

Janusz Symonides

## **ORGANIZACJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŚWIECIE. KONIECZNOŚĆ REFORMY I PODJĘCIA NOWYCH WYZWAŃ**

### **Programy i kierunki reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych**

Debata na temat konieczności dostosowania ONZ do zmieniających się zagrożeń i wyzwań ma wiele źródeł. Zapoczątkował ją w 1997 r. Sekretarz Generalny propozycjami restrukturyzacji<sup>1</sup>. W czasie szczytu milenijnego w 2000 r. zastanawiano się nad całościowym dostosowaniem Organizacji do potrzeb XXI wieku. Do nasilenia tej dyskusji przyczynił się szok po ataku terrorystycznym z 11 września 2001 r., a swoje apogeum osiągnęła ona po interwencji amerykańskiej w Iraku. Interwencja ta obnażyła wszystkie słabości i niezdolność do działania systemu bezpieczeństwa zbiorowego i Rady Bezpieczeństwa.

Dyskusje toczą się we wszystkich niemal organach ONZ, a przede wszystkim w Zgromadzeniu Ogólnym i Radzie Bezpieczeństwa. Sugestie zmian zawarte są w wystąpieniach delegatów na 57, 58 i 59 sesji Zgromadzenia Ogólnego, w licznych rezolucjach organów głównych i w sprawozdaniach Sekretarza Generalnego. Propozycje reform, jakie zostaną przedstawione na 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego, rozpoczynającej się spotkaniem szefów państw i rządów, sformułowane są w czterech głównych dokumentach.

Pierwszym z nich jest Deklaracja Milenijna przyjęta 8 września 2000 r.<sup>2</sup> Wyrażenia ona podstawowe wartości mające zasadnicze znaczenie dla stosunków międzynarodowych w XXI wieku: wolność, równość, solidarność, tolerancję, szacunek dla przyrody i współodpowiedzialność. Wskazuje na konieczność działań na rzecz umoc-

---

<sup>1</sup> *Basic Facts about the United Nations*, Department of Public Information, New York, 1998, s. 18-19; Dossier sur la réforme à l'ONU, <http://www.un.org/french/reform/dossier>, 03.08.04.

<sup>2</sup> United Nations Millenium Declaration, Dok. A/RES/55/2.

nienia pokoju i bezpieczeństwa, dla zapewnienia rozwoju i eliminowania ubóstwa, ochrony środowiska, praw człowieka, demokracji i dobrego zarządzania. Z ośmiu milenijnych celów rozwojowych wyłania się ambitny program: eliminacja skrajnego ubóstwa i głodu; osiągnięcie powszechnego nauczania podstawowego; promocja równości płci; zmniejszenie śmiertelności niemowląt; poprawa zdrowia matek; zwalczanie AIDS, malarii i innych chorób; zapewnienie wykorzystywania środowiska naturalnego w sposób zrównoważony oraz kształtowanie globalnego partnerstwa dla rozwoju.

Deklaracja wyznacza też kierunki działań mających na celu umocnienie Narodów Zjednoczonych. Obejmują one potwierdzenie centralnej pozycji Zgromadzenia Ogólnego jako głównego organu przedstawicielskiego podejmującego decyzje, przeprowadzenie częściowej reformy Rady Bezpieczeństwa, dalsze umacnianie Rady Gospodarczej i Społecznej i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz zapewnienie regularnych konsultacji i koordynacji działań organów głównych. Wśród innych postulatów należy odnotować wezwanie do większej spójności i współpracy między ONZ a jej agendami, instytucjami z Bretton Woods i Światową Organizacją Handlu, jak również z innymi organizacjami wielostronnymi, w celu uzyskania w pełni skoordynowanego podejścia do problemów pokoju i rozwoju. Wzmocnieniu, jak dalej podkreśla Deklaracja, winna ulec współpraca z parlamentami narodowymi prowadzona za pośrednictwem Unii Międzyparlamentarnej. Szczyt podkreślił również potrzebę stworzenia większych możliwości sektorowi prywatnemu, organizacjom pozarządowym i ogólnie społeczności obywatelskiej wniesienia swojego wkładu w realizację celów i programów Organizacji.

W 2003 r. Sekretarz Generalny powołał Panel Wysokiego Szczebla, złożony z szesnastu osobistości pod przewodnictwem Ananda Panyarachuna (Tajlandia), by ten zaproponował wspólne działania wobec nowych globalnych wyzwań<sup>3</sup>. Został on zobowiązany do przedstawienia jasnych i praktycznych środków dla zapewnienia skutecznego, kolektywnego działania, opartych na analizie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa oraz ocenie istniejących instrumentów i mechanizmów. W szczególności miał on zaproponować niezbędne zmiany. Obszarem zainteresowania Panelu stały się zatem szeroko rozumiane kwestie pokoju i bezpieczeństwa. Panel przedstawił swe rekomendacje 2 grudnia 2004 r.<sup>4</sup>

Zgodnie z tytułem: „Bezpieczny świat – nasza wspólna odpowiedzialność”, raport koncentruje się w I części na kwestiach związanych z bezpieczeństwem zbiorowym. Wskazuje na potrzebę osiągnięcia konsensusu w sprawie konieczności istnienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz zapewnienia jego skuteczności. Wśród przedstawionych w II części zagrożeń, analizie poddano tzw. „miękkie”: ubóstwo, choroby i degradację środowiska, oraz „twarde”: konflikty zewnętrzne i wewnętrzne, niebezpieczeństwa wynikające z istnienia broni masowego rażenia i jej proliferacji, terroryzm oraz zorganizowana przestępczość tran-

---

<sup>3</sup> W skład Panelu weszli: R. Badinter (Francja), J. C. Baena Soares (Brazylia), G. H. Brundtland (Norwegia), D. Hannay (Wielka Brytania), M. Chinery-Hesse (Ghana), G. Evans (Australia), E. Iglesias (Urugwaj), A. Moussa (Egipt), S. Nambiar (Indie), S. Ogata (Japonia), Y. Primakov (Rosja), Q. Qichen (Chiny), N. Safik (Pakistan), S. A. Salim (Tanzania), B. Scowcroft (Stany Zjednoczone).

<sup>4</sup> A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations 2004.

snarodowa. Część III traktuje o bezpieczeństwie zbiorowym i użyciu siły, zaś część IV zawiera program reform dotyczący organów głównych ONZ i zmian w Karcie.

W styczniu 2005 r. został przedstawiony raport Projektu Milenijnego<sup>5</sup>, zainicjowany przez Sekretarza Generalnego. Zawarte w nim rekomendacje oparte są na pracy 10 grup oraz Sekretariatu przy szerokim uczestnictwie przedstawicieli świata nauki, rządów, instytucji finansowych i organizacji pozarządowych. Projekt zawiera praktyczny plan działań mających na celu realizację milenijnych celów rozwojowych (MCR), wyjaśnia następujące kwestie: dlaczego MCR są ważne i jaki jest obecny stopień ich realizacji oraz jak w poszczególnych państwach można je wprowadzić w życie. Dalej formułuje zalecenia, w jaki sposób system międzynarodowy może wspierać wdrażanie MCR i na koniec daje zestawienie kosztów i korzyści związanych z ich osiągnięciem.

Czwartym i mającym charakter syntezy dokumentem jest raport pt. „Więcej wolności: rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka dla wszystkich”, przedstawiony 21 marca 2005 r. przez Sekretarza Generalnego Kofi Annana<sup>6</sup>. Opiera się on na raporcie Panelu Wysokiego Szczebla oraz raporcie Projektu Milenijnego. Sekretarz Generalny podkreśla niepodzielność bezpieczeństwa oraz współzależność między nim a rozwojem i prawami człowieka, a także między demokracją, prawami człowieka i rządami prawa. Nawiązując do idei czterech wolności prezydenta Franklina D. Roosevelta, raport wskazuje, że większa wolność może być osiągnięta tylko przez szeroką, głęboką i trwałą globalną współpracę między państwami. Ta jest możliwa tylko wtedy, gdy każde państwo bierze pod uwagę nie tylko potrzeby własnych obywateli, lecz także interesy innych i ludzkości. Oceniając postęp w dążeniu do milenijnych celów rozwoju na świecie, Kofi Annan odnotowuje, że jest on bardzo nierówny i niejednorodny. O ile w Azji Wschodniej i Południowej ponad 200 milionów ludzi uwolniło się po 1990 r. od ubóstwa, o tyle subsaharyjska Afryka pozostaje epicentrum kryzysu i znajduje się poniżej niemal wszystkich zakładanych celów. W innych regionach świata obraz jest bardziej zróżnicowany. W części dotyczącej wzmocnienia Narodów Zjednoczonych raport przedstawia wiele zaleceń do rozpatrzenia na szczycie we wrześniu 2005 r.

Aktywnym uczestnikiem dyskusji dotyczącej reformy ONZ jest Polska. W przemówieniu na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego, 15 września 2002 roku, polski minister spraw zagranicznych zaproponował opracowanie Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych w XXI wieku. W tym celu rząd polski proponował zwrócenie się do grupy wybitnych osobistości, swego rodzaju Grupy Mędrców, z propozycją opracowania dokumentu, który mógłby być przedstawiony pod rozważenie państwom członkowskim. Rok później, 12 września 2003 roku, zostało przedstawione memorandum rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych. Minister W. Cimoszewicz

---

<sup>5</sup> *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, London 2005. Dyrektorem Projektu był J. D. Sachs, stąd jest on przedstawiany czasem pod jego nazwiskiem.

<sup>6</sup> *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, 21 March 2005. Dok. A/59/2005.

zwrócił się w lipcu 2003 roku do wybitnych naukowców i ekspertów z prośbą o odpowiedź na sześć pytań związanych z ONZ<sup>7</sup>. W maju 2004 r. Polska zorganizowała konferencję regionalną: „Nowe zagrożenia – nowe odpowiedzi” dla poparcia pracy Panelu Wysokiego Szczebla. W czasie czterech sesji członkowie Panelu wraz z polskimi i zagranicznymi ekspertami rozważali odpowiednio: nowe wyzwania, jakie stanowią słabe i upadłe państwa, relacje między proliferacją a bezpieczeństwem, ludzki wymiar bezpieczeństwa oraz założenia polskiej propozycji<sup>8</sup>. W lutym 2005 r. projekt elementów Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych został przedstawiony Sekretarzowi Generalnemu<sup>9</sup>. Z satysfakcją można odnotować, że wiele polskich sugestii znalazło się w raportach Panelu i Sekretarza Generalnego.

## Propozycje dotyczące Rady Bezpieczeństwa i systemu bezpieczeństwa zbiorowego

### 1. Powiększenie składu Rady Bezpieczeństwa

Konkretne propozycje zmian zawierają raporty Panelu i Sekretarza Generalnego. Dla znacznej grupy państw jest to centralne zagadnienie reformy ONZ. Należy odnotować, że kwestia powiększenia Rady Bezpieczeństwa znajduje się na porządku dziennym Zgromadzenia Ogólnego od 1979 roku. Stała się przedmiotem szczególnej uwagi po zakończeniu zimnej wojny, kiedy wydawało się, że w nowej sytuacji międzynarodowej, bez ostrych podziałów i kontrowersji ideologicznych, łatwiej będzie osiągnąć porozumienie w tej sprawie. Zwiększenie w latach 90. XX w. aktywności Rady Bezpieczeństwa w kwestii przywracania i utrzymywania pokoju skłaniało kraje członkowskie do formułowania apeli o nadanie jej bardziej reprezentatywnego i otwartego charakteru<sup>10</sup>.

Propozycje dotyczące składu Rady i głosowania zgłaszane były nie tylko przez państwa, lecz również przez organizacje pozarządowe<sup>11</sup>. Zgromadzenie Ogólne utworzyło specjalną, otwartą Grupę Roboczą do spraw równej reprezentacji i powiększenia Rady. Brak zgody na proponowane zmiany uniemożliwił osiągnięcie postępu w tej kwestii, choć postulat powiększenia reprezentacji w Radzie Bezpieczeństwa krajów rozwijających się z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej nie

---

<sup>7</sup> Odpowiedzi te, wraz ze wszystkimi dokumentami dotyczącymi polskiej inicjatywy, przedstawione są w: A. D. Rotfeld (red.), *New Political Act for the United Nations*, published by the Polish Quarterly of International Affairs, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2004.

<sup>8</sup> Prace konferencji zaprezentowano w: A. D. Rotfeld (red.), *Towards the UN Reform. New Threats. New Responses*, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2004.

<sup>9</sup> Draft elements for a New Political Act for the United Nations, 4 February 2005 [tekst zamieszczony na stronie internetowej MSZ].

<sup>10</sup> Human Development Report 2002, UNDP, New York-Oxford 2002, s. 120. Kiedy w 1992 roku Sekretarz Generalny zwrócił się do państw członkowskich o przedstawienie stanowiska w sprawie reformy Rady Bezpieczeństwa, odpowiedzi przesłało 80.

<sup>11</sup> Zostały one przedstawione m.in. przez grupę roboczą w sprawie Rady Bezpieczeństwa, organizacji pozarządowych oraz Komisji Globalnego Zarządzania.

budzi wątpliwości. Przez dłuższy czas podstawę dyskusji stanowiła propozycja przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego, ambasadora Malezji Ismaila Rozaliego, zgłoszona w 1997 roku, by Radę Bezpieczeństwa powiększyć z 15 do 24 członków<sup>12</sup>. Zwiększeniu miałyby ulec zarówno liczba stałych, jak i niestałych członków, odpowiednio z 5 do 10 i z 10 do 14. Wśród pięciu nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa dwóch miałyby reprezentować kraje rozwinięte, trzech kraje rozwijające się, zaś czterech niestałych członków byłoby wybieranych jak dotąd, co dwa lata przez Zgromadzenie Ogólne, z Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej. Zasada podziału miejsc między poszczególne grupy krajów ma stosunkowo szerokie poparcie, ale konkretne uzgodnienia, jakie kraje mogłyby uzyskać stałe członkostwo Rady jest przedmiotem kontrowersji.

Choć kandydatami mającymi najszerokie poparcie wśród krajów rozwiniętych, jeśli chodzi o zajęcie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa, są Niemcy i Japonia, to jednak wysuwane są również koncepcje „rotacyjnych” stałych członków Rady Bezpieczeństwa<sup>13</sup>. Argumentem przemawiającym za Japonią i Niemcami jest nie tylko ich potencjał ekonomiczny i wpływ na stosunki międzynarodowe, lecz również mający istotne znaczenie w ONZ fakt, że są to państwa wnoszące największy, po Stanach Zjednoczonych, wkład do budżetu Organizacji. W roku 2003 na Japonię przypadało 19,669%, zaś na Niemcy 9,845% budżetu<sup>14</sup>.

Większe kontrowersje dotyczą wyboru stałych członków spośród państw rozwijających się. Choć Brazylia, z uwagi na swą pozycję w Ameryce Łacińskiej, wydaje się kandydatem, za którym przemawiają względy demograficzne i ekonomiczne, jednak odnotowuje się, że jest ona krajem języka portugalskiego, podczas gdy ten region posługuje się głównie językiem hiszpańskim, a wśród kontrkandydatów wymienia się Argentynę i Meksyk. Z kolei przeciwko Indiom, które z uwagi na swój potencjał ludnościowy, ekonomiczny i wojskowy są najpoważniejszym kandydatem z Azji, wypowiada się Pakistan, a kontrkandydatem jest Indonezja. Wreszcie Republika Południowej Afryki jest kandydatem Afryki, chociaż i ona ma poważnego kontrkandydata w najludniejszym kraju afrykańskim – Nigerii.

Jak to wielokrotnie podkreślano w debatach Zgromadzenia Ogólnego, powiększenie składu Rady Bezpieczeństwa warunkuje właściwą reprezentację całej społeczności międzynarodowej i odzwierciedla geopolityczną rzeczywistość współczesnego świata, legitymizuje ją wobec krajów rozwijających się. Trudności z osiągnięciem zgody w sprawie powiększenia składu nie są dla opinii publicznej usprawiedliwieniem. Jest to także warunek zapewnienia większego autorytetu i respektu dla jej decyzji.

W raporcie Panelu przedstawiono dwie propozycje: model A i B<sup>15</sup>. W obu wypadkach Rada zostałaby powiększona do 24 członków. W modelu A skład zostałby powiększony o 6 (a nie o 5, jak proponował Rozali) stałych miejsc bez prawa weta i trzy niestałe miejsca przyznane Afryce, Azji i Amerykom. Model B nie

<sup>12</sup> J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2000, s. 198.

<sup>13</sup> Jak się wydaje, pretendentami do stałego miejsca z Europy Zachodniej są także Włochy i Hiszpania.

<sup>14</sup> Wkład do budżetu obecnych stałych członków wynosi odpowiednio: Stany Zjednoczone – 22%, Chiny – 1,532%, Francja – 6,466%, Rosja – 1,200%, Wielka Brytania – 5,536%.

<sup>15</sup> Paragrafy 251-253.

przewiduje żadnych nowych stałych miejsc, ale tworzy kategorię 8 odnawialnych miejsc, wybieranych na 4 lata i 1 miejsce niestałe na okres 2 lat. W obu modelach cztery regiony miałyby po 6 miejsc w Radzie, choć z różnym podziałem na miejsca stałe i niestałe. Wypada zauważyć, że rozwiązanie to łączy Europę Zachodnią i Wschodnią w jeden region<sup>16</sup>. Panel podkreśla, że przy wyborze należy dopuścić do procesu decyzyjnego państwa wnoszące największy wkład finansowy, militarny i dyplomatyczny. W przypadku państw rozwiniętych istotnym kryterium powinien być stopień realizacji pomocy rozwojowej, ustalonej już wcześniej na 0,7% dochodu narodowego. Inne wnioski Panelu to poszerzenie udziału w procesie decyzyjnym krajów rozwijających się, wymóg, by powiększenie składu nie wpłynęło negatywnie na efektywność działań Rady, natomiast zwiększyło demokrację, przejrzystość i odpowiedzialność tego organu. Panel nie wymienił w modelu A żadnych kandydatów na sześć stałych miejsc w Radzie, jednak przewidywał ich następujący podział: 2 miejsca dla Afryki, 2 dla Azji i krajów Pacyfiku, 1 dla Europy i 1 dla obu Ameryk.

W modelu B 8 miejsc z czteroletnią kadencją i z możliwością ponownego wyboru podzielono równo – po 2 na każdy z regionów. Równocześnie, zdaniem Panelu, powiększenie Rady Bezpieczeństwa nie powinno prowadzić do rozszerzenia prawa weta. Proces zwiększania przejrzystości i odpowiedzialności Rady powinien być odzwierciedlony w jej regulaminie. Sekretarz Generalny w raporcie zaakceptował propozycje Panelu wraz z kryteriami wyboru<sup>17</sup>, jednocześnie sugerując, aby decyzja dotycząca tej ważnej kwestii zapadła jeszcze przed wrześniowym szczytem.

Nie wydaje się, by którekolwiek z proponowanych rozwiązań mogło liczyć na przyjęcie na drodze konsensusu. Analiza debaty na 59. sesji Zgromadzenia Ogólnego pozwala stwierdzić, że kwestie powiększenia składu Rady Bezpieczeństwa przyciągnęły największą uwagę, podjęto ten temat aż 140 państw. Wykryształizowały się trzy stanowiska: a) większość opowiedziała się za powiększeniem Rady tak o stałe, jak i niestałe miejsca; b) mniejszość poparła wprowadzenie nowej kategorii członków z czteroletnią kadencją oraz możliwością reelekcji<sup>18</sup>; c) część państw nie zajęła stanowiska, wskazując, że oba modele nadają się do przyjęcia.

Można założyć, że na 60. sesji w czasie szczytu większe szanse na uzyskanie głosów ma koncepcja powiększenia Rady Bezpieczeństwa zarówno o stałe, jak i niestałe miejsca. Przemawia za tym kilka argumentów. Większość krajów rozwijających się traktuje sprawę prestiżowo, uważając, nie bez racji, że skoro przy podziale miejsc bierze się pod uwagę reprezentację wszystkich istniejących regionów, to należy, zgodnie z zasadą równości, przyznać stałe miejsca wszystkim regionom i „poprawić” obecną sytuację, w której dwa z nich nie są reprezentowane w kategorii stałych członków<sup>19</sup>. Państwa kandydujące do Rady: Brazylia, Indie, Japonia

---

<sup>16</sup> Efektem tego może być w istocie zmniejszenie reprezentacji Europy Wschodniej.

<sup>17</sup> Paragraf 170.

<sup>18</sup> Ta nowa kategoria członków przypomina kategorię półstałych członków Rady Ligi Narodów. Z takiego statusu korzystała Polska, która, nie mając stałego miejsca w Radzie, była stale wybierana do tego organu.

<sup>19</sup> Nie są reprezentowane Afryka oraz Ameryka, gdyż w układzie obecnych grup regionalnych Stany Zjednoczone i Kanada wchodzą do grupy „Europa Zachodnia i inne”.

i Niemcy utworzyły swego rodzaju koalicję i wzajemnie wspierają swoje starania o przyznanie im statutu nowych stałych członków. Uzyskały też szerokie, choć nie jednomyślne, poparcie państw członkowskich. Z obecnych stałych członków starania te poparły Francja i Wielka Brytania, zaś pozostałe, nie udzielając wyraźnego poparcia poszczególnym kandydatom, pośrednio zaakceptowały propozycję rozszerzenia kategorii stałych członków.

Czy ewentualne przyjęcie modelu A rozwiąże istniejące problemy? Można przypuszczać, że nie wszystkie z kandydujących państw posiadają takie samo poparcie. Dotyczy to zwłaszcza dwóch stałych miejsc dla Afryki, na które kandydują trzy państwa – Egipt, RPA i Nigeria. Można sądzić, że Egipt jako naturalny niejako reprezentant państw arabskich<sup>20</sup> nie ma raczej konkurencji, konieczny okaże się zatem wybór między RPA a Nigerią, a tu preferencje, kto ma reprezentować tę część Afryki, nie są tak oczywiste. Można też zauważyć, że poparcie dotychczasowych stałych członków dla poszczególnych kandydatów również nie jest jednako- we. Z pewnością Stany Zjednoczone bardziej opowiadają się za Japonią niż Niemcami, a Chiny nie tają swojego oporu wobec Japonii<sup>21</sup>.

Przedstawione propozycje nic nie mówią o liczbie głosów potrzebnych do podjęcia decyzji przez Radę<sup>22</sup>, poza stwierdzeniem, że przyszli stali członkowie nie mieliby prawa weta. Ta sprawa z pewnością wywoła kontrowersje, bowiem prowadzi do stworzenia dwóch kategorii stałych członków: posiadających i nie posiadających prawa weta. Kandydujące na stałe miejsca państwa domagają się przyznania im prawa weta, deklarując, że w praktyce nie będą z niego korzystać. W dyskusjach dotyczących skuteczności Rady Bezpieczeństwa od lat podejmowana jest sprawa likwidacji lub ograniczenia prawa weta. Wśród wysuwanych propozycji – od radykalnego postulatu zlikwidowania weta – znajdują się sugestie zastąpienia dotychczasowego indywidualnego weta przez grupowe, łączne weto dwóch lub trzech stałych członków. Nie pozbawiona racji jest też idea, by państwo zgłaszające weto tłumaczyło motywy swego stanowiska przed Zgromadzeniem Ogólnym.

W ostatnich latach stali członkowie, poza Stanami Zjednoczonymi, w mniejszym stopniu blokują decyzje Rady. W okresie zimnej wojny, w latach 1946-1965, z prawa weta korzystał głównie Związek Radziecki (105 razy). Stany Zjednoczone nie skorzystały z niego w tym okresie ani razu, Francja tylko 4 razy, a Wielka Brytania – 3.

W latach 1965-1995 sytuacja uległa odwróceniu. Na czoło wysunęły się Stany Zjednoczone, które wetowały 70 razy, Wielka Brytania była druga z 29 sprzeciwami, ZSRR czynił to 15 razy, Francja 14 razy, natomiast Chiny tylko

---

<sup>20</sup> Na marginesie można zauważyć, że wybór Egiptu oznaczałby także uwzględnienie państwa, w którym językiem mówionym jest arabski – język oficjalny ONZ, jak dotąd nie reprezentowany wśród stałych członków Rady.

<sup>21</sup> J. Kahn, *China tries to block Japan at UN*, „The New York Times”, April 1 2005; także artykuł wstępny: *L'élargissement du „club des cinq” permanents au Conseil de Sécurité de l'ONU divise ses membres*, „Le Monde”, 24 septembre 2004.

<sup>22</sup> Można zakładać, że przy 24 członkach Rady Bezpieczeństwa wymagana większością do podejmowania decyzji mogłoby być 14 (lub 13) głosów.

2 razy. W latach 1996-2001 Francja, Rosja i Wielka Brytania nie skorzystały ani razu z prawa weta, Stany Zjednoczone uczyniły to 4 razy, a Chiny 2 razy<sup>23</sup>.

Czy zmiany w składzie Rady Bezpieczeństwa zwiększą efektywność jej działania? Czy pozwolą na szybkie podejmowanie decyzji i rezygnację ze stosowania weta przez dotychczasowych stałych członków? Nie jest to takie oczywiste. Na 24 członków zdecydowaną większość w Radzie Bezpieczeństwa będą miały kraje rozwijające się – niemal  $\frac{3}{4}$  głosów. Wśród 10 stałych członków będą istnieć prawdopodobnie trzy grupy zbliżonych interesów: a) Stany Zjednoczone i Japonia b) Francja, Niemcy i Rosja c) Brazylia, Indie, Egipt i jeszcze jeden afrykański. Wielka Brytania znajdzie się, w zależności od spornej kwestii, albo w pierwszej, albo w drugiej grupie. W sprawach praw człowieka, demokracji i gospodarki możliwe jest współdziałanie wszystkich krajów rozwiniętych (a+b), w ważnych dla Rady Bezpieczeństwa decyzjach o zastosowaniu sankcji, zwłaszcza wojskowych, prawdopodobne jest współdziałanie krajów europejskimi i rozwijających się. Może zatem powstać sytuacja zmuszająca Stany Zjednoczone do użycia weta choćby w problemach Bliskiego Wschodu.

## 2. Konieczność zwiększenia skuteczności systemu bezpieczeństwa zbiorowego

Nieskuteczność, niekiedy wręcz paraliż systemu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ ma wielorakie przyczyny. Na pierwszym miejscu należy wymienić fakt, że nigdy nie został on wprowadzony w życie dokładnie zgodnie z postanowieniami Karty NZ. Zimna wojna, kontrowersje, napięcia i konflikty między Wschodem a Zachodem spowodowały, że państwa członkowskie nie zawarły specjalnych układów i nie oddały do dyspozycji Rady Bezpieczeństwa sił zbrojnych koniecznych do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Nie ma też ona do swej dyspozycji kontyngentów lotniczych gotowych do natychmiastowego podjęcia wspólnej akcji przymusu. Wojskowy Komitet Sztabowy również nie rozpoczął przewidzianej w Karcie działalności. Nie mając własnych sił zbrojnych, Rada Bezpieczeństwa nie może sama stosować sankcji wojskowych. Może jednak zwrócić się, zgodnie z art. 53 Karty, do organizacji regionalnych o wykonanie jej decyzji, może też upoważnić państwo lub grupę państw członkowskich do zastosowania uzgodnionych przez nią środków. Jednak decyzje w tej kwestii były blokowane przez odwołanie się do prawa weta. Tak więc nie tyle brak stałych sił zbrojnych przekreśla możliwości zastosowania sankcji przewidzianych w art. 42, co brak zgody między stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa.

W momencie tworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych wśród czterech jej celów na pierwszym miejscu wymieniono utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez skuteczne środki zbiorowe, poprzez łagodzenie lub rozwiązywanie pokojowymi metodami sporów lub sytuacji

---

<sup>23</sup> *Deepening democracy in a fragmented world*, New York-Oxford 2002, s. 19 [podane za UNDP, Human Development Report 2002].



międzynarodowych, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju<sup>24</sup>. Pokój i bezpieczeństwo postrzegane byłyby przez pryzmat stosunków międzypaństwowych. Obecnie naruszenie pokoju i bezpieczeństwa jest przede wszystkim rezultatem konfliktów wewnętrznych. Państwo „straciło” monopol na użycie siły. Powstaje pytanie, czy i w jaki sposób Organizacja może podejmować działania w odniesieniu do konfliktów wewnętrznych, jak może reagować na zagrożenia asymetryczne, będące rezultatem działań aktorów niepaństwowych. Jak w takich sytuacjach winna być interpretowana zasada suwerenności i zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne? Czy oznacza to niemożność podejmowania działań dla zapobieżenia ludobójstwu, czystkom etnicznym i innym ciężkim naruszeniom praw człowieka? Czy Rada Bezpieczeństwa nie powinna reagować i przyjść z pomocą upadającym lub budującym po konflikcie pokój państwom?

Istotnym elementem systemu bezpieczeństwa zbiorowego jest zakaz użycia siły przez państwa członkowskie. Karta Narodów Zjednoczonych stanowi w art. 2, że:

Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Siła militarna, poza sankcjami wojskowymi, o których decyduje Rada Bezpieczeństwa, może być tylko użyta w ramach prawa do samoobrony indywidualnej i zbiorowej. Art. 51 Karty stanowi: Nic w niniejszej Karcie nie narusza naturalnego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści [podkreślenie moje – J. S.], do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony powinny być natychmiast podane do wiadomości Rady Bezpieczeństwa [...].

Tak więc ustanowienie zakazu użycia siły nie wyklucza prawa ofiary zbrojnej napaści do obrony. Inne państwa mogą i powinny przyjść jej z pomocą. Karta uznaje prawo do samoobrony za naturalne, istnieje ono bowiem niezależnie od tego, czy Rada Bezpieczeństwa podejmie stosowne działania czy nie.

W kontekście walki z międzynarodowym terroryzmem i niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania broni masowego rażenia powstaje pytanie, czy art. 51 Karty nie powinien być zmieniony albo szerzej interpretowany. Czy istniejące obecnie zagrożenia nie dają podstawy do odejścia od koncepcji obrony w sytuacji zbrojnego ataku i zastąpienia jej koncepcją obrony prewencyjnej<sup>25</sup>. Czy państwo, nie czekając na atak terrorystyczny, może podjąć działania uprzedzające. Czy może przykładowo zniszczyć instalacje nuklearne innego państwa, obawiając się, że mogą one służyć do produkcji broni nuklearnej. Zarówno Panel, jak i Sekretarz Generalny stanowczo i jednoznacznie wypowiedzieli się przeciw takiemu rozwiązaniu<sup>26</sup>. Panel stwierdza, że art. 51 ma charakter restrykcyjny. Państwo może podjąć akcję militarną tylko wtedy, gdy jest zagrożone nieuchronnym (*immi-*

<sup>24</sup> Art. 1, ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat: J. Symonides, *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004”, Warszawa 2004, s. 366 i nast.

<sup>26</sup> Por. odpowiednio cz. 3 raportu Panelu: Bezpieczeństwo zbiorowe i użycie siły, paragrafy 183-209, s. 62 i nast.; paragrafy 122-126 raportu Sekretarza Generalnego, s. 33.

ment) atakiem, gdy żadne inne działania nie są stanie go powstrzymać, a odpowiedź jest proporcjonalna. Sytuacje, gdy zagrożenie nie jest nieuchronne, choć poważne i rzeczywiste, to przykładowo gdy inne państwo demonstruje wrogie intencje i uzyskuje zdolność produkcji broni nuklearnej, nie uzasadniają jednostronnego użycia siły militarnej. W takich przypadkach musi się ono odwołać do Rady Bezpieczeństwa i jej działań przewidzianych w rozdziale VII Karty. W sytuacji gdy na świecie istnieje ogromna liczba potencjalnych zagrożeń, przyznanie prawa do jednostronnego użycia siły militarnej przez państwo, które nie jest zagrożone nieuchronnym atakiem, prowadzić może jedynie do podważenia i anarchizacji porządku światowego. Koncepcja obrony prewencyjnej jest narzędziem służącym państwu najsilniejszym. Otwiera możliwości jednostronnych działań, przede wszystkim przeciwko państwom słabym i w sytuacji, gdy akcja taka nie spowoduje poważnych następstw po stronie państwa uciekającego się do obrony prewencyjnej<sup>27</sup>.

Panel jednoznacznie stwierdził, że nie widzi powodów do modyfikowania czy reinterpretacji art. 51. Podobnie Sekretarz Generalny wyraził opinię, że artykuł ten zabezpiecza prawo suwerennych państw do obrony przeciwko zbrojnemu atakowi, przy czym pojęcie to, jak to już od dawna uznaje doktryna, obejmuje nie tylko atak, który miał miejsce, ale również atak, który jest nieuchronny<sup>28</sup>. Zagrożenia, które nie są nieuchronne, lecz mają jedynie potencjalny charakter, powinny być przedstawione Radzie Bezpieczeństwa, by ta podjęła niezbędne i prewencyjne działania, nałożyła sankcje albo upoważniła jedno państwo lub organizację regionalną do działania w jej imieniu.

Karta nie zawiera wyliczenia sytuacji, które stanowią „zagrożenie pokoju, naruszenie pokoju i akt agresji”, zatem Rada Bezpieczeństwa ma prawo określić sytuacje uzasadniające użycie sił zbrojnych. Można więc przyjąć, że ma ona prawo zastosowania sankcji wojskowych nie tylko w wypadku agresji, lecz również w związku z sytuacjami, które jej zdaniem stanowią zagrożenie lub naruszenie pokoju. Za takie uznać można, przy uwzględnieniu szerszej definicji pokoju, nie tylko działania związane bezpośrednio z planowaniem i przygotowaniem ataku zbrojnego, lecz również konsekwencje ciężkiego naruszenia praw człowieka, popieranie terroryzmu międzynarodowego, pogwałcenie zasady nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia czy atak na system demokratyczny. Jako zagrożenia uzasadniające decyzję o użyciu siły militarnej przez Radę Bezpieczeństwa, Panel i Sekretarz Generalny wymieniają: ludobójstwo, zabójstwa na wielką skalę, czystki etniczne oraz poważne pogwałcenie międzynarodowego prawa humanitarnego, którym rządy nie chcą czy nie mogą zapobiec.

Zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne nie może być traktowana jako przeszkoda w podejmowaniu kolektywnej interwencji humanitarnej. Obecnie tworzy się norma czy zasada „odpowiedzialności za ochronę”. Nie tylko państwa, ale

---

<sup>27</sup> Jak dowiodła tego interwencja w Iraku, percepcja zagrożeń może być nie tylko przesadna, ale i całkowicie błędna. Brak broni masowego rażenia w Iraku na długo podważył zaufanie do danych i ustaleń wywiadów.

<sup>28</sup> Nieuchronność ataku dobrze ilustruje przykład, gdy państwo jest celem nadlatujących rakiet, choć te nie uderzyły jeszcze w jego terytorium.

i cała społeczność międzynarodowa ponoszą odpowiedzialność za respektowanie praw człowieka. W szczególności mają obowiązek zapobiegania ciężkim pogwałceniom praw człowieka, prowadzącym do zagrożenia czy naruszenia pokoju. By podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa decyzje o użyciu siły militarnej oparte były na solidnych podstawach prawnych i moralnych, niezbędne jest sprecyzowanie kryteriów i zasad uzasadniających taką decyzję. Ich przyjęcie przez Radę, jak podkreśla Sekretarz Generalny, oznaczałoby zwiększenie poparcia dla takich decyzji Rady tak ze strony rządów, jak i światowej opinii publicznej<sup>29</sup>.

Wśród kryteriów, które należałoby brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o użyciu siły militarnej wymienia się pięć zasadniczych: a) powagę czy skalę zagrożenia; b) cel; c) nieskuteczność innych środków; d) proporcjonalność; e) szanse sukcesu. Tak więc Rada powinna w każdym przypadku rozważyć, czy zagrożenie dla państwa czy bezpieczeństwa ludzkiego jest na tyle poważne, by uzasadniać użycie siły. Czy rzeczywiście celem takiej akcji jest powstrzymanie lub wyeliminowanie powstałego zagrożenia. Czy nie ma poza militarną innych skutecznych opcji. Czy działania wojskowe pozostają we właściwej proporcji do zagrożenia i wreszcie, czy akcja wojskowa ma szanse powodzenia i nie doprowadzi do pogorszenia sytuacji? Nie ulega wątpliwości, że sprecyzowanie i przyjęcie tych kryteriów przez Radę Bezpieczeństwa, jak i powszechna akceptacja obowiązku czy odpowiedzialności za ochronę, jest warunkiem *sine qua non* zwiększenia skuteczności i nowej legitymizacji systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Postulowane określenie i uregulowanie przez Radę Bezpieczeństwa zasad i kryteriów odwołania się do użycia siły militarnej w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji stawia na porządku dziennym również kwestię odwołania się do przewidzianych w art. 41 Karty środków nie pociągających za sobą użycia siły militarnej. Nie ulega wątpliwości, że całkowite lub częściowe zerwanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, gospodarczych, komunikacji kolejowej, morskiej, lotniczej, nałożenie embarga na dostawę określonych towarów, wyposażenia czy uzbrojenia pozostaje ważnym środkiem oddziaływania na państwa nie stosujące się do decyzji Rady Bezpieczeństwa lub naruszające cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych.

Rada Bezpieczeństwa, nakładając sankcje niewojskowe, powinna też brać pod uwagę negatywne konsekwencje dla ludności cywilnej tak państw, przeciw którym są one wymierzone, jak i państw trzecich. Istnieje więc potrzeba wypracowania i przyjęcia „inteligentnych” sankcji, które uderzą przede wszystkim w elity i rządy odpowiedzialne za ciężkie naruszenia praw człowieka. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, gdy ludność będąca już ofiarą poważnego pogwałcenia praw człowieka przez własne rządy, dodatkowo poddana zostaje sankcjom nieuchronnie prowadzącym do dalszych naruszeń tychże praw.

---

<sup>29</sup> Panel proponuje, by tego rodzaju rezolucja była przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa i Zgromadzenie Ogólne, tymczasem Sekretarz Generalny mówi tylko o rezolucji Rady Bezpieczeństwa, gdyż chodzi w istocie o określenie podstaw jej działania. Biorąc jednak pod uwagę, że to Zgromadzenie Ogólne na 29. sesji w 1974 r. przyjęło rezolucję 3314 w sprawie definicji agresji, mogłoby ono również wypowiedzieć się w kwestii interpretacji rozdziału VII Karty. Oznaczałoby to potwierdzenie powszechnej akceptacji stanowiska Rady Bezpieczeństwa.

### 3. Sugestie dotyczące definicji „międzynarodowego terroryzmu” i nowych regulacji międzynarodowych

Skuteczność walki Narodów Zjednoczonych z terroryzmem jest w istotny sposób osłabiona brakiem powszechnej akceptacji definicji terroryzmu międzynarodowego. Powołany do życia 17 grudnia 1996 r. na 52. sesji Zgromadzenia Ogólnego Komitet *Ad Hoc* do Spraw Terroryzmu<sup>30</sup> nie może, jak dotąd, uzgodnić całościowej konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego z uwagi na kontrowersje wokół jego rozumienia. Dotyczą one przede wszystkim dwóch kwestii: 1) czy pojęcie to winno rozciągać się na działania sił zbrojnych w czasie konfliktów zbrojnych; 2) czy powinno pojęcie to stosować się do działań regulowanych już przez normy prawa międzynarodowego, a odnoszące się do walki narodowo-wyzwoleńczej lub walki zbrojnej przeciwko obcej okupacji czy agresji.

Próba zdefiniowania terroryzmu została podjęta przez Panel, który stwierdził<sup>31</sup>, że prawo międzynarodowe w Karcie Narodów Zjednoczonych, konwencjach genewskich o ochronie ofiar wojny i statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego precyzuje kwestie związane z użyciem siły przez państwa i zakazuje ataków na ludność cywilną podlegającą ochronie w czasie konfliktów zbrojnych. Regulacje te wymagają, by użycie siły było proporcjonalne i zgodne z zasadami humanitarnymi.

Dyskusja dotycząca definicji terroryzmu międzynarodowego jest obecnie nie tyle debatą prawną, ile polityczną. Wprawdzie wiele aspektów działań terrorystycznych podejmowanych przez niepaństwowych aktorów jest przedmiotem uregulowań w dwunastu konwencjach przyjętych w ramach ONZ<sup>32</sup>, jednak brak jednej, akceptowanej przez całą społeczność międzynarodową definicji osłabia, jak słusznie podkreśla Panel, normatywną i moralną podstawę walki z terroryzmem i negatywnie rzutuje na obraz Organizacji. Osiągnięcie konsensusu i przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne definicji terroryzmu międzynarodowego i całościowej

<sup>30</sup> Rezolucja 51/210 z 17 grudnia 1996 roku.

<sup>31</sup> Cz. 2 raportu Panelu, Bezpieczeństwo zbiorowe i wyzwanie prewencji, s. 51-52.

<sup>32</sup> W ciągu trzydziestu lat (1969-1999) ONZ przyjęła dwanaście konwencji międzynarodowych. Najstarsza jest konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, podpisana w Tokio 14 września 1963 roku. W latach następnych zostały przyjęte: konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (Haga 1970); konwencja w sprawie zwalczania bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (Montreal 1971); konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom (1973) oraz międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników (1979). W roku 1988 podpisano: protokół w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu (Montreal); protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym (Rzym) oraz konwencję w sprawie zwalczania bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (Rzym). W latach dziewięćdziesiątych doszło do przyjęcia: konwencji o oznaczaniu plastikowych materiałów wybuchowych dla celów ich wykrywania (Montreal 1991); międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych (1997) oraz międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu (1999). Jednak nie posiadają one uniwersalnego charakteru, gdyż liczba stron jest ograniczona, i tylko w przypadku trzech pierwszych konwencji przekracza sto państw. Szerzej na ten temat J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowe aspekty walki z międzynarodowym terroryzmem*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001 (październik-grudzień), nr 4 (54), s. 25 i nast.

konwencji miałyby szczególne znaczenie. Raport sugeruje, by definicja<sup>33</sup> była poprzedzona preambułą wyjaśniającą, że użycie siły przeciwko cywilom jest już regulowane przez konwencje genewskie i inne akty prawne, a jeśli przybiera określone rozmiary, jest zbrodnią przeciwko ludzkości i zbrodnią wojenną, że akty wymienione w dwunastu antyterrorystycznych konwencjach są terroryzmem i zbrodnią prawa międzynarodowego. Preambuła powinna odsyłać do definicji terroryzmu w międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu (1989) i rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1566 (2004). Proponowana definicja uznaje za terroryzm

jakiegokolwiek działania [obok działań wymienionych już przez istniejące konwencje dotyczące terroryzmu, konwencje genewskie i rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1566 (2004) – J.S.], mające na celu spowodowanie śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała cywilów lub niekombatantów, kiedy celem takiego działania, z uwagi na jego charakter czy kontekst jest zastraszenie ludności czy zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub powstrzymania się od podjęcia jakiegos działania.

Sekretarz Generalny w sprawozdaniu poparł definicję proponowaną przez Panel<sup>34</sup> i stwierdził, że nadszedł czas, by zakończyć debaty dotyczące „terroryzmu państwowego”. Prawo do sprzeciwiania się okupacji powinno być rozumiane we właściwym kontekście. Nie może ono obejmować umyślnego pozwolenia na zabicie czy okaleczenie cywilów. Sekretarz Generalny wezwał przywódców światowych do poparcia tej definicji i zawarcia całościowej konwencji dotyczącej terroryzmu, i to jeszcze przed końcem 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego. Inną umową, która powinna być niezwłocznie zawarta jest konwencja dla zwalczania aktów terroryzmu nuklearnego. Proponowana przez Panel definicja z wyjaśnieniami, które rozstrzygają wątpliwości państw, daje szansę jej przyjęcia i tym samym umocnienia podstawy normatywnej walki z terroryzmem, godzącym w prawa człowieka, bezpieczeństwo międzynarodowe oraz bezpieczeństwo człowieka, zagrażającym całej społeczności międzynarodowej – państwom, organizacjom międzynarodowym, grupom i jednostkom<sup>35</sup>.

## Projekty powołania nowych organów

### 1. Rada Praw Człowieka

Ochrona praw człowieka zajmuje ważne miejsce w działalności Narodów Zjednoczonych. Podkreśla to już sama Karta. W preambule czytamy:

---

<sup>33</sup> Paragraf 164 raportu Panelu.

<sup>34</sup> Paragraf 91 raportu. Definicja została przez niego uproszczona przez ominięcie odwołań do konkretnych umów międzynarodowych.

<sup>35</sup> Strategia walki z terroryzmem (paragraf 88) przewiduje oparcie jej na pięciu filarach: a) pozbawienie go poparcia ludności; b) uniemożliwienie terrorystom dostępu do środków finansowych i materialnych; c) powstrzymanie państw od udzielania mu wsparcia; d) rozwinięcie zdolności państw do zwalczania i pokonania go; e) ochrona praw człowieka.

My, ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane potwierdzić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej, w równe prawa mężczyzn i kobiet [...].

Wskazuje też w art. 1, że celem Organizacji jest:

3. Doprowadzić do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, w rozwijaniu i wspieraniu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na rasę, płeć, język lub religię [...].

Niepodważalny jest też wielokrotnie odnotowany przez ONZ ścisły związek między przestrzeganiem praw człowieka a pokojem, rozwojem i demokracją.

Wśród mechanizmów mających zapewnić ochronę praw człowieka przez ONZ istotną rolę ma do spełnienia Komisja Praw Człowieka, składająca się obecnie z 53 członków<sup>36</sup>. Jej działalność jest jednak przedmiotem często uzasadnionej krytyki. W ostatnich latach zdolność Komisji do zapewnienia respektowania i monitorowania przestrzegania praw człowieka w skali globalnej uległa istotnej erozji, co ma szczególne znaczenie dla regionów, w których nie istnieje żaden system ochrony praw człowieka, jak w Azji, lub jest stosunkowo słaby, jak w Afryce. Brak wiarygodności, profesjonalizmu i klientelizm prowadzi do osłabienia efektywności tego organu.

Państwa zabiegające o wybór do tego organu kierują się często bądź chęcią ochrony przed krytyką, bądź chęcią uzyskania możliwości krytykowania innych. Uwaga, zamiast na meritum, koncentruje się często na kwestii, kto został wybrany, a kto nie do Komisji. Wybór niektórych państw odpowiedzialnych za naruszanie praw człowieka, a nawet powierzenie im przewodnictwa tego organu, jak w przypadku Libii, spotykały się ze sprzeciwem, podobnie jak przejściowa (2001-2003) utrata miejsca w Komisji przez Stany Zjednoczone. Odnotowuje się także selektywne podejście do oceny przestrzegania praw człowieka. Niektóre państwa, jak Izrael, Haiti, Kuba, Iran, Irak, Rwanda, Somalia, Sudan, Uganda były w latach 1995-2000 często wskazywane jako naruszające prawa człowieka, inne, jak Chiny, Egipt, KRLD, Pakistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan czy Wietnam uniknęły tej krytyki<sup>37</sup>.

W tej sytuacji problem restrukturyzacji Komisji stanął na porządku dziennym. Panel zaproponował, by rozwiązać istniejące problemy przez rozszerzenie członkostwa w Komisji na wszystkie państwa należące do ONZ i w ten sposób postawienie w centrum uwagi społeczności międzynarodowej kwestii merytorycznych, a nie problemów związanych z wyborami do tego organu<sup>38</sup>. Równocześnie zwiększenie autorytetu i nadanie przedstawicielskiego charakteru temu organowi zapewniłoby podniesienie rangi i profesjonalizmu szefów poszczególnych delega-

<sup>36</sup> Powołanie do życia tego organu przewiduje Karta Narodów Zjednoczonych w art. 68: „Rada Gospodarcza i Społeczna ustanowi komisje w dziedzinie gospodarczej i społecznej oraz dla popierania praw człowieka [...]”.

<sup>37</sup> Za: Enhancing U. S. Leadership of the United Nations, Council on Foreign Relations, Report of an Independent Task Force, New York 2002, s. 18.

<sup>38</sup> Paragraf 285.

cji. Propozycję tę uzupełniała sugestia, by Komisja powołała 15-osobową radę bądź panel doradczy. W dłuższym przedziale czasu raport proponował, by państwa członkowskie rozważyły możliwość powołania Rady Praw Człowieka, która nie byłaby organem pomocniczym, lecz organem głównym, przewidzianym przez Kartę<sup>39</sup>.

Ta ostatnia propozycja została podjęta przez Sekretarza Generalnego, który uznał, że przyznanie prawom człowieka odpowiedniej rangi wymaga, by Komisja Praw Człowieka została zastąpiona przez węższą Radę Praw Człowieka. Rada ta mogłaby być, w zależności od stanowiska państw członkowskich, bądź organem głównym, bądź pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego. Organ ten w każdym przypadku byłby wybierany większością 2/3 głosów, co miałyby gwarantować, że do Rady weszłyby państwa zobowiązujące się do przestrzegania najwyższych standardów praw człowieka.

Zapewnienie prawom człowieka centralnego miejsca w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych wymaga, by proponowana Rada Praw Człowieka była organem głównym. Jest to zresztą propozycja zgłaszana przez specjalistów. Przekształcenie obecnej Komisji w węższy organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego będzie odczytane jako działanie pozorne, a nie mające na celu podkreślenia znaczenia i rangi praw człowieka. Słusznie więc w polskiej propozycji elementów Nowego Aktu Politycznego też przewiduje się ustanowienie Rady Praw Człowieka jako organu głównego.

## 2. Komisja Budowy Pokoju

Idea utworzenia Komisji Budowy Pokoju występuje zarówno w propozycjach Panelu, jak i Sekretarza Generalnego. Motywy jej powołania nieco szerzej prezentuje Panel<sup>40</sup>, który z jednej strony widzi jej rolę w zapobieganiu upadkowi państw<sup>41</sup>, z drugiej zaś w udzielaniu pomocy państwom w przejściu od wojny do pokoju po konflikcie.

Państwa upadłe czy upadające stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż mogą udzielać schronienia organizacjom i grupom terrorystycznym oraz zorganizowanej przestępczości. Konflikty wewnętrzne mogą prowadzić do masowego naruszania praw człowieka, co stwarza zagrożenie dla pokoju. Niezdolność upadających państw do zapewnienia porządku i zdrowia publicznego stwarza wielorakie zagrożenie dla bezpieczeństwa człowieka, dla bezpieczeństwa państw sąsiednich i regionów. Stąd też można się zgodzić z tezą, że zarówno w wypadku państw upadających, jak i wychodzących z konfliktów ist-

---

<sup>39</sup> Paragraf 291.

<sup>40</sup> Por. cz. 15 raportu Panelu – A Peacebuilding Commission, s. 83-84.

<sup>41</sup> R. Domisiewicz (*The New Challenge: Weak and Failed States*, [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Towards the UN Reform...*, s. 49 i nast.) wskazuje, że co najmniej 30-40 państw może być uznane za upadłe czy zagrożone upadkiem. Upadek państw może być spowodowany nie tylko konfliktami wewnętrznymi, lecz szeregiem innych przyczyn: od niedorozwoju, załamania się gospodarki, chronicznego ubóstwa i głodu po wewnętrzną walkę o władzę i kryminalizację ekip politycznych.

nieje po stronie społeczności międzynarodowej obowiązek udzielenia im pomocy w sprawowaniu zwierzchnictwa terytorialnego i osobowego efektywnie i odpowiedzialnie. Położenie przez Annana nacisku na budowę pokoju po konflikcie<sup>42</sup> i pominięcie kwestii upadających państw ma na celu, jak się wydaje, uniknięcie zarzutów, że udzielanie pomocy mogłoby być interpretowane jako naruszenie suwerenności.

Komisja byłaby organem utworzonym przez Radę Bezpieczeństwa w porozumieniu z Radą Gospodarczą i Społeczną. W jej skład wchodziłaby równa liczba państw reprezentujących obie Rady oraz państwa posiadające największy wkład do dobrowolnego funduszu budowy pokoju<sup>43</sup>. Mogłaby ona poprawić planowanie i usprawnić działania Organizacji na rzecz odbudowy krajów wychodzących z konfliktów, udzielać szybkiej pomocy w tworzeniu niezbędnych instytucji, zapewnić finansowanie i odbudowę przez ustanowienie dobrowolnego i stałego funduszu dla budowy pokoju, zapewnić koordynację działań podejmowanych przez system Narodów Zjednoczonych oraz stworzyć forum, na którym wszystkie państwa uczestniczące w budowie pokoju, organizacje i aktorzy regionalni, instytucje finansowe oraz przedstawiciele rządów zainteresowanych państw mogliby wymieniać informacje i doświadczenia oraz oceniać osiągnięte rezultaty i istniejące potrzeby. Dla stworzenia odpowiedniej infrastruktury niezbędnej do działalności Komisji zostałby utworzony w Sekretariacie Narodów Zjednoczonych Urząd Wsparcia Budowy Pokoju.

### **Ku restrukturyzacji i rewitalizacji organów głównych**

Jak to wielokrotnie podkreślano w dyskusjach i dokumentach dotyczących reformy ONZ, także w Deklaracji Milenijnej, Zgromadzenie Ogólne jest głównym przedstawicielskim, deliberującym i określającym politykę organem. To ono decyduje o budżecie, wybiera członków Rady Gospodarczej i Społecznej i niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, przyjmuje i rozpatruje sprawozdania innych organów. Jednak sposób funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego w ostatnich latach budził zastrzeżenia. Dążenie do konsensusu za wszelką cenę oznaczało poszukiwanie najmniejszego wspólnego mianownika, unikanie problemów ważnych, choć spornych i kontrowersyjnych, prowadziło do powtarzania banalnych i ogólnych stwierdzeń.

Konieczność rewitalizacji tego organu oznacza racjonalizację metod jego pracy i usprawnienie debat, odejście od powtarzania rutynowych rezolucji oraz skoncentrowanie się na zasadniczych kwestiach merytorycznych stojących przed Organizacją. Zgłaszane są propozycje zredukowania obejmującego sto kilkadziesiąt punktów porządku dziennego do kilku zasadniczych nagłówków, takich jak:

---

<sup>42</sup> Można zauważyć, że koncepcja budowy pokoju po konflikcie została wysunięta przez poprzedniego Sekretarza Generalnego ONZ Boutrosa Boutrosa Ghali w Programie dla Pokoju. Połowa krajów, które próbowały ustanowić pokój po wojnie domowej, w ciągu pięciu lat ponownie znalazła się w konflikcie.

<sup>43</sup> Sekretarz Generalny podjął także konsultacje z międzynarodowymi instytucjami w sprawie określenia ich udziału w pracach Komisji. Jeśli dyskusje zakończą się przed wrześniem 2005 r., to szczegółowe propozycje zostaną przedstawione na szczycie.



utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; promocja zrównoważonego rozwoju; rozwój Afryki; promocja praw człowieka; koordynacja pomocy humanitarnej; promocja sprawiedliwości i prawa międzynarodowego; rozbrojenie; kontrola narkotyków i zwalczanie międzynarodowego terroryzmu we wszystkich jego formach i przejawach; sprawy organizacyjne; administracja, i inne<sup>44</sup>. Konieczność racjonalizacji pracy dotyczy także głównych komitetów sesyjnych oraz Komitetu Generalnego. Wskazuje się na konieczność wzięcia pod uwagę rekomendacji dotyczących umocnienia stosunków pomiędzy Narodami Zjednoczonymi i społecznością obywatelską oraz ustanowienie mechanizmów umożliwiających pełne i systematyczne z nią kontakty<sup>45</sup>. Pewną słabością proponowanych zmian zasad funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego jest jednak pominięcie istotnej kwestii relacji z Radą Bezpieczeństwa i wyposażenie go w prawo podejmowania wiążących decyzji nie tylko w kwestiach związanych z funkcjonowaniem Organizacji. Ten kierunek zmian mógłby napotkać opory ze strony stałych członków Rady Bezpieczeństwa.

W systemie Narodów Zjednoczonych istnieją silne i wyposażone w daleko idące kompetencje decyzyjne organizacje ekonomiczne, jak choćby Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju czy Światowa Organizacja Handlu, natomiast Karta Narodów Zjednoczonych nie wyposażała Rady Gospodarczej i Społecznej w uprawnienia decyzyjne, uczyniła z niej jedynie forum dialogu, organ koordynujący działalność organizacji wyspecjalizowanych i organizacji pozarządowych, wyposażony w organy pomocnicze – komisje funkcjonalne. W kontekście znaczenia działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju, Rada Gospodarcza i Społeczna powinna, jak się postuluje, odbywać coroczne spotkanie na szczeblu ministerialnym, by ocenić postęp w osiąganiu celów zawartych w Deklaracji Milenijnej. Winna też służyć jako forum współpracy wysokiego szczebla w kwestii dotyczącej rozwoju. Rada powinna także oceniać zagrożenia dla rozwoju, takie jak głód, epidemie i katastrofy naturalne oraz zapewnić pełną odpowiedź na te wyzwania. Gdyby powołano Radę Praw Człowieka, zgodnie z propozycją, kwestie te zostałyby przeniesione do tego organu. Rada Gospodarcza i Społeczna w wypadku powołania Komitetu Budowy Pokoju współpracowałaby ściśle z Radą Bezpieczeństwa w realizacji programów budowy pokoju w poszczególnych krajach wychodzących z konfliktów.

Jeśli chodzi o Sekretariat, to Sekretarz Generalny w sprawozdaniu<sup>46</sup> zwrócił się z prośbą do Zgromadzenia Ogólnego o przejrzenie programów i zadań mu powierzonych, a mających więcej niż 5 lat, by ocenić, czy są one nadal aktualne i potrzebne i czy nie należałoby dokonać przeniesienia przyznaných środków na nowe wyzwania. Na uwagę zasługuje też propozycja Sekretarza Generalnego całościowego przeglądu, we współpracy z państwami członkowskimi, zarówno kadr, budżetu, jak i zasobów ludzkich determinujących funkcjonowanie Sekretariatu.

---

<sup>44</sup> Dok. A/58/L.66, General Assembly, Draft resolution submitted by the President of the General Assembly, Further measures for the revitalization of the work of the General Assembly, 28 June 2004.

<sup>45</sup> Rekomendacje specjalnego panelu, powołanego przez Sekretarza Generalnego dla przeanalizowania tych stosunków, zawarte są w dok. A/58/817.

<sup>46</sup> Paragraf 187.

## Drogi i metody reformowania ONZ

Karta Narodów Zjednoczonych przewiduje dwa sposoby zmiany jej postanowień. Zgodnie z art. 109 rewizja Karty może być wynikiem specjalnej konferencji zwołanej w tym celu, w miejscu i czasie ustalonym większością członków Zgromadzenia Ogólnego oraz którychkolwiek dziewięciu członków Rady Bezpieczeństwa. Każda zmiana Karty, zalecona przez konferencję większością głosów, uzyska moc prawną, jeżeli będzie ratyfikowana przez członków Organizacji, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa.

Dotychczas nie została przeprowadzona rewizja Karty w tym trybie. Nie wydaje się również, by zwołanie konferencji było warunkiem *sine qua non* wprowadzania zmian do Karty. Można bowiem wprowadzić poprawki bez zwoływania specjalnej konferencji rewizyjnej. Art. 108 mówi o poprawkach, które po ich uchwaleniu większością członków Zgromadzenia Ogólnego wejdą w życie, gdy zostaną ratyfikowane przez członków Organizacji, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa.

Jak wynika z formuły obu artykułów, do wejścia w życie zmian nie wystarczy uchwalenie ich kwalifikowaną większością, lecz wymagana jest również ratyfikacja przez taką samą większość członków i wszystkich pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Oznacza to, że bez ich akceptacji zmiany w Karcie nie są możliwe.

Jak dotąd trzykrotnie wprowadzano zmiany do Karty związane z powiększeniem składu Rady Bezpieczeństwa i dwukrotnie Rady Gospodarczej i Społecznej. W pierwszym przypadku liczebność Rady Bezpieczeństwa została zwiększona z 11 do 15 członków<sup>47</sup>. Choć w Zgromadzeniu Ogólnym Francja i Związek Radziecki głosowały przeciw, zaś Stany Zjednoczone i Wielka Brytania wstrzymały się, poprawka przeszła 96 głosami za, przy 11 przeciw i 4 wstrzymujących się. Wszyscy członkowie Rady Bezpieczeństwa ostatecznie ratyfikowali tę poprawkę<sup>48</sup>. Skład Rady Gospodarczej i Społecznej został powiększony przez Zgromadzenie Ogólne 19 grudnia 1963 r. do 27 członków. Powiększenie miało miejsce bez odwołania się do formalnej procedury ratyfikacyjnej<sup>49</sup>. Kolejny raz jej skład został podwojony w wyniku rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 20 grudnia 1971 r.<sup>50</sup> Za rezolucją głosowało 105 państw, 2 były przeciw – Francja i Wielka Brytania, a 15, w tym Związek Radziecki, wstrzymało się od głosu. Podobnie jak w wypadku powiększenia Rady Bezpieczeństwa i tym razem

---

<sup>47</sup> Rezolucja 1991/XVIII została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 17 grudnia 1963 r. i weszła w życie po jej ratyfikacji przez stosowną większość i stałych członków Rady Bezpieczeństwa 31 sierpnia 1965 r.

<sup>48</sup> C. P. Economides, *La révision de la Charte des Nations Unies; Revue hellénique de droit international*, [b.m.w.] 1977, s. 20 i nast.; A. Prandler, *Attempts to Revise the Charter of the United Nations*, „Acta Iuridica Academiae Scientiarum Hungaricae”, t. 19, fasc. 1-2, Budapest 1977, s. 135-154; I. Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der internationalen Organisationen einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, Köln 1984, s. 44-50.

<sup>49</sup> J. P. Cot, A. Pellet, *La Carte des Nations Unies*, Economica, Paris-Bruxelles 1985, s. 14-26.

<sup>50</sup> A/RES/2847/XXVI.

wszyscy stali członkowie, niezależnie od wcześniejszego głosowania, ratyfikowali tę poprawkę. Weszła w życie 24 września 1973 r.<sup>51</sup>

Tryb formalnych poprawek do Karty zgodnie z art. 108 powinien być zastosowany w odniesieniu do zmian w składzie i zasadach głosowania w Radzie Bezpieczeństwa oraz do Rady Praw Człowieka, jeśli ta miałaby być uznana za organ główny. Dotyczyłoby to także decyzji o aktualizacji i usunięciu z Karty Narodów Zjednoczonych niektórych artykułów i rozdziałów. Pozostawienie postanowień o byłych państwach nieprzyjacielskich (art. 53 i 107), gdy minęło ponad pół wieku od zakończenia II wojny światowej, a były państwa nieprzyjacielskie (Niemcy i Japonia) są kandydatami na stałe miejsca w Radzie Bezpieczeństwa, jest tylko dowodem niezrozumiałej inercji Zgromadzenia Ogólnego. Należy również usunąć art. 47 dotyczący Wojskowego Komitetu Sztabowego, który nigdy nie rozpoczął działalności oraz wzmianki o nim w art. 27, 45 i 46. Minęło już wiele lat od zakończenia działalności systemu powierniczego, a Karta nadal w rozdziale XIII mówi o Radzie Powierniczej. Nie została ona zlikwidowana, choć jej istnienie stało się w obecnym kształcie bezużyteczne i zawiesiła zresztą swą działalność 1 listopada 1994 roku, po uzyskaniu niepodległości 1 października 1994 roku przez ostatnie z terytoriów powierniczych – Palau.

Wprawdzie podczas dyskusji plenarnych na 58. i 59. sesji Zgromadzenia Ogólnego niektóre państwa formułowały pogląd, że zmiany składu Rady Bezpieczeństwa powinny być przyjęte przez konsensus, nie wydaje się jednak by był to obowiązujący warunek wprowadzenia zmian do Karty. W przypadku braku konsensusu wystarczy większość głosów państw członkowskich oraz ratyfikacja zmian w trybie przewidzianym w art. 108<sup>52</sup>.

Inną, poza poprawkami czy rewizją Karty, możliwością reformowania i wprowadzenia zmian w Organizacji Narodów Zjednoczonych jest odwołanie się w sprawach dotyczących funkcjonowania Organizacji do decyzji Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Sekretarza Generalnego. W ten sposób, poczynając od 1948 r., zostały powołane i działają nie przewidziane przecież w Karcie operacje pokojowe ONZ. W podobnym trybie Rada Bezpieczeństwa utworzyła trybunały karne dla byłej Jugosławii i dla Rwandy.

Organy główne mogą powoływać do życia organy pomocnicze. Tak więc bez formalnych przeszkód Rada Bezpieczeństwa może utworzyć Komisję Budowy Pokoju. Zmiany w zasadach funkcjonowania poszczególnych organów mogą być wprowadzone przez poprawki w ich regulaminach. Do kompetencji poszczególnych organów należy również usprawnianie ich działania, eliminowanie zbędnych i jałowych, nie mających większego znaczenia dyskusji w sprawach drugo- czy

---

<sup>51</sup> Nastąpiło to po jej ratyfikacji przez Stany Zjednoczone. Warunek ratyfikacji przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa został spełniony 24 września 1973 r.

<sup>52</sup> Karta Narodów Zjednoczonych może być zmieniana czy dostosowana do nowych wymagań także przez odmienną praktykę uznaną za prawo, czyli przez wykształcenie norm zwyczajowych zmieniających dotychczasowe postanowienia. Jako przykład można wskazać na zmianę zasad głosowania w Radzie Bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 27 Karty decyzje Rady w sprawach innych niż proceduralne zapadają większością dziewięciu głosów, włączając w to zgodne głosy wszystkich stałych członków. W praktyce przepis ten jest interpretowany w ten sposób, że nie potrzeba wszystkich pięciu głosów za, lecz wystarczy brak weta. Wstrzymanie się od głosu stałego członka Rady nie powoduje nieważności decyzji.

trzeciorzędnych, a skoncentrowanie się na sprawach istotnych. Do nich należą też decyzje o większym uwzględnieniu w pracach obecności i stanowiska organizacji pozarządowych. Dodajmy, że na kierunki działalności ONZ nie bez wpływu pozostają deklaracje i programy licznych konferencji organizowanych w ostatniej dekadzie XX i w początkach XXI wieku. Zakres proponowanych zmian i reform oznacza, że niezależnie od demonstrowanego optymizmu Sekretarza Generalnego, tylko część z niezbędnych ustaleń i decyzji jest do osiągnięcia bądź podjęcia w czasie szczytu – od 14 do 17 września 2005 r.

Reforma ONZ musi być widziana jako proces, jako ciąg wielu działań i ugodnień. Nie sposób nie zauważyć trudności i problemów związanych z rozbieżnymi oczekiwaniami, jeśli chodzi o jej kierunki i priorytety. Z pewnością istotną rolę w reformie ONZ odgrywać będą stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, bez zgody których zmiany w Karcie nie są możliwe. W debatach w Zgromadzeniu Ogólnym dość powściągliwe stanowisko zaprezentowały Chiny, Stany Zjednoczone i Rosja<sup>53</sup>.

### **Organizacja Narodów Zjednoczonych – dostosowana do zmieniających się zagrożeń i wyzwań XXI wieku – fundamentem nowego ładu międzynarodowego**

W sytuacji gdy Karta Narodów Zjednoczonych pozostaje nadal prawnomiędzynarodową konstytucją świata, Organizacja Narodów Zjednoczonych, a właściwie jej reforma ma kluczowe znaczenie dla kształtu ładu międzynarodowego. Z pewnością nie spełnia ona wszystkich oczekiwań i nadziei, jest jednak organizacją, która może i podlega niezbędnej, choć może nie dość szybkiej, transformacji i ewolucji. Porządek międzynarodowy określany jest obecnie przez system Narodów Zjednoczonych. Nie tylko przez ONZ, ale także przez jej liczne programy i fundusze, jak UNDP, UNICEF czy UNCTAD, przez operacje pokojowe oraz wyspecjalizowane organizacje regulujące międzynarodową współpracę gospodarczą, finansową, humanitarną, kulturalną i oświatową. Powiązane z ONZ i koordynowane przez nią organizacje wyspecjalizowane regulują wszystkie niemal, poza wojskowymi, dziedziny życia międzynarodowego, od finansów, handlu, zdrowia, wyżywienia, łączności, poczty, meteorologii po ochronę własności intelektualnej. Tak więc obecny ład międzynarodowy funkcjonuje, opierając się na systemie Narodów Zjednoczonych.

Realizacja proponowanych zmian w działalności Narodów Zjednoczonych będzie oznaczać, że zreformowana Organizacja przynajmniej w części usunie dotychczasowe słabości społeczności międzynarodowej związane z brakiem władzy ustawodawczej, wykonawczej i skutecznych sankcji. Rada Bezpieczeństwa po przeprowadzeniu zmian w systemie bezpieczeństwa zbiorowego, po uzyskaniu większej reprezentatywności i legitymizacji ma szansę bycia w kwestiach pokoju i bezpieczeństwa swego rodzaju władzą wykonawczą i ustawodawczą. Oczywiście jest to możliwe tylko pod warunkiem harmonijnej współpracy między jej członka-

---

<sup>53</sup> Szerzej na ten temat: J. Symonides, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004, t. 30, nr 3-4, s. 36-37.

mi, zwłaszcza stałymi, oraz przy istnieniu niezbędnej woli politycznej. Ostatnie decyzje Rady o postawieniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym sprawców zbrodni w Sudanie potwierdzają tendencję do umocnienia odpowiedzialności karnej jednostek za zbrodnie międzynarodowe.

Na obecny ład międzynarodowy oddziałują też procesy regionalizacji, a w szczególności Unia Europejska z jej systemem obowiązkowego sądownictwa międzynarodowego, stanowienia wiążących dla państw norm i skutecznymi sankcjami. Można postawić tezę, że staje się ona istotnym czynnikiem respektowania prawa międzynarodowego oraz umacniania ONZ. Model ten staje się atrakcyjny dla innych regionów, wzoruje się na nim Unia Afrykańska, a ASEAN zapowiedział przyjęcie go do 2010 roku, obiektywnie będzie on sprzyjał konsolidacji międzynarodowego porządku prawnego, umożliwił budowę bardziej zorganizowanego modelu ładu międzynarodowego opartego, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, na współpracy regionalnej.

Wielu komentatorów, zastanawiając się, czy powstał już nowy, pozimnowojenny model ładu międzynarodowego, diametralnie różniący się od ładu zimnowojennego, wskazuje na globalizację jako najważniejszy czynnik sprawczy. Należy jednak zauważyć, że globalizacja nie jest czymś absolutnie nowym. Mieliśmy z nią do czynienia też w okresie zimnej wojny<sup>54</sup>, a po jej zakończeniu nastąpiła tylko intensyfikacja globalizacji i włączenie w jej orbitę krajów, które przedtem, z uwagi na gospodarkę planową i liczne bariery, nie były nią objęte. Intensyfikacja i zakres globalizacji mogą zatem być uznane za istotne czynniki odróżniające świat po zimnej wojnie od świata zimnowojennego. Nie powinno to jednak prowadzić do tezy, że obecny ład jest do takiego stopnia określany przez globalizację, iż może być wręcz z nią utożsamiany. Globalizacja jako taka nie tworzy odrębnego minimalnego porządku prawnego niezbędnego dla istnienia społeczności międzynarodowej. Nie doprowadziła do powstania jakichś nowych instytucji, nie tworzy też nowych, diametralnie różniących się od poprzednich, norm i zasad prawnomiędzynarodowych. Podlega i musi podlegać regulacjom prawnym i kontroli, którą zapewnić może tylko system Narodów Zjednoczonych.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zakończenie zimnej wojny doprowadziło do zasadniczej zmiany w układzie sił, gdyż z dwóch supermocarstw pozostało jedno – Stany Zjednoczone, które pretenduje do uzyskania hegemonii w świecie. Stara się wpływać na istniejące konflikty, przewodzi w walce z międzynarodowym terroryzmem i niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz w działaniach na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego. Jednak działania te, w znacznej mierze jednostronne lub we współpracy z luźnymi koalicjami, są podejmowane przede wszystkim w sytuacjach, gdy leży to w interesie tego hipermocarstwa. Przywództwo Stanów Zjednoczonych jest kwestionowane przez część społeczności międzynarodowej z uwagi na istniejące rozbieżności w podejściu do prawa międzynarodowego i systemu wartości. Wyrażna jest po stronie USA tendencja do unikania

---

<sup>54</sup> R. Cox, *A Perspective on Globalization*, [w:] J. H. Mittelman (red.), *Globalization: Critical Reflections*, Boulder 1996, s. 34.

podporządkowania się zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym. Stany Zjednoczone pozostają jedynym stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, który nie jest związany żadnym, poza Światową Organizacją Handlu, systemem pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, nie przyjęły też jurysdykcji żadnego trybunału międzynarodowego. Co więcej, prowadzą energiczną kampanię przeciwko Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu. Równocześnie Stany Zjednoczone nie są stroną wielu ważnych umów wielostronnych, jak choćby konwencji o prawie morza i protokołu z Kyoto. Nie przystąpiły do szeregu instrumentów międzynarodowych zajmujących się prawami człowieka, poczynając od konwencji o ochronie praw dziecka, mającej obecnie 192 ratyfikacje.

Pozycja USA jest kwestionowana w odniesieniu do takich wartości, jak zakaz kary śmierci, kwestia sankcji jednostronnych czy użycie siły zbrojnej. W tym kontekście wypada odnotować, że w ostatnich latach Stany Zjednoczone musiały ustąpić wobec Unii Europejskiej i innych państw z uwagi na groźbę zastosowania w stosunku do nich sankcji zgodnie ze stanowiskiem Światowej Organizacji Handlu. Przegrały też przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości sprawę z Meksykiem o naruszenie przez USA postanowień konwencji o stosunkach konsularnych z 1963 roku<sup>55</sup>, co doprowadziło do wypowiedzenia protokołu o obowiązkowej jurysdykcji MTS. Jeśli uwzględni się naturalne w stosunkach międzynarodowych tendencje do odtworzenia układu wielobiegunowego, co związane jest z pojawieniem się takich aktorów, jak Unia Europejska, Chiny czy grupa z Cancun, to szanse na uzyskanie całkowitej hegemonii, pełnego podporządkowania społeczności międzynarodowej interesom Stanów Zjednoczonych są dość wątpliwe.

Mimo ogromnego potencjału wojskowego, ekonomicznego i zdecydowanej przewagi w stosunku do reszty świata, nie ma szans, by USA mogły stworzyć ład międzynarodowy oparty na ich dominacji. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że reforma Narodów Zjednoczonych bez współpracy i wsparcia Stanów Zjednoczonych ma małe szanse powodzenia. Niezbędne jest ich ściśle współdziałanie. Czy ONZ jest potrzebny Stanom Zjednoczonym? Czy powinny one być zainteresowane reformą tej organizacji?<sup>56</sup> Odpowiedź na te pytania uwzględniająca amerykańskie interesy może być tylko pozytywna. Bez współpracy i kolektywnych działań Rady Bezpieczeństwa nie da się zwalczyć ani terroryzmu międzynarodowego, ani zapobiec niebezpieczeństwu proliferacji broni masowego rażenia. Fakt, że negocjacje z Koreą Północną mają charakter wielostronny, a rokowania z Iranem są prowadzone przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię są tego najlepszym dowodem. Nie da się w trybie jednostronnym rozwiązać globalnych problemów ludzkości, takich jak ochrona środowiska czy zwalczanie chorób i epidemii. Bez zaangażowania się ONZ nie da się chronić praw człowieka i promować demokracji. Działania jednostronne będą pozbawione niezbędnej legitymacji

---

<sup>55</sup> Mimo że Stany Zjednoczone nie uznają jurysdykcji MTS, sprawa została rozpatrzona z uwagi na klauzulę sądową zawartą w konwencji o stosunkach konsularnych, przewidującą jurysdykcję MTS w sprawach dotyczących wykonywania i interpretacji tej konwencji.

<sup>56</sup> B. Scowcroft, *US „should be positive” towards UN reform proposals*, „Financial Times”, December 6, 2004; M. K. Albright, *Think Again: The United Nations*, „Foreign Policy” 2003 (September-October); W. Pfaff, *Global domination carries grave risks*, „International Herald Tribune”, April 12 2003.

i autorytetu. Nie jest też możliwe, jak wskazuje przykład Iraku czy Bliskiego Wschodu, jednostronne regulowanie konfliktów i budowa pokoju.

Analiza przedstawionych propozycji zmian w ONZ, pozwala na stwierdzenie, że wzięto w nich pod uwagę postulaty amerykańskie dotyczące systemu bezpieczeństwa i zwiększenia roli Rady Bezpieczeństwa, promocji praw człowieka i demokracji, usprawnienia działalności Organizacji. Jedynym obszarem, w którym tezy amerykańskie nie zostały przyjęte, jest szeroka interpretacja prawa do samoobrony i odrzucenie prawa do prewencyjnego i jednostronnego odwołania się do siły militarnej.

W dyskusjach dotyczących ONZ najważniejsza jest odpowiedź na pytanie, komu ma służyć Organizacja, w czyim interesie ma być zmieniona. Nie ulega wątpliwości, że reforma przyniesie zakładane rezultaty i stanie się fundamentem nowego ładu międzynarodowego, gdy uwzględni interesy Stanów Zjednoczonych, innych stałych członków Rady Bezpieczeństwa oraz całej społeczności międzynarodowej, wszystkich regionów i wszystkich państw, zarówno tych najbardziej, jak i najmniej rozwiniętych. Narody Zjednoczone muszą zatem stać się reprezentantem i gwarantem interesów całej ludzkości. Muszą zapewnić rozwój, bezpieczeństwo, demokrację i prawa człowieka. Człowiek i jego potrzeby muszą się znaleźć w centrum uwagi ONZ nie tylko w deklaracjach i programach, ale i w działaniach. Z pewnością nie jest to zadanie łatwe, ale możliwe do realizacji w XXI wieku.