

Nestalno članstvo Bosne i Hercegovine u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija 2010.–2011.: Izazovi predsjedavanja tokom januara 2011. godine

Uvod

Nestalno članstvo Bosne i Hercegovine u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija (VSUN) problematizira se već desetljeće, od vremena nastanka same ideje da BiH ima šansu da za 10 godina postane pozitivna priča. Mnogi su bili skeptični u vezi s mogućnosti da BiH uopće postane članica ovoga tijela kao zemlja tek izašla iz okrutnog rata koji je rezultirao mirom zapečaćenim Dejtonskim mirovnim sporazumom u novembru 1995. godine. Kasnije je problematizirana mogućnost da zemlja koja ima tako kompleksne strukture vlasti s divergentnim etno-političkim spektrom i međunarodnim protektoratom, koji je u proteklih 15 godina bio različitog intenziteta, može vršiti jednu tako važnu međunarodnu ulogu i konzimirati svoj suverenitet i međunarodnopravni integritet u punom kapacitetu.

Kako se dan odluke za izbor BiH u VSUN približavao, argumenti *zašto ne* postajali su sve sofisticiraniji i analitičniji. Da li BiH može sjediti u tijelu koje razmatra izvještaje visokog predstavnika za BiH i koje je potvrdilo njegovo imenovanje? Koliko će lobiranje i samo eventualno članstvo stajati BiH i kakva korist od toga? Kako će ona profilirati svoju vanjsku politiku kada trenutno ima tek dokument od pet stranica *Općih pravaca i prioriteta za provođenje vanjske politike BiH*¹? Da li BiH ima dovoljno kvalitetan kadar koji taj posao može obaviti? Da li će se Misija BiH moći adekvatno tehnički osposobiti i popuniti diplomatima? Kako će Predsjedništvo BiH usuglašavati vanjskopolitičke odluke na dnevnoj osnovi? Hoće li biti dovoljne komunikacije između kabineta članova Predsjedništva i s Ministarstvom vanjskih poslova (MVP) BiH? Da li će rotacija u Predsjedništvu BiH otežavati taj proces?

U posljednjih nekoliko dana pred preuzimanje predsjedavanja problematizira se postojanje konsenzusa u Predsjedništvu BiH, funkcioniranje predsjedavanja VSUN-om jer nije formirano Vijeća ministara BiH i *de facto* ministra vanjskih poslova u tehničkom mandatu. Čak se i netačno navodi da Predsjedništvo BiH nema stav u pitanju Bliskog istoka.

U ovoj analizi ćemo argumentirano pokazati da nije sve tako crno i da je članstvo BiH u VSUN-u jedna rijetko dobra priča koja zaslužuje da bude ispričana.

O ulozi, sastavu i funkcioniranju Vijeća sigurnosti UN-a

Vijeće sigurnosti UN-a najviše je političko-operativno tijelo ove svjetske organizacije. Sastoji se od 15 članica, od kojih je pet stalnih i s pravom veta: Francuska, Kina, Rusija, Sjedinjene Države i Velika Britanija. Ostalih deset nestalnih članica bira Generalna

¹ Dostupno na http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/osnovni_pravci_vanjske_politike_bih/?id=2

skupština UN-a na period od dvije godine, a predlažu ih skupine država kao svoje kandidate. Bosna i Hercegovina je izabrana 2009. godine iz Istočnoevropske grupe za članstvo u VSUN-u u periodu 2010.–2011. godine.

Pored BiH, nestalne članice Vijeća sigurnosti u 2010. godini bili su Brazil, Gabon, Liban i Nigerija s mandatom do kraja 2011. te Austrija, Japan, Meksiko, Turska i Uganda kojima je mandat prestao 31. decembra 2010. Njih su od 4. januara 2011. zamijenili Njemačka, Indija, Južnoafrička Republika, Portugal i Kolumbija. Od njih prve tri imaju ambiciju postati stalne članice Vijeća sigurnosti u nekoj budućoj reorganizaciji VSUN-a.

Vijeće sigurnosti UN-a donosi obavezujuće rezolucije, predsjedničke izjave i saopćenja te usvaja izvještaje. Ove odluke uglavnom donosi konsenzusom; ukoliko neka od stalnih članica uloži veto, odluka se ne može donijeti. VSUN-a ima desetke radnih tijela koja se bave različitim svjetskim pitanjima iz domena UN-a, što zahtijeva veliki birokratski aparat, kako u misijama država pri UN-u, tako i u Sekretarijatu UN-a koji ih opslužuje tehnički i ekspertski.

Svaka članica VS-a ima jedan glas. Odluke proceduralne prirode donose se glasanjem „za“ najmanje devet od 15 članica. No odluke suštinske prirode zahtijevaju devet glasova „za“ ali uključujući i glas pet stalnih članica Vijeća ili bar njihovu uzdržanost ukoliko već ne glasaju „za“. Prema *Povelji UN-a*, sve članice Ujedinjenih nacija obavezne su prihvatiti i provoditi odluke Vijeća sigurnosti. Dok drugi organi UN-a daju preporuke vladama država članica, VS jedino ima moć da donosi odluke koje su obavezujuće. Ako Vijeće ne uspije postići suglasnost u pogledu rezolucije, može usvojiti izjavu, koja nema snagu međunarodnog prava kao rezolucija, ali se može usvojiti konsenzusom. Svaka država članica UN-a koja nije članica VS-a može učestvovati u diskusijama pred Vijećem kada se radi o pitanjima koja se tiču te zemlje, ali bez prava glasa.

