Krakowskie Studia Międzynarodowe

KARTA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH 1945-2005

NUMER SPECJALNY

redakcja JAN STASZKÓW

numer 1 (II) Kraków 2005

II: 2005 nr 1

Krakowskie Studia Międzynarodowe

SPIS TREŚCI

5 **Jan Staszków:** Wprowadzenie

9 **Adam D. Rotfeld:** Nowy akt polityczny dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek: w poszukiwaniu nowych odpowiedzi

21 **Jan Czaja:** Świat ONZ – upadek czy nowe szanse?

31 **Władysław Czapliński:** Organizacje regionalne a użycie siły. Kilka uwag na tle rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych

47 **Maria M. Kenig-Witkowska:** Implementacja rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w świetle prawa Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia systemowe

61 **Wojciech Kowalski:** ONZ a reintegracja narodowego dziedzictwa kulturowego

73 **Piotr Ogonowski:** Działania ONZ na rzecz rozwoju

85 **Tadeusz Paleczny:** ONZ wobec procesów globalizacji

99 **Jan Staszków:** Polska 51. krajem sygnatariuszem Karty Narodów Zjednoczonych

111 **Janusz Symonides:** Organizacja Narodów Zjednoczonych w zmieniającym się świecie. Konieczność reformy i podjęcia nowych wyzwań

135 Noty o autorach

Krakowskie
Studia
Międzynarodowe
1 • 2015

Jan Staszków

WPROWADZENIE

60. rocznica podpisania Karty Narodów Zjednoczonych, dokumentu kreującego Organizację Narodów Zjednoczonych, daje asumpt do szerokiej dyskusji. Dyskusja ta dotyczy tak samego funkcjonowania Organizacji, jak i tekstu Karty Narodów Zjednoczonych. Krytyka Organizacji w wielu wypadkach nie jest słuszna, bowiem wymaga się od niej zachowań, do których nie ma kompetencji (nie jest ona superrządem ani superparlamentem świata) – jednak wiele krytycznych ocen działalności ONZ ma swe uzasadnienie.

Tekst Karty Narodów Zjednoczonych opracowany został w 1945 roku, podpis pod nim złożyło wówczas 51 państw. Dziś państw członkowskich ONZ jest 191. Układ sił w latach drugiej wojny światowej i zaraz po jej zakończeniu (tekst Karty podpisano w dniu 26 czerwca 1945 roku, 6 tygodni po podpisaniu przez Niemcy kapitulacji) jest diametralnie różny od obecnego. Państwa „nieprzyjacielskie" z okresu II wojny światowej stały się po 60 latach potęgami gospodarczymi i politycznymi z aspiracjami do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Historia zatoczyła ogromne koło. Ten stan rzeczy usprawiedliwia i krytyczną ocenę obecnej sytuacji i szeroką dyskusję wokół zmian, jakie winny się dokonać w samej Organizacji.

Rocznica podpisania Karty Narodów Zjednoczonych stała się dobrą okazją do zaproszenia grona specjalistów, przede wszystkim zajmujących się prawem międzynarodowym publicznym, w tym problematyką ONZ lub tematyką pokrewną do wyrażenia swego zdania w tej materii, co zaowocowało pracami składającymi się na numer specjalny Krakowskich Studiów Międzynarodowych. Wydanie tego numeru zbiegło się w czasie z konferencją naukową na ten temat oraz wystawą dokumentów związanych z podpisaniem przez Polskę Karty Narodów Zjednoczonych zorganizowanych przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Oba te wydarzenia zostały objęte honorowymi patronatami ministra

spraw zagranicznych RP Adama Daniela Rotfelda i Ośrodka Informacyjnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w Warszawie.

Tom otwiera artykuł Adama Daniela Rotfelda. Autor poszukuje odpowiedzi na dwa pytania: „jak umocnić Narody Zjednoczone jako wspólnotę wartości i zapewnić przestrzeganie tych wartości w praktyce przez państwa członkowskie" oraz „jak dostosować Narody Zjednoczone do jakościowo nowych wyzwań w sferze bezpieczeństwa... do stawienia czoła terroryzmowi międzynarodowemu i rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia". Po sześćdziesięciu latach stosowania Karty „...istnieje potrzeba zdefiniowania lub zredefiniowania [...] niektórych fundamentalnych dla prawa międzynarodowego zasad...", takich jak zasada suwerenności państw, zasada demokracji, zasada nieinterwencji, zasada samostanowienia czy w końcu prawo do samoobrony. Autor w swej pracy rekapituluje polskie propozycje i inicjatywy zmierzające do usprawnienia funkcjonowania Organizacji.

Jan Czaja krytycznie ocenia działalność Organizacji „bezsilnej w konfliktach międzynarodowych i sporach politycznych [...] niezdolnej, by bez zgody wielkich zmieniać świat..." Wszystko to powodowało, że rola Organizacji malała, a to prowadziło w wielu wypadkach do pomijania Organizacji w rozwiązywaniu konfliktów. „Centralna rola i znaczenie ONZ w stosunkach międzynarodowych zostało zakwestionowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone. Ten niegdysiejszy akuszer a przez wszystkie lata sponsor ONZ, „atakowany za własne pieniądze", zgorszony był nie tylko nieskutecznością Narodów Zjednoczonych, ale i skandalicznym rozrostem biurokracji". Autor analizuje i przedstawia możliwe w przyszłości rozwiązania funkcjonowania Organizacji, odpowiadając na oryginalnie postawione pytanie: koniec porządku westfalskiego czy ONZ-etowskiego?

Władysław Czapliński analizuje problematykę użycia siły w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności rolę, jaką w obecnej chwili mogą odegrać i odgrywają organizacje regionalne. Autor przedstawia przykłady angażowania się Organizacji regionalnych w rozwiązywanie konfliktów i partycypacji w tym zakresie ONZ. Przychyla się do wyznaczenia większej roli organizacjom regionalnym, które w swej działalności doprowadzą do „podważenia monopolu RB w zakresie użycia siły". Jednak takie rozwiązanie służyć będzie „efektywnemu zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego".

Na implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w prawie wspólnotowym skoncentrowała się Maria Magdalena Kenig-Witkowska. Autorka analizuje stan prawny obowiązujący państwa członkowskie wspólnot i na tym tle przedstawia problem obowiązywania rezolucji RB ONZ. W pracy swej sięga do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który zwracał uwagę „że Wspólnota w wykonywaniu swych funkcji musi szanować prawo międzynarodowe".

Problematykę mało znaną przedstawia Wojciech Kowalski w pracy „ONZ a reintegracja narodowego dziedzictwa kulturowego". Autor, specjalista z zakresu reintegracji dzieł sztuki, omawia próby uregulowania problemu globalnie, na forum ONZ, oraz regulacje w tym zakresie w ramach dwustronnych umów.

Piotr Ogonowski w artykule „Działania ONZ na rzecz rozwoju" podnosi problemy, z jakimi zmierzy się organizacja w trakcie 60. sesji regularnej. Dyskusja

nad osiągnięciem celów milenijnych w perspektywie do 2015 roku, dotyczyć będzie dziedzin „w których istnieje duże prawdopodobieństwo szybkiego osiągnięcia wymiernych rezultatów...", takich jak zniesienie opłat szkolnych, dostarczanie nawozów rolnikom w subsaharyjskiej Afryce, zapewnienie darmowego wyżywienia w szkołach, eliminacja opłat za podstawową opiekę zdrowotną w krajach rozwijających się.

Tadeusz Paleczny w artykule „Organizacja Narodów Zjednoczonych a procesy globalizacji" zaznajamia – w kontekście pojęcia globalizacji – z uniwersalizacją kulturową, unifikacją polityczną i standaryzacją ekonomiczną. Na tym tle przedstawia rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych w procesie integracji międzynarodowej, konkludując, że „przyczyniła się do wzrostu zakresu integracji międzynarodowej we wszystkich wymiarach". Po pierwsze dlatego, że ONZ i jej organy oraz organizacje wyspecjalizowane prowadzą globalną politykę ochrony dóbr kultury. Po drugie dlatego, że „...ONZ kształtuje najważniejsze mechanizmy unifikacji politycznej na świecie". I po trzecie w końcu, że ONZ „...jest uczestnikiem, jak i animatorem procesów międzynarodowej standaryzacji gospodarczej w wymiarze globalnym".

Jan Staszków przedstawia sytuację międzynarodową Rządu Polskiego w Londynie podczas II wojny światowej i jego starania zmierzające do zapewnienia sobie uczestnictwa w Konferencji w San Francisco. Wobec uznania przez Wielkie Mocarstwa Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej i utraty uznania międzynarodowego przez Rząd Polski w Londynie – ten pierwszy w imieniu Polski podpisuje tekst Karty Narodów Zjednoczonych, wprowadzając Polskę w poczet członków pierwotnych ONZ.

Rekapitulacja obecnych programów i kierunków reform ONZ jest przedmiotem pracy Janusza Symonidesa. Autor szczegółowo przedstawia propozycje zmian lub reformy organów ONZ, podnosi konieczność zwiększenia skuteczności systemu bezpieczeństwa zbiorowego, zwłaszcza „w kontekście walki z terroryzmem". Praca zawiera omówienie projektów powołania nowych organów ONZ i „rewitalizacji" istniejących organów głównych.

Artykuły zebrane w niniejszym tomie „Krakowskich Studiów Międzynarodowych" pióra wybitnych znawców tematu, jako owoc ich najnowszych badań, mogą stanowić podstawę nie tylko konstruktywnej dyskusji, ale i dalszych, twórczych poszukiwań.

II 2005 nr 1
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Adam Daniel Rotfeld

NOWY AKT POLITYCZNY DLA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH NA XXI WIEK: W POSZUKIWANIU NOWYCH ODPOWIEDZI[1]

Rozważania poświęcone przyszłości Narodów Zjednoczonych należy rozpocząć od próby odpowiedzi na dwa fundamentalne pytania.
Po pierwsze, jak umocnić Narody Zjednoczone jako wspólnotę wartości i zapewnić przestrzeganie tych wartości w praktyce przez państwa członkowskie?
Po drugie, jak dostosować Narody Zjednoczone do jakościowo nowych wyzwań w sferze bezpieczeństwa, a zwłaszcza do zjawiska państw słabych, upadających lub upadłych, do stawienia czoła terroryzmowi międzynarodowemu i rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia?

W poszukiwaniu nowych Narodów Zjednoczonych

U podstaw procesu zapoczątkowanego ponad 60 lat temu w Dumbarton Oaks i zwieńczonego wypracowaniem w San Francisco Karty Narodów Zjednoczonych legła krytyczna ocena Ligi Narodów. Państwa sprzymierzone i zjednoczone w czasie II wojny światowej przeciwko hitlerowskim Niemcom i Japonii uzgodniły nowy mechanizm podejmowania decyzji, którego celem było zapobieżenie sytuacjom, jakie w przeszłości były przyczyną instytucjonalnego paraliżu Ligi Narodów w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przyjęto założenie, że podstawową zasadą stosunków międzynarodowych jest uznanie zasady niestosowania siły, z wyłączeniem dwóch przypadków: działania państw w obronie własnej oraz działania zgodnie z decyzjami Rady Bezpieczeństwa.

[1] Test oparty jest na rozdziale wprowadzającym do tomu pt. *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. Proposals and Concepts.*, ed. by A. D. Rotfeld, Warsaw 2004, s. 13-28.

Doświadczenie sześćdziesięciu lat działalności ONZ w sposób zróżnicowany zapisało się w historii świata. System ONZ z jednej strony odegrał ważną rolę w łagodzeniu napięć między dwoma głównymi blokami i mocarstwami globalnymi posiadającymi broń jądrową, których rywalizacja stanowiła główne źródło niestabilności i zagrożeń, z drugiej strony – Narody Zjednoczone wykorzystywały swój prestiż polityczny i potencjał naukowo-techniczny do rozwiązywania problemów ubóstwa, zdrowia i oświaty. Trudno przecenić wkład ONZ w proces dekolonizacji. Nową normą porządkującą system międzynarodowy wewnątrz Narodów Zjednoczonych stała się ochrona praw człowieka.

Należy wszak pamiętać, że Organizacja Narodów Zjednoczonych ukształtowała się w erze przednuklearnej. Zrzucenie bomb jądrowych na Hiroszimę i Nagasaki określało nowy etap i nową sytuację: miejsce współpracy znanej z czasów wojny, zajęła konfrontacja ideologiczna i zbrojna. Świat został podzielony na dwa przeciwstawne bloki. W miejsce powszechnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, którego wyrazem była Karta NZ – wyłonił się system dwubiegunowy. System ten wywierał wielki wpływ na działalność Organizacji przez przeszło 45 lat. Był też jedną z przyczyn słabości ONZ, która nie była w stanie wykorzystać swojego potencjału i nie spełniła deklarowanych aspiracji. W swoim wystąpieniu podczas 58 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych Kofi Annan stwierdził, że „znaleźliśmy się na rozdrożu, w momencie nie mniej decydującym niż sam rok 1945, kiedy powstała ONZ [...]. Teraz musimy zdecydować, czy możliwe jest dalsze działanie na podstawie uzgodnionych wówczas zasad, czy potrzeba radykalnych zmian"[2].

Główne osiągnięcia

Dziś Narody Zjednoczone – niemal czterokrotnie liczniejsze niż w chwili powstawania – są organizacją o charakterze prawdziwie globalnym i uniwersalnym. Jest to źródło zarówno siły, jak i słabości systemu NZ. ONZ dostosowała się do rosnącej liczby krajów członkowskich; nowe wymiary zyskały problemy praw człowieka (zwłaszcza skupienie uwagi na ich wymiarze społecznym i ekonomicznym); ukształtowała się koncepcja bezpieczeństwa opisywanego jako niepodzielne i wszechstronne. Narody Zjednoczone zdefiniowały i propagują podstawowe zasady, procedury i mechanizmy dotyczące praw człowieka, kodeksu postępowania państw oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Wśród głównych osiągnięć należy wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (1948), dwa Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka (1966), tj. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Deklarację Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współpracy między Państwami (1970), Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (1998), czy wiele innych traktatów i konwencji.

[2] Przemówienie Sekretarza Generalnego do Zgromadzenia Ogólnego z 23 października 2003 r. jest dostępne pod adresem http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm.

Znaczenie tych osiągnięć osłabia jednak fakt, iż zaledwie blisko sto spośród 191 państw członkowskich spełnia kryteria stosowania reguł prawa, dobrego rządzenia (*good governance*), poszanowania praw człowieka i demokratycznego sprawowania władzy.

Główne niepokoje i wątpliwości

W ostatnich latach wzrasta ze strony organów i agend Narodów Zjednoczonych oraz państw członkowskich i organizacji pozarządowych oczekiwanie, że Organizacja przezwycięży rosnącą rozbieżność między podniosłymi deklaracjami i werbalnymi zobowiązaniami a rzeczywistymi działaniami i zapewni przestrzeganie przyjętych przez poszczególne kraje zobowiązań. Zaniepokojenie wyrażano w specjalnych raportach oraz innych dokumentach, które stawiały sobie za cel wywarcie wpływu na sposób pojmowania oraz rozwiązywania problemów i wyzwań w stosunkach międzypaństwowych na poziomie regionalnym i światowym. Warto dla ilustracji przypomnieć kilka dokumentów adresowanych do ONZ i powstałych po upadku systemu dwubiegunowego.

1. *Ku bardziej skutecznym Narodom Zjednoczonym* (*Towards a More Effective United Nations*, 1991). Jest to niezależne studium autorstwa Briana Urquharta i Erskine Childersa. Autorzy skoncentrowali swoją uwagę na umocnieniu roli Sekretarza Generalnego w wypełnianiu mandatu powierzonego mu przez kraje członkowskie. Zawarli też propozycje dotyczące:

- „usprawnienia wykonywania przez Sekretarza Generalnego olbrzymich nałożonych na niego zadań i obowiązków;
- umożliwienia mu pełnienia funkcji lidera oraz realizowania zadań szczególnych, które może wykonywać wyłącznie Sekretarz Generalny;
- zapewnienia lepszego, wielodyscyplinarnego ujmowania wyzwań, które wymagają wkładu dwóch lub więcej departamentów przez bardziej spójne zasady organizacyjne i wydajniejszą koordynację;
- ułatwienia i podniesienia skuteczności kompleksowych a często równoczesnych działań w terenie, których coraz bardziej świat domaga się od Narodów Zjednoczonych;
- lepszego wykorzystania zasobów ludzkich oraz stymulowania personelu przez położenie konsekwentnego nacisku na podnoszenie umiejętności i zwiększanie zaangażowania"[3].

2. *Program dla Pokoju* (1992). Jest to Raport Sekretarza Generalnego Boutrosa Boutrosa Ghali (A/47/277, 1992), który sformułował obszerne, czterostopniowe podejście do konfliktów międzynarodowych na tle zmieniającego się środowiska międzynarodowego: dyplomacja prewencyjna, tworzenie pokoju (*peace-making*),

[3] *Towards a More Effective United Nations*, sprawozdanie Briana Urquharta i Erskine Childersa, Uppsala 1992, s. 14. Por. także: T. Findlay, *Reform of the United Nations*, SIPRI Yearbook 1996, "Armaments, Disarmament and International Security", Oxford 1996, s. 117-132.

utrzymanie pokoju i post-konfliktowa odbudowa pokoju[4]. Zalecano w tym raporcie korzystanie w pełni z istniejących zasad i norm zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych, a zwłaszcza w jej rozdziałach VI i VII.

3. *Suplement do Programu dla Pokoju.* Jest to kolejny raport Sekretarza Generalnego opublikowany w 1995 (A/50/60, 1995)[5]. W dokumencie ponownie omówiono koncepcję czterostopniowego podejścia do rozwiązywania konfliktów; wymieniono też przykłady przeszkód i trudności, które stanęły na drodze realizacji *Programu dla Pokoju.*

4. *Raport Panelu Narodów Zjednoczonych ds. Operacji Pokojowych.* Dokument ten jest znany szerzej, jako „Brahimi Report"[6] (A/55/305, 2000). Raport uważany jest za ważny krok ku wzmocnieniu roli NZ w operacjach pokojowych. Dokument ten wskazał na trzy główne zadania NZ w tej sferze: zapobieganie konfliktom, utrzymanie pokoju oraz jego budowanie. Zawarto w nim również wskazówki dotyczące praktycznej realizacji potrzeby szybkiego rozmieszczenia sił wojskowych na terenach objętych konfliktem. Środkiem do realizacji tego celu mogą być siły pozostające w gotowości do szybkiego użycia (*stand-by*), czego dowodem jest Wielonarodowa Brygada Sił Szybkiego Reagowania Organizacji Narodów Zjednoczonych (SHIRBRIG).

5. Wiele różnych zespołów międzynarodowych poświęciło swoje wysiłki i uwagę wzmocnieniu i podniesieniu skuteczności Rady Bezpieczeństwa. Propozycje reformy Rady Bezpieczeństwa przedstawiono m. in. w następujących dokumentach:

- *Raport Niezależnej Grupy Roboczej dotyczący przyszłości Narodów Zjednoczonych: NZ w swoim drugim półwieczu*, przygotowany pod auspicjami Fundacji Forda, opublikowany w 1995 r.
- *Nasze Globalne Sąsiedztwo* (1995) – Raport Komisji do spraw Globalnego Zarządzania przygotowany pod przewodnictwem byłego premiera Szwecji, Ingvara Carlssona i byłego Sekretarza Generalnego Wspólnoty Brytyjskiej sir Shridatha Ramphala.
- *Zarządzanie globalizacją: sprawy i instytucje* (2002). Raport Światowego Instytutu Badań nad Rozwojem Gospodarczym (World Institute for Development Economics Research) Uniwersytetu Narodów Zjednoczonych.
- Raport Sekretarza Generalnego NZ (A/57/387): *Wzmocnienie NZ: Program przyszłych zmian*, opublikowany w 2002 roku.

Warto przy tym odnotować, że zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 3 grudnia 1993 r. (48/26) powołana została do życia Otwarta Grupa Robocza, której celem jest opracowanie sprawiedliwej reprezentacji i poszerzenia członkostwa Rady Bezpieczeństwa oraz inne sprawy związane z Radą Bezpieczeństwa.

Jakkolwiek doszło do znacznych zmian w *modus operandi* Rady Bezpieczeństwa – to wydaje się, że trudno jest osiągnąć istotne zmiany na poziomie politycznym.

---

[4] Sprawozdania znajdują się pod adresem: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

[5] Sprawozdania znajdują się pod adresem: http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement.

[6] Sprawozdanie dostępne pod adresem: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations.

Kanclerz Niemiec Gerhard Schröder w marcu 2004 r. wystąpił z propozycją przyznania Niemcom stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa. Postulat ten ponownie otworzył wcześniejszą debatę na temat składu Rady Bezpieczeństwa. Potrzebna jest odpowiedź na pytania: Jakie państwa miałyby obejmować stałe członkostwo w nowej Rady Bezpieczeństwa? Czy stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa powinno być tylko pięć wielkich mocarstw i Niemcy, czy również Japonia, Indie, RPA i Brazylia? Można zadać pytanie, czy nie nadszedł już czas, by w poczet stałych członków Rady Bezpieczeństwa NZ przyjąć Unię Europejską.

Nawet jeśli pozostawimy na boku kwestię politycznych decyzji dotyczących zmian w składzie Rady Bezpieczeństwa – to ich praktyczna realizacja również nie jest zadaniem łatwym.

6. *My, ludy – Rola Narodów Zjednoczonych w XXI wieku.* Jest to Raport Milenijny Sekretarza Generalnego ONZ (A/54/2000), który określił w zasadzie największe wyzwania współczesnego świata[7]. Wskazał na negatywny wpływ globalizacji, połączony ze złymi rządami w wielu regionach świata. Ich efektem jest powszechne ubóstwo, głód, niedożywienie i szerzące się choroby zakaźne. Raport Sekretarza Generalnego określa ten stan rzeczy jako „wyrzut wobec naszego wspólnego człowieczeństwa" i nawołuje do:

- działania na rzecz zmniejszenia o połowę do roku 2015 skrajnego ubóstwa („wolność od niedostatku");
- koncentracji wysiłków na takich priorytetowych obszarach, jak: osiągnięcie zrównoważonego wzrostu przez zapewnienie wszystkim ludziom w krajach rozwijających się możliwości korzystania z globalizacji; tworzenie możliwości rozwoju dla młodzieży przez powszechność szkolnictwa podstawowego; promocja zdrowia oraz walka z HIV/AIDS; zapewnienie informacji ludziom w krajach rozwijających się; demonstracja globalnej solidarności przez otwieranie rynków krajów bogatych dla produktów krajów ubogich[8].

Raport Milenijny wyrażał nowe podejście do bezpieczeństwa międzynarodowego – stopniowe przejście od koncepcji obrony terytorium do ochrony ludzi („wolność od strachu"). Zawarto w nim wiele rekomendacji dotyczących m.in.: promowania rozwoju ekonomicznego połączonego z prawami człowieka i prawami mniejszości jako formy prewencji; ochrony najsłabszych; zajęcia się problemem interwencji zbrojnych; wzmocnienia operacji pokojowych NZ; uczynienia z sankcji Rady Bezpieczeństwa NZ lepszego narzędzia wypełnienia decyzji Rady Bezpieczeństwa przez projektowanie i stosowanie sankcji ukierunkowanych; kontynuacji redukcji zbrojeń. Dokument ten zawiera też apel o ochronę i zachowanie zasobów naturalnych (*Sustaining Our Future*). Autorzy Raportu Milenijnego podkreślają wreszcie konieczność takiej reformy Rady Bezpieczeństwa, by organ ten stał się w przyszłości – bardziej niż to ma miejsce obecnie – reprezentatywny i skuteczny w działaniu.

---

[7] Raport Milenijny dostępny jest pod adresem: http://www.un.org/Millennium/declaration/ ares552e.pdf.

[8] Cele te zostały przypomniane w Deklaracji Milenijnej (A/RES/55/2) przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w 2000 roku.

7. *Odpowiedzialność za Ochronę* (2002). Jest to Raport Międzynarodowej Komisji do spraw Interwencji i Suwerenności Państwa (ICISS) przygotowany pod kierownictwem dwóch byłych ministrów spraw zagranicznych – Australii i Algierii – Garetha Evansa i Mohameda Sahnouna. Opracowany z inicjatywy i pod auspicjami rządu Kanady raport ten uznawany jest często – nie bez powodu – za ważny wkład do debaty o przyszłości systemu NZ. Raport jasno postulował, by społeczność międzynarodowa miała prawo do wykorzystywania swojej siły wbrew (lub z braku) woli rządu dla zapobiegania nadużyciom ze strony władzy skierowanym przeciwko ludności własnej lub innemu narodowi. Raport został pozytywnie oceniony przez Sekretarza Generalnego ONZ, polityków reprezentujących szereg krajów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Nie osiągnięto jednak konsensu w sprawie wskazówek praktycznych dotyczących interwencji humanitarnych. Przyjmując założenie, że istnieje prawo pozwalające społeczności międzynarodowej na interwencję – konieczna jest odpowiedź na pytania: kto, jak i kiedy może prawo to wykorzystywać oraz z czyjego upoważnienia.

Charakter nowych zagrożeń i wyzwań

W przeszłości źródłem poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego była agresywna polityka największych mocarstw państwowych, które angażowały się w wojny o terytoria i władzę. Ramy prawne systemu NZ przyczyniały się – poprzez różne traktaty i deklaracje – do tworzenia powszechnie akceptowanego kanonu zachowań państw we wzajemnych stosunkach.

W dzisiejszym świecie zdecydowana większość konfliktów to wojny wewnątrz państw, a nie między państwami. Bezpieczeństwo jest zagrożone nie nagłą i niespodziewaną napaścią zbrojną, ale konfliktami natury ekonomicznej, społecznej i politycznej[9]. Przed społecznością międzynarodową stoi więc nowy problem: jak należy reagować na sytuacje, w których państwa członkowskie Narodów Zjednoczonych nie chcą lub nie potrafią przestrzegać własnych zobowiązań podjętych zgodnie z Kartą NZ, Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i wieloma innymi traktatami i umowami.

Zmieniający się system międzynarodowy musi dostosować swoje mechanizmy, zasady i instrumenty do nowych warunków, wyzwań i potrzeb. W Raporcie Milenijnym Sekretarz Generalny Kofi Annan stwierdził, że społeczność międzynarodowa musi również zostać wyposażona w odpowiednie mechanizmy i narzędzia tak, by móc skutecznie radzić sobie z zagrożeniami pokoju i bezpieczeństwa. Karta NZ – wraz z konwencjami międzynarodowymi wynegocjowanymi w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci – stworzyła ramy i fundament dla współpracy międzynarodowej. Przez wiele lat ramy te dobrze służyły społeczności międzynarodowej. Zapewnienie skuteczności struktur międzynarodowego bezpieczeństwa wymaga dziś

[9] Według SIPRI Yearbook 2003, w 2002 r. na świecie trwało 21 poważniejszych konfliktów zbrojnych. Poza jednym (między Indiami i Pakistanem o Kaszmir), wszystkie były konfliktami wewnętrznymi. Do największej liczby konfliktów doszło w Azji (9) i Afryce (6).

dostosowania Karty NZ do potrzeb współczesności. Poszerzenia wymaga zwłaszcza zaplecze Rady Bezpieczeństwa – rozumiane jako polityczne wsparcie dla decyzji i działań Rady – postrzeganej jako szeroka reprezentacja całej społeczności międzynarodowej, a także nowej rzeczywistości geopolitycznej współczesnego świata[10].

Dostosowanie i wzmocnienie roli NZ to jednak nie tylko problem możliwości czy słabości instytucjonalnej. Innymi słowy, rozwiązania nie powinno się szukać przede wszystkim w dodawaniu nowych struktur, instytucji czy stanowisk, przeznaczaniu większej ilości funduszy czy powiększaniu liczby placówek i rozmieszczaniu nowych misji w terenie. Zasadniczym problemem jest niejasność i braku konsensusu dotyczącego pryncypiów leżących u podstaw wspólnego działania w ramach nowego środowiska międzynarodowego. Zasady te muszą być dostosowane do nowych zagrożeń, wyzwań i oczekiwań.

Stare i nowe reguły i zasady

Istnieje potrzeba zdefiniowania lub zredefiniowania pewnych podstawowych zasad i reguł rządzących stosunkami międzynarodowymi.

Zasada suwerenności państw. W przeszłości dla uznania suwerenności państwa, warunkiem koniecznym, ale też wystarczającym było właściwe zdefiniowanie terytorium i ludności oraz władzy skutecznie wykonywanej nad terytorium i ludnością. W istocie przedmiotem oceny nie była natura władzy: jej podstawy prawne i charakter. Zainteresowanie społeczności międzynarodowej rządami prawa, sposobami dobrego rządzenia oraz poszanowaniem praw człowieka traktowane było w przeszłości jako mieszanie się w sprawy wewnętrzne danego państwa. Obecnie mamy do czynienia z rosnącą akceptacją faktu, że implikacją zasady suwerenności jest odpowiedzialność władz przed własnymi obywatelami. Istnieje potrzeba wypracowania nowych regulacji w prawodawstwie państw dla ochrony praw narodów do samostanowienia. Oznacza to zarówno prawa poszczególnych obywateli, jak i uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu publicznym. To nie przypadek, że prawo do samostanowienia narodów zamieszczone zostało w formie identycznie brzmiących artykułów pierwszych w obu Paktach Praw Człowieka z 1966 roku. Tak więc na początku nowego wieku najważniejszym zadaniem jest promowanie demokratyzacji, zarówno między państwami jak i wewnątrz państw[11].

Zasada demokracji. W wystąpieniu otwierającym konferencję „Ku Wspólnocie Demokracji", która odbyła się w Warszawie w czerwcu 2000 r. z udziałem przeszło 100 ministrów spraw zagranicznych i innych wysokich rangą przedstawicieli społeczności międzynarodowej, ówczesny minister spraw zagranicznych Polski, Bronisław Geremek, postawił kluczowe pytanie: *Dlaczego demokracja?*[12] W od-

[10] Raport Milenijny...

[11] A. D. Rotfeld, *The Role of the International Community*, [w:] M. F. Plattner i A. Smolar (red.), *Globalisation, Power and Democracy*, Baltimore-London 2000, s. 83-96.

[12] Przemówienie Bronisława Geremka podczas konferencji „Ku Wspólnocie Demokracji" (*Towards a Community of Democracies*), Warszawa, 26-27 czerwca 2000, „Sprawy Międzynarodowe" 2000, nr 2, s. 11-19.

powiedzi na to pytanie przedstawił pięć niezmiernie ważnych powodów, uzasadniających centralne miejsce demokracji we współczesnym systemie międzynarodowym:

a) prawa człowieka,
b) pokój i bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne,
c) rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu jednostek i całych społeczeństw,
d) sprawiedliwość i solidarność,
e) partycypacja, odpowiedzialność i upodmiotowienie jednostek i grup społecznych, które tworząc społeczeństwo obywatelskie, mają zarazem wpływ na kształtowanie priorytetów polityki państwa.

Konferencja potwierdziła zaangażowanie uczestników na rzecz poszanowania prawa międzynarodowego, uznała uniwersalność wartości demokratycznych i położyła nacisk na wzajemne zależności między pokojem, rozwojem, prawami człowieka i demokracją. Podkreślenia wymaga, iż 19 reguł – określonych w Deklaracji Warszawskiej jako zasadnicze zasady i praktyki demokratyczne – tradycyjnie należały do wyłącznych i dyskrecjonalnych kompetencji rządów[13]. Przedstawiciele demokratycznych państw i „wyłaniających się – czy też nowych – demokracji" zgodzili się dotrzymać tych zasad w działaniach praktycznych oraz „wspomagać się wzajemnie w osiągnięciu celów, które dziś ustanowiliśmy"[14]. Zasada demokracji uzgodniona w Deklaracji Warszawskiej obejmuje organizowane regularnie wybory, wolne i równe dla wszystkich, otwarte dla wielu partii, w formie głosowania tajnego, poddane pod nadzór niezależnych władz wyborczych i wolne od oszustw oraz zastraszania. Demokracji nie można jednak ani utożsamiać z wolnymi wyborami, ani jej do nich sprowadzać. Rzecz w tym, że nawet w obecnych czasach, wielu dyktatorów cieszy się poparciem większości elektoratu.

Demokracja to system oparty na instytucjach, zasadach i normach prawnych. Wśród zobowiązań podejmowanych przez uczestników konferencji dwie zasady Deklaracji Warszawskiej mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Pierwsza dotyczy osób będących członkami mniejszości, które mają prawo do równej ochrony prawnej oraz wolności korzystania z własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się swoim językiem. Powszechnie uważa się, że gdyby zasady te respektowano w krajach bałkańskich, Afganistanie i innych krajach Azji, Bliskiego Wschodu i Afryki, a także na terenach byłego Związku Radzieckiego – zwłaszcza na Kaukazie i w Azji Środkowej – większości z najbardziej gwałtownych konfliktów zbrojnych dałoby się uniknąć. Drugim ważnym zobowiązaniem są praktyki dobrego rządzenia, mówiące, „że instytucje władzy będą przejrzyste, dostępne i w pełni odpowiedzialne przed obywatelami kraju i będą podejmować działania w celu zwalczania korupcji, która podważa demokrację. Legislatura będzie wybrana

[13] Deklaracja Warszawska. „Ku Wspólnocie Demokracji", 27 czerwca 2000, „Sprawy Międzynarodowe" 2000, nr 2, s. 63-68.
[14] *Ibidem*, s. 67.

zgodnie z prawem, przejrzysta i odpowiedzialna przed społeczeństwem. Cywilna, demokratyczna kontrola nad wojskiem zostanie ustanowiona i zachowana"[15].

Pojawienie się demokracji jako powszechnie akceptowanej formy rządów stanowi nową, fundamentalną zasadę, która organizuje stosunki międzynarodowe. Jak stwierdził Sekretarz Generalny Kofi Annan: „Kiedy Narody Zjednoczone będą rzeczywiście mogły nazywać się wspólnotą demokracji, będziemy mogli uznać, że wzniosłe idee Karty NZ dotyczące ochrony praw człowieka i promowania 'postępu społecznego w warunkach większej wolności' zostały znacznie przybliżone"[16].

Zasada nieinterwencji. W wykładzie wygłoszonym podczas uroczystości przyjmowania pokojowej Nagrody Nobla Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan stwierdził: „[...] nie można dłużej posługiwać się suwerennością państw jako tarczą kryjącą rażące naruszenia praw człowieka"[17]. Rzeczywiście – to, co stało się w Somalii, Rwandzie i Kosowie, stanowi ważną lekcję: społeczność międzynarodowa nie może tolerować sytuacji, w której państwo jest niechętne bądź niezdolne do zatrzymania lub zapobieżenia masowym naruszeniom praw człowieka. W takiej sytuacji bierność wspólnoty państw demokratycznych staje się aktem współuczestnictwa w przemocy i masowych morderstwach. Z tego względu pytanie nie brzmi już, czy społeczność międzynarodowa ma prawo do interwencji, ale – kiedy, w jakich warunkach i jakie są cele takiej interwencji. Humanitarne interwencje wpisują się w kategorię działań pozaprawnych (*non-legal*), tj. takich, które jakkolwiek są uzasadnione moralnie i nie są bezprawne, to jednak nie zostały jeszcze uregulowane prawnie. Podsumowując, „interwencję humanitarną" rozumie się jako działania oparte na środkach przymusu przeciwko państwu na rzecz ochrony ludzi w jego granicach zanim odniosą poważne cierpienia[18]. Starania podejmowane przez społeczność międzynarodową na rzecz promocji demokracji i zagwarantowania poszanowania praw człowieka nie mogą w tym przypadku być uznane za mieszanie się w sprawy wewnętrzne jakiegokolwiek państwa.

Zasadnicza odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju i stabilności spoczywa na władzach państwowych. Tylko i wyłącznie w przypadku, gdy państwo nie jest w stanie lub nie wyraża chęci wypełnienia swoich obowiązków, społeczność międzynarodowa powinna działać w jego zastępstwie. Społeczność międzynarodowa ma więc prawo i obowiązek działania i chronienia ludności pozbawionej podstawowych praw człowieka lub poddanej przemocy w konfliktach wewnętrznych. Złożone powiązania między ewoluującą zasadą suwerenności i zasadą nieinterwencji z jednej strony a wspieraniem i szacunkiem dla praw człowieka z drugiej, powinny znaleźć odzwierciedlenie i zostać zredefiniowane jako zasada międzynarodowej solidarności. W swoim przemówieniu Sekretarz Generalny Kofi Annan ostrzegał: „ludobójstwo zaczyna się od zabicia jednego człowieka – nie za to, co zrobił, ale za to, kim jest. Kampania „czystek etnicznych" zaczyna się, gdy jeden sąsiad obróci się przeciwko drugiemu. Ubóstwo zaczyna się, gdy nawet jed-

[15] *Ibidem*, s. 66.
[16] *Ibidem*, s. 29.
[17] Wykład dostępny pod adresem: http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html.
[18] G. Evans, M. Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, „Foreign Affairs", październik-grudzień 2002, s. 94.

nemu dziecku odmówi się fundamentalnego prawa do oświaty. To, co zaczyna się jako niepowodzenie, by podtrzymać godność jednego życia, zbyt często kończy się katastrofą całych narodów"[19]. Zasada solidarności powinna gwarantować godność pojedynczej jednostki ludzkiej. Podstawowe wolności obywatelskie, bezpieczeństwo, prawo do oświaty i odpowiednie warunki zdrowotne są podstawą światowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zasada samostanowienia. Istnieje także potrzeba określenia na nowo relacji między zasadą integralności państwa a prawem do samostanowienia. Zasady samostanowienia nie powinno się interpretować i postrzegać wyłącznie jako prawa do secesji lub do stworzenia niezależnego państwa. Pociąga ona za sobą również prawo do rozwijania tożsamości narodowej i budowania, konsolidowania i wzmacniania rządów prawa i pluralistycznego charakteru demokracji wewnątrz państw – w rozumieniu, że demokratyczne rządy są jedynym uznanym systemem władzy narodów.

Prawo do samoobrony. W myśl Karty Narodów Zjednoczonych państwo ma prawo posłużyć się siłą w wypadku napaści dla ochrony swojego terytorium i ludności. Jak zapisano w art. 51:

Żadne postanowienie niniejszej Karty nie narusza naturalnego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[20].

Zdolność do samoobrony można postrzegać jako kwintesencję suwerenności państwa. Biorąc pod uwagę istotę obecnych zagrożeń płynących z rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i światowego terroryzmu, społeczność międzynarodowa musi ponownie rozważyć podstawowe kryteria użycia siły w samoobronie, jak np. nieuchronność ataku czy brak innych dostępnych środków.

Konieczność zdefiniowania reguł postępowania

Praktyka dobrego rządzenia. Odpowiedzialność, wpisana w koncepcję suwerenności oznacza, że każdy rząd powinien zaangażować się w proces promowania poszanowania praw człowieka, rządów prawa i demokracji. Jak powiedział Kofi Annan podczas Konferencji Warszawskiej, poświęconej wspólnocie demokracji:

historia z pewnością pozwala stwierdzić, że demokratycznie rządzone państwa rzadko, jeśli w ogóle, prowadzą między sobą wojny. Ważniejsze jest jednak to, że w razie konfliktów wewnętrznych, rządy demokratyczne – poprzez ochronę mniejszości, zapewnienie pluralizmu politycznego i przestrzeganie prawa – potrafią rozładować napięcia metodami pokojowymi i uniknąć w ten sposób wojny domowej[21].

[19] http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html.
[20] Karta Narodów Zjednoczonych, rozdz. VII, art. 51.
[21] „Sprawy Międzynarodowe" 2000, nr 2, s. 32.

Zasada subsydiarności. Problemy bezpieczeństwa, w myśl art. 52 Karty NZ o układach regionalnych, powinny być rozwiązywane na jak najniższym poziomie – regionalnym lub subregionalnym.

W tym kontekście zachodzi też potrzeba ponownego rozważenia reguł związanych z użyciem siły. Karta NZ zakazuje stosowania siły między państwami; uznaje jednak, że użycie siły – przy spełnianiu ściśle określonych warunków – może być uzasadnione, użyteczne i czasem nieodzowne w przypadku zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zadaniem, które obecnie stoi przed Radą Bezpieczeństwa NZ, jest zatem zapewnienie, by odpowiedzialność za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa nadal była realizowana na podstawie rozwiązań prawnych NZ. Część analityków bezpieczeństwa uważa, że „nie ma potrzeby, by zmieniać system bezpieczeństwa zbiorowego z powodu nowych niebezpieczeństw"[22]. Kofi Annan ostrzega jednak, że – biorąc pod uwagę charakter nowych zagrożeń – państwa mogą dojść do wniosku, że „nie są zobowiązane czekać na zgodę Rady Bezpieczeństwa. Zamiast tego mogą rezerwować sobie prawo do działań jednostronnych lub w ramach koalicji *ad hoc*. Takie działania tworzyłyby precedensy, których skutkiem byłoby coraz częstsze bezprawne użycie siły – uzasadnione bądź nieuzasadnione"[23]. Może to doprowadzić do marginalizacji Narodów Zjednoczonych, przysporzyć nowych źródeł niestabilności i niebezpieczeństwa i w końcu doprowadzić do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa państw.

Postulaty na przyszłość

Narody Zjednoczone – jeśli mają nadal urzeczywistniać swój program jedynej, w pełni prawomocnej organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, jaka w chwili obecnej istnieje i zrzesza państwa całego świata – to na porządku dziennym staje potrzeba całościowego omówienia jej struktur, procesów i zasobów[24]. Jednak zmiany w funkcjonowaniu Narodów Zjednoczonych wymagają poświęcenia i zaangażowania członków na rzecz współpracy w budowie międzynarodowego pokoju, stabilności i bezpieczeństwa, a także odpowiednich warunków do osiągania dobrobytu obywateli wszystkich państw członkowskich ONZ.

Po otrzymaniu pokojowej Nagrody Nobla Sekretarz Generalny powiedział: „Wierzę, że w XXI wieku misję Narodów Zjednoczonych będzie określać nowa, pogłębiona świadomość, że jest uświęcone i godne każde życie ludzkie – bez względu na rasę czy religię. Będzie to od nas wymagać spojrzenia wybiegającego poza ramy państw oraz sięgającego pod powierzchnię narodów i wspólnot. Musimy skoncentrować się – jak nigdy dotąd – na poprawie indywidualnych warunków życia mężczyzn i kobiet, którzy nadają państwu czy narodowi jego bogactwo i cha-

[22] F. Williams, *United Nations: Experts argue against pre-emptive strike*, „Financial Times", 1 kwietnia 2004, s. 4.

[23] Wystąpienie Sekretarza Generalnego przed Zgromadzeniem Ogólnym z 23 września 2003, http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm.

[24] G. Evans, *Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St. Leonards 1993.

rakter. Musimy zaczynać od młodej Afganki, uznając, że uratowawszy jedno istnienie ludzkie, ratujemy ludzkość"[25]. Sekretarz Generalny wskazał trzy kluczowe priorytety dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek: wykorzenienie ubóstwa, zapobieganie konfliktom i promocja demokracji. W tym celu powołano Panel Wysokiego Szczebla do spraw Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany. W skład Panelu weszły znane osobistości. Powołanie do życia tego gremium korespondowało z polską inicjatywą przedstawioną przez ministra spraw zagranicznych RP, Włodzimierza Cimoszewicza. Podczas 57 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, minister Cimoszewicz stwierdził, że istnieje potrzeba uzgodnienia nowego dokumentu – Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek. Postulat, aby ten Nowy Akt Polityczny zawierał zasady i reguły postępowania oraz instytucje, procedury i instrumenty właściwe dla Organizacji Narodów Zjednoczonych w sytuacji wyzwań i zagrożeń nowego wieku. Akt można by postrzegać jako polityczną deklarację Narodów Zjednoczonych, która w przyszłości mogłaby zyskać rangę dokumentu prawnego – kodyfikacji w formie międzynarodowego traktatu.

Intencją polskiej inicjatywy nie jest rewizja Karty NZ. Jednak Polska wychodzi z założenia, że niekonwencjonalne sytuacje wymagają innowacyjnych i niekonwencjonalnych rozwiązań. Karta NZ ma charakter konstytucyjny, powinna zatem zostać uznana – a są ku temu dobre powody – za swoistą Biblię współczesnego prawa międzynarodowego i światowego ładu politycznego. Jednak nawet w Świętej Biblii, Dziesięć Przykazań Starego Testamentu współistnieje z Nowym Testamentem – kodeksem nowych reguł zachowania, spisanym 2000 lat temu przez Ewangelistów. Również świeżej daty doświadczenie europejskie, a mianowicie uzupełnienie Aktu Końcowego z Helsinek (1975) Kartą Paryską dla Nowej Europy (1990), może stanowić przykład czy też wzór dostosowywania starych struktur bezpieczeństwa do nowych zagrożeń, nowych wyzwań i nowych potrzeb. Koncepcja Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek może zostać uznana za pierwszy – a zarazem decydujący – krok na długiej drodze ku ukształtowaniu nowego kodeksu zachowania państw – bardziej adekwatnego i lepiej dostosowanego do nowych realiów. Celem Nowego Aktu Politycznego jest osiągnięcie skuteczniejszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach Narodów Zjednoczonych.

[25] http://www.nobel.se/peace/laureates/2001.

Krakowskie
Studia
Międzynarodowe
II · 2005 nr 1

Jan Czaja

ŚWIAT ONZ – UPADEK CZY NOWE SZANSE?

Sześćdziesiąt lat istnienia ONZ skłania do refleksji. Ta powstała na zgliszczach II wojny światowej pierwsza prawdziwie uniwersalna organizacja międzynarodowa nie poddaje się prostym ocenom. Jeśli współcześnie bywa, że zawodzi w rozwiązywaniu sporów i konfliktów, to jednak nadal jest ważnym regulatorem stosunków międzynarodowych i rolę tę spełniała nawet w okresie zimnej wojny, w najgorętszych czasach konfrontacji między ZSRR a USA oraz między Wschodem i Zachodem.

ONZ jest produktem amerykańskiego idealizmu, którym prezydent Roosevelt zdołał zarazić zarówno Stalina, jak i większość przywódców ówczesnego świata, obawiających się, że następna konfrontacja może być starciem z mocarstwem komunistycznym. Nie był to jednak, jak w erze Wilsonowskiej, po I wojnie światowej, czysty idealizm, lecz idealizm wzbogacony o znaczną domieszkę realizmu, bo w XX wieku, po doświadczeniach dwóch totalitaryzmów, dwóch światowych wojnach i w erze bomby atomowej, być idealistą było coraz trudniej. Elementy realizmu, o których mowa, to wspólna odpowiedzialność wielkich mocarstw za światowy pokój i bezpieczeństwo, wymóg jednomyślności w kwestiach użycia siły w konfliktach międzynarodowych, ale także i furtka dla zagrożonych państw – pozostawienie im prawa do samoobrony, zwłaszcza wobec byłych państw nieprzyjacielskich z II wojny światowej. Uzasadniony realną sytuacją był też nacisk sowieckiego przywódcy na Stany Zjednoczone, by siedzibą organizacji stał się Nowy Jork, co miało być gwarancją tego, że główny pomysłodawca Organizacji nie wycofa się z niej, jak to miało miejsce w przypadku Ligi Narodów. Nowa organizacja miała od początku swoje słabości, a nawet ułomności. Jedną z nich była wspomniana zasada jednomyślności wielkich mocarstw i prawo weta, co w praktyce powodowało, że ONZ w obliczu konfliktu, w który zaangażowane byłoby takie mocarstwo, pozostawała w praktyce bezradna. Inną słabością był nie zrealizowany art. 43 w rozdziale VII Karty NZ, przewidujący powołanie wojsk ONZ. Mimo tego mankamentu, spowodowanego głównie rozbieżnościami między ZSRR a USA,

musiała sobie ONZ radzić jako główny dysponent siły w stosunkach międzynarodowych. Raz lepiej, raz gorzej, niekiedy z naruszeniem Karty NZ (rezolucja „Uniting for peace"), a subsytutem były koalicje „chętnych i zdolnych", do których, choć w innym wymiarze, wraca teraz NATO.

Bezsilna w konfliktach międzynarodowych i sporach politycznych, w których po obu stronach zaangażowane były obydwa supermocarstwa, niezdolna, by bez zgody wielkich zmieniać świat, bardziej przydatna okazywała się ONZ jako płaszczyzna dialogu Północ – Południe, czy forum wypracowujące i koordynujące programy rozwojowe i pomocowe dla najuboższych obszarów Trzeciego Świata. Rola ta jednak malała tym bardziej, im bardziej Organizacja stawała się swoistą „maszynką do głosowania" krajów rozwijających się, gdy względy grupowe i polityczne brały górę nad konstruktywnym multilateralizmem. Nie uniknęło przy tym ONZ rozrostu biurokratycznego, rozdmuchania budżetu, a często po prostu marnotrawstwa środków, ku oburzeniu głównego płatnika – Stanów Zjednoczonych.

Niewątpliwie zasługą ONZ było przygotowanie i uchwalenie wielkich kodyfikacji prawa międzynarodowego. Prawo morza, prawo dyplomatyczne i konsularne, prawo traktatów, a także konwencja praw człowieka i inne, dotychczas oparte głównie na prawie zwyczajowym, otrzymały formę pozytywnego prawa międzynarodowego, wypracowanego przez przedstawicieli różnych kultur i tradycji prawnych, w zadziwiająco zgodny, jak na takie zróżnicowanie, sposób. Swą wartość zachowała również Karta NZ. Mimo upływu czasu i rozrastania się „martwych" obszarów (np. postanowienia dotyczące byłych państw nieprzyjacielskich, niektóre ustępy rozdziału VII), pozostaje ona nadal, po sześćdziesięciu latach od jej powstania, swoistym katechizmem prawa międzynarodowego, zwłaszcza w zakresie użycia siły w stosunkach międzynarodowych. I to niezależnie od tego, iż nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego, nowe instytucje i doktryny grożą jej relatywizacją i erozją. Nie można również abstrahować od wielu nowych tendencji w rozwoju stosunków międzynarodowych, zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym czy lokalnym. To też ma wpływ na ocenę skuteczności całej Organizacji.

W decydujący jednak sposób na ocenę tę wpływają akcje i działania mające na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a także interwencje, których celem jest ochrona praw człowieka, w tym zapobieżenie masowym morderstwom i aktom ludobójstwa. Interwencje w Somalii, na Haiti czy w Rwandzie pokazywały różną, lecz w sumie niewielką skuteczność ONZ, a potwierdziła to także ograniczona rola Organizacji w rozwiązywaniu konfliktu jugosłowiańskiego. Apogeum nieskuteczności osiągnęła chyba jednak ONZ w sprawie Iraku, kiedy to mimo ustawicznego łamania kolejnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (w sumie 17) przez reżim Saddama Husseina, zachowała zadziwiającą powściągliwość i cierpliwość. Obraz sytuacji był dodatkowo zaciemniany spekulacjami o nadużyciach popełnianych przez funkcjonariuszy ONZ w ramach programu „Ropa za żywność".

Wiele z czynionych ONZ zarzutów oznaczało swoiste wotum nieufności dla niej. Lawinowo zaczęły podnosić się głosy o konieczności reformy Organizacji,

ale świadomość trudności takiej operacji powodowała, że jej realizacja stała pod znakiem zapytania. To zaś prowadziło do lekceważenia i pomijania ONZ (np. akcja NATO w Kosowie), traktowania jej instrumentalnie przez wielkie mocarstwa.

Centralna rola i znaczenie ONZ w stosunkach międzynarodowych zostało zakwestionowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone. Ten niegdysiejszy akuszer, a przez wszystkie lata główny sponsor ONZ, atakowany „za własne pieniądze" na wszystkich forach Organizacji przez państwa Trzeciego Świata, zgorszony był nie tylko nieskutecznością Narodów Zjednoczonych, ale i skandalicznym rozrostem biurokracji ONZ-owskiej, marnotrawieniem środków i jałowością dyskusji. Do zmiany stanowiska Amerykanów, które ewoluowało już od wczesnych lat 90. XX wieku, przyczynił się niewątpliwie fakt pozostania jedynym supermocarstwem na arenie międzynarodowej, a także nowe tendencje w stosunkach międzynarodowych. Te ostatnie, wyrosłe na fali globalizacji po upadku komunizmu, obfitowały w nowe wyzwania i nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Skutkowało to zarówno jednostronnymi decyzjami Stanów Zjednoczonych, jak i skłonnością jedynego supermocarstwa do zastępowania ONZ i wchodzenia w jej rolę. Wyrażało się to odmową płacenia składek, tworzeniem własnych list krajów wspierających terroryzm i nakładaniem na nie sankcji gospodarczych i politycznych (USA żądały przy tym respektowania swoich posunięć przez kraje sojusznicze), odmową podpisania konwencji z Ottawy w sprawie zakazu stosowania min przeciwpiechotnych, odrzuceniem protokołu z Kioto w sprawie ograniczenie emisji gazów do atmosfery, a także odmową poddania własnych obywateli jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, który Amerykanie inicjowali i współtworzyli. Największym jednak wyzwaniem dla ONZ i opartego na Karcie NZ systemu prawa międzynarodowego było rozpoczęcie interwencji w Iraku bez zgody Rady Bezpieczeństwa. Ocenę tę można złagodzić, biorąc pod uwagę wspomniane już chroniczne nierespektowanie przez Irak rezolucji ONZ, argumentem, że użycie siły nastąpiło przy „niejasnych podstawach prawnych".

ONZ a nowe tendencje w rozwoju stosunków międzynarodowych

W czasach, gdy tworzono ONZ, bezsprzecznie głównymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i głównymi podmiotami prawa międzynarodowego były państwa. I dziś tak jest, ale rola i pozycja państw narodowych ewoluowała i znacznie osłabła, wzrosła natomiast rola tzw. podmiotów i aktorów niepaństwowych. Ich rola wciąż rośnie, zwłaszcza w gospodarce (przede wszystkim finanse), w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego (ugrupowania terrorystyczne), ale także w innych dziedzinach stosunków międzynarodowych. Wydarzenia 11 września 2001 roku pokazały, że aktor niepaństwowy (i niewojskowy) był w stanie zadać supermocarstwu straty porównywalne, a może większe, niż atak na Pearl Harbor.

Tendencja ta, tak silnie związana z globalizacją, na pewno nie zniknie i nic jej rozwoju nie zatrzyma, co najwyżej może ulec chwilowemu zahamowaniu, gdy

państwa jako nadal główni dysponenci siły, będą działać integrystycznie, ograniczając przejściowo swobody i mobilizując środki w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Zagęszczać się będzie przy tym środowisko międzynarodowe przez wielość różnych czynników, słabnąć będzie rola państw, w tym wielkich mocarstw.

Nie powinno to jednak osłabiać procesów instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej, a także współzależności państw, tyle tylko, że coraz częściej będzie to współzależność miedzy państwami i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Dominować nadal będą procesy deregulacji, ale ich efekt będzie wieloznaczny. Procesy te już mają miejsce i wiążą się z szerszym procesem globalizacji, który można określić jako przenoszenie zjawisk (społecznych, gospodarczych, kulturowych itp.) ponad granicami. Nie wdając się w wartościowanie globalizacji, należy widzieć zarówno jej dobre, jak i złe skutki, a także swoiste centra i bieguny, takie jak Ameryka, Unia Europejska, Chiny, Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia.

To zagęszczanie się środowiska międzynarodowego, wchodzenie przez jego uczestników w niezliczone akcje i interakcje, powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera aspekt behawioralny. Badanie, analizowanie, a przede wszystkim prognozowanie będzie się stawać jeszcze trudniejsze, mimo iż nigdy, nawet gdy państwa były niemal jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, nie było to łatwe. Nietrudno jednocześnie przewidzieć przed jakimi trudnościami stawać będzie ONZ i że rola tej Organizacji, o ile społeczność międzynarodowa nie podejmie rzeczywistej próby jej reformy i swoistego „aggiornamento" do współczesnego świata, będzie maleć. Oznaczać to będzie także dalsze osłabianie regulacyjnej roli ONZ.

Istotne zmiany nastąpią także w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Upadek komunizmu przyniósł osłabienie zagrożenia globalnym konfliktem nuklearnym, zniwelował możliwość agresji na wielką skalę. Pojawiły się jednak nowe zagrożenia i wyzwania. Wzrosła przede wszystkim liczba konfliktów lokalnych o różnym podłożu: ekonomicznym, kulturowym, religijnym. Nasiliły się tzw. cywilne, wielkie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Punktem zwrotnym były zamachy 11 września 2001 roku. Rozgrywający się na oczach całego świata amerykański dramat gruntownie zmienił percepcję światowego bezpieczeństwa i sposób widzenia zagrożeń. Za największe został uznany międzynarodowy terroryzm jako jedno z tzw. nowych zagrożeń: asymetrycznych, nieprzewidywalnych i trudnych do identyfikacji. Za równie niebezpieczne uznaje się rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, zwłaszcza możliwość jej pozyskania przez ugrupowania terrorystyczne lub państwa je wspierające, głównie państwa osi zła, w tym Irak, Iran i Koreę Północną.

Nowe podejście do bezpieczeństwa uwzględnia nie tylko płaszczyznę polityczno-wojskową, lecz także ekonomiczną, naukowo-techniczną, społeczną, kulturową, ideologiczną i religijną. Pozostaje to w ścisłym związku z bezpieczeństwem wewnętrznym, narodowym, i zewnętrznym – międzynarodowym. Kluczowa staje się kwestia na ile instytucje międzynarodowe, w tym przede wszystkim ONZ

jako system bezpieczeństwa powszechnego, oraz OBWE, a także NATO, mogą stawić czoła wyzwaniom i zagrożeniom początku XXI wieku. Były one przecież tworzone w innych warunkach i innej epoce, gdy dominowała konfrontacja ideologiczna, a instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego tworzono w oparciu o rywalizujące bloki polityczno-militarne państw.

Nowe zagrożenia z początku XXI wieku niewiele mają z tą rywalizacją wspólnego, część z nich, w tym te dzisiaj uznawane za najgroźniejsze, pochodzi od aktorów niepaństwowych, całą zaś infrastrukturę bezpieczeństwa międzynarodowego, począwszy od porządku i instytucji prawnomiędzynarodowych, przez środki mechanizmy i struktury bezpieczeństwa, tworzono na potrzeby państw. Było to widoczne w kontekście zamachów 11 września 2001 roku. W obliczu ataków terrorystycznych, w tych gorących dniach, a nawet godzinach, Rada Bezpieczeństwa ONZ musiała rozstrzygnąć tak istotne dla dalszych działań kwestie, jak tę, czy akt terrorystyczny stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i czy w związku z tym podjęta przeciwko terrorystom akcja ze strony Stanów Zjednoczonych i państw sojuszniczych mieści się w prawie do samoobrony zgodnie z art. 51 Karty NZ.

NATO miało inny problem. Uruchamiając art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, zawierający *casus foederi*, którym jest „zbrojna napaść na jedną lub więcej (stron) w Europie lub Ameryce Północnej", a która jest jednoznacznie rozumiana jako „akt z zewnątrz", musiało rozstrzygnąć czy istnieją dostateczne podstawy, by przyjąć, że ataki terrorystyczne 11 września nastąpiły z zewnątrz terytorium USA. Nie mniej ważne, wymagające rozstrzygnięć, problemy wiązały się z odpowiedzią na pytanie, jak traktować pojmanych terrorystów i talibów, w niczym nieprzypominających żołnierzy – jak jeńców wojennych, czy też jak przestępców.

Omawiane kwestie to przykłady problemów prawnych i faktów wiążących się z nowymi zagrożeniami, do których zwalczania potrzebne są nowe strategie, doktryny, nowe mechanizmy bezpieczeństwa międzynarodowego (i narodowego), a także zmiany w prawie międzynarodowym. W znacznym stopniu dotyczy to więc ONZ, lecz także Karty ONZ i konwencji międzynarodowych.

Na pozycję, skuteczność, a w konsekwencji na wizerunek i autorytet międzynarodowy ONZ wpływają także zmiany, jakie zachodzą w polityce międzynarodowej. Niektóre z nich są zresztą skutkiem słabości i nieskuteczności mechanizmów ONZ. To również dlatego Stany Zjednoczone czują się zmuszone do jednostronnych działań, a nawet – same czy przez NATO lub koalicje „chętnych" – wchodzą w rolę Organizacji. I stanowi to swoiste wyzwanie, zarówno dla ONZ, jak i dla całego porządku międzynarodowego. W tym kontekście należy patrzeć na przyczyny interwencji w Kosowie, Afganistanie i w Iraku.

Choć mamy uzasadnione podstawy, by twierdzić, że świat w 15 lat po obaleniu komunizmu jest generalnie bezpieczniejszy, to jednak istnieją w różnych jego regionach problemy i konflikty, które – nie rozwiązane – stają się wylęgarnią niepokojących zjawisk lub wykazują tendencje do przeradzania się w konflikty ponadregionalne, a nawet globalne. Większością z nich, na jakimś etapie, zajmowała się także ONZ, ale wpływ Organizacji na ich rozwiązanie okazał się znikomy.

Takim problemem w pierwszym rzędzie jest konflikt bliskowschodni. Z konfliktu izraelsko-palestyńskiego, stał się konfliktem arabsko-izraelskim, chronicznie tlącym się i podsycanym, by w jakiś czas potem wybuchnąć z nową siłą. Dawno już, na pokładach nienawiści kilku generacji, przekształcił się w konflikt szerszy, religijno-cywilizacyjny, postrzegany jako zderzenie Zachodu z islamem. Konflikt ten rodzi terroryzm.

Równie ważnym problemem jest proliferacja broni jądrowej w różnych regionach świata (Indie – Pakistan, Korea Północna, Iran, Izrael). Destabilizuje to nie tylko region, ale oddziaływuje na sytuację globalną. Skutki mogą być wielorakie, nie zawsze przewidywalne, takie jak np. decyzja o przekształceniu Japonii w potęgę militarną (także nuklearną), przyspieszenie osiągania pułapu mocarstwowości strategicznej przez Chiny. Na tym etapie rozwoju polityki międzynarodowej Chiny są, mimo doktryny tajwańskiej, czynnikiem stabilizacji. Dla rozwoju kraju, budowy integralnej gospodarki i dalszego niwelowania dystansu technologicznego potrzebują spokoju.

Dotąd rosnąca potęga Chin nie kierowała się przesadnie w stronę spraw wojskowych. Ale jeśli Rosja wróci na pozycję mocarstwa wykorzystującego argumenty militarne, a Japonia sprowokowana przez Koreę Północną i niewydolność mechanizmów międzynarodowych, w tym ONZ-owskich, zacznie szybko stawać się potęgą militarną (przy biernej akceptacji USA), to Chiny zaangażują się zdecydowanie w budowę własnego potencjału militarnego.

Również problemy gospodarcze, zwłaszcza dysproporcje rozwojowe i zadłużenie Trzeciego Świata, którymi tak często zajmowała się ONZ, będą powodować stałe komplikowanie się stosunków między Północą a Południem. Będą one przeradzały się w konflikty polityczne, kulturowe i religijne. Dodatkowo uwarunkowania strategiczne z regionów wydobycia ropy naftowej mogą przenosić się na całokształt stosunków politycznych i gospodarczych, w tym na bezpieczeństwo międzynarodowe. Potwierdzeniem jest kryzys iracki.

Poza jakimkolwiek wpływem ONZ, jak się wydaje, jest sytuacja w Rosji. To raczej Rosja może mieć wpływ na przyszłość i reformę ONZ. Rozwój sytuacji w Rosji jest niepokojący i niepokojąca jest, choć zróżnicowana, percepcja tej sytuacji w krajach Zachodu. Negowanie historii, pozorowana demokracja, krok wstecz w zakresie praw człowieka, dążenie do odbudowy imperium, a w stosunkach z Polską elementy sterowanej konfrontacji – to wszystko może stwarzać problemy wewnętrzne i międzynarodowe. Zachód (dawna „15" UE, mniej USA) udaje, że tego nie widzi, bo ważniejsze jest doraźne bezpieczeństwo międzynarodowe, a także energetyczne. Trzeci Świat nie wiąże z Rosją żadnych nadziei, świadomy, że potencjał gospodarczy Rosji jest znikomy.

Koniec porządku westfalskiego czy ONZ-owskiego?

Popularna jest w krajach anglosaskich teza, że zmiany dokonujące się w stosunkach międzynarodowych są zanegowaniem porządku westfalskiego, wprowadzonego traktatami kończącymi 30-letni okres wojen religijnych w Europie, zawartymi w 1648 roku. Mimo iż dotyczyły one stosunków religijnych (usankcjonowały za-

sadę *cuius regio eius religio*), na zachodzie Europy nieodmiennie kojarzą się z dwiema zasadami: suwerenności państw i nieinterwencji. Europa Środkowo-Wschodnia, nie znająca w takim stopniu koszmaru wojen religijnych i wzajemnych z tego powodu ingerencji, nie przywiązuje takiego znaczenia do traktatów westfalskich, a obie zasady raczej kojarzy z Kartą NZ i ONZ-owskim porządkiem międzynarodowym. Niektórzy analitycy mówią w związku z tym o końcu porządku westfalskiego, inni ONZ-owskiego. Niewątpliwie jedną z przyczyn nośności tego typu poglądów jest globalizacja utożsamiana z hegemonią Stanów Zjednoczonych, państwa, które ma z niej największe korzyści. Ponieważ jednak – jak już wspomniano – sensem globalizacji jest transgraniczne przenoszenie zjawisk, dotychczasowy porządek, dostosowany do państw narodowych i oparty na prawach międzynarodowych, przestaje wystarczać. Wiąże się to także ze wzrostem ilości pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych.

Być może największym wyzwaniem dla porządku międzynarodowego jest wyłonienie się w ostatniej dekadzie Stanów Zjednoczonych jako jedynego supermocarstwa (coraz częściej nazywanego hipermocarstwem). Stany Zjednoczone jakby nie mieszczą się w dotychczasowym porządku i chyba nie chcą się mieścić. Wydaje się, że tak jak w starożytności ówczesne supermocarstwo – Imperium Rzymskie miało na swój użytek *ius civile*, a dla reszty świata (barbarzyńców) *ius gentium*, tak dzisiejsze hipermocarstwo Stany Zjednoczone najchętniej wprowadziłoby własne reguły, niekiedy pokrywające się z obowiązującym prawem międzynarodowym (jeśli byłoby zgodne z interesem USA), niekiedy zaś nie. W wersji zdemokratyzowanej mogliby z niego korzystać także bliscy sojusznicy USA, np. zrzeszeni w NATO. Byłoby to swoiste prawo silnych i bogatych.

Niepokojącym przykładem takich tendencji jest stosunek Stanów Zjednoczonych do Międzynarodowego Trybunału Karnego i konwencji z Kioto, a w większym jeszcze stopniu okoliczności towarzyszące podjęciu decyzji o interwencji w Iraku. Być może najbardziej bulwersującą sprawą – obok Iraku – jest tzw. doktryna uderzenia wyprzedzającego, zwana także doktryną Busha (w niektórych wersjach nazywana też doktryną wojny prewencyjnej lub wyprzedzającej). Miałaby ona dawać Stanom Zjednoczonym prawo do wykonania uderzenia wyprzedzającego, gdyby według ocen Waszyngtonu miało to uniemożliwić atak na terytorium amerykańskie.

Nie negując celowości, a nawet konieczności takiego podejścia w zakresie zwalczania zagrożeń asymetrycznych, wśród wielu ocen i opinii, także w Stanach Zjednoczonych, podkreśla się jej sprzeczność z duchem i literą Karty NZ, jak również z tzw. zasadami norymberskimi oraz Kartą Trybunału Tokijskiego. Wśród argumentów, którymi Japonia usprawiedliwiała atak na Pearl Harbor, znalazły się i te odwołujące się do konieczności wykonania ataku prewencyjnego lub wyprzedzającego.

Kontrowersyjna jest nadal koncepcja interwencji humanitarnej bez zgody Rady Bezpieczeństwa, w myśl której państwa (jakaś część społeczności międzynarodowej) miałaby upoważnienie, a nawet obowiązek interweniować w wewnętrzne sprawy innego państwa, wbrew zasadzie suwerenności, gdy na terytorium tego państwa dochodzi do masowych naruszeń praw człowieka, w tym morderstw i ak-

tów ludobójstwa. W uniwersalizacji tej zasady niektórzy politolodzy, w tym takie autorytety jak Henry Kissinger (na łamach książki *Does America Need a Foreign Policy*, wydanej w 2001 roku), widzą zmierzch porządku westfalskiego, kojarzonego, powtórzmy, z wprowadzaniem dwóch żelaznych zasad prawa międzynarodowego: zasady suwerenności i nieinterwencji.

Niestety, szacunku do prawa międzynarodowego nie umacnia i sama ONZ. Kontekst Iraku jest tu znamienny, ale nie jedyny: trudna do zliczenia liczba nie wyegzekwowanych rezolucji, nieporadność i niekiedy wątpliwa skuteczność wojskowych misji ONZ (np.: Somalia), bulwersujące przypadki przewodniczenia komisjom ONZ – do Spraw Praw Człowieka przez Libię i Rozbrojenia przez Irak. Nawet jeśli formalnie dopuszczalne, faktycznie kompromitują one Organizację.

Reforma ONZ: czyli być albo nie być

Potrzebę reformy widzi sama ONZ, bowiem symptomy kryzysu, niekiedy w formie zawoalowanej, innym razem zaś jaskrawej i bulwersującej, docierają do różnych struktur Organizacji. Projekty reformy inicjowane i wspierane przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana, jak mówią złośliwi, z tym większą siłą, im szerzej rozchodzą się plotki o udziale jego syna w aferze korupcyjnej, idą w kilku kierunkach. Reforma, a raczej reformy, bo to proces długotrwały, kompleksowy, który ma być realizowany etapami (niektóre już na etapie wdrożenia), mają przede wszystkim na celu zmianę niekorzystnego wizerunku współczesnej ONZ. Dążyć się będzie w związku z tym do stworzenia z ONZ „organizacji przyjaznej każdemu człowiekowi".

Główne wytyczne reformy opracowano jeszcze w 1997 roku i miały one na celu:
– skupienie całej aktywności na priorytetowych zadaniach,
– alokację zasobów (także finansowych) odpowiednio do tych zadań,
– stworzenie Organizacji odpowiadającej potrzebom państw członkowskich,
– rozwijanie współpracy pomiędzy poszczególnymi członkami NZ.
Zadania priorytetowe zgrupowano w cztery podmiotowe działy: pokój i bezpieczeństwo, sprawy humanitarne, rozwój, sprawy ekonomiczne i społeczne. Kompleksowa reforma ONZ miała objąć reorganizację głównych organów: Rady Bezpieczeństwa, Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczej i Społecznej, Sekretariatu. Reformowane miały być instytucje i zagadnienia związane z operacjami pokojowymi, prawami człowieka, informacją publiczną, personelem i finansami.

Jeśli chodzi o niezwykle ważne dla wizerunku ONZ kwestie operacji pokojowych (a także operacje z użyciem siły, *peace enforcement*), to usprawnienia dotyczyć miały zwiększenia zdolności szybkiego reagowania oraz zwiększenia alokacji środków, co po 2000 roku udało się zrealizować, gdyż Zgromadzenie Ogólne NZ zaaprobowało zwiększenie o 50% liczby personelu w Departamencie Operacji Pokojowych oraz przyznało środki pieniężne na dofinansowanie baz logistycznych NZ i operacji pokojowych.

Niezwykle trudną sprawą jest reforma finansów ONZ. Nadal problemy sprawia zwiększenie ściągalności należnych i zaległych składek oraz oddłużenie ONZ. Wiele krajów uzależnia zaległe płatności od efektywności wprowadzanych zmian, w tym od większej gospodarności, ograniczania nadmiernej biurokracji, a także, o czym coraz głośniej w kuluarach siedziby ONZ, od wyjaśnienia afer korupcyjnych.

Największym jednak wyzwaniem dla ONZ pozostaje kwestia zmiany struktury Rady Bezpieczeństwa NZ. W przedstawionym pod koniec 2004 roku raporcie specjalnego zespołu ekspertów międzynarodowych, pod kierownictwem byłego doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Brenta Scowcrafta, znalazły się dwa warianty przebudowy struktury Rady. Oba przewidują zwiększenie liczby członków Rady z 15 do 24. W pierwszym przypadku liczba stałych członków Rady Bezpieczeństwa zwiększyłaby się z pięciu do jedenastu. Oprócz obecnych członków Rady (Chin, Francji, Rosji, USA i Wielkiej Brytanii) w jej skład weszliby przedstawiciele Europy i Ameryki (po jednym kraju) oraz Azji i Afryki (po dwa kraje). Grono niestałych członków Rady, wybieranych na dwa lata, powiększyłoby się o trzy kraje. Drugi wariant zakłada zachowanie niezmienionego składu stałych członków Rady Bezpieczeństwa i wprowadzenie dwóch grup członków niestałych. W pierwszej grupie znalazłoby się 8 krajów wybieranych na cztery lata, z możliwością reelekcji. Grono niestałych członków Rady, wybieranych, jak dotychczas, na dwa lata, zwiększyłoby się z 10 do 11 krajów. Żadna z przedstawionych propozycji nie wymienia konkretnych krajów jako kandydatów na nowe miejsca, choć tych nie brakuje. Chodzi głównie o takie kraje, jak Brazylia, Japonia, Indie, Niemcy, Indonezja, Nigeria, ale nie brak i innych kandydatów. Obie opcje, nazywane przez autorów modelem A i modelem B, przewidują reprezentację w nowej Radzie Bezpieczeństwa czterech regionów świata: Afryki, Azji i Pacyfiku, Europy i obu Ameryk. Warunkiem przeprowadzenia reformy ONZ jest zgoda minimum dwóch trzecich ze 191 członków Organizacji.

Wnioski

Wnioski z rozważań nad sytuacją ONZ nie są zbyt optymistyczne, choć niewątpliwie system NZ będzie trwał nadal. Głównym problemem, który jak cień kładzie się na nim, jest zwiększający się dystans między wymogami amerykańskiego supermocarstwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a wolą, gotowością i determinacją społeczności międzynarodowej do zmian. Gotowości, zwłaszcza do dostosowania się do tych wymogów, w gruncie rzeczy nie ma. Stany Zjednoczone ze swych wymogów nie zrezygnują, a nawet będą je zaostrzać, np. w zakresie dostosowania strategii i reżimu użycia siły wobec nowych zagrożeń. W żadnym przypadku Stany Zjednoczone nie uzależnią swego bezpieczeństwa narodowego i decyzji w tym zakresie, nawet jeśli zagrożenie będzie minimalne, od zgody gremiów ONZ-owskich. Wydarzenia 11 września 2001 roku oraz sprawa Iraku na to nie pozwolą.

Trudną sprawą będzie pogodzenie ambicji, w związku z historycznymi animozjami, kandydatów do funkcji stałych członków Rady Bezpieczeństwa, a polityką i motywacjami innych państw i mocarstw (np. Japonii i Chin). Zgoda na reformy dawać będzie Chinom, Rosji, a także Francji – być może Unii Europejskiej (o ile Traktat Konstytucyjny zostanie ratyfikowany) – szansę na rewaloryzację swej roli w nowym porządku. Rosnąć będzie świadomość krajów Trzeciego Świata, a to zaowocuje rozeznaniem tychże krajów, że bez ich zgody reformy ONZ nie będzie. Ta właśnie sprawa może być najtrudniejsza.

Generalnie nie należy być w omawianej tu sprawie optymistą. Społeczność międzynarodowa jest świadoma, że słabe i nie przystosowane do nowej rzeczywistości ONZ jest lepsze niż żadne. Z pewną dozą sarkazmu można by powiedzieć, iż skala zmian, akomodacji, swoistego *aggiornamento* musiałaby być tak wielka, że tylko wielkie wydarzenie, takie, jakim było zakończenie II wojny światowej (i wielki jej dramat), jest w stanie zmiany te wygenerować. Czeka więc nas zapewne reforma pełzająca, chroniąca przed dezintegracją organizacji, ale nie rozwiązująca głównych problemów.

Krakowskie
Studia
Międzynarodowe
II 2005 nr 1

Władysław Czapliński

ORGANIZACJE REGIONALNE A UŻYCIE SIŁY. KILKA UWAG NA TLE ROZDZIAŁU VIII KARTY NZ

Koniec zimnej wojny doprowadził do głębokich zmian w prawie międzynarodowym. Dotyczyły one również (a może przede wszystkim) zasad użycia siły w stosunkach międzynarodowych. W szczególności przemyślenia wymaga rola w tym zakresie regionalnych organizacji międzynarodowych. Problem ten jest dzisiaj jeszcze bardziej istotny wobec tendencji do decentralizacji użycia siły.

Zasada sformułowana w art. 2 (4) Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) jest jasna i jednoznaczna: państwa zobowiązują powstrzymać się od użycia siły we wzajemnych stosunkach, z wyjątkiem dwóch sytuacji: gdy użycie siły jest niezbędne do odparcia ataku zbrojnego (art. 51) oraz gdy Rada Bezpieczeństwa (RB) zaleciła albo przynajmniej zaakceptowała użycie siły na podstawie rozdziału VII KNZ. Pomijamy tu spór co do znaczenia przepisu, zgodnie z którym zakaz użycia siły obejmuje jedynie przypadki niezgodne z celami i zasadami KNZ, zwłaszcza przeciwko suwerenności i integralności terytorialnej państw, ponieważ z perspektywy naszych rozważań spór ten jest drugorzędny. Wspomniany przepis art. 2 (4) KNZ pozostawia monopol decyzyjny co do użycia siły w kompetencji wyłącznej RB. W Karcie znajdujemy jednak jeszcze jeden przepis dotyczący użycia siły: rozdział VIII daje pewne uprawnienia w tym zakresie organizacjom międzynarodowym. Dyskutowane przez nas aspekty zdecentralizowanego użycia siły w stosunkach międzynarodowych obejmują: definicję organizacji regionalnej, zakres działalności (wraz z kompetencjami do podejmowania pewnych działań), a także uprawnienia do działania w przypadku naruszenia prawa międzynarodowego określonego w rozdziale VII KNZ. Nasza analiza obejmować będzie wszystkie formy zagrożenia lub naruszenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, tak jak interpretuje je RB w okresie postzimnowojennym, a także interwencję humanitarną

(nie znajdujemy bowiem żadnego uzasadnienia, aby to zagadnienie potraktować inaczej). W tym kontekście co do zasady zgadzamy się z tezą, że zgoda na podejmowanie pewnych działań w ramach rozdziału VIII, tak uprzednia, jak i *a posteriori*, może być udzielona przez RB wyłącznie przy powołaniu się na rozdział VII, a w szczególności na art. 42 w połączeniu z art. 48[1].

Co to jest organizacja regionalna?

Organizacje regionalne są w zasadzie wynalazkiem powojennym, jakkolwiek pakty regionalne były dobrze znane na gruncie Paktu Ligi Narodów. Zostały one w rozdziale VIII KNZ jako ważne narzędzie zapewniające pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Okazały się nadzwyczaj skuteczne w Europie w erze zimnej wojny, jednocześnie dużo mniej skuteczne w innych częściach świata. Można by oczekiwać, że po likwidacji przeciwstawnych bloków politycznych i wojskowych i wraz ze wzrostem efektywności RB znaczenie organizacji regionalnych będzie się maleć. Niestety konflikty w latach 90. XX w. udowodniły, że istnieje pilna potrzeba wypracowania nowych metod zapobiegania konfliktom zbrojnym o niewielkim zasięgu terytorialnym, ale odznaczających się niezwykłym okrucieństwem i powodujących olbrzymie straty ludzkie. RB nie była zdolna przeciwstawić się nowym zagrożeniom, przynajmniej niektóre organizacje regionalne musiały interweniować. Naszym celem jest analiza i ocena najnowszych działań organizacji regionalnych na rzecz przywracania pokoju. Skoncentrujemy się na dwóch kwestiach: prawnych aspektach użycia siły przez organizacje regionalne oraz stosunkach pomiędzy tymi organizacjami i Radą Bezpieczeństwa. Oczywiście oba te zagadnienia są ze sobą ściśle powiązane.

KNZ nie zawiera definicji legalnej organizacji regionalnej, jakkolwiek pewne wymogi można wywnioskować z art. 52. Organizacja regionalna powinna działać w oparciu o statut i powinna mieć kompetencje do działania w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jej cele muszą pokrywać się z celami ONZ. Pełnione funkcje są zatem decydujące dla oceny charakteru organizacji. Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros Ghali w dokumencie „Program dla pokoju" z 17 lipca 1992 r.[2] przyjął podobnie, elastyczne podejście. Przypomnijmy w tym miejscu, że konferencja w San Francisco wyłączyła organizacje gospodarcze i kulturalne spod rozdziału VIII KNZ. Praktyka wskazuje jednak, że takie ugrupowania mogą również odegrać istotną rolę w procesach pokojowych, zaś ich skuteczność w tym zakresie zależy od rzeczywistej siły politycznej.

Zadania określone w statucie poszczególnych organizacji są decydujące dla oceny legalności podejmowanych przez nie działań. Jeżeli wynikają z nich kompetencje w zakresie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, te powinny mieć

[1] E. de Wet, *The Relationship between the Security Council and Regional Organizations during Enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter*, „Nordic Journal of International Law" 2002, Vol. 71, s. 14-15.

[2] B. Boutros Ghali, „Program dla pokoju" [dokument z 17 lipca 1992 r.] „International Legal Materials" 1992, Vol. 31, s. 953.

możliwość działania bez zgody RB. Nie jest tak zawsze w odniesieniu do innych organizacji. Mogą one oczywiście podejmować działanie w samoobronie zbiorowej, ale akcje w celu przywrócenia pokoju, w tym w szczególności akcje militarne, mogą wymagać specjalnego porozumienia z RB. Należy jednak podkreślić, że w kilku sytuacjach kwestia konstytucyjności działań militarnych nie była dyskutowana przez społeczność międzynarodową. Dotyczy to przykładowo: interwencji ECOWAS w Sierra Leone w 1997 r., Wspólnoty Niepodległych Państw w Tadżykistanie w sierpniu 1993 oraz w Abchazji (Gruzji) w 1994 r.[3]

Jeżeli popatrzymy na statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych, najważniejsze odniesienie do roli organizacji międzynarodowej podporządkowanej ONZ znajdujemy w art. 1 Karty Organizacji Państw Amerykańskich. Wśród innych wymienić należy: Wspólnotę Państw Niepodległych (w szczególności w związku z traktatem o zbiorowym bezpieczeństwie, podpisanym w Taszkiencie 15 maja 1992 r.), OBWE oraz Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Jeśli chodzi o OBWE, początkowo nie uważała się ona za organizację regionalną w rozumieniu rozdziału VIII, ale na szczycie w Helsinkach w 1992 r. przyjęła deklarację uznającą ją za takową, i potwierdziła to w roku 2000 w Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego. Została następnie zaakceptowana przez Zgromadzenie Ogólne NZ, które przyznało OBWE status obserwatora; również RB odwoływała się kilkakrotnie do OBWE w swych rezolucjach dotyczących kryzysu jugosłowiańskiego. ECOWAS została powołana w 1975 r. w celu wspierania integracji gospodarczej Afryki Zachodniej, ale traktat założycielski został uzupełniony w 1981 r. przez Protokół o Wzajemnej Pomocy w Obronie. Protokół ów przewidywał powołanie wspólnych sił obronnych oraz zobowiązywał państwa członkowskie nie tylko do zbiorowej samoobrony w przypadkach agresji zewnętrznej, ale również do interwencji w przypadku konfliktów wewnętrznych, także inspirowanych z zewnątrz. Naszym zdaniem również Unia Europejska na gruncie obecnego brzmienia art. 17 (2) TUE może być objęta działaniem rozdziału VIII; w rzeczy samej przeprowadziła już pierwsze misje pokojowe w Macedonii, Demokratycznej Republice Konga oraz w Bośni i Hercegowinie. Z drugiej strony, nie znajdujemy podobnych, wyraźnych odniesień w Karcie Organizacji Jedności Afrykańskiej, ale analiza prac przygotowawczych tej organizacji pozwala stwierdzić, iż była ona pomyślana jako regionalna. Stwierdzenie takie jest prawidłowe również w odniesieniu do Unii Afrykańskiej, jeżeli weźmiemy pod uwagę cele tej organizacji wymienione w preambule. Wreszcie Liga Państw Arabskich w swym dokumencie konstytucyjnym również nie odniosła się do pojęcia organizacji regionalnej, ale uczyniła to w kilku deklaracjach i uchwałach[4].

Tradycyjne podejście do pojęcia organizacji międzynarodowej sugeruje, że czym innym są sojusze obronne, które powinny też odgrywać inną rolę. Co do zasady, wypełniają one lukę wynikającą z nieefektywności RB[5]. Ale też organiza-

[3] Zob. Ch. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2004, s. 297-298.

[4] Por. I. Pogany, *The Arab League and Regional Peacekeeping*, „Netherlands International Law Review" 1987, s. 54 i nast.

[5] Tak np. K. Skubiszewski, *Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality*, [w:] M. Sørensen (red.), *Manual of Public International Law*, New York 1968, s. 769.

cje regionalne powinny odgrywać istotną rolę w systemie zbiorowego bezpieczeństwa ONZ. Trudności z zakwalifikowaniem konkretnej organizacji jako regionalnej pod tym względem najlepiej widać na przykładzie NATO, która traktuje siebie raczej jako sojusz obronny oparty na przepisie art. 51 KNZ niż jako organizację regionalną. Nie ma jednak żadnego powodu, by ONZ nie mogła przekształcić się w organizację regionalną, ponieważ nic w rozdziale VIII nie przeszkadza jej tak traktować. Dodajmy, że Sekretarz Generalny ONZ zaprosił zarówno NATO, jak i Unię Zachodnioeuropejską na spotkanie organizacji regionalnych poświęcone kryzysowi w byłej Jugosławii. Możemy również zbadać ewentualność zmodyfikowania statutu NATO poprzez późniejszą praktykę państw członkowskich. W związku z organizowanymi przy różnych okazjach spotkaniami szefów państw i rządów członków NATO stwierdzano, że organizacja ta jest gotowa do podjęcia różnych zadań i nowych zobowiązań na rzecz współczesnej wspólnoty międzynarodowej, jakkolwiek nie jest skłonna zrezygnować z podstawowego celu swego funkcjonowania: zapewnienia bezpieczeństwa swoim członkom[6]. Wymienione nowe zadania obejmowały: nadzorowanie embarga handlowego nałożonego przez RB na Jugosławię (1992-1996), kontrolowanie i egzekwowanie zakazu kontroli lotów nad Bośnią i Hercegowiną (od 1993 r.), wcielanie w życie decyzji dotyczących stref chronionych (nawet, jeśli w tym ostatnim przypadku postępowanie NATO okazało się nieskuteczne i prowadziło do tragedii) itp. Wszystkie działania na terytorium byłej Jugosławii, a zwłaszcza w Bośni i Hercegowinie, zostały wyraźnie zatwierdzone *ex anteriori* przez RB; przykładowo, rezolucja RB 816 wzywała państwa członkowskie działające indywidualnie albo w ramach regionalnych porozumień lub organizacji (*regional arrangements or organisations*) do wyegzekwowania zakazu lotów nad Bośnią, zaś rezolucja 836 zezwalała na użycie siły, łącznie z nalotami, w celu ochrony stref ochronnych.

Interesująca jest również kwestia, czy do funkcjonowania ugrupowania regionalnego w rozumieniu rozdziału VIII KNZ konieczne jest zawarcie formalnej umowy, będącej statutem organizacji międzynarodowej, czy też wystarczy nieformalne porozumienie[7]. W ten sposób zbliżamy się do pojęcia „koalicji dobrej woli" jako podmiotu egzekwującego przestrzeganie prawa międzynarodowego. Litera Karty nawiązuje również do porozumień nieformalnych: rosyjskie *sogłaszenie* koresponduje z tekstem angielskim i oznacza również instrument nieformalny, podczas gdy teksty francuski i hiszpański posługują się sformalizowanym *accors/accuerdos*[8]. Ważnymi argumentami na rzecz konieczności powołania formalnej organizacji międzynarodowej są: wymóg znacznej solidarności stron porozu-

[6] Zob. komunikaty opublikowane przez H. Kühne, *Friedenssicherung durch regionale Organisationen in Europa*, Frankfurt (M.) 1999, s. 188-189.

[7] Znaczącą karierę zrobiło pojęcie „koalicji dobrej woli", wymyślone zresztą przed II wojną w Zatoce Perskiej. Zob. na temat jego interpretacji N. Blokker, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by „Coalitions of the Able and Willings"*, „European Journal of International Law" [dalej: EJIL] 2000, Vol. 11, s. 541 i nast.

[8] W autorytatywnej publikacji M. Akehurst zwrócił uwagę, iż pojęcie *arrangement* użyte w KNZ jest jedynie niedoskonałą formułą na oznaczenie organu międzynarodowego, czyli jakiegoś podmiotu posiadającego strukturę instytucjonalną. Zob. M. Akehurst, *Enforcement Actions by Regional Organisations with Special Reference to the Organization of American States*, „British Yearbook of International Law" 1967, Vol. 42, s. 177.

mienia; rzeczywista zdolność do sprawnego działania (trudna niekiedy w przypadku ugrupowań nieformalnych) oraz konieczność kontroli ze strony społeczności międzynarodowej, aby zapobiegać nadużywaniu prawa. Wydaje się jednak, że na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego koalicje dobrej woli są tworem, którego nie można pominąć; z perspektywy art. 52-53 KNZ znaczenie i charakter działań podejmowanych przez instytucje nieformalne będą decydujące dla ich kwalifikacji na potrzeby rozdziału VIII, a tym samym dla oceny legalności ich funkcjonowania[9].

Akceptacja koalicji dobrej woli jako formy porozumienia regionalnego w rozumieniu KNZ jest sprawą niezwykle delikatną. Groźba nadużycia prawa przy podejmowaniu działań zbrojnych przez tego rodzaju porozumienia jest jeszcze poważniejsza niż w przypadku organizacji regionalnych *sensu stricto*. Stąd też każdy rodzaj interwencji powinien być wnikliwie obserwowany i nadzorowany przez społeczność międzynarodową. Wydaje się jednak, że nie można w jednakowy sposób traktować jednostronnej interwencji zbrojnej podejmowanej przez poszczególne państwa i interwencji podejmowanej przez ugrupowania koalicyjne. Ta pierwsza jest bowiem jednoznacznie zakazana przez prawo międzynarodowe, podczas gdy w odniesieniu do drugiej możliwa wydaje się akceptacja, pod pewnymi wszakże warunkami. Jakkolwiek organizacje regionalne niekiedy bywają zdominowane przez jedno państwo (z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku ECOWAS, pozostającą pod przemożnym wpływem Nigerii), to w przypadku koalicji dobrej woli taka dominacja i nierównoprawność partnerów jest regułą. Koalicja dobrej woli mogłaby być traktowana jak ugrupowanie regionalne tylko wtedy, gdy większość (w idealnej sytuacji: wszystkie) państw pochodziłaby z tego samego regionu geograficznego co państwo będące przedmiotem działania. Takie państwa mają bowiem zazwyczaj (choć nie we wszystkich wypadkach) znacznie lepszą wiedzę na temat lokalnych warunków i w zasadzie będą w mniejszym stopniu podejrzane o ukryte cele polityczne. Łatwiej będzie im zorganizować siły zbrojne niezbędne dla odpowiedniej operacji oraz sfinansować działania. Istotne znaczenie ma afiliacja polityczna zainteresowanych państw. Sugerujemy w tym kontekście konieczność rozróżnienia pomiędzy użyciem siły w samoobronie zbiorowej oraz interwencją humanitarną (czy też innymi ewentualnie dopuszczalnymi formami interwencji w konflikcie wewnętrznym, wojnie domowej itp.). Trudno wyobrazić sobie, by państwo prezentujące całkowicie odmienne stanowisko wobec podstawowych problemów współczesnego świata i prawa międzynarodowego mogło zostać zaakceptowane przez społeczność międzynarodową jako główny aktor interwencji w ramach koalicji dobrej woli. Użycie siły w takiej sytuacji byłoby oceniane raczej jako dążenie do poszerzenia strefy wpływów politycznych. Wreszcie istotnym kryterium powinno być stanowisko zainteresowanych państw wobec użycia siły w ogólności. Podlegać ocenie mogą np. sposób głosowania danego państwa w ramach organów politycznych ONZ, stanowisko do projektu odpowiedzialności międzynarodowej państw, opracowane-

[9] Ch. Gray, *op. cit.*, s. 289.

go przez KPM, oraz do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Dodajmy wszelako, iż stanowisko organów politycznych ONZ (w tym Rady Bezpieczeństwa) wobec działań zbrojnych podejmowanych przez nieformalne ugrupowania państw jest dalekie od klarowności.

Kiedy i w jakich okolicznościach organizacje regionalne mogą podejmować akcję zbrojną?

Kluczową kwestią dla oceny zasad użycia siły na szczeblu lokalnym jest określenie stosunków pomiędzy środkami przedsięwziętymi przez RB oraz przez organizacje regionalne. Na podstawie art. 53 (1) KNZ możemy wyróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, organizacje regionalne podejmują pewne działania akceptowane *a priori* przez RB, która takie działania może w każdej chwili przejąć. Po wtóre, inicjatywa podjęcia pewnego działania wychodzi od organizacji regionalnej, ale następczo jest akceptowana przez RB. Przepis art. 52 (3) wskazuje również, iż RB może udzielać zainteresowanej organizacji regionalnej wytycznych co do zakresu i rodzaju podejmowanych środków. Przepisy rozdziału VII KNZ w połączeniu z art. 24 wydają się wskazywać na prymat kompetencji Rady, jako że to na niej spoczywa podstawowa odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Co ciekawe jednak, znakomita większość doktryny uznaje pierwszeństwo środków podejmowanych przez organizacje regionalne[10]. Powinniśmy też w tym kontekście pokazać praktykę organizacji regionalnych, często pozostającą w konflikcie z kompetencjami RB. Uderzające jest przy tym to, że RB nigdy nie przedstawiła formalnego oświadczenia co do podziału kompetencji pomiędzy nią samą a organizacjami regionalnymi, lecz często włączała się w rozwiązywanie konfliktów, w które organizacje regionalne już wcześniej się włączyły (przykładowo taka sytuacja miała miejsce w 1958 r. w przypadku sporu pomiędzy ZRA a Libanem czy też w czasie konfliktu falklandzkiego w 1982 r. – w obu przypadkach RB podejmowała pewne działania równolegle do odpowiednio: Ligi Państw Arabskich i OPA).

Ważkim zagadnieniem w odniesieniu do środków egzekwowania prawa międzynarodowego (*law enforcement measures*) przedsiębranych przez organizacje międzynarodowe jest organ (podmiot) właściwy do podjęcia decyzji, moment, w którym owa decyzja powinna zostać podjęta, a także jaki zakres działań wchodzi w grę. W szczególności rozważenia wymaga, czy dana organizacja może działać wyłącznie na podstawie uprzedniej zgody RB, czy też możliwe jest również uzyskanie późniejszej aprobaty dla danego działania. Pamiętać przy tym należy, iż zadaniem Rady nie jest ocena legalności działania organizacji regionalnej, lecz jedynie to, czy dane działania są właściwe i wystarczające dla zapewnienia lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; w szczególności Rada nie może dokonywać oceny określonych działań z punktu widzenia odpowiedzialności międzynarodowej. Pomimo to ocena RB będzie miała niejednokrotnie istotne

[10] Por. przegląd doktryny u H. Kühne, *op. cit.*, s. 64-65.

znaczenie właśnie ze względu na ewentualną odpowiedzialność państw czy organizacji międzynarodowej. Jest oczywiste, iż z punktu widzenia czystości reguł gry w stosunkach międzynarodowych akceptacja uprzednia jest najbardziej pożądana; musimy jednak pamiętać, iż działania Rady mogą być uwarunkowane, a w skrajnych przypadkach sparaliżowane przez okoliczności polityczne. Rada zazwyczaj potrzebuje nieco czasu na podjęcie działania, podczas gdy sytuacja może wymagać jego natychmiastowego podjęcia. Możemy wówczas zaakceptować sytuację, w której organizacja regionalna przedsiębierze niezwłocznie konieczne środki, a następnie przedstawia je Radzie Bezpieczeństwa w celu zatwierdzenia.

We współczesnej praktyce międzynarodowej możemy wskazać tylko jedną sytuację, gdy to RB zatwierdziła działanie organizacji regionalnej przed jej rozpoczęciem. Interwencja NATO w Bośni i Hercegowinie w 1993 r. była oparta na szeregu rezolucji nakładających sankcje gospodarcze na Serbię-Czarnogórę. Wyżej przywołaliśmy już dwie spośród tych rezolucji, ale możemy wskazać również dalsze instrumenty prawne w tym kontekście. Zezwoleniem na działania militarne było powołanie IFOR, które nastąpiło na mocy rezolucji 1031 z 15 grudnia 1995 r. IFOR były podporządkowane dowództwu NATO, a ich zadanie polegało na wdrożeniu porozumień z Dayton. Rezolucja zezwalała na użycie środków militarnych przez rok, ale okres ten następnie przedłużano (np. na podstawie kolejnych rezolucji: 1099 z 12 grudnia 1996 r. o zastąpieniu IFOR przez SFOR; 1174 z 15 czerwca 1998 r.; 1247 z 18 czerwca 1999 r.). Specjalny system nadzorowania prowadzonych operacji polegał na obowiązku przedstawiania sprawozdań okresowych Radzie Bezpieczeństwa, a także na ustanowieniu szczególnych procedur gwarantujących wpływ ONZ na procesy podejmowania decyzji operacyjnych, co zresztą w konsekwencji doprowadziło do praktycznych trudności i do tragedii humanitarnych[11]. Ocena tej interwencji jest jednak utrudniona, ponieważ przynajmniej na początku operacji – zgodnie z własnym stanowiskiem – NATO nie mogła być traktowana jako organizacja regionalna w rozumieniu art. 53 (1) KNZ; odniesienia do rozdziału VIII Karty w poszczególnych rezolucjach mogły więc być uznane za mylące.

Przykładem uznania *a posteriori* legalności użycia siły przez organizację regionalną jest interwencja ECOWAS (przez specjalnie utworzoną Grupę Obserwatorów Wojskowych ECOMOG) w Liberii w lecie 1990 r.[12] Celem akcji ECOMOG było usunięcie nielegalnego rządu gen. Taylora. Rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte w kolejnych latach, zwłaszcza 788 z 19 listopada 1992 r. (*sic*!) oraz 866 z 22 września 1993 r., powołujące się na rozdział VIII, zawierały podziękowanie dla ECOWAS za jej wysiłki na rzecz przywrócenia pokoju, bezpieczