. V Ethan B. Kapstein in Michael Mastanduno (ur.) *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, 1-27. New York: Columbia University Press.
- Kegley, Charles W., Jr. (1995) *The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction*. V Charles W. Kegley, Jr. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*, 1-24. New York: St. Martin's Press.
- Kennedy, Paul in Russett, Bruce (1995) *Reforming the United Nations*. *Foreign Affairs* 74(5): 56-71.
- Keohane, Robert O. in Martin, Lisa (1995) *The Promise of Institutional Theory*. *International Security* 20(1): 39-51.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Klabbers, Jan (2002) *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen (1983) *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. V Stephen Krasner (ur.) *International Regimes*. 1-22. London: Cornell University Press.
- Kratochwill, Friedrich in Ruggie, John Gerard (1986) *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*. *International Organization* 40(4): 753-775.
- Laurenti, Jeffrey (1997) *A Critical Assessment of the Secretary-General's "Track Two" Reform Program*. UNA-USA commentary. Dostopno na: <http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=475015> , 18. 2. 2006.
- Lindemann, Beate in Hesse-Kreidler, Dagmar (1995) *Secretariat*. V Rüdiger Wolfrum (ur.) *United Nations: Law, Policies and Practice*. 1129-1135. Dordrecht, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Luck, Edward C. (2000) *Blue Ribbon Power: Independent Commissions and the UN Reform*. *International Studies Perspectives*, 1(1), 89-104.
- Luck, Edward C. (2002) *UN Reform Commissions: Is Anyone Listening?* Waterloo, University of Waterloo, Keynote Speech from the Conference on "The Ideas Institutional Nexus", dostopno na <http://www.sipa.columbia.edu/cio/cio/projects/waterloo.pdf> , 24. 2. 2006.



- Luck, Edward C. (2003) *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. New Haven, CT: Academic Council on the United Nations System (ACUNS) Occasional Papers Series. Dostopno tudi na: [http://www.acuns.wlu.ca/publications/UN\\_Reform/Luck\\_UN\\_Reform.pdf](http://www.acuns.wlu.ca/publications/UN_Reform/Luck_UN_Reform.pdf), 24. 2. 2006.
- Lukšič, Igor in Kurnik, Andrej (2000) *Hegemonija in oblast: Gramsci in Foucault*. Ljubljana. Znanstveno in publicistično središče.
- Magariños, Carlos A., George Assaf, Sanjaya Lall, John D.-Martinussen, Rubens Ricupero in Francisco Sercovich (2001) *Reforming the UN System: UNIDO's Need-Driven Model*. The Hague, London, New York: Kluwer Law International/UNIDO.
- Mathews Tuchman, Jessica (1989) Redefining Security. *Foreign Affairs* 68(2): 162-177.
- Martin, Lisa L. in Simmons, Beth A. (1998) Theories and Empirical Studies in International Institutions. *International Organization* 52(4): 729-757.
- Mearsheimer, John J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security* 19(3): 5-49.
- Mesner Andolšek, Dana (1995) *Vpliv kulture na organizacijsko strukturo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meyers, David B. (1976) The OAU's Administrative Secretary General. *International Organization* 30(3): 509-520.
- Momani, Bessma (2005) Limits on streamlining Fund conditionality: the International Monetary Fund's organizational culture. *Journal of International Relations and Development (JIRD)* 8(2): 142-163.
- Morgenthau, Hans (1995) *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: Zbirka mednarodni odnosi.
- Moravcsik, Andrew (1997) Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51(4): 515-553.
- Muravchik, Joshua (2005) Plus Ça Change. *Wall Street Journal*, 12. 9. 2005: [http://www.fightingterror.org/views/muravchik\\_050912.cfm](http://www.fightingterror.org/views/muravchik_050912.cfm), 18. 2. 2006.
- Nicolini, D. in Meznar, M. B. (1995) The Social Construction of Organizational Learning: Conceptual and Practical Issues. *Human Relations*, 48(7): 727-746.
- Onuf, Nicholas (1998) Constructivism: A User's Manual. V Vendulka Kubalkova, Nicholas Onuf in Paul Kowert (ur.) *International Relations in a Constructed World*, 58-78. London: M.E. Sharpe.
- Osiander, Andreas (1998) Reading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited. *International Studies Quarterly* 42(3): 409-432.
- Park, Susan (2005) Norm diffusion within international organizations: a case study of the World Bank. *Journal of International Relations and Development (JIRD)* 8(2): 111-141.
- Petrič, Ernest (1980) Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij. *Teorija in praksa* 17(9): 1120-1134.
- Pettman, Ralph (2000) *Commonsense Constructivism or the Making of the World Affairs*. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.
- Reform at the UN, <http://www.un.org/reform/chronology.html>, 9. 2. 2006.
- Rochester, J. Martin (1995) The United Nations in a New World Order: Reviving the Theory and Practice of International Organization. V Charles W. Kegley, Jr. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*, 199-221. New York: St. Martin's Press.

- Rochester, J. Martin (1986) The Rise and Fall of International Organization as the Field of Study. *International Organization* 40(4): 777–813.
- Rosenberg, Justin (1990) What's the Matter With Realism? *Review of International Studies* 16(2): 285-303.
- Roter, Petra (1999) Od režimske teorije do teorij mednarodnih režimov: razvoj preučevanja mednarodnih režimov. *Časopis za kritiko znanosti (ČZKZ)* 27(197): 33-63.
- Ruggie, John G. (1998) What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organisation* 52(4): 855- 885.
- Ryan, Stephen (2000) *The United Nations and International Politics*. New York: St. Martin's Press.
- Schermers, Henry G. in Blokker, Niels M. (1995) *International Institutional Law (3rd edition)*. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Schwebel, Stephen M. (1994) The International Character of the Secretariat of the United Nations. V Stephen M. Schwebel *Justice in International Law*, 248-296. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaw, Malcolm N. (2004) *International Law (Fifth Edition)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth A. in Martin, Lisa L. (2002) International Organizations and Institutions. V Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, ur. (2005) *Handbook of International Relations*, 192-211. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Stephenson, Carolyn M. (2000) NGOs and the Principal Organs of the United Nations. V Paul Taylor in A. J. R. Groom (ur.) *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, 271-294. London, New York: Continuum.
- Strange, Susan (1995) *Države in trgi*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Šabič, Zlatko (1999) *Voting in international organizations: Mere formality or a matter of substance?* Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Tarassenko, Serguei in Zacklin, Ralph (1990) Independence of International Civil Servants. V Chris de Cooker (ur.) *International Administration: Law and Management Practices in International Organizations*, III.1/1-15. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers/UNITAR.
- UIA (2005) *Yearbook of International Organizations (Volume 5)*. München: Union of International Associations and Thomson KG Saur Verlag.
- United Nations (dokumenti OZN)
- (1946a) *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. (13. 2. 1946) UN doc. A/RES/22(I)
  - (1946b) *GA Res. 76 (I) Privileges and the Immunities of the Staff of the Secretariat of the United Nations*. (7. 12. 1946) UN doc. A/116 , p. 189 ali UN doc. A/RES/76(I).
  - (1947) *Convention on the privileges and immunities of the Specialised Agencies*. (21. 11. 1947) UN doc. A/RES/179(II)
  - (1950) *Review of Consultative Arrangements with non-governmental organizations*. (27. 2. 1950) UN doc. E/RES/288(X)
  - (1961) *Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. (17. 8. 1961) UN doc. A/4800/Add.1
  - (1992a) *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Restructuring of the Secretariat of the Organization – Note by the Secretary-General* (21. 2. 1992) UN doc. A/46/882
  - (1992b) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (9. 11. 1992) UN doc. A/47/1
  - (1992c) *Security Council - Provisional verbatim record of the 3046<sup>th</sup> meeting* (31. 1. 1992) UN doc. S/PV 3046

- (1992d) *An Agenda for Peace* (21. 1. 1992) UN doc. A/47/277
- (1993a) *The Financial Situation of the United Nations* (24. 6. 1993) UN doc. A/C.5/47/13/Add.1
- (1993b) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (10. 9. 1993) UN doc. A/48/1
- (1994) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (2. 9. 1994) UN doc. A/49/1
- (1995) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (22. 8. 1995) UN doc. A/50/1
- (1996a) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (20. 8. 1996) UN doc. A/51/1
- (1996b) *Report of the Secretary-General on the activities of the Office of Internal Oversight Services* (30. 9. 1996) UN doc. A/51/432
- (1997a) *Executive Summary of the Measures Outlined in the Letter Dated 17 March 1997 from the Secretary General Addressed to the President of the General Assembly* (17. 3. 1997) UN doc A/INF/51/6
- (1997b) *Strengthening of the United Nations System Programme Budget for the Biennium 1996-1997: Later dated 17 March 1997 from the Secretary General Addressed to the President of the General Assembly* (17. 3. 1997) UN doc. A/51/829
- (1997c) *Press release: Secretary General's budget proposal for United Nations in 1998-1999 shows negative growth, staff cuts* (27. 5. 1997) UN doc. SG/2034 ORG/1236
- (1997d) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform* (14. 7. 1997) UN doc. A/51/950
- (1997e) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Addendum 1* (14. 7. 1997) UN doc. A/51/950/Add.1
- (1997f) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Addendum 3* (14. 7. 1997) UN doc. A/51/950/Add.3
- (1997g) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Addendum 4* (14. 7. 1997) UN doc. A/51/950/Add.4
- (1997h) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Addendum 5* (14. 7. 1997) UN doc. A/51/950/Add.5
- (1998a) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (27. 8. 1998) UN doc. A/53/1
- (1998b) *Human resources Management Reform: Report of the Secretary General* (13. 10. 1998) UN doc. A/53/414
- (1998c) *Arrangements and practices for the Interaction of Non-governmental Organizations in all Activities of the United Nations* (10. 7. 1998) UN doc. A/53/170.
- (2000a) *Human resources Management Reform: Report of the Secretary General* (1. 8. 2000) UN doc. A/55/25b3
- (2000b) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (21. 8. 2000) UN doc. A/55/305
- (2001) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* UN doc. (6. 9. 2001) UN doc. A/56/1
- (2002a) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* UN doc. (28. 8. 2002) UN doc. A/57/1
- (2002b) *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change* (9. 9. 2002) UN doc. A/57/387
- (2003a) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* UN doc. (28. 8. 2003) UN doc. A/58/1
- (2003b) *Status of implementation of actions described in the report of the Secretary-General entitled "Strengthening of the United Nations: an agenda for further change"* (5. 9. 2003) UN doc. A/58/351
- (2004a) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (20. 8. 2004) UN doc. A/59/1
- (2004b) *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2. 12. 2004) UN doc. A/59/565
- (2005a) *Secretary-General's Bulletin: Staff Regulations*. (15.3.2005) UN doc. ST/SGB/2005/5
- (2005b) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* (21. 3. 2005) UN doc. A/59/2005
- (2005c) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (5. 8. 2005) UN doc. A/60/1

UN Treaty Collection (2000a) *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. (Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Part I, Chapter III, Treaty 1), dostopno na <http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterIII/treaty1.asp> , 24. 2. 2006.

UN Treaty Collection (2000b) *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialised Agencies*. (Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Part I, Chapter III, Treaty 2), dostopno na <http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterIII/treaty2.asp> , 24. 2. 2006.

Urquhart, Brian in Childers, Erskine (1991) *Towards a More Effective United Nations. Development Dialogue 1991: 1-2*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.

- Waltz, Kenneth (1995) Realist Thought and Neorealist Theory. V Charles W. Kegley, Jr. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*, 67-82. New York: St. Martin's Press.
- Weber, Max (1952) Bureaucracy. V H. H. Gerth in C. Wright Mills (ur.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, 196-244. London: Routledge & Kegan Paul LTD
- Weiss, Thomas G., Forsythe, David P. in Coate, Roger A. (2004) *The United Nations and Changing World Politics (4th edition)*. Colorado, Oxford: Westview Press.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilenski, Peter (1993) The Structure of the UN in the Post-Cold War Period. V Adam Roberts in Benedict Kingsbury (ur.) *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, 437-467. Oxford: Clarendon Press.
- Williams, Michael Charles (2005) *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willetts, Peter (2001) Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. V John Baylis in Steve Smith (ur.) *The Globalization of World Politics: An introduction to International relations*, 356-383. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Winchmore, Charles (1965) The Secretariat: Retrospect and Prospect. *International Organization* 19(3): 622-739.
- Zacher, Mark W. in Mathew, Richard A. (1995) Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands. V Charles W. Kegley, Jr. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*, 107-150. New York: St. Martin's Press.

## **PRILOGA: Transkripcija intervjuja z dr. Danilom Türkcom (20. 2. 2006, Ljubljana)**

*1. Reforma je zelo diskurziven in pogosto uporabljen pojem v OZN. Prebral sem, da je že odnos samega osebjia do izraza reforma oz. ko se govori o reformi zelo ambivalenten. Zanima me, kako bi Vi to komentirali.*

Upoštevati je treba dvoje, prvič, da je reforma izraz, ki ima nujno več pomenov, in so ti pomeni ponavadi povezani z interesi. Vsaka interesna skupina, ki je zainteresirana za določene reforme in nasprotuje drugim reformam, bo reforme razlagala drugače. V ZN obstajajo skupine, ki so zelo močno zainteresirane za nek model reforme Varnostnega sveta, recimo za dodatne stalne člane; druge skupine, ki so zainteresirane, da se Varnostni svet reformira samo z novimi nestalnimi člani; in nekatere, ki bi ga najraje pustili takšnega, kot je. Skratka, vsaka od njih bo imela drugačno koncepcijo reforme. To je eden izmed najpreprostejših primerov. In to velja *mutatis mutandis* za vse aspekte reform – vedno je to izraz, ki ima več pomenov in vedno so precizni pomeni odvisni od interesov skupine, ki daje razlago. Drugič, zakaj obstaja nek določen odpor pri izrazu reforma? To je povezano s prvim, kajti pri teh večpomenski izrazih, pri političnih interesih, ki so v ozadju razlag, se izraz reforma uporablja pogostokrat, da bi se izrazili dvom v misijo ZN nasploh – češ, Organizacija ni reformirana in potemtakem ne opravlja svoje naloge. Se pravi, pretiravanje s poudarjanjem potrebnih reform je oblika izpodbijanja pomena Organizacije. To je zelo resen problem, zato Sekretariat raje kot izraz reforma uporablja izraz krepitev, ki se zdi preciznejši. Če se razumemo, da hočemo Organizacijo krepiti, je to jasno zaželeno, medtem ko, če se govori o reformah, bi se zagotovo našli tudi kakšni, ki bi se jim zdelo reformirati Organizacijo tako, da se jo ukine - rečeno malce karikirano. Skratka, to je ozadje terminološkega vprašanja in to terminološko vprašanje je resno vprašanje. Kajti, ko se razprava o reformi enkrat udomači, potem veliko ljudi sploh ne ve več, zakaj gre in reforma postane neke vrste parola. In to je enako pri vseh reformah, tudi pri tistih v ZN. Tako je govorjenje o reformah najbolj liberalno pri tistih, ki sploh ne poznajo ZN oz. ki govorijo o reformi zato, ker nič ne vedo o ZN, ter so le nekje slišali, da je potrebna reforma. Na ta način je seveda zelo enostavno govoriti o reformah. Če pa bi se jih vprašalo, kakšen cilj naj se s tem doseže oz. kaj konkretno naj se zgodi, da se bo ta cilj dosegel, pa bi bilo težje. To je problem vsake razprave o reformi, ter je v ZN še posebej prisoten. Organizacija je namreč izrazito pluralističen mehanizem, kjer so zastopani vsi interesi.

*2. Pravzaprav ste odgovorili tako, kot sem pričakoval, tudi sam sem v svojem raziskovanju namreč prišel do podobnih sklepov. Sicer sem se osredotočil na administrativno-strukturne reforme od leta 1992 do 2004, to pa predvsem zato, ker je to področje, o katerem se ogromno govori, a ponavadi se sliši samo kritiko. Malo pa je slišaneega o tem, kaj je bilo pozitivnega storjeno. Ob podrobnejšem pregledu pa je hitro jasno, da se je na reformah ves čas zelo veliko delalo.*

Seveda. Ampak to ne pomeni, da so kritike postale manj intenzivne, kajti le-te niso motivirane z resničnimi potrebami po reformah, temveč s političnimi prioritetaми, interesi, ki pač hočejo podrediti OZN sebi.

3. *Če se sedaj osredotočiva na obdobje generalnega sekretarja Boutros-Ghalija. Vi ste bili takrat veleposlanik Slovenije pri ZN, torej ste imeli vpogled na zadevo z zunanjega zornega kota, saj ste bili predstavnik države članice. A po drugi strani sklepam, da ste imeli zaradi narave dela precej dober vpogled tudi v notranje stanje. Ob začetku mandata je Boutros-Ghali dejal, da so na funkcionalni ravni ZN daleč od pripravljenosti biti centralni oder za mednarodne zadeve. Ali je bilo to pretiravanje ali realna ocena?*

To je bila realna, a politična ocena, ki je poudarila zlasti to, da morajo ZN postati centralno mesto političnega dogovarjanja. In Boutros-Ghali bi olajšal takšno evolucijo s tem, da je sprejel misel, da je potrebno Organizacijo temu prilagoditi, kajti ta takšni funkciji dotlej ni služila. Če naj temu služi v prihodnje, je logično, da se mora prilagoditi. Svoje glavne ideje že na začetku mandata precej jasno razložil v poročilu *Dnevni red za mir*, kjer je predlagal tudi glavne vidike evolucije ZN v najširšem pomenu besede. Sicer ne o administrativnim reformah, ampak o mnogo drugih rečeh. In če se za izhodišče uporablja ta njegov citat je potrebno vedeti, da Boutros Ghali ni samo govoril o potrebi, ampak je dal tudi konkretne predloge. Seveda pa usoda teh predlogov ni bila odvisna od Generalnega sekretarja, ampak od držav članic, zlasti stalnih članic Varnostnega sveta. Države članice so takrat (1992) formirale posebno delovno skupino, ki se je ukvarjala z Dnevnim redom za mir, v kateri sem sodeloval, in ki je končala svoje delo z resolucijami, sprejetimi v Generalni skupščini leta 1993. Te so bile nekakšen odgovor Generalnemu sekretarju. In tam se vidi, kje je meja možnega. Ilustracija, kaj so bile pripravljene sprejeti stalne članice Varnostnega sveta, je v usodi dveh predlogov Boutros-Ghalija: Prvi je bil predlog, da bi OZN dobili stalne oborožene sile, npr. prostovoljsko brigado, kar so ZDA zavrnilo. Niso namreč želele, da bi imela Organizacija avtonomijo, ki bi izšla iz dejstva, da ima ves čas na razpolago »svojo« brigado, ampak se je treba najprej odločiti, ali in kako naj se uporabi oborožene sile in šele nato, kako se jih sestavi. Skratka, države imajo več vpliva na odločanje, če se pusti situacijo na tej ravni. Drugi predlog je bil, da naj bi Generalni sekretar dobil pravico oz. pristojnost zahtevati posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča v Haagu. Tudi ta predlog, ki je imel znatno podporo med članicami ZN, so stalne članice Varnostnega sveta onemogočile. Bilo je namreč jasno, da če bi Generalni sekretar dobil to možnost, potem bi lahko v primeru, da Varnostni svet sklene nekaj, kar je po njegovem mnenju problematično, ali opusti nekaj, kar bi po njegovem mnenju moral narediti, pisal Meddržavnemu sodišču v Haagu in prosil, da Sodišče da razlago Ustanovne listine. Seveda bi to lahko rezultiralo v posvetovalnih mnenjih, ki bi bila za Varnostni svet neprijetna, zato so stalne članice preprečile uspeh te reforme. Na tej ravni reform so bili zelo konkretni in daljnosežni predlogi, vendar mnogi niso morali uspeti zaradi nasprotovanje te ali one skupne oz. stalnih članic Varnostnega sveta.

4. *Kaj pa kar se tiče njegovih reform oz. predlogov glede delovanja Organizacije? Boutros-Ghali je npr. tudi dejal, da mu ob prihodu v Sekretariat nihče ni znal natančno povedati koliko oddelkov ima ta oz. da je imel probleme z načinom poročanja (že organizacijska shema je namreč nakazovala Generalnega sekretarja, ki mu poroča več kot 30 uradnikov). Zdi se, da se je na začetku teh problemov lotil precej resno, medtem ko po drugi strani ni sprejel predlogov o katerih se je govorilo med državami članicami (na primer, da bi imenoval namestnike).*

Seveda vsak Generalni sekretar organizira vodenje Sekretariata na način, ki ga on oceni za primernega. Tukaj je namreč Ustanovna listina, ki ne predpisuje organizacije Sekretariata, pustila Generalnemu sekretarju diskrecijo. Razvoj Sekretariata je šel pač po poti potreb. Ko je v nekem trenutku nastala potreba po formiranju mirovniških operacij, so za to uporabili Generalnega podsekretarja za posebne politične zadeve Briana Urquharta, ki je z majhnim teamom opravljal to nalogo. Ko so se v času Boutros-Ghalija potrebe povečale, je (1993) ta majhen urad postal poseben oddelek (Oddelek za mirovne operacije - DPKO), ki je danes eden od največjih oddelkov v Sekretariatu OZN. Rast mirovniških operacij je bila namreč zelo močna in v nekem trenutku so imeli ZN okrog 80000 pripadnikov raznih mirovniških operacij, tudi danes jih je okoli 70000 v 17 operacijah. Skratka, to je velika stvar in ta rast je povzročila nove potrebe in te nove potrebe so povzročile novo organizacijo v Sekretariatu. Nadalje je bil na ta način ustanovljen Urad koordinatorja za humanitarne zadeve (*Office of Coordinator for Humanitarian Affairs* – OCHA). Enako kot prej je do te ustanovitve prihajalo pod vplivom potreb, ki jih je Boutros-Ghali zaznal ter organiziral Sekretariat kot se je njemu zdelo potrebno. Pri tem pa je sam zelo natančno nadziral to dogajanje in ni delegiral veliko svojim višjim sodelavcem ter je hotel, da mu ti vedno poročajo oz. da vse pride do njega. V veliki organizaciji kot so ZN je to težko. Poleg tega pa je v takšnih zapletenih kriznih situacijah, kot sta bili npr. Bosna in Hercegovina oz. Ruanda, kjer so politične silnice, ki opredeljujejo odnos do teh problemov izredno močne, vprašanje, do kolikšne mere se lahko Generalnemu sekretarju pripiše probleme, ki so nastali v praksi. Vodenje Sekretariata zahteva realistično oceno potreb in možnosti.

5. *Zanimivo je, da se je kljub nenehni rasti nalog ZN (in to še posebej v času Boutros-Ghalija) takrat ustavila rast števila stalnega osebja oz. se je njihovo število celo zmanjšalo.*

ZDA so dosegle uveljavitev načela o nominalni ničelni rasti proračuna (kar pravzaprav pomeni realno zmanjšanje proračuna, če upoštevate valutna nihanja) in seveda je bilo potrebno delati več z razpoložljivim številom ljudi (to se ni povečevalo temveč le zmanjševalo zaradi upokojitev) ter z raznimi pogodbenimi aranžmaji. Ta ničelna rast sicer ni pokrivala proračuna za mirovne operacije, ki je samostojen, in so se zato zaposlovanja za mirovne operacije razvijala znatno bolj dinamično kot v Sekretariatu nasploh.

6. *Splošna ocena Boutros-Ghalija je, da ni bil 'administrator' ter da je imel kar nekaj problemov z nadzorovanjem dela Sekretariatu. Zanima me, če je mogoče, da to izhaja iz tega, da on predhodno ni imel izkušenj z delovanjem v Sistemu OZN?*

Gotovo je to bil važen del problema, kajti Sekretariat OZN je pač birokracija, sistem, ki je unikum, tako kot vsak vladni sistem na svoj način. Če na primer delate v britanski birokraciji to še ne pomeni, da se boste dobro znašli v ruski ali pa v poljski. Vsak administrativni sistem je unikum in ZN so nekaj posebnega zato, ker je tam veliko nalog in zelo malo sredstev. Na primer ljudje, ki so navajeni dobro urejenih uprav v državah, hitro ugotovijo, da je v ZN znatno premalo ljudi za vse naloge, ki jih ti imajo in da je znatno preveč obremenitev in izpostavljanja individualne odgovornosti. Zato je administrativno vodenje tistih aparatov nekaj drugega, človek bi dejal lažjega, kot pa vodenje Sekretariata ZN. V Sekretariatu na primer dobite čez noč na mizo nalogo doseči umik sirske vojske iz Libanona ter se je potrebno za to nalogo nekako organizirati: Potrebno je imeti odposlanca, ki bo hodil na teren in delal prave stvari, ter morate imeti ustrezno podporo v vodstvu, v finančni službi itd. In seveda ne morete računati, da boste lahko dobili ali zaposlovali nove ljudi, ljudje, ki jih imate pa so že sedaj polno zaposleni še z drugimi stvarmi. Jasno, da imajo tovrstne probleme tudi nacionalne administracije, a pri ZN je to še veliko bolj izraženo. Kar pa se tiče Boutros-Ghalija, on je prišel iz egiptovske birokracije, bil je sicer profesor, ampak tudi državni sekretar v Egiptu in je imel to izkušnjo. A verjamem, da je bilo lažje voditi egiptovsko zunanje ministrstvo (ki uživa ugled kot dobro organiziran sistem) kot pa Sekretariat ZN. Ta je bolj raznovrsten, bolj razvejan, bolj izpostavljen spremembam in slabše financiran. Ob reformah Boutros-Ghalija je potrebno omeniti tudi ustanovitev Urada za notranje nadzorne storitve (*Office of Internal Oversight Services – OIOS*), ustanovljenega na predlog ZDA. Urad – takrat pod vodstvom Nemca Paschkeja in kasneje pod vodstvom Naira iz Singapura - je okrepil ZN na tem področju, poostril nadzor v Organizaciji ter deloval iniciativno. Ob 10. obletnici je leta 2004 Urad organiziral zanimivo mednarodno posvetovanje notranjih nadzornikov, kjer se je izkazalo da se pravzaprav nadzorniki povsod po svetu srečujejo s podobnimi problemi.

7. *Če sedaj prideva na obdobje Kofija Annana. On je ekonomist, študiral je tudi management, poleg tega pa ima več kot 30 letno kariero znotraj sistema OZN. To verjetno ima neko težo, zaradi njegovega poznavanja sistema ter sklepam da bolj izoblikovane predstavo, kako naj bi se ta razvijal.*

Zagotovo je Kofi Annan bil bolj pripravljen za to delo (posebej na administrativnem področju) in je lahko že na samem začetku v prvem letu svojega vodenja (1997) dal zelo celovito poročilo s celo vrsto predlogov, tudi takšnih s spremembami v Sekretariatu. Mnogo je bilo predlogov, ki jih lahko da samo *insider*, torej nekdo, ki res dobro pozna Sekretariat od znotraj. Važna sta na primer dva primera. Prvi je ustanovitev izvršnih odborov, ki je povečal kolektivnost dela v Sekretariatu. To je bil zelo važen predlog, ki je v marsičem izboljšal



funkcioniranje Sekretariata. Vendar tudi od tega ne smemo pričakovati čudežev, kajti imate lahko najboljši kolektivni sistem (za *information-sharing* – upravljanje informacij, posvetovanje), ampak to še ne pomeni, da vam bo to zagotovilo uspešno reševanje problema kot je Vzhodni Kongo, kjer so problemi enostavno tako veliki in resni, da jih s kapacitetami, ki so vam na voljo težko rešujete. Skratka, ta kolektivnost, boljša posvetovanja, večja koherentnost – tukaj je Annan naredil znatne premike. Ampak, kot rečeno, ne smemo si domišljati, da je vse odvisno samo od sposobnosti Generalnega sekretarja in ljudi, ki se vključujejo v ta sistem. Gre tudi za kompleksnost problemov, s katerimi se OZN ukvarja. Drugo dejstvo pa je, da je bil Kofi Annan nekaj časa tudi glavni finančni funkcionar ZN (*controller*) ter imel zato zelo dober vpogled v vse mogoče probleme, ki so značilni za finančno poslovanje ZN. In ti problemi so v glavnem v tem, da so naloge takojšnje, denar pa pride pozno. Zato se je moral (in se je) dobro znajti, predvsem zaradi teh razkorakov med zadevami, ki ne trpijo odlašanja in denarnimi sredstvi, ki niso nikoli adekvatna. Bolj kot njegov študij na *Massachusetts Institute of Technology (MA v Business administration)* so mu pomagale njegove izkušnje, zlasti njegovo praktično poznavanje Sekretariata.

8. *Omenili ste izvršne odbore, v času Annana pa se je revitaliziralo tudi delovanje Administrative Committee for Coordination (ACC), ki je bil sicer preimenovan v Chief Executives Board for Coordination (CEB). Že med mandatom Boutros-Ghalija se je ogromno poudarjalo potrebo po revitalizaciji ACC in čeprav so poročila Generalnega sekretarja tematiko omenjala, je prihajalo do ostrih zunanjih kritik delovanja Sistema OZN, ki naj ne bi deloval kot sistem. Zanima me, kaj je spremenila revitalizacija ACC?*

Tukaj morate upoštevati, da gre za posebno dimenzijo, kajti CEB je organ, ki združuje ljudi, ki niso pod avtoriteto Kofija Annana, oz. on jim ne daje navodil, temveč jih koordinira. Tradicija v ZN je bila, da je bila stopnja koordinacije nizka, zlasti pa za sodelovanje v tem procesu niso bile posebno zainteresirane svetovne finančne organizacije (Svetovna banka in Mednarodni monetarni fond). To je situacija, ki ni toliko odvisna od Generalnega sekretarja, kot pa je odvisna od mednarodnih razmer. Do evolucije je prišlo v času, ko so te organizacije bile izrazito kritizirane, ZN pa so doživljali obdobje relativno pozitivnega imidža - v prvem mandatu K. Annana v letih 1998-1999, potem ko je nekoliko poniknila kosovska problematika oz. se je zmanjšala ostrina okoli Kosovega. Po tistem je nastalo obdobje, ko je prestiž ZN rasel, hkrati pa se je povečevala kritičnost do svetovnih finančnih inštitucij (to je bilo tudi obdobje neposredno po prvih velikih antiglobalizacijskih demonstracijah v Seattlu novembra 1999). Nenadoma so organizacije, ki so predstavljale bolj rezerviran del sestava v CEB, postale bolj zainteresirane pojavljati se v sistemu OZN oz. bolj zainteresirane povedati, da so sestavni del tega pozitivno sprejetega sistema. To je povečalo možnost da ime CEB nastane, kajti tudi to preimenovanje je prišlo kot sestavni del tega istega premika. Pa še nekaj je pomembno: Pred tem je obstajal strah, da bi preimenovanje Administrativnega odbora za koordinacijo v nekaj, kar bi pomenilo, da se

tam sestajajo šefi (*chief executives*), države slabo sprejele, češ saj to ni svetovni kabinet oz. svetovna vlada, ampak so uradniki, ki se morajo zato imenovati *administrative committee* in ne *chief executives*. Šele ko je bila spremenjena ta atmosfera in ko se je zaradi nje stopnja koordinacije izboljšala, so nastali tudi pogoji, da se je tudi ime lahko spremenilo. Ta sprememba imena je v tem primeru precej važen znak spremenjenih odnosov in izboljšanih pogojev za koordinacijo.

9. *Annan je predlagal uvedbo Namestnika generalnega sekretarja (Deputy Secretary General - DSG), ki je po rangu izenačen tudi z direktorji agencij (ki jih sicer ne presega). Ali se vam zdi, da bi bilo smiselno uvesti (na podlagi Urquhartovega predloga iz leta 1991) položaj namestnika za vsa 4 glavna področja delovanja (na katerih delujejo tudi Izvršni odbori) oz. ali bi to pripomoglo k bolj koordiniranemu delovanju?*

Ne nujno, kajti tukaj problemi niso toliko v birokratski strukturi, kot v naravi problematike. Treba je upoštevati, da je prišlo na področju mednarodne razvojne problematike do zelo impresivnega konsenza v zadnjih letih oz. desetletju. To niso več časi mednarodnega ekonomskega reda in velike konfrontacije med Severom in Jugom. Danes je med ljudmi, ki se ukvarjajo z razvojem, precej soglasja, kaj razvoj je, kakšno vlogo ima pri tem trg, drugi mehanizmi itd. V teh razmerah je koordiniranje tega, kar se imenuje Razvojna skupina ZN (*UN Development Group*), postalo lažje, bolj možno. Drugič, ko gre za humanitarno področje je seveda velika zainteresiranost humanitarnih agencij, da delujejo. Zato ima Generalni podsekretar za humanitarne zadeve (*Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordination*) Jan Egeland, ki je koordinator ZN humanitarne zadeve (*UN Coordinator for Humanitarian Affairs*) in šef urada OCHA, razmeroma dobre pogoje za svoje delo. Težje je pri varnostnih vprašanjih. Pri teh so politične silnice zelo raznovrstne in ocena o tem, kaj je možno, težje dosegljiva. Dober primer tega je Irak. Kako boste dosegli, da je zaradi boljše birokratske organizacije lažje reševati takšno krizo kot je Irak. Tu so stvari vendarle prevelike, preveč so pod kontrolo akterjev zunaj ZN, da bi lahko pričakovali takšne uspehe od Namestnikov generalnega sekretarja.

10. *V poročilih Generalnega sekretarja v obdobju K. Annana je vidno sprejetje filozofije »usmerjenosti v rezultate« (results oriented). Obenem se je dostikrat poudarjala nevarnost tovrstnega razmišljanja v organizaciji kot so ZN, kajti težko je primerjati administrativno učinkovitost z reševanjem političnega problema. Zanimajo me implikacije (pozitivne in negativne) te usmerjenosti.*

To je spet odvisno od področij. So namreč takšna, ki jih je lažje kvantitativno opredeliti in tam imate zato ta *results based budgeting*, ki je popolnoma smotrno. Imate pa področja, kjer je to težje in jasno, na področju političnih odnosov je to izrazito umetna kategorija. Zato prihaja do velikih paradoksov, paradoksov, ki

povzročajo človeške tragedije. Primer tega je npr. ustanovitev prve misije ZN v Iraku junija leta 2003 po vojni. Ta misija je morala sestaviti tudi proračun za leto 2004. Poleti 2003, potem ko so se etablirali v Bagdadu, je bilo seveda veliko dela. Med drugim je bila za proračun zadolžena zelo sposobna funkcionarka in ta proračun je bilo potrebno sestaviti po načelu *results based budgeting*. Predstavljajte si, kaj se pravi narediti rezultatno baziran proračun (*results based budget*) za misijo v Iraku – to je že po definicije izredno zanimivo vprašanje. Če morebiti še lahko predvidite, kaj se bo v Iraku zgodilo, kaj bo tam nastalo, kakšni bodo rezultati, kaj naj dosežejo ZN, pa ostane vprašanje, kako boste to spremenili v številke? Fiona Watson, Britanka, izredno sposobna funkcionarka ZN, je prišla v avgustu 2003 na seminar v New York, da bi se spoznala s tehničnimi finesami *results based budgetinga*. In ker je v New Yorku takrat prišlo do izpada električne energije zaradi problemov z električnim omrežjem za nekaj dni, se tisti seminar ni mogel končati do konca tedna ter so ga podaljšali v naslednji teden. Fiona pa je bila vestna funkcionarka in je rekla: »Glejte, jaz sem se ta *results based budgeting* naučila, kolikor se ga naučiti da, vem kaj se pričakuje od mene, ampak imam resnično veliko dela v Bagdadu, zato ne bom šla na nadaljevanje seminarja in zaključek, ki bo v ponedeljek, ampak bom preko vikenda potovala v Bagdad.« Šla je v Bagdad, tja prišla v ponedeljek zvečer ter bila v torek zjutraj tam ubita v eksploziji bombe na sedežu ZN. Tragedija je v tem – če bi bila ona bolj birokratsko misleča in si vzela še nekaj dni dopusta v New Yorku ter si rekla, da študira *results based budgeting*, ki je pomemben za njeno delo, bi zagotovo preživela. V ZN so stvari tragične, epske, ker se ZN ukvarjajo s temi zelo velikimi in resnimi vprašanji. Tudi birokratsko organizacijo, sekretariat OZN je treba razumeti v kontekstu te drame.

11. *Če preideva nazaj k diskurzivnemu elementu reforme. V času raziskovanja sem dobil občutek, da se (sploh na administrativno-strukturnem nivoju) ogromno počne, a še več je kritike od zunaj. Kako to vpliva na samo percepcijo osebja?*

Ljudje razumejo, da je kritika pogosto politično motivirana in da je veliko ljudi politično zainteresiranih kritizirati ZN. Tisti, ki so v ZN delali dolgo časa vedo, da sedanje obdobje nikakor ni najslabše obdobje v tem pogledu. Bila so slabša obdobja, ko je v ZDA vladalo izrazito razpoloženje proti ZN, ko so obstajale grožnje in podobne reči. Tega sedaj ni. Mislim, da politično motivirana kritika vpliva negativno, a ne odločilno, Je sicer negativna posebnost, a Sekretariat se s tem ne preobremenjuje.

12. *Postavlja se zanimivo vprašanje, kaj se v Organizaciji 'producira od znotraj'? Če se na proučevanem področju reforme osredotočiva na primer na sklepe, ki naj bi imeli za posledico večjo učinkovitost Sekretariata itd. Pogostokrat se sliši zgolj, da gre pri teh sklepih za intenco neke države, oz. to je predlagala ta ali ta skupine. Ni pa neke jasne slike, koliko svojega vložka doda osebje, Sekretariat.*

To je v največji meri odvisno od Generalnega sekretarja samega. Kofi Annan je bil, kot sva že ugotovila, v enkratnem položaju, da z veliko kredibilnostjo predlaga spremembe, kajti on je bil eden izmed ljudi v Sekretariatu. In njegovi predlogi so bili vzeti kot resni. Če je namreč generalni sekretar nekdo, ki nikoli ni bil v Sekretariatu, bo Sekretariat veliko bolj skeptičen, oz. bo rečeno, da naj najprej še nekaj časa spozna Sekretariat, preden daje predloge za njegovo spremembo. Vsaka birokracija je konzervativna in ni navdušena nad spreminjanjem. In seveda vsako spreminjanje je tudi rušenje nekih ustaljenih komunikacij in prinaša stroške. Vse to povzroča konzervativen odnos Sekretariata do predlogov za spremembe. Ne vem, če je kdaj v zgodovini kdaj že bil ali pa še bo tako ugoden trenutek, kot je bil s Kofijem Annanom, ravno zato, ker je imel sposobnost reči: »Jaz vem, kaj delam, v sekretariatu sem bil na vseh mogočih funkcijah, od nizkih do najvišjih, in zato je ta moj predlog premišljen.« In seveda so se ljudje takrat zelo potrudili, da bi iz teh njegovih predlogov kaj bilo in mislim, da so se nekatere stvari lepo izboljšale. Druge pa ne, v glavnem iz razlogov, o katerih sva govorila.

13. *Tako kot v vsaki organizaciji tudi v OZN zagotovo obstaja organizacijska kultura. Ali se vam zdi, da jo ljudje dojemajo oz. pozitivno dojemajo? Kot zanimivost, nekje sem prebral, da se Francozi družijo s Francozi, Nemci z Nemci in podobno.*

Mislim, da tega slednjega ni prav veliko, vsaj jaz tega nisem videl v ZN. ZN so nekakšna »bratovščina«, ki je zelo sproščena. Na primer, v Oddelku za politične zadeve, kjer sem delal, je bilo tudi nekaj Francozov in Nemcev, ampak druženje je bilo vsesplošno in je bilo v bistvu zelo zanimivo, ker so bili ljudje iz zelo različnih krajev. Taj je bilo recimo precej Rusov, bili so eden večjih kontingentov, a ti so bili popolnoma internacionalizirani v tem sistemu. Ampak največji del sekretariata so ljudje, ki so zaradi nekih individualnih situacij pristali v Sekretariatu, bivši diplomati, ki so si našli službe, nekateri izredno sposobni eksperti, ki so imeli enkratna znanja o določenih vprašanih itd. Na nek način je to veljalo za vse, vsaj v tistem delu sekretariata, ki sem ga sam videl, to pa so bili zlasti politično občutljivejši aspekti. Morebiti pa je v Oddelku za konferenčne službe ali pa v kakšnih oddelkih bolj tehničnega značaja to drugače. Ampak tam, kjer so te politično najzahtevnejše stvari, pa je občutek pripadanja mednarodni organizaciji zelo močan. Ni tako, da bi se reklo, da gre zgolj samo za lepe besede in da ljudje ostajajo pravzaprav lojalni svoji domovini. Tega res ne bi mogel reči, ko gre za profesionalne zadeve, so ljudje lojalni Organizaciji. Upoštevajte tudi, da v današnjih časih večina držav na svetu nima nekega zelo resnega konflikta z Organizacijo. Ne bom trdil, da je na kulturni ravni enako, verjamem pa da je precej podobno. V sekretariatu sem videl precej resničnega internacionalizma. Vendar kot rečeno, spoznal sem le del Sekretariata. Seveda člani sekretariata tudi komunicirajo s svojimi misijami, zato je tudi pri ZN ta nacionalna dimenzija zraven, kar je normalno in zdravo, saj Organizacija ne zahteva, da ljudje izgubijo svoje državljanstvo. Vendar se zdi, da je odločilnega pomena, da v današnjih razmerah praktično ni držav, ki bi bile v zelo hudem konfliktu z ZN tako, da bi za njihove funkcionarje to predstavljalo konflikt med

dvema identitetama. To je bilo verjetno v času hladne vojne znatno težje kot danes. V sekretariatu OZN se včasih omenja obdobje senatorja Josepha McCarthyja in dejstvo, da so tedaj ZDA v stavbi sekretariata locirale posebno službo, ki je preverjala ameriške državljane zaposlene v OZN.

14. *Takrat se je verjetno tudi s strani držav zahtevala večja lojalnost. Prebral sem recimo o problemih z državljani Sovjetske zveze, saj je ta tretirala svoje državljane, ki so bili uslužbenci Organizacije, kot svoje odposlance...*

Tako je, kot njihove delavce na začasnem delu v tujini, ki dolgujejo lojalnost Sovjetski zvezi kot tudi svojo bodočo usodo. Zato so ti ljudje tudi dobivali pokojnino v Sovjetski zvezi in se niso upokojevali v tujini itd. Dogajala se je cela vrsta podobnih reči, a danes je to znatno bolj sproščeno.

15. *Ali se vam zdi, da so ZN, konkretnije Sekretariat, učeča organizacija, da se uči iz svojih napak?*

To bi težko rekel, kajti priznati napake je najtežje, to ni človeška značilnost oz. zelo široko razširjena kvaliteta. Seveda boste našli tudi veliko zanikanja napak, tako da bi tu težko rekel, da je to učeča organizacija... Zagotovo se nekaj uči, ampak na napakah se uči na načine, ki pogosto izražajo retroaktivno racionalizacijo preteklih ravnanj. Zadeva tako lahko postane precej komplicirana. Vzemimo primer mirovnim operacij. Opustitve zaščite, ki prizadenejo civilno prebivalstvo, so zapomnjene in ko pride naslednja podobna situacija, se raje ne prevzema odgovornosti. Ta strah pred ponavljanjem napak ne povzroči nujno večje učinkovitosti, ampak manjši angažma oz. manjšo pripravljenost za tveganja. Učenje je tukaj zelo komplicirana zadeva in ne konča se vedno z rezultatom, kakršnega bi si svet želel, torej da bi nastajala praksa iz katere bi organizacija pridobila nove izkušnje, in da bi s temi izkušnjami premo-sorazmerno izboljšala svojo učinkovitost. To je težko pričakovati.

16. *Torej se vam zdi da je dejavnik pri učenju iz napak oz. pri priznavanju napaka tudi pravna problematičnost, pravni pregon?*

Zagotovo. Za ZN vedno obstaja potencialna nevarnost odškodninske odgovornosti, ki se sicer ni nikoli uresničila. Kajti če se prizna napake, se prizna odškodninska odgovornost, kar je pravni nivo problema in ta nivo deluje. Ampak pod njim je še en, bolj psihološki nivo. Ne vem, koliko je politikov na svetu, ki so sposobni priznavati lastne napake. V politiki je to težko narediti, psihološko težko. In za človeka, ki si ogleduje politično sceno od zunaj je kar precej zabavno, ko vidi, kakšno fantazijo imajo ljudje, ki so v politiki, ko se izogibajo kritik zaradi njihovih precej očitnih napak. V organizaciji kot so ZN delujeta oba nivoja, pravna zaskrbljenost in psihološko-politični faktor, ki otežuje priznavanje napak. Nekoč sem na konferenci o svetovnem socialnem

razvoju, leta 1995, ko sem bil veleposlanik Slovenije, predlagal, tako bolj za šalo in zgolj na seji pripravljalnega odbora, da bi bilo zelo lepo, če bi v osnutek sklepnega dokumenta, ki smo ga pripravljali veleposlaniki, zapisali nekaj takega kot »mi, predstavniki držav sveta, ki smo se zbrali v Kopenhagenu na svetovnem socialnem vrhu, želimo najprej povedati, da smo delali do sedaj velike napake v koncipiranju in vodenju socialnega razvoja; to naše priznanje nas vodi do sklepa, da moramo od sedaj stvari delati bolje«. Seveda so moji kolegi ambasadorji rekli, da bi bilo to res treba reči, samo da tega ne morejo predlagati njihovemu predsedniku vlade, ki bi to prebral. Verjetno je, da mnogi voditelji potem sploh ne bi prišli na vrh. Skratka, priznavanje napak je zelo zanimiva stvar, katere globino se splača preučevati, zlasti če tako kot Vi, študirate politične vede.

17. *Dober politik jih ne... ali pa jih prizna na pravi način....*

Ja, ali pa jih zna priznati na pravi način. Primer je moja prva izkušnja s Kofijem Annanom, ko je ta postal Generalni sekretar in ko so se začela preizkušanja ali naj napiše samokritično poročilo o Srebrenici ali ne. Nekaj ljudi nas je sodelovalo v internih razpravah in zanimivo, da sem bil iz krščanske Evrope edini ambasador, ki je prišel na te sestanke, čeprav so bili širše odprti. In tam sem nastopal zelo agresivno, namreč, če hoče ta Generalni sekretar dobro začeti s svojim mandatom, mora začeti s priznanjem, da so bile napake narejene. Annan je tudi sam ugotovil, da mu v končni analizi bolj koristi, da se ne boji vprašanj in da prizna, da je sistem delal napake, da se bo skozi to tudi videlo, da Sekretariat pri tem ni bil edini ter da se najhujše napake niso zgodile v Sekretariatu. In ko je enkrat to vključil v kalkulacijo je ugotovil, da mu pravzaprav v končni vsoti bolj koristi priznati napake, kot pa se izogniti in ustvarite večno žarišče kritik, ki ga bo spremljalo ves čas mandata. Poročilo je izdal leta 1999 in to se je nato štelo kot njegov uspeh, moralna zmaga. Kot politik je uspel priznati napake na način, ki mu ni škodoval, ampak koristil – tudi politično.

18. *Se vam zdi, da bi lahko podobno analogijo uporabili tudi glede napak, ki so se dogajale v programu Nafta za hrano?*

Mislim, da ja. Tukaj je sicer stvar težja, kajti on je bil osebno prizadet z avanturizmom svojega sina. Poleg tega pa je zadevo treba postaviti v kontekst. Vzemimo samo tale primer: Ko je bil program Nafta za hrano l. 2003 ukinjen, je na njegovem računu ostalo blizu 10 milijard dolarjev. Ta denar je bil prenesen na iraški fond za razvoj, s katerim je upravljala okupacijska uprava. Kaj se je s temi 10 milijardami zgodilo se še danes ne ve – in to so veliko večja sredstva od sredstev, ki so bila domnevno zapravljeni, pri čemer tudi preiskava ni ugotovila, da bi bila v Sekretariatu kakšna korupcija. Kajti preiskovalci ne trdijo, da so člani sekretariata dajali denar v žepe, temveč da je Sadam Husein izigral program. In vprašanje je, koliko bi bilo možno napraviti stvari drugače. Torej, načeloma je moj odgovor da, ampak kontekst je bil takšen, da so bili glavni grešniki zunaj ZN.

19. Če ostaneva za trenutek pri 'glavnih grešnikih' – v medijih se je na koncu pokazalo na ZN, Sekretariat, čeprav je Volckerjevo poročilo eksplicitno povedalo, da je odgovornost znotraj Organizacije deljena, tako med Varnostnim svetom kot Sekretariatom, saj prvi ni do potrebne mere določil pristojnosti za program. Zanimivo je torej, da se bumerang vedno vrne k Sekretariatu...

Ja, seveda, saj to je ena izmed funkcij Sekretariata, sprejemanje krivde, biti *blame-taker*. Na primer v ZDA je ta praksa zelo razvita, vedno se more vedeti, kdo je *blame-taker* in to ni nujno tisti, ki je najbolj pomemben pri odločanju oz. najbolj odgovoren pri izvajanju. Sekretariat tako ostane kot *blame-taker* in to izkušeni ljudje dobro vedo. Volckerjevo poročilo je izpostavilo Varnostni svet, ki pa tudi ne bi smel biti končna postaja kritike, kajti v tem organu imate samo nekaj držav, ki so sposobne vedeti vse detajle o Nafti za hrano oz., ki so imele vsaka v svojem zunanjem ministrstvu veliko večjo ekipo, kot pa je bil *team* tega programa v ZN. In te ekipe so lahko preučevale vse pogodbe, vsa ozadja, vso prakso. Morale so vedeti, da obstaja tihotapljenje. ZDA so določene vrste tihotapljenja tudi preganjali - npr s pomorsko blokado v bližini iranskih obal. Druge oblike tihotapljenja iraške nafte, po kopnem v Jordanijo in Turčijo pa so sklepi ameriškega kongresa izrecno dopustili in ZDA se tu niso angažirale, da bi preprečile zasluzke, ki so šli na račune iraške vlade.

20. V kolikšni meri gre razloge za neuspehe reforme iskati v 'nedohajanju' reformnega procesa na medvladni ravni (npr. ECOSOC itd.)? Annan je že v svojem poročilu leta 1997 ter spet leta 2002 poudaril pomembnost in odgovornost držav za te procese.

Medvladni aspekt je najpomembnejši. Servisiranje Ekonomsko-socialnega sveta sicer poteka v redu, tukaj nihče nima pripomb, tudi strokovne podlage, ki jih pripravlja Sekretariat, so kvalitetne. V nekaterih pogledih so ZN prav na špici v svetovni stroki, npr. na statističnem področju je Statistična komisija in statistični servis, ki obstaja v Oddelku za ekonomske in socialne zadeve, izrazito cenjen del Sekretariata. Skratka, tukaj se ne da mnogo narediti. Seveda pa je potrebno več napraviti v smislu krepitve (in spet sva pri tem izrazu) ECOSOC – v smislu vloge tega organa pri definiranju politike. Vprašanje je, koliko bodo države to sprejele. Močne države si raje zadržijo svojo neodvisnost. Nekaj se da spremeniti na način, kot se je to poskušalo v Monterreyu leta 2002 z t.i. projektom financiranja razvoja. Tam se je odvijala posebna konferenca na temo financiranja razvoja. Potem, ko je bil glavni razvojni konsenz dosežen, je prišlo do pozitivnega tekmovanja med EU in ZDA, in sicer kdo bo več prispeval k modelu, za katerega so se vsi strinjali. Tako je prišlo do obljub, ki so ostale v znatni meri neuresničene in prav lahko se razume, da namenjajo ZDA po vojni v Iraku za tovrstne zadeve na razpolago manj denarja kot prej. Skratka, ne smemo podcenjevati teh povezav, dostikrat so stvari odvisne od možnosti, vključno s finančnimi zmožnostmi držav samih. (Na tem mestu ne komentiram moralne ali ekonomske upravičenosti

politike, ki zmanjša možnosti financiranja razvoja) Jasno je, da bodo države vedno lažje kritizirale neučinkovitost ECOSOCa, kot pa lastno finančno situacijo oz. lastno ekonomsko politiko. Mislim, da je imel Generalni sekretar popolnoma prav, ko je poudarjal ta pomen medvladnega sektorja. Ampak moramo vedeti, da medvladni sektor ni čarobna rešitev, ampak so to vlade z vsemi svojimi notranjimi problemi. Predstavljajte si Nemčijo, ki je politično močno privržena ZN. Radi bi več naredili in veliko delajo, vendar imajo svoje omejitve – lastno problematiko, ki jim je prioriteta in v zadnjih letih so te omejitve vplivale na to, kaj lahko Nemčija naredi v ZN. In to je samo eden od mnogih primerov, ki so vsak na svoj način komplicirani. Zanimivo bo videti, kako se bodo nove članice EU, tudi Slovenija, znašle v svoji novi vlogi – v vlogi dajalk pomoči, ki je doslej niso bile vajene. Mednarodna solidarnost je lepa, a težko uresničljiva ideja.