

Политика, право, история

ООН: ВРЕМЕ ЗА ПРОМЯНА

Кофи Анан, Генерален секретар на ООН

Нашата обща уязвимост

Попитайте ню-йоркски banker който минава всеки ден покрай нашата сграда коя е най-голямата заплаха днес. После задайте същия въпрос на 12-годишно неграмотно сираче от Малави, загубило и двамата си родители от СПИН. Ще получите два съвършено различни отговора. Попитайте индонезийски рибар, оплакващ смъртта на цялото си семейство и гибелта на селото след фаталното цунами, от какво се бои най-много. После запитайте селянин от Дарфур (Южен Судан – бел. ред.), преследван от банди убийци и изтормозен от бомбардировки. Техните отговори, по всяка вероятност, също ще се различават.

Различните възприятия за опасността са една от най-големите пречки пред международното разбирателство. Но аз вярвам, че през ХХI век те не трябва да водят до тотално разминаване на приоритетите на държави и народи. Днешните заплахи са дълбоко свързани, и се подхранват взаимно. Трагедията на хората, заложници на нерешен граждански конфликт, или потънали в дълбока мизерия, например, може да ги тласне към тероризъм. Масовото изнасилване на жени, на което сме свидетели във всички междуособици, допринася за разпространението на СПИН.

На практика, всички ние сме уязвими от онова, което смятаме, че засяга само други хора. Милиони жители на Африка юж-

но от Сахара ще изпаднат в най-отчайващата бездна на бедността, ако една ядрена терористична атака срещу финансов център в САЩ причини срив на глобалната икономика. В същия дух, милиони американци бързо ще се заразят, по естествен път или чрез съзнателно злодеяние, от някаква нова болест, избухнала в страна с лоша здравна система и пренесена от неподозиращи самолетни пасажери – преди още да са я открили и опознали.

Нито една държава не може да се защити, разчитайки само на собствените сили. Днешните предизвикателства са мащабни и всеобхватни. Не бива да се допусне смъртоносни ядрени оръжия да попаднат в злодейски ръце; необходимо е да спрем неблагоприятните климатични изменения в глобален план; да прекратим трафика на сексуални роби от организирани престъпни групи, военните престъпници трябва да бъдат изправени пред компетентни съдилища. Но всичко това изисква широко, добре организирано, устойчиво международно сътрудничество. Като работят заедно, страните могат да постигнат неща, невъзможни дори за най-могъщата отделно взета държава.

Тези, които начертаха Хартата на ООН през 1945 г. виждаха тези опасности съвсем ясно. Веднага след Втората световна война, отнела живота на 50 милиона души, те създадоха на конференцията в Сан-Франциско през 1945 г. една организация, чиято цел бе „да спаси идните поколения от ужасите на войната“. Целта им бе не да си присвоят правата на суверенните държави, а да помогнат на държавите да решават проблемите си, работейки съвместно. Основателите на ООН знаеха, че това дело не може да не бъде с общочовешки измерения, защото сигурността, развитието и човешките права са неразделимо свързани. Така те завещаха на новата световна организация големи амбиции: да осигури съблюдаване на фундаменталните човешки права, да създаде условия при които справедливостта и законът ще тържествуват, и, както се казва в нейния Устав, „да развива социалния прогрес и по-висок жизнен стандарт в условията на по-голяма свобода“.

Когато Уставът говори за „по-голяма свобода“ той включва основните политически свободи, на които имат право всички човешки същества. Но той също излиза от тези рамки, тъй ка-

то отразява визията на президента Франклин Рузвелт, който говореше за „свобода от нуждата“ и „свобода от страха“. Както нашата сигурност, така и принципите ни отдавна изискват да разширим тези хоризонти на свободата, защото напредъкът в една област води до напредък в друга. През последните 60 години стремителния технологически прогрес, растящата икономическа взаимозависимост, глобализацията, драматичните геополитически промени налагат този императив като неотложен. А след атаките от 11 септември 2001 г. хората навсякъде го разбраха. Една нова несигурност проникна в душата на всеки, независимо от материално положение и социален статус. Много по-ясно от преди, ние разбрахме, че нашата безопасност, нашето благосъстояние, нашата свобода – всички те са неделими.

Дошъл е моментът за ново Сан Франциско

И въпреки това, даже когато тези предизвикателства са толкова назрели, а колективното действие явно няма алтернатива, ние сме свидетели на дълбоки разногласия между държавите. Подобен дисонанс дискредитира глобалните ни институции. Той дава възможност на пропастта между имащи и нямащи, между слаби и силни, да нараства. Той сее семената на бунт срещу самите принципи, които ООН бе призвана да утвърждава. И като подтиква страните „всеки да се спасява както може“, подобно състояние на нещата поставя под въпрос някои от фундаменталните начала, които, въпреки немалките трудности, така или иначе бяха опора на световния ред след 1945 г.

Бъдещите поколения няма да ни простят, ако продължаваме по този начин. Ние не можем да си позволим да търчем на едно място, да реагираме половинчато когато организираната престъпност контрабандира както сексуални робини, така и ядрени материали през държавните граници; когато цели общества са опустошени от СПИН; когато бързите успехи на биотехнологиите провокират производство на убийствени вируси, имунни срещу ваксините; или пък когато терористи, чи-

ито амбиции са твърде прозрачни, бързо намират привърженици сред младите хора в общества, където царуват безнадеждност, безправие, фанатични секти. Належащо е нашият свят да се обедини и да преодолее сегашните заплахи, да не им позволи да ни разединят и така да господстват над хората.

През последните месеци, получих два мащабни анализа на глобалните предизвикателства. Единият бе дело на 16-членната Изследователска Група на Високо Равнище по Въпросите на Заплахите, Предизвикателствата и Промяната, която помолих да формулира предложения за засилване на системата за колективна сигурност. Другият е разработен от 250 експерти, автори на Проекта на хилядолетието на ООН, и представлява план за намаляване на световната бедност повече от два пъти през идните 10 години. И двете разработки са забележителни както със своя суров реализъм, така и със смелата си визия. След като ги изучих внимателно, и проведох продължителни консултации със страни-членки на ООН, аз току що предложих на света мой собствен проект за нова ера на глобално сътрудничество и колективно действие.

Моят доклад, озаглавен „В по-голяма свобода“, призовава държавите да проведат среща на най-високо равнище в Главната квартира на ООН през есента на 2005 г. Тя трябва да вземе решения за укрепване на нашата колективна сигурност, да набележи истински глобална стратегия за развитие, да осигури възход на човешките права и демокрацията във всички страни, да създаде нови механизми, които да гарантират, че поетите ангажименти ще бъдат претворени в живота. Отговорността – на държавите пред техните граждани, между самите държави, на международните институции към членовете им, и на днешното поколение към бъдещите генерации – има ключово значение за успеха ни. Като имаме всичко това предвид, ООН трябва да премине през най-решителната трансформация за своята 60-годишна история. Световните лидери трябва да се вдъхновят от духа на Сан Франциско и да изковат нов световен ред, подчинен на каузата за по-голяма свобода.

Да се освободим от страха

Трябва да започнем с един нов консенсус по въпроса за днешните заплахи. Те включват не само войните, но и гражданското насилие, организираната престъпност, тероризма и оръжията за масово унищожение. Те също включват бедността, заразните болести, разрушаването на околната среда. Тези злини могат да доведат до катастрофални последици и да нанесат огромни щети. Всяка от тях може да подкопае държавите като основни единици на международната система.

Всички държави – силни и слаби, бедни и богати – имат интерес от система за колективна сигурност, която ги ангажира да действат съвместно срещу този широк спектър от опасности. Основата на подобна система трябва да бъде едно всеобщо задължение да не допуснем латентните рискове да се превърнат в реални заплахи и реалните заплахи да станат кръвава действителност. Това задължение трябва да се опира на споразумение кога и как се налага употреба на сила, ако превантивните стратегии не успеят.

Необходимо е да се действа на много фронтове, но три от тях се очертават като особено актуални. Най-напред, ние трябва да направим необходимото да не се стигне до тероризъм с катастрофални ефекти. В този случай, нужно е да използваме уникалната нормативна способност, глобален обхват и обединяваща сила на ООН. ООН изигра основна роля за подготовката и приемането на 12 антитерористични конвенции. Но една всеобхватна конвенция, поставяща тотално тероризма извън закона, все още се оказва непосилна за нас. Това е заради дебата по въпроса за „държавния тероризъм“ и правото на съпротива срещу окупацията. Време е да се оставим този дебат настрана. Използването на сила от държавите е вече изцяло регулирано от международното право. И правото на съпротива срещу окупацията трябва да се разбере във верния му смисъл: то не може да включва право съзнателно да се убиват или осакатяват цивилни граждани. Световните лидери трябва да се обединят около една дефиниция за теро-

ризъм която съвършено ясно отхвърля удари срещу цивилни или невоюващи хора. И те трябва да работят, за да укрепят способността на страните да изпълнят обвързващите антитерористични изисквания, наложени от Съвета за сигурност.

Еднакво наложително е да се вдъхне нов живот в многостранните споразумения за биологическите, химическите и особено ядрените оръжия. Ние трябва да предотвратим тяхното разпространение и да не допуснем те да попаднат в опасни ръце. За 35 години, Договорът за неразпространение на ядреното оръжие (ДНЯО), подписан от всички държави с изключение на 3, в значителна степен намали ядрената заплаха, налагайки строги, но доброволно приети лимити върху притежанието им. Но напоследък, за първи път, една страна (Северна Корея), напусна Договора и затрудненията, с които се сблъска неговата верификация и процедура доведоха до криза в доверието.

За да предотвратим една ескалация от разпространение, трябва да намерим начини да облекчим напрежението, което отдавна тлее и се засилва. Става дума за факта, че технологии, използвани за мирна употреба на ядрена енергия, също могат да бъдат използвани за производство на ядрени оръжия. Надзорната мисия на МААЕ трябва да се засилва чрез универсално приемане на Моделния допълнителен протокол (за по-стриктна информация и инспекционен режим). Трябва също така да се създадат стимули за държавите да се откажат от производство на рискови ядрени материали, като им се гарантира достъп до ядрено гориво за гарантирани мирни нужди. Трябва да подкрепим също така и други инициативи, като Резолюция на Съвета за сигурност 1540, която забранява да се предават на недържавни субекти опасни оръжия, технологии и материали, или като доброволната Инициатива за сигурност на разпространението. Тя ангажира редица държави да сътрудничат в предотвратяването на нелегален трафик на ядрени, химически, биологични оръжия и материали.

Трети приоритет е осигуряването на траен мир в разорените от война държави. До този момент може да се каже, че не сме успели да спечелим убедително битката за мира. Половината от гражданските войни, които видимо са урегулирани

чрез мирни споразумения, по един трагичен начин отново се възраждат в конфликт в рамките на 5 години. Това „хлъзгане назад“ може да има катастрофални последици. Милиони загинаха, например, в Ангола и Руанда в средата на 1990-те години, след като мирните договори се разпаднаха и в двете страни. При все че през последното десетилетие международната общност по-добре си дава сметка колко трудно се „печели“ мира, все още липсва единно стратегическо виждане по този въпрос. В тази връзка предлагам в ООН да бъде създаден нов междуправителствен орган: Комисия за изграждане на мира (Peacebuilding Commission). Комисията ще представлява форум, на който представители на подпомагащите държави (с материални средства и въоръжени сили), и страната, която получава тези помощи, ще заседават заедно с представители на други страни членки, международни финансови институции и регионални организации. Те ще се стремят да изработят обща възстановителна стратегия, ще дават съвети, ще набират ресурси, ще координират усилията на всички заинтересовани.

Ако превенцията все пак не сполучи, и всички други средства са изчерпани, ние ще трябва да разчитаме на употреба на сила. Обаче: трябва да се договорим по въпроса кога и как. Член 51 на Устава на ООН запазва правото на всички държави на самоотбрана срещу въоръжено нападение. Повечето правници признават, че това положение включва правото за изпреварващо действие срещу непосредствена заплаха; не е нужно то да се тълкува наново или реформулира. И все пак, днес ние също така се сблъскваме с опасности, които не са непосредствени, но могат да се материализират много бързо, с твърде малко „предупредително“ време. Така могат да се сбъднат и най-кошмарни сценарии, ако проблемите се оставят без внимание. Съветът за сигурност е напълно упълномощен от Устава да действа против подобни заплахи, и той трябва да има готовност да направи това.

Трябва също така да помним, че държавният суверенитет е свързан както с права, така и с отговорности, в това число отговорността гражданите да бъдат защитени от геноцид и масови жестокости. Когато държавата не е в състояние да изгълни тази

своя отговорност, тя се поема от международната общност, която, ако това е необходимо, трябва да е готова да предприеме принудително действие по пълномощие на Съвета за сигурност.

Решението да се употреби сила никога не е леко. За да се улесни постигането на консенсус кога и как следва да се използва сила, Съветът за сигурност следва да обсъди сериозността на заплахата, да прецени дали предлаганото действие е адекватно на случая, пропорционалността на предлаганото силово действие, дали то ще бъде последна възможност, и дали ползата от използването на сила ще надвиши вредата от неизползването и. Балансирането на всички тези съображения няма да доведе до перфектни формули, но ще помогне да се стигне до решения на принципна основа. Това ще им спечели уважението на световната общественост.

Да живеем в достойнство

Приемайки тържествено отговорността да пазим цивилното население от масови нарушения на човешките права, ние отговаряме на една по-обхватна потребност: да направим човешките права и законността най-сериозен елемент на международните отношения. Подобен ангажимент има значение както за предотвратяването на конфликтите, така и за преодоляването на бедността, особено в държави, борещи се срещу наследство от насилие.

ООН, като инструмент чрез който Общата декларация за правата на човека и двата международни пакта за човешките права заеха мястото си на международната сцена, даде огромен принос в тази област. Но съществуващият международен инструментариум днес не е достатъчен за реализацията на тези права в живота. Службата на Върховния комисар по човешките права е с крайно ограничен бюджет, и няма необходимата възможност да следи нещата в тази сфера. Тя се нуждае от повече подкрепа, политическа и финансова. Съветът за сигурност, и както се надявам, предложената от мен Комисия за изграждане на мира – ще трябва да използват много по-активно Върховния комисар в обсъждането на проблеми от подобен характер.

Комисията по човешките права е компрометирана в очите на мнозина. Твърде често различни държави се стремят към членство в нея за да се предпазят от критики или да получат възможност да критикуват други. Те правят това в ущърб на истинската мисия на институцията, а именно да наблюдава и поощрява спазването на човешките права от всички държави. Дошло е време за истинска реформа. Комисията трябва да се трансформира в нов Съвет по човешките права. Членовете на Съвета трябва да се избират директно от Общото събрание и да се закълнат да спазват най-високите стандарти на човешките права.

Никакъв дневен ред на човешки права не може да игнорира правото на всички народи да се самоуправляват чрез демократични институции. Принципите на демокрацията са заложени във Общата декларация за правата на човека, която, от момента на приемането ѝ през 1948 г. е вдъхновила редица конституции във всички кътчета на планетата. Демокрацията днес се приема по-широко и се практикува в по-големи мащаби отколкото когато и да било досега. Като създаде правни норми и оглави усилията за премахване на колониализма, ООН помогна на страните свободно да изберат съдбата си. ООН също така оказва конкретна помощ за провеждането на свободни избори в повече от 20 страни, включително Афганистан, Палестина, Ирак и Бурунди. Тъй като демокрацията е нещо много повече от избори, дейността на световната организация да подобри управлението в развиващите се страни и възстанови правовия ред в разорените от война държави придобива също така жизнено значение. Страните-членки на ООН трябва да подкрепят усилията в това направление, като президентът Джордж Буш предложи на редовната сесия на Общото събрание през септември 2004 г. да се създаде международен фонд в подкрепа на демокрацията.

Разбира се, в рамките на ООН демократичните държави трябва понякога да работят с недемократични режими. Но рисковете на днешния ден не спират на границите на демократичния свят. Нито една демократична държава не ограничава отношенията си само с подобни на нея. Така и в една многостранна организация, посветила се на глобални цели, не може

да участват само демократични държави. Очаквам да доживея до деня, когато всички страни-членки на ООН ще бъдат демократично управлявани. Универсалният характер на организацията е безценно предимство за осъществяването на тази цел. Самият факт, че недемократични държави подкрепят дневния ред на ООН, създава възможност за демократичните сили да въздействат за прогресивни промени в тези държави, в духа на поетите от самите тях задължения.

Освободени от нуждата

Подкрепата за човешките права и демокрацията върви ръка за ръка със сериозните усилия за развитие. Един свят, в който всяка година 11 милиона деца умират преди петия си рожден ден, почти всички от предотвратими причини, а 3 милиона души умират от СПИН, не е свят на по-голяма свобода. Това е свят, който отчаяно се нуждае от практическа стратегия за осъществяване на Декларацията на хилядолетието, под която всички държави тържествено се подписаха преди пет години. Осемте Цели на развитието на хилядолетието, които трябва да бъдат постигнати до 2015 г. включват намаляване наполовина на броя на хората, живеещи в условия на крайна бедност и глад, осигуряване на начално образование за всички деца, победа над СПИН, маларията и други тежки заболявания.

Неотложността от подобни мерки не може да бъде изразена с по-категорични думи. При все че до крайния срок има още 10 години, рискуваме да го изпуснем ако драстично не ускорим и умножим усилията си още тази година. Целите на развитието не могат да се постигнат за ден-два. Нужно е време да се обучат учители, медицински сестри, инженери; да се построят пътища, училища, болници. Да се изгради среден и едър бизнес, който да създава работни места и приходи за бедните.

Срещата на ООН тази есен ще бъде преломен момент, когато всички държави не само ще подпишат обща декларация, но конкретен план за атака срещу убийствената бедност, от който зависи съдбата на човечеството. Тази среща на върха

ще бъде време за дела, не за разговори – съдбовен час за скок от сферата на надеждите към сферата на реалиите.

В основата на този план трябва да застане глобалното партньорство между бедните и богатите страни. Принципите на това партньорство бяха очертани на Международната конференция за финансиране на развитието в Монтерей, Мексико. Този исторически проект бе твърдо базиран на взаимната отговорност и взаимната отчетност на партньорите. Той потвърди отговорността на всяка от страните за нейното собствено развитие. Там бяха изразени конкретни ангажименти от страна на богатите държави да окажат помощ на по-бедните.

През септември 2005, всички развиващи се страни трябва да предложат свои национални стратегии за изпълнение Целите на хилядолетието. Всяка държава трябва да очертае главните измерения и основни причини за бедността си. Тя е длъжна да прецени какво и нужно, да посочи нужните държавни инвестиции, и да впише тези оценки и нужди в десетгодишен рамков план за действие, като подработи 3-5 годишни стратегии за ограничаване на бедността като негови етапи.

Донорите трябва също така да получат полагащите им се улеснения, във вид на достъп до пазарите, дългови облекчения, официална помощ за развитие (ОПР). Вече твърде дълго ОПР се оказва в неподходяща форма, в непредвидим порядък, определя се по скоро от предлагането отколкото от търсенето. Макар че тя се увеличава след срещата на върха в Монтерей, много донори все още отпускат доста по-малко от предвидените 0.7% от брутния национален доход. Всички те следва да изработят свои собствени десетгодишни стратегии за да достигнат това ниво до 2015 година, а до 2009 г. да осигурят поне 0.5%.

Нуждаем се от незабавни действия и на други фронтове. По въпроса за промяната на глобалния климат, дошло е време за международно споразумение с участието на всички главни производители на парников ефект за борба с глобалното затопляне до 2012 г. Тогава протоколът от Киото изтича. Нужна е по-гъвкава нормативна система за използване на модерни технологии и пазарни механизми за търговията с въглеродни продукти. Трябва също да извлечем поуки от унищожително-

то декемврийско цунами. Това ще рече да установим система за ранно предупреждение срещу всякакви природни стихии – не само цунами и бури, но и наводнения, суши, земни свличания, топлинни вълни, избухвания на вулкани.

Едно обновено ООН

Ако ООН е механизмът, чрез който страните ще посрещнат днешните и утрешни предизвикателства, необходими са радикални реформи за повишаване на неговата ефективност, актуалност и управляемост. През есента, трябва да се намерят решения, които да придадат нова стратегическа насоченост на дейността на Общото събрание и ИКОСОС. Замисляйки нови институции като Комисията за изграждане на мира, трябва да премахнем вече остарелите и ненужни като Съвета по попечителството.

Нито една реформа в ООН не може да успее, обаче, без да се реформира Съветът за сигурност. Днешната структура на СС отразява света от 1945 г., не на XXI век. Той трябва да бъде реформиран така, че да включва държави, допринасящи най-много за организацията във финансово, военно и дипломатическо отношение, и да представлява в най-широк план сегашния членски състав на ООН. Два модела за разширяване на Съвета от 15 до 24 члена са вече депозиранни: единият предвижда 6 нови постоянни члена и 3 нови непостоянни; вторият предполага 9 нови непостоянни места. Вярвам, че е дошло време да се заемем без отлагане с този въпрос. Страните-членки трябва да подготвят позициите си и да са готови за решение преди есенната среща на високо равнище.

Еднакво важно е да се реформира Секретариатът и по-широката мрежа от агенции, фондове и програми, съставляващи системата на ООН. От 1997 г. насам, в ООН тече „тиха революция“, която прави организацията по-стабилна и ефективна. Но аз съм дълбоко убеден, че много още следва да се направи, за да стане тя по-„прозрачна“ и удобна за контрол, не само от страна на страните-членки, но и за широката обществена

ност. Защото тя разчита на нейното доверие и трябва да обслужва в крайна сметка нейните интереси. Някои скорошни провали само подчертават тази необходимост.

Лично аз вече предприемам редица мерки за да се придаде по-голяма откритост на процедурите на Секретариата, да се направят те по-достъпни за обществена ревизия. Но ако реформата трябва да е истински успешна, Генералният секретар, като главен администратор на организацията, трябва да получи нови пълномощия да въвежда промените по един по-автономен и гъвкав начин. Генералният секретар трябва да е в състояние да приспособи работната програма на ООН към дневния ред който току що очертах, след като страните-членки са го одобрили. Той не бива да е спъван от стари мандати и фрагментиран механизъм за вземане на решения, който не позволява да се постигне единна стратегическа насоченост. Когато страните-членки гарантират на поста нужната автономия и гъвкавост, те ще са в правото си да искат от него още по-голяма прозрачност и отчетност за действията на структурите на организацията.

Време за решения

Призовавайки страните членки да предприемат най-радикалните реформи в историята на организацията и да се обединят около ключови въпроси изискващи колективно действие, аз не твърдя, че многостранния метод непременно гарантира успех. Но бих могъл да гарантирам, с почти пълна увереност, че едностранните подходи, рано или късно ще претърпят провал. Вярвам че страните нямат разумна алтернатива на съвместната дейност. Дори това да означава, че трябва да приемете сериозно приоритетите на другите, за да приемат и те вашите. Както заяви преди 60 години в Сан Франциско президентът Хари Труман, „Ще трябва да признаем, независимо колко сме силни, че трябва да се откажем от монополното право да постъпваме винаги така, както бихме желали.“

Неотложната необходимост от глобално сътрудничество е днес по-отчетлива от когато и да било преди това. Един свят,

осъзнал уязвимостта си, не може да стои разделен, докато старите проблеми стават причина за смъртта на милиони, а нововъзникващи такива заплашват да причинят същото. Един свят на взаимна зависимост не може да бъде безопасен или справедлив, ако хората навсякъде не са освободени от нуждата и страха, и не живеят достойно. Днес, както никога досега, правата на бедните са точно толкова фундаментални като тези на богатите, и разбирателство по този въпрос е нужно както на високоразвития, така и на развиващия се свят.

Ралф Бънч, един велик американец и първия служител на ООН, получил Нобелова награда за мир, веднаж каза, че ООН съществува „не само за да пази мира, но и да направи промяната – даже радикалната промяна – възможна без насилие. ООН няма интерес в запазване на статуквото.“ Днес, тези думи придобиват нова значимост. Мирната мисия на ООН трябва да ни приближи до деня, когато всички държави упражняват своите суверенни права по отговорен начин, справят се с вътрешните заплахи преди те да са застрашили техните и чужди граждани, дават възможност и право на своите жители да изберат начина на живот който предпочитат, и действат съвместно с другите държави за преодоляване на глобалните заплахи и предизвикателства. С две думи, ООН трябва да направлява народите от целия свят към „по-висок жизнен стандарт в условията на по-голяма свобода“. Срещата на върха в ООН през септември е нашият шанс да стъпим на този път.

(Препечатано от Foreign Affairs, May/June 2005)