O kandidaturi i izboru BiH iz Istočnoevropske grupe

Bosna i Hercegovina je istakla svoju kandidaturu prije 10 godina, no stvarna prilika se uistinu otvorila 2008. kada je Poljska nagovijestila, a 2009. i potvrdila da odustaje od svoje kandidature. Time je Bosna i Hercegovina ostala jedini kandidat iz Istočnoevropske grupe zemalja i dobila je podršku svih zemalja iz ove grupe za svoju kandidaturu. Tokom 2009. godine Ministarstvo vanjskih poslova je obavilo intenzivnu kampanju koja je imala za cilj da BiH dobije i potrebnu većinu glasova u Generalnoj skupštini UN-a. Ministar vanjskih poslova je obavio desetke bilateralnih susreta i posjeta državama s raznih kontinenata. Možda čak i više nego što je bilo potrebno s obzirom na to da je BiH bila jedini kandidat. Pored toga učestale su bile i posjete članova Predsjedništva BiH UN-u. Tako je u septembru 2009. predsjedavajući Predsjedništva BiH Željko Komšić govorio pred Generalnom skupštinom UN-a prvi put na osnovu usuglašene platforme i usuglašenog izlaganja.

O vezi s vanjskom politikom BiH i koristima koje je ovo članstvo donijelo

Jedini službeni dokument koji definira vanjsku politiku BiH su *Opći principi i prioriteti za provođenje vanjske politike BiH* iz 2003. godine. Generalno, MVPBiH nema direktnih iskustava ni mogućnosti za prikupljanje informacija o kriznim žarištima u Africi i Aziji zbog oskudnosti diplomatske mreže. No ipak, MVP je uspio pripremiti dovoljno informacija o pregledu situacije prije samog članstva. Jedna od najdirektnijih koristi članstva u VSUN-u jeste što je BiH, suočena s nužnošću da ima svoj stav o svjetskim pitanjima iz domena VS-a, morala u proteklih godinu dana da definira svoje pozicije kroz stotine kreiranih i javno prezentiranih izlaganja pred ovim tijelom. Na taj način je praktično u proteklih godinu dana profilirana vanjska politika Bosne i Hercegovine, čime je mnogostruko prevladala domete *Općih principa*. Ta potreba za definiranjem stavova unutar jedne svjetske organizacije eliminirala je dnevopolitičku praksu o nemogućnosti izgradnje bilo kakvog zajedničkog stava unutar BiH prema vani koji nije na čisto deklarativnoj osnovi. Pokazalo se da institucije mogu funkcionirati kada su suočene s izazovom međunarodnih obaveza i ubačene u mašinu u kojoj moraju pratiti tokove svjetske politike.

O funkcioniranju, kapacitetima i koordinaciji između i unutar Predsjedništva BiH, MVP-a i Misije u New Yorku

Druga pozitivna pojava koju je članstvo u VSUN-u donijelo jeste pojačana koordinacija unutar i između institucija nadležnih za vođenje i izvršavanje vanjske politike. U MVP-u BiH formiran je Odsjek za koordinaciju aktivnosti sa Vijećem sigurnosti UN-a² koje je u stalnom kontaktu s Misijom BiH pri UN-u i s njom zajedno radi na izradi nacрта izlaganja i prijedlozima stavova BiH. Pri tome Misija koristi svoja saznanja o stavovima drugih misija pri UN-u i Sekretarijatu UN-a, a Odsjek koristi informacije iz izvora dostupnih sjedištu MVP-a BiH. Također, koordinacija je intenzivirana i u Predsjedništvu BiH, gdje je svaki od tri ureda članova Predsjedništva imenovao po jednog savjetnika zaduženog za konačno usuglašavanje stavova i izlaganja BiH o prijedlozima MVP-a. Pri tome je ured predsjedavajućeg uvijek nosilac koordinacije ovih aktivnosti unutar Predsjedništva i s MVP-om.

Iskustva i kontroverze članstva u 2010. godini

Ustrojavanje sistema

Mora se istaći da ustrojavanje sistema nije išlo lako. Bilo je dosta početnih lutanja i nerazumijevanja nove pozicije BiH. Jedan od problema s kojim se Misija BiH suočila jeste neadekvatna prostorna i tehnička opremljenost te nedovoljni ljudski kapaciteti. Početkom 2010. Misija je preselila u nove prostorije i dobila novu adekvatnu opremu. No i dalje je najveći problem bio nedovoljan broj ljudi. Sistematizaciju radnih mjesta i veća sredstva moralo je odobriti Vijeće ministara BiH, za što nije bilo političkog dogovora.

² <http://www.mfa.ba/ministarstvo/>

Tako je Misija BiH svoj rad u VSUN-u počela sa šest ljudi koji su morali pokrivati mnogostruko veći broj odbora. Problem se pokušao riješiti angažiranjem ljudi po ugovoru o djelu, na što je primjedbe imala financijska revizija, da bi na kraju problem bio donekle riješen sekundiranjem diplomata iz MVP-a, tj. njihovim privremenim slanjem u New York i angažiranjem na poslovima vezanim za Vijeće sigurnosti. Trenutno Misija BiH pri UN-u u New Yorku ima 12 diplomata, uključujući i ambasadora – šefa Misije.

Pripreme za članstvo u sjedištu MVP-a također su iziskivale reorganizaciju i uspostavu novog odjeljenja. Postavljalo se pitanje koliko će taj novi odsjek biti koristan, a koliko višak u cijeloj strukturi. Na sreću, pokazalo se da je to bilo korisno. Na neki način aktivnosti ovog odsjeka nadomjestile su početni nedostatak kapaciteta u Misiji. Mnogo veća opasnost za cijelu aktivnost pokazao se stalni personalni i politički animozitet između ministra i zamjenice ministra vanjskih poslova koji dolaze iz stranaka potpuno suprotstavljenih političkih opcija. Iako su početne analize govorile da će usko grlo biti Predsjedništvo BiH, pokazalo se da se odluke u njemu donesu relativno brzo od trenutka kada stignu iz MVP-a. Zahvaljujući povećanoj komunikaciji i korištenju suvremenih tehnologija prebrođen je i birokratski mehanizam administrativnih protokola prema kojem su dokumenti pripremljeni u MVP-u nekada čekali i po dan-dva prije nego što ih potpiše ovlašteni potpisnik da bi stigli u Predsjedništvo. Tako je Predsjedništvo u prilici imati nacрте dokumenata mnogo brže nego u uobičajenoj proceduri.

Pri svemu spomenutom naročito važnim se pokazao i moment međuljudskih i kolegijalnih odnosa te elementarnog povjerenja među ljudima koji su kao državni službenici obavezni realizirati svoje zadatke ponekad u veoma stresnim situacijama. Svi uključeni u ovaj proces, u Misiji, sjedištu MVP-a i Predsjedništvu prošli su obuku koju je vodio bivši ambasador Velike Britanije pri UN-u Sir Emyr Perry. Ova obuka provodila se u nekoliko navrata u Sarajevu, New Yorku i Londonu.

Međutim, nedostaci koji se mogu uvidjeti odnose se i na nedovoljno iskorištavanje mreže DKP-a, nedostatak političko-analitičkih kapaciteta u sjedištu MVP-a i odsustvo primjerene strategije informiranja javnosti o aktivnostima BiH u VSUN-u. Također, MVP nije razradio mehanizam prezentiranja povratnih informacija o aktivnostima BiH u Vijeću sigurnosti prema članicama Istočnoevropske grupe koja je nominirala BiH. Angažman u ovom pravcu donio bi pozitivnu sliku o našoj zemlji. Konačno, može se primijetiti i određena nelagoda i pretjerana opreznost pri uključivanju civilnog društva u svojstvu *think-tankova* u bilo kakve aktivnosti osmišljavanja pristupa vanjskoj politici. Posljedica ovih nedostataka je upravo slaba informiranost bh. ambasadora na mnogim destinacijama u svijetu o aktivnostima BiH u VSUN-u, kao i nedovoljna informiranost javnosti i medija koji su prisiljeni stvarati *ekskluzive*, uglavnom prezentirajući informacije neutemeljene na pravim činjenicama.

Definiranje pozicija BiH o ključnim temama

Trenutni mehanizam konsultiranja ide na način da se iz Misije dobiju ulazni elementi i prednacrti koji se procesiraju i uobličavaju u Odjeljenju za koordinaciju VSUN-a u MVP-u BiH. Nakon toga se prijedlozi instrukcija i izlaganja šalju u kabinet ministra i

zamjenice, gdje se nakon njihovih sugestija finaliziraju i šalju u Predsjedništvo. U Predsjedništvu se o prijedlozima raspravlja na međukabinetskoj razini i konačno se usuglašenu verziju vraća u MVPBiH koje instrukciju prosljeđuje Misiji.

U medijima se često potencira da Predsjedništvo BiH nema usuglašen stav pri nastupu u VSUN-u, što nije tačno. Iako je javnosti uvijek interesantnije kada može čitati o razlikama u mišljenjima i suprotstavljenim pozicijama, istina je sasvim drugačija. Od početka članstva BiH u Vijeću sigurnosti UN-a Predsjedništvo je razmatralo, usuglasilo i usvojilo više od tri stotine stavova i izjava koje je pročitao stalni predstavnik BiH pri UN-u ambasador Ivan Barbačić prilikom glasanja o rezolucijama, predsjedničkim izjavama i saopćenjima koje daje VSUN te njegovim odborima. Posebno se potencira da Predsjedništvo BiH nema usuglašen stav o pitanju Bliskog istoka. Istina je da se tema „Bliski istok, uključujući palestinsko pitanje“ razmatra na sjednicama VSUN-a svakog mjeseca, a pored toga veoma često se nalazi i pitanje Libana te Sirije, odnosno Golanske visoravni. Predsjedništvo BiH je, dakle, o pitanju Bliskog istoka deset puta imalo usuglašen stav, a samo dva puta nije bilo tako. Posebnu pažnju je izazvala izjava kojom se osuđivao napad na brodove koji su dopremali humanitarnu pomoć u područje Gaze gdje nije postojala suglasnost oko oštine nastupa BiH. Sličnu tenziju su izazivale i izjave vezane za izvještaj Misije UN-a na Kosovu – UNMIK-a. Ostali slučajevi neusuglašenih stavova nisu se ticali VSUN-a već Generalne skupštine i izjašnjavanja u tijelima UN-a. Naprimjer u vezi s glasanjem o Goldstonovom izvještaju o kršenju ljudskih prava od strane Izraela u Generalnoj skupštini UN-a i Vijeću za ljudska prava u Ženevi. Također, slično se ponovilo i u vezi s glasanjem o deklaraciji Arapske lige kojom se poziva Izrael da pristupi Međunarodnoj agenciji za nuklearnu energiju (IAEA) i njenim protokolima. Konačno, posljednji primjer neusuglašenog izlaganja bio je nastup Harisa Silajdžića, tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva BiH, na zasjedanju Generalne skupštine UN-a u septembru 2010. godine. No sve ove neusuglašene izjave posljedica su utjecaja izborne kampanje 2010. godine i dizanja tenzija na primjeru divergentne vanjske politike koju reflektira proarapski nasuprot proizraelskog stava.

Bitno je istaći da je više od tri stotine stavova i izjava BiH bilo usuglašeno nasuprot nekoliko neusuglašenih, što prevazilazi procent od 97 posto usuglašenosti. Čak i u pogledu rezolucije o uvođenju novih sankcija Iranu postignut je usuglašen stav. Da budemo realni, to je za zemlju poput BiH izuzetan uspjeh. Čak i pored toga, formalno-pravno, prema poslovniku Predsjedništva BiH, svaki član Predsjedništva ima pravo da izrazi vitalni nacionalni interes za sve neusuglašene vanjskopolitičke stavove, no to nijednom prilikom nije učinjeno, što govori da razlike nisu bile dovoljno bitne da bi prouzrokovale korištenje ovog mehanizma. To je još jedan pokazatelj da su tenzije koje su se stvarale bile isključivo u službi predizborne kampanje. Nakon inauguracije novog saziva kolektivnog šefa države predsjedavanje Predsjedništvom preuzeo je Nebojša Radmanović, te nekoliko dana poslije otišao u New York s usuglašenom platformom i govorom pred Vijećem sigurnosti UN-a.

Izazovi predsjedavanja Vijećem sigurnosti UN-a

Funkcija predsjedavanja

Predsjedavanje BiH u Vijeću sigurnosti UN-a za svrhu ima efikasno i nepristrano koordiniranje aktivnosti i vođenje konsultacija s drugim članicama Vijeća u pripremi njegovih sjednica. Predsjedavajući Vijeća odlučuje o *agendi* (dnevnom redu, programu rada), ali prethodno mora voditi konsultacije s drugim članovima VSUN-a i omogućavati dobru koordinaciju koja treba rezultirati što efikasnijim donošenjem odluka u Vijeću. Sa Sekretarijatom UN-a se uvijek unaprijed treba utvrditi šta se želi postići određenom sjednicom VS-a kako bi se mogli definirati elementi izlaganja, odnosno saopćenja ili predsjedničke izjave. Pri tome treba imati na umu da bh. misija razgovara s misijama u UN-u, a sjedište MVP-a s drugim ministarstvima vanjskih poslova.

Procedure

Jedan je od zaključaka obuke koja je provedena u MVP-u onaj o potrebi za fleksibilnošću pri donošenju odluka vezanih za funkcioniranje VSUN-a. To se odnosi na sazivanje hitnih sastanaka za nepredviđene situacije. Ambasador BiH pri UN-u tokom januara više nije samo stalni predstavnik BiH pri svjetskoj organizaciji, već predsjedavajući VSUN-a. Stoga mora biti u poziciji donositi odluke iz oblasti funkcioniranja i rada Vijeća te zakazivati hitne sjednice kada god to zatraži generalni sekretar i pet stalnih članica Vijeća sigurnosti.

Predsjedavajući kontrolira plenarne sastanke, koji mogu biti u formi javnih ili zatvorenih sesija. On služi kao neutralni vođa sesije, no može govoriti u ime svoje zemlje, u takozvanom „nacionalnom kapacitetu“, na kraju sesije, prethodno najavivši da ne govori u svojstvu predsjedavajućeg Vijeća. Interesantno je da nema formalnog redoslijeda izjašnjavanja u VS-u, bilo po abecednom ili nekom drugom redu. Članovi se javljaju za riječ podizanjem table s imenom svoje zemlje u vertikalni položaj kako bi predsjedavajući primijetio. U skladu s tim i počinju svoje izlaganja kada dobiju riječ. Glasanje se često obavlja na otvorenoj sesiji jednostavnim dizanjem ruku.

No ipak, većina posla započinje i završava na stručnom nivou u više-manje neformalnim grupama na sastancima kojima prisustvuju prvi ili drugi sekretari misija. Takvi sastanci se održavaju svakodnevno po nekoliko puta o različitim temama. Oni rezultiraju početnim informacijama i nacrtima stavova te procjenama pozicija drugih članica. Zavisno o kompleksnosti tematike mogu biti dvije ili 20 sesija prije nego što se dođe do teksta neke rezolucije. Ako je problematika poznata a stav se zasniva na osnovnim principima UN-a oko kojih nema spora među članicama VS-a, taj početni nacrt može završiti i kao konačni. Ipak, ukoliko se radi o veoma važnim i obično kriznim pitanjima, konsultacije se obavljaju na višem nivou, često i nivou šefova misija. Nezaobilazni su i razgovori u hodnicima, popularno „lobiranje“, gdje su veoma važni odnosi prijateljskih zemalja koje često nastoje iskoristiti svoju poziciju da bi postigle dogovor između članica

suprotstavljenih pozicija. Konačno, tu su i nevladine organizacije, mediji i analitičari koji nastoje predstaviti svoje shvaćanje situacije o nekom pitanju koje razmatra VSUN.

Odnos prema javnosti

Predsjedavajući je tokom predsjedavanja u fokusu medija te treba odgovarati na pitanja nikad ne prejudicirajući odluke VSUN-a i ne kritizirajući članice i njihove stavove. Izjave medijima obično imaju formu u kojoj se saopći da je Vijeće u toku razmatranja problema i da će se sastati i raspraviti hitno o toj situaciji te da će javnost biti obaviještena o odlukama. Sve mimo toga izložilo bi predsjedavajućega kršenju osnovnih diplomatskih pravila u UN-u i narušilo povjerenje drugih članica. Ovo je veoma bitno iz razloga što saopćenja VSUN-a imaju snagu službenoga stava i procedura za izjašnjavanja o saopćenjima zahtijeva postizanje konsenzusa. Stoga se ni u kom slučaju prilikom izjava za javnost predsjedavajućega ne smiju davati obećanja u ime BiH i Vijeća sigurnosti, niti pretpostavljati stavovi drugih država ili pak rezultati glasanja.

Ključna pitanja tokom predsjedavanja

Raspored pitanja kojima će se baviti VSUN i njegovi odbori te rokovi do kojih se moraju usvojiti izvještaji prave se mjesec dana unaprijed u konsultacijama trenutnoga i budućeg predsjedavajućeg sa Sekretarijatom UN-a. Tako je već poznato kada će se raspravljati o kojoj temi tokom predsjedavanja BiH. Naravno, uvijek postoji mogućnost da neka tema nepredviđeno dođe na dnevni red, no i za to postoji predviđena procedura. Definitivno, najznačajnija tema tokom predsjedavanja BiH bit će referendum o podjeli Sudana.

Referendum o budućnosti Sudana

Sudan je najveća država Afrike, tipična postkolonijalna konstrukcija koja je stekla nezavisnost 1954. godine. Sudanom upravljaju Arapi – muslimani koncentrirani na sjeveru kao najetabliranija i najorganiziranija etnička grupa u zemlji. Jug zemlje naseljavaju domicilni Afrikanci uglavnom kršćanske ili animističke vjere. No njihove etničke i religijske razlike nisu u temelju sukoba, već kontrola nad resursima u zemlji. U centralnom djelu Sudana nalaze se dva velika naftna bazena iz kojih ekonomsku moć crpi sjever zemlje, dok je njezin jug prepušten bijedi, gladi i odsustvu osnovne infrastrukture suvremenog svijeta. Takav status juga zemlje izazvao je pobunu koja traje više desetljeća i koja je rezultirala smrću dva miliona i raseljavanjem devet miliona ljudi s juga i zapada zemlje, a predsjednik Sudana Omar al-Bashir je optužen za ratne zločine i traži ga Međunarodni krivični tribunal (ICC) u Haagu. Konačno, 2005. je potpisan *Sveobuhvatni mirovni sporazum* (CPA)³ koji je predvidio održavanje referenduma o podjeli Sudana na sjever i jug 9. 1. 2011. godine.⁴

No nije sve tako jednostavno, 2003. godine u zapadnoj provinciji Darfur izbila je pobuna koja je za posljedicu imala 300.000. mrtvih i tri miliona raseljenih, što je jedna od

³ *Comprehensive Peace Agreement – CPA.*

⁴ "Sudan election. Let those people go." *The Economist*, April 10th-16th 2010, pg. 13.

najvećih humanitarnih katastrofa ovoga stoljeća. Ipak, uz posredovanje Čada i Katara, postignut je dogovor koji bi trebalo da Darfuru osigura ograničenu autonomiju unutar Sudana, predstavljanje u centralnoj vlasti i više sredstava za eliminiranje humanitarne krize.⁵

Treći element u priči o Sudanu je mala centralna provincija Abeyi⁶ na čijem se teritoriju nalaze najveća nalazišta nafte. Abeyi istovremeno održava referendum na kojem treba odlučiti da li će ostati u Sjevernom ili Južnom Sudanu. Ovdje je bitno napomenuti da jedini postojeći naftovod koji vodi od dva naftna bazena u centru Sudana, koje će presijecati napola buduća granica, vodi na sjever do Crvenog mora. No već postoje planovi da se napravi novi koji bi vodio na jug preko Kenije do Indijskog okeana, što će sigurno promijeniti odnos snaga u pogledu eksploatacije ovog energenta, ali i geopolitičke odnose prema Sudanu velikih sila u Vijeću sigurnosti.

Postoje u osnovi dva scenarija. Jedan je da će referendum proći mirno, i da će sve strane priznati rezultat, što ne isključuje mogućnost odmazde u nekim područjima na sjeveru prema afričkom stanovništvu koje migrira za poslom. Podloga za ovakvu analizu je interes Sjevernog Sudana da se riješi nerazvijenoga Juga i sredstva za vojne akcije i ograničenu dostavu hrane na jug usmjeri na daljnji razvoj Sjevera. Pri tome računaju i na to da će Jug biti za duži period nestabilan, te da u bliskoj budućnosti neće doći do izgradnje naftovoda kroz Južni Sudan, što bi omogućilo Sjevernom Sudanu da nastavi crpiti naftu i koristiti je samo za razvoj sjevera zemlje i arapskog stanovništva. To bi trebalo osigurati daljnju popularnost predsjednika Al-Bashira, a moguće i ublažavanje sankcija prema njemu osobno. Drugi scenarij potencira izglednu mogućnost nastavka sukoba, ako ne s Južnim Sudanom, onda u Darfuru ili Abeyi kako bi se Al-Bashir održao na vlasti uz održavanje dežurnih neprijatelja. No ipak, zadnje izjave sudanskih dužnosnika, pa i samog Al-Bashira govore u prilog prvom scenariju o privrženosti CPA i priznavanju rezultata referenduma. O tome svjedoči i okončanje popisa birača u planiranom roku do 8. decembra 2010. godine, a lideri objiju strana dali su garancije da će poštivati prava manjina. U skladu s tim postoje i dvije misije UN-a o čijim će se aktivnostima nakon referenduma izjašnjavati VSUN. To je Misija UN-a u Sudanu - UNMIS⁷ i Misija UN-a i Afričke unije u Darfuru – UNAMID.⁸

Somalija

Somalija je redovna tema VSUN-a već više od desetljeća tokom kojeg se dogodio građanski rat, slom države, intervencija SAD-a i nastavili sukobi paravojnih formacija. Za Somaliju su vezane dvije teme. Prva se tiče same situacije u Somaliji i povećanja snaga Afričke misije u Somaliji – AMISOM sa 8.000 na 12.000 vojnika koje se financira iz fonda UN-a. Trenutne procjene govore da je teško očekivati skoro poboljšanje situacije ali da povećanje snaga sigurnosti može doprinijeti povećanoj stabilnosti i obeshrabrivanju

⁵ *Briefing Sudan Election. Hunt the missing voter. The Economist, April 10th-16th 2010, pg. 23.*

⁶ *South Sudan and independence: Pressing the north to let the south go. The Economist, November 13th-19th 2010, pg. 52.*

⁷ *UN Mission in Sudan*

⁸ *UN and African Union Mission in Darfur*

aktivnosti kriminalnih grupa. Somalija nema etničkih ni vjerskih sukoba, već se radi o tipičnoj propaloj državi koja je zapala u anarhiju. Druga se tiče piratskih aktivnosti u Adenskom zaljevu i suzbijanja ove pojave ne Rogu Afrike.

Nepal

Mirovni proces u Nepal u započeo je 2005. godine i trenutno se nalazi u veoma rizičnoj fazi koja zahtijeva pojačani angažman lokalnih snaga. U Nepal u se radi o sukobu vladinih snaga i maoista. Međustranački pregovori su u toku a posljednjih šest mjeseci Nepalom upravlja privremena vlada. Izazovi su donošenje novog ustava, integracija i rehabilitacija oko 19.000. maoističkih boraca. Podrška UN-a ogleda se u monitoring misiji u Nepal u – UNMIN.⁹ Mandat UNMIN-a, koji je imao prijelazni karakter, okončava se 15. 1. 2011. a o modelima budućeg angažmana UN-a tek treba odlučiti.

Bliski istok

Pitanje Bliskog istoka okupira pažnju VSUN-a od samog nastanka svjetske organizacije. Dakle, više od šest desetljeća. Mnogi kažu da je pitanje Bliskog istoka jedno od osnovnih pitanja za očuvanje svjetskog mira, pa čak i za borbu protiv terorizma. Čak i površno navođenje ključnih historijskih prekretnica, inicijativa i sporazuma te problema koji su im prethodili oduzelo bi više prostora nego cijela ova analiza.¹⁰ Istovremeno, zadnjih godina sve rezolucije i izjave članica VSUN-a, pa tako i BiH, koje daju svakog mjeseca izgledaju gotovo identične. Čini se kao da svi znaju šta je rješenje za Bliski istok, ali ne znaju kako do toga doći. Bosna i Hercegovina ovim povodom prati stavove koji proizlaze iz već preuzetih međunarodnih obaveza iz sporazuma koje su potpisali i Izrael i Palestinska uprava. Osnovni nesporazum u definiranju stava BiH nastaje u pitanju koliko oštro osuđivati negativne poteze ili u kojoj mjeri pohvaliti pozitivne poteze sukobljenih strana. Odnosno, koliko uopće ikakve izjave imaju utjecaja i na Palestinsku upravu, a pogotovo na Izrael, koji je postao država prvak u kršenju rezolucija i međunarodnih sporazuma. Postavlja se pitanje koliko Palestinska uprava sama sebi odmaže ukoliko nije u stanju kontrolirati osvetničke grupe koje ispaljuju rakete na naselja u Izraelu. Također se postavlja pitanje koliko je pozitivan potez Izraela o djelimičnom dizanju blokade na promet robe na području Gaze kada je humanitarna situacija tako loša da ništa osim potpunog dizanja blokade ne može pomoći. Nadalje, tu su pitanja kršenja ljudskih prava Palestinaca, na koje Izrael uvijek odgovara temom zarobljenih izraelskih vojnika i teroriziranjem izraelskih građana. Sve ovo predstavlja začarani krug iz kojega, čini se, kao da nema izlaza.

Osnovni su elementi stavova svih država članica VSUN-a, pa tako i BiH, slijedeći:

- zabrinutost zbog nasilja i zastoja u pregovorima, što proces dovodi u *status quo*;
- uvjerenost da je nastavak direktnih pregovora najbolji način da se dođe do rješenja;

⁹ UN Mission in Nepal.

¹⁰ *Armistice Now. The Foreign Affairs March/April 2010. pg. 50-62.*

- zabrinutost i osuda izgradnje novih naselja u istočnom Jerusalemu;
- potenciranje da je izgradnja naselja na okupiranim teritorijima suprotna međunarodnom pravu i preuzetim međunarodnim obavezama te poziv Izraelu da okonča sve aktivnosti na tome planu;
- pozivanje obiju strana da se uzdrže od jednostranih poteza koji mogu dalje ugroziti mirovni proces i njegov ishod;
- zabrinutost zbog humanitarne situacije u Pojasu Gaze i na Zapadnoj obali;
- uvjerenost da sveobuhvatni i trajni mir na Bliskom istoku može biti postignut samo na osnovu relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a, *Madridskih principa*, *Mape puta* i već postignutih sporazuma te *arapske mirovne inicijative*;
- opredjeljenje o postojanju države Izrael i neovisne, demokratske, sigurne i održive države Palestine, koje egzistiraju jedna pored druge u miru i sigurnosti.

U zadnje vrijeme došlo je do približavanja stavova pet stalnih članica Vijeća sigurnosti koje su sve manje spremne tolerirati ignoriranje rezolucija VSUN-a. Posljednji potez Izraela da ne produži moratorij na gradnju naselja ignorira diplomatske napore SAD-a, pogotovo nakon napada na turske brodove sve više udaljava Izrael od malog broja prijatelja. S druge strane, Palestinska uprava odbija nastaviti pregovore dok Izrael ne ispuni rezolucije UN-a i prekine izgradnju naselja. Ovakva frustrirajuća situacija doprinosi radikalizaciji Palestinaca i sve većoj podršci Hamasu, koji drži vladu i zagovara rat protiv Izraela, a opadanju političke moći Fataha iz čijih redova dolazi predsjednik Mahmoud Abbas, koji je glavni oslonac mirovnih pregovora na strani Palestinaca.

U medijima u Bosni i Hercegovini pojavili su se izvještaji o tome da BiH nema usuglašen stav o Bliskom istoku i kako će to biti sporno pitanje tokom predsjedavanja u Vijeću sigurnosti jer Palestinci preko Arapske lige pripremaju rezoluciju o priznanju Palestine. Ovo se pokazalo netačnim. Palestinci rade na rezoluciji o osudi naseljavanja, no nije sigurno da li će se i ona pojaviti na dnevnom redu VSUN-a tokom januara. To prije svega ovisi o stavu pet stalnih članica VSUN-a koje direktno učestvuju u kreiranju svih rezolucija o Bliskom istoku na visokom nivou. No bitno je napomenuti da su Argentina i Brazil priznali nezavisnu državu Palestinu, a ministri vanjskih poslova Evropske unije su 13. 12. 2010. donijeli zaključak o spremnosti za priznanje palestinske države kada to bude prikladno. Uzimajući sve ovo u obzir, BiH neće imati izbora nego pratiti stav stalnih članica VSUN-a, pa i EU-a, što će olakšati usuglašavanje stava za januar. Inače, BiH se tokom 2010. već 63 puta¹¹ pridružila izjavi EU-a, a u Predsjedništvu BiH postoji stav da BiH treba pratiti stavove EU-a ukoliko nisu protivni *Općim pravcima i prioritetima za provođenje vanjske politike BiH*. To je i jedna od obaveza za svaku državu koja teži članstvu u EU-u – da uskladi svoju vanjsku i sigurnosnu politiku s onom u Uniji.

Pored ovih detaljnije elaboriranih pitanja, Vijeće sigurnosti raspravljat će i o humanitarnoj situaciji na Haitiju, obilježavajući godišnjicu od razornog potresa. Također na dnevnom redu će biti i Misija u Istočnom Timoru – UNMIT te Regionalni centar za preventivnu diplomaciju u Centralnoj Aziji – UNRCCA. Na kraju, neplanirane rasprave tokom januara mogle bi se ticati nastavka incidenata na Korejskom poluotoku te nemirima u Obali Slonovače koji prijete ozbiljnim ratnim sukobom.

¹¹ Izvještaj o napretku BiH za 2010. dostupan na www.europa.ba ili www.dei.gov.ba

Tematska debata

Bosna i Hercegovina će tokom svoga predsjedavanja u Vijeću sigurnosti UN-a organizirati tematsku debatu pod naslovom „Izgradnja institucija kao dio procesa izgradnje mira“. Uobičajena je praksa da država koja predsjedava održi tematsku debatu na aktualnu temu. Predsjedništvo BiH je izabralo ovu temu kao najpogodniju za isticanje iskustava naše zemlje. Pored ove teme, u opciji su bile i teme koje su se ticale regionalnih integracija i preventivne uloge diplomacije. Predsjedništvo BiH također je odlučilo da će tematska debata biti održana na nivou stalnih predstavnika. Možda bi bilo bolje da je obavljena na ministarskom nivou radi imidža zemlje, no ni ovaj nivo tematske debate nije neuobičajen u diplomatskoj praksi. Mnogo je čudnije istupanje ministra Alkalaja u javnosti kojim ističe navodnu skandaloznost ove jednoglasne odluke kolektivnog šefa države, jer upravo takvo problematiziranje ruši imidž BiH, a ne nivo predstavljanja na tematskoj debati. No i pored ovih kvazipolitičkih dječijih bolesti, bitno je istaći da su sve potrebne pripreme obavljene na vrijeme i isključivo domaćim snagama. Treba imati na umu da je ovo tek jedna od aktivnosti Vijeća sigurnosti koja više predstavlja konkretan doprinos predsjedavajuće zemlje propitivanju pozicija UN-a kroz svojevrsnu akademsku vježbu – *brainstorming*. Stoga ne treba pridavati pretjerani značaj nivou na kojem se debata održava. Osnovna svrha je da se doprinese daljnjem razvoju i unapređenju aktivnosti VSUN-a u ovoj oblasti, a BiH uistinu ima ponuditi bogato iskustvo.

Pri odabiru teme uzima se u obzir njezina relevantnost, originalnost ili bar da se ne ponavlja u skorom periodu, bitnost teme za sistem rada VSUN-a te posebno da ponuđena iskustva, analize i naučene lekcije daju konkretan doprinos radu Vijeća sigurnosti.

Prvi korak je izrada konceptualnog nacrtu dokumenta koji se dostavlja drugim članicama VSUN-a radi davanja komentara i postizanja prihvatljivosti dokumenta za sve. Pri tome se ne vode formalni pregovori, pa ne treba ni formalno odobrenje ovog tijela da bi dokument došao na dnevni red, ali je potrebno izbjeći elemente koji mogu voditi nerazumijevanju. Uspješnim se smatra dokument koji posluži u budućnosti kao temelj za izlaganja drugih članica VSUN-a. Konceptni papir se ne usvaja, on je osnova za diskusiju i izradu prijedloga predsjedničke izjave – PRST.¹² U toj fazi dokument postaje vlasništvo Vijeća sigurnosti i njegov konačni oblik ovisi o sugestijama i izmjenama koje se dogovore i usvoje u VSUN-u.

S obzirom na zadate kriterije može se reći da je Bosna i Hercegovina napravila dobar izbor jer se izgradnja institucija pokazala i u našoj zemlji veoma bitnom za proces izgradnje mira. No institucije se grade kada postoji određena obaveza za realizaciju ciljeva koje jedna zemlja postavi pred sebe. Pri tome ciljevi služe kao pogonsko gorivo za institucionalne mehanizme. Konačno, sam proces institucionalizacije vodi standardizaciji prakse i stabilizaciji situacije u postkonfliktnim društvima.

¹² *Presidential Statement.*

Zaključak

Naslov tematske debate koju je inicirala BiH pred Vijećem sigurnosti UN-a svojevrsna je paradigma samog članstva naše zemlje u ovom tijelu svjetske organizacije. I pored svih teškoća i nedoumica, pokazalo se da izgradnja institucija predstavlja uistinu dio izgradnje mira, posebno kada institucije rade kako bi ostvarile zacrtani zajednički cilj. Petnaest godina nakon okončanja rata BiH je dospjela u poziciju da vodi VSUN. I nije jedina. U ovom mandatu u istoj situaciji se našao i Liban, koji također sjedi u tijelu koje raspravlja o njemu. Naša zemlja preuzima predsjedavanje Vijećem sigurnosti u trenutku kada nije formirano novo Vijeće ministara BiH i nije imenovan novi bh. ministar vanjskih poslova. No institucije rade svoj posao, Predsjedništvo BiH je kreator vanjske politike, a MVP izvršilac. Ovakva situacija nije negativan pokazatelj. Ona govori da su u pravim uvjetima institucije u stanju prevladati negativnosti političkih procesa. Štaviše, sam proces je donio više koordinacije, više konsultacija i jasnije definiranu vanjsku politiku. Nadalje, uz kompletnu spoznaju o svim tehničkim i suštinskim manjkavostima koje prate rad naših institucija, ne može se poreći činjenica da je 97 posto odluka Predsjedništvo donijelo suglasno, a preostalih tri posto nije bilo relevantno za pokretanje ustavom propisanih mehanizama veta. Pred glasanje o izboru BiH u nestalno članstvo VSUN-a krajem 2009. godine, kao i nedavno pred preuzimanje predsjedavanja, tadašnji predsjedavajući Predsjedništva otišao je u New York s usuglašenom platformom i usuglašenim govorom. Jednako kao i na Samit NATO-a u Lisabonu, naprimjer.

Sigurno je da se ne može reći da sve funkcionira kako treba i bez nepotrebnih prepreka i nesuglasica, ali i to je dio demokratskog procesa. Za sada su sve pretpostavke za pozitivnu ocjenu dosadašnjih aktivnosti u VSUN-u ispunjene. Uzimajući u obzir plan aktivnosti za januar i nivo obavljenih priprema, možemo vjerovati u pozitivan ishod predsjedavanja BiH Vijećem sigurnosti UN-a tokom januara 2011. godine. Do kraja njezinog mandata nestalne članice VSUN-a vjerojatno je da nas očekuje još izazova i kontroverzi, ali stečeno iskustvo sigurno će učiniti da pozitivni elementi mnogostruko nadmaše negativne. No o tome će sigurno biti potrebno sačiniti detaljnu analizu iskustva BiH u VSUN-u u mandatu 2010. i 2011. te nastojati sačuvati i nadograditi institucionalnu memoriju.