

Návrhy na reformu Rady bezpečnosti OSN

Jaroslav Knot*

ÚVOD DO PROBLEMATIKY

V rámci současné globální světové politiky nabírá stále více na intenzitě diskuse ohledně nové podoby Organizace spojených národů. Mezi stěžejní body připravované reformy OSN patří budoucí postavení jejího klíčového orgánu, jež nese primární odpovědnost za udržení světového míru – Rady bezpečnosti¹

Pokusy o reformu Rady můžeme nalézat téměř od samého počátku fungování této instituce, ale z důvodů mocenskopolitického soupeření dvou ideologických bloků, nemohla většina návrhů uspět. Rada bezpečnosti tak během své dosavadní činnosti prošla velkou změnou pouze jednou, a to v první polovině šedesátých

let, kdy došlo k jejímu rozšíření o čtyři nestálé členy.

Relevantní iniciativy vztahující se k reformě tohoto orgánu lze pozorovat až od první poloviny 90. let, kdy dochází k podstatnému oteplení mezinárodněpolitického klimatu v důsledku právě skončené studené války.

Klíčovým instrumentem, který fakticky odstartoval práce na reformě, byla rezoluce 47/62 z roku 1992, kterou se Valné shromáždění obrátilo na generálního tajemníka, aby požádal členské státy o vypracování koncepce budoucího uspořádání a fungování Rady. Na Sekretariát přišlo během následujícího roku více než osmdesát různých variant možných způsobů řešení.

Představme si nyní ve stručnosti ty návrhy, které si získaly při jejich projednávání největší pozornost.

* Jaroslav Knot, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Úplná citace čl. 24 Charty:

„1. Aby byla zajištěna rychlá a účinná akce Organizace spojených národů, svěřují její členové Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a jsou zajedno v tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své úkoly, jež vyplývají z této odpovědnosti, jedná jejich jménem“.

„2. Vykonávajíc tyto úkoly, postupuje Rada bezpečnosti podle cílů a zásad Organizace spojených národů. Zvláštní pravomoc, která se dává Radě bezpečnosti, aby mohla plnit tyto úkoly, stanoví kapitoly VI, VII, VIII a XII“.

„3. Rada bezpečnosti předkládá Valnému shromáždění k projednání výroční zprávu a podle potřeby i zprávy zvláštní“.

1. ITALSKÝ NÁVRH²

Podle italské vlády, která v roce 1995 prostřednictvím ministra zahraničních věcí Lamberta Diniho svůj návrh v OSN předložila, by mělo rozšíření Rady přinést zlepšení v následujících oblastech:

- podíl na účasti v Radě – u budoucího obsazování Rady by toto hledisko mělo být zejména /avšak nikoliv výlučně/ hodnoceno dosavadním počtem účastí v Radě bezpečnosti. Frekvence účastí členského státu OSN v Radě se ale nemůže stát výlučným kritériem pro posouzení jeho přínosu při plnění cílů OSN, uvážíme-li, že 74 členů OSN nikdy nebylo nestálými členy Rady a 46 států tento post zastávalo pouze jednou.
- geografická reprezentace – v diskusi o uspořádání Rady bezpečnosti nelze podle italské diplomacie přehlížet nové rozdělení vlivu a z něj vyplývajících závazků, nejen mezi jednotlivé země, ale také mezi geografické oblasti v souvislosti s odlišností mezinárodní politiky a ekonomie. Jednotlivé regiony se vyvíjí jako např. v případě Asie, která střídá období nejistoty s obdobími bouřlivého hospodářského rozvoje. Africe se po dlouhé době opětovně daří částečně zlepšovat základní ekonomická kritéria. V Latinské Americe se oproti minulosti podařilo demokracii zapustit hlubší kořeny. V Evropě celá řada států obnovila svou plnou národní suverenitu a zahájila proces, na jehož konci bude vstup do Evropské unie. Tyto nové vztahy v rámci jednotlivých regionů nemohou být při debatě o budoucím složení Rady bezpečnosti ignorovány.
- demokratický charakter Rady – toho může být docíleno současnými postupy, jež směřují k revizi Charty. Revize ovšem musí být podpořena většinou členských států OSN, jak to předpokládá článek 108 Charty³. Demokratický charakter Rady nemůže být žádným způsobem redukován některými elitářskými prvky nebo privilegovanými pozicemi, jak se tomu děje nyní. Například použití práva veta by mělo být omezeno pouze na věci spadající pod kapitolu VII Charty /akce Rady v důsledku ohrožení či porušení míru nebo aktů agrese/. Veto by nemělo být rozšířeno na žádného z nových stálých členů Rady. U současných stálých členů se předpokládá, že do budoucna veta nebudou používat, takže zastaralá a dojde k jeho úplnému zrušení. Demokratický charakter také znamená, že Rada

musí reprezentovat jasnou většinu světové populace a principy, na kterých stojí OSN.

- efektivita – rozsáhlé rozšíření členství v Radě bezpečnosti by mohlo vést k riziku, že její schopnost efektivně rozhodovat bude paralyzována. Na základě historické zkušenosti pak lze říci, že v případě patové situace by mohlo častěji dojít ke zneužití práva veta. Itálie se proto domnívá, že Rada by po svém rozšíření neměla mít více než 24 členů.
- transparentnost – jedním z hlavních cílů reformy Rady je, aby bylo možno na tuto instituci pohlížet jako na jakýsi „skleník“, což jinými slovy řečeno znamená, že její jednání budou daleko více než dosud otevřená i jejím nečlenům a bude o nich poskytováno větší množství informací. Je žádoucí, aby na rozhodování Rady měly podíl i nečlenské státy Rady např. prostřednictvím vzájemné výměny názorů a konzultací s členy Rady zejména pak na těch otázkách, které se jich bezprostředně dotýkají.

Reforma musí být založena na výše zmiňovaných principech spíše než na lobbyistických ad hoc aliancích, tlacích jednotlivých států či účelových seskupeních. Italský projekt tyto principy využívá i ve své představě rozšíření Rady bezpečnosti OSN.

Itálie ve svém návrhu opouští současný model složení Rady, tzn. její dělení na stálé a nestálé členy a namísto toho navrhuje vytvořit osm až deset nových křesel pro nestálé členy, které by byly sdíleny 24–30 zeměmi, což by umožnilo jejich větší pravidelné střídání /každé dva roky by se obměnilo šest zemí/. Z jednotlivých geografických oblastí by Valné shromáždění volilo ty země, které nejvíce přispívají k dosažení cílů OSN. Pro členské státy OSN, jež by byly voleny do Rady bezpečnosti více než jiné, by pak vyplývaly větší závazky pokud se financování OSN týče. Výše částky, kterou by tyto státy musely platit, by se rovnala polovině sumy, která je dnes určena současným stálým členům.

Smysl italského návrhu byl nedávno opětovně potvrzen, když delegát jedné významné rozvojové země komentoval norský návrh /viz níže/, který zemím tzv. Třetího světa přiznával pouze status „rotujících“ stálých členů, slovy: „Když se musíme střídat my, tak oni /vyspělé státy světa/ taky.“ Podle Itálie by tento přístup ke stálému členství spíše prohloubil rozdíly mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi, místo aby je vyrovnal.

² „Reform of the Security Council – Principles That Should Guide the Reform of the Security Council“, Foreign Ministry of Italy, <http://www.esteri.it/eng/foreignpol/multilateral/council.htm>.

³ Úplná citace čl. 108 Charty: „Změny této Charty nabudou účinnosti pro všechny členy Organizace spojených národů, budou-li schváleny hlasy dvou třetin členů Valného shromáždění a ratifikovány dvěma třetinami členů Organizace podle jejich ústavních předpisů, čítajíc v to všechny stálé členy Rady bezpečnosti.“

2. NORSKÝ NÁVRH ROZŠÍŘENÍ RADY

Norská reprezentace navrhovala pro rozšíření Rady již částečně zmíněnou koncepci, která bývá označována jako „2 stálí členové + 3 rotující stálí členové“. Podle tohoto návrhu by se plnohodnotnými členy Rady stali pouze Japonsko s Německem a zbylá tři místa by se rozdělila mezi Afriku, Latinskou Ameriku a Asii s tím, že na každé z těchto tří „rotujících“ křesel by připadaly 2–3 velmoci daného kontinentu, které by se o toto křeslo dělily. Tato formule byla částečně obsažena i v původní verzi tzv. Razaliho reformního návrhu⁴, nicméně později od ní bylo upuštěno.

Vůči norskému návrhu se snesla lavina kritiky především ze strany rozvojových států. Ty argumentovaly tím, že návrh poskytuje plné členství v Radě pouze Japonsku a Německu. Zástupci mnoha států také poukazovali na to, že pojem „rotující stálé členství“ je v podstatě protimluv a gramatický nesmysl, neboť křeslo v Radě bezpečnosti je buď stálé nebo nestálé. Navíc tento plán by opět státy rozdělil do čtyř různých kategorií /stálí členové s vetem, stálí členové bez veta, rotující stálí členové a nečlenské státy Rady/, což by byl v budoucím reformované Radě jistě nežádoucí jev.

3. HLAVNÍ NÁVRH HNUTÍ NEANGAŽOVANÝCH /NAM/⁵

Hnutí neangažovaných států navrhlo rozšíření Rady ze současných 15 na celkových 26 křesel přijmutím nových stálých a nestálých členů. Při obsazování míst pro stálé členy by měly být preferovány zejména státy z rozvojových zemí, aby se částečně vyrovnal rozdíl v počtu stálých členů pocházejících z vyspělých a rozvojových zemí.

4. „NOUZOVÝ“ NÁVRH HNUTÍ NEANGAŽOVANÝCH

Pokud by se nepodařilo prosadit rozšíření Rady bezpečnosti o nové stálé členy, budou země sdružené v NAM prosazovat rozšíření Rady alespoň o nestálé členy, aby se částečně podařilo obnovit rovnováhu mezi množstvím členských států OSN a jejich podílu na rozhodování v Radě bezpečnosti.

5. MEXICKÝ NÁVRH

Mexická diplomacie navrhuje zvýšit počet členů Rady z 15 na 20 vytvořením nových pěti míst pro ne-

stálé členy podle následujícího klíče:

- 1 místo pro Afriku, Asii a Latinskou Ameriku a Karibik,
- 1 místo, o které se budou dělit státy ze západní a východní Evropy,
- 1 místo, na kterém se každé dva roky vystřídají Japonsko a Německo.

6. ŠPANĚLSKÁ IDEA ROZŠÍŘENÍ RADY BEZPEČNOSTI⁶

Expertní skupina španělského ministerstva zahraničních věcí při tvorbě svého návrhu vzala v úvahu velmi podobné postoje Itálie, Turecka a Mexika, které zdůrazňují větší potřebu střídání se jednotlivých států v Radě bezpečnosti. Stejně tak jako tyto návrhy i Španělsko se přiklání k tomu, aby státům se silnou pozicí a mezinárodním vlivem, které se podílejí na dosahování cílů OSN, bylo umožněno více se podílet na rozhodovacím procesu v Radě bezpečnosti, prostřednictvím častější účasti v tomto orgánu.

Účelem návrhu je nastínit několik kritérií, jež by přispěla k vytvoření modelu umožňujícího podílet se relativní širší skupině států na rozhodování v Radě bezpečnosti v souladu s podmínkami obsaženými v článku 23 Charty OSN.

Španělská reprezentace je toho názoru, že žádoucími kritérii pro výběr nových členů Rady, která by byla v souladu s článkem 23 Charty, by měla být:

- a) všeobecná shoda – což znamená, že se kandidát na křeslo v Radě bezpečnosti těší široké podpoře členských států OSN,
- b) otevřenost a flexibilita – každý stát, který splní předem daná kritéria se bude moci o pozici v Radě ucházet. Flexibilní přístup v konečném důsledku znamená větší „prostředování se“ států v Radě. Vidina možnosti častější účasti v Radě by měla státy motivovat k udržení nebo zvýšení jejich příspěvků pro plnění úkolů OSN zejména pak těch, které se přímo vztahují k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Článek 23 hovoří o tom, že při volbě nestálých členů Rady by se měla vzít do úvahy určitá měřítka jako jsou např. přínos států k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a také respektovat rovnoměrné zastoupení po stránce zeměpisné.

Při rozboru výrazu „přínos států k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“ dojdeme k tomu, že toto kritérium obsahuje:

⁴ „Razali Reform Paper“, 20 March 1997, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/raz-497.htm>.

⁵ „Official Statement of NAM to the Security Council Reform“, <http://www.ngo.org/policy/un/doc0067.htm>.

⁶ „Spain's Ideas on Security Council Reform – Summary of Ideas on Possible System of More Frequent Rotation in Additional Non-Permanent States in the Security Council, 1998“, <http://www.igc.apc.org/globalpolicy/security/reform/spain.htm>.

1. příspěvek vojenských či policejních jednotek a civilního personálu pro účely mírových operací OSN. Jedná se o jeden z nejdůležitějších závazků, které při vstupu do OSN na sebe členské státy berou. Splnění této podmínky se může stát oním pověstným prubířským kamenem, která ukáže, zda je stát hoden ucházet o členství v Radě či nikoliv.
2. finanční příspěvek, který je pravidelně vyplácen do rozpočtu OSN. Toto kritérium umožňuje, že OSN nefunguje „ze dne na den“, ale naopak může shromažďovat prostředky pro své aktivity v první řadě pak pro mírové operace. Důležitost tohoto kritéria vystupuje do popředí zvláště dnes v období finančních problémů OSN.

Konečně vedle kritéria spravedlivého zastoupení členů z hlediska geografického by mělo být při výběru nových členů zohledněno i měřítko počtu obyvatel. Právě tento požadavek by mohl určitým způsobem pozitivně diskriminovat rozvojové země a vyrovnat tak nevýhodu, jež by pro ně plynula z „příspěvkových“ kritérií, které naopak zvýhodňují vyspělé země.

Nicméně pro zachování objektivitu z hlediska výběru kandidátů na členství v Radě bezpečnosti, by měly být všechny výše zmíněné požadavky pro uchazeče určitým způsobem /nejlépe procentním vyjádřením/ kvantifikovány do následujících kategorií:

- a) stanovená % výše osobního příspěvku do mírových operací,
- b) stanovená % výše finančního příspěvku do rozpočtu OSN a na mírové operace,
- c) počet obyvatel dané země jako podíl na celkové světové populaci.

Procentní sazba by mohla být vypočítána za určitě časové období, aby bylo možné nalézt pevný základ, který bude sloužit jako měřítko pro budoucí výpočty. Protože nestálí členové Rady jsou voleni na dva roky, bude vhodné vypočítat tyto údaje ve vztahu k určitému dvouletému období např. 1994–1995, 1996–1997 apod.

Španělsko pro ilustraci ve svém návrhu uvádí velmi zajímavou matematickou analýzu toho, kolik států by dnes mohlo výše zmíněná kritéria naplnit. Podle ní má:

- 15 států větší počet obyvatel než je 1 % celkové populace planety, z toho u 6 zemí je dokonce počet obyvatel vyšší než 2 % všeho lidstva,
- příspěvky deseti členských států překračují 1 % všech příspěvků OSN /suma je součtem částek plynoucích jak do celkového rozpočtu tak pro mírové operace/, z toho rovněž 6 zemí poskytuje OSN částku vyšší než 2 % celkového rozpočtu,
- jde-li o lidské zdroje pro mírové operace, pak

27 zemí poskytuje více než 1 % celkového objemu personálního substrátu účastnícího se na mírových operacích, z toho u 13 zemí činí tento příspěvek více než 2 %.

Počet států, které spadají alespoň do jedné z výše zmíněných kategorií, je Španěly vypočítán na 39, z nichž 18 je vyspělých států a zbytek tvoří rozvojové země. Pokud jde o státy překračující v některé kategorii hranici 2 % z celkového objemu dané položky, je jejich počet vyčíslen na 18, kdy 8 je vyspělých a 10 rozvojových zemí.

Lze tedy říci, že Španělskem navrhovaná kritéria nevýhodňují při výběru kandidátů do Rady bezpečnosti ani bohaté ani chudé země s velkým počtem obyvatel, neboť i malé státy, které ovšem poskytují značné vojenské kontingenty, mají dle tohoto návrhu možnost usilovat a v rychlejších intervalech obsazovat křeslo v Radě.

Positivně lze hodnotit i fakt, že po každém dvouletém období dojde pomocí propočtu k aktualizaci „tabulek“, což má citelný motivační faktor pro ostatní státy, jak o tom bylo výše hovořeno.

V předchozím výkladu jsme se pouze stručně zmínil o důležitém kritériu obsaženém v článku 23 odst. 1 Charty OSN, kterým je spravedlivé rozdělení křesel v Radě po zeměpisné stránce. V této souvislosti španělský návrh předpokládá, že jednotlivé regionální skupiny mohou, po předchozí dohodě mezi sebou, předkládat své kandidáty ke schválení Valnému shromáždění OSN jako orgánu, který má v otázce volby členů do Rady bezpečnosti poslední slovo.

Regionální mocnosti by ovšem neměly hájit pouze své národní či oblastní zájmy, ale mělo by být jasné, že jednají ve prospěch světového společenství.

Španělsko se domnívá, že z právního hlediska by bylo možno výše popsany systém vyšší rotace pro určité členské státy OSN jednodušeji začlenit do článku 23 Charty, neboť se v podstatě týká pouze zvýšení počtu nestálých členů Rady. O ostatních důležitých rozhodnutích by pak rozhodlo Valné shromáždění OSN na základě shody svými rezolucemi.

Tento návrh by podle Španělska zajistil fungující systém, jež by byl lepší než ten současný a napomohl by velkou měrou k vyšší efektivitě práce v Radě bezpečnosti.

7. NÁVRH ORGANIZACE AFRICKÉ JEDNOTY /OAU/

Návrh afrických států na rozšíření Rady bezpečnosti byl představen na summitu OAU v červnu 1997 v Harare. Tento projekt požaduje pro Afriku nejméně dvě stálá či rotující stálá křesla v Radě za předpokladu, že s nimi bude spojeno i použití všech privilegií, které požívají současní stálí členové, tedy i právo veta. Návrh také počítá s tím, že Africe připadnou další

dvě nová křesla pro nestálé členy, což by znamenalo, že celkově bude tento kontinent zastoupen v Radě pěti nestálými členy. Představitelé OAU zatím hledají shodu o tom, které země černého kontinentu si mezi sebou budou dělit křeslo stálého člena, pokud v diskusi o rozšíření Rady zvítězí model rotujících křesel pro stálé členy.

8. POZICE ARABSKÝCH STÁTŮ

Na jednání Pracovní skupiny v květnu 1997 předložili delegáti arabských zemí svůj vlastní koncept reformy Rady bezpečnosti, v němž pro sebe nárokují nejméně dvě křesla nestálých členů Rady a post člena stálého včetně práva veta. Pokud by se jednalo o status rotujícího stálého člena, pak by se na něm vystřídal všechny arabské země. Protože arabské země jsou z geografického hlediska státy ležící v Asii, ale i v Africe, nevylučuje se spolupráce při nárokování a obsazování křesel v Radě se zeměmi Organizace africké jednoty.

9. SHRNUTÍ

Ze všech výše uvedených návrhů vyplývá snaha jejich iniciátorů demokratizovat a zefektivnit fungování Rady bezpečnosti. Specificky se to promítá zejména ve

vztahu k problematice stálého členství v Radě. Počet stálých členů by měl být podle drtivé většiny koncepcí rozšířen, spornou otázkou ovšem zůstává jak a kým. Nepanuje totiž shoda na počtu, ba ani na eventuelních kandidátech. Je veřejným tajemstvím, že země usilující o prestižní post stálého člena Rady, vedou proti sobě zákulisní a v některých případech dokonce otevřené diplomatické boje /viz např. Indie v. Pákistán či Argentina v. Brazílie/.

Otázky kolem stálého členství však nejsou jediným sporným momentem. Návrhy, které preferují větší rozšíření Rady /26–30 členů/, se mohou ukázat jako nedostatečné ve světle určitých principů, na nichž je Rada budována zejména pak těch, které zdůrazňují efektivitu a legitimitu akcí Rady bezpečnosti.

V souvislosti s návrhy na reformu nelze opomenout ani postoje, které k nim zaujímají současní stálí členové Rady. Ti, pokud souhlasí s jejím rozšířením, preferují jeho minimální rozsah, který bývá neoficiálně uváděn jako varianta 2+1 /Německo a Japonsko jako noví stálí členové, významný stát z oblasti tzv. třetího světa jako člen nestálý/.

Dohoda na budoucí podobě a práci Rady musí být /jako ostatně každá dohoda/ věcí kompromisu. Bude proto velmi zajímavé sledovat, jak se realizují představy o Radě „budoucnosti“ a který z návrhů se ukáže jako nejbližší realitě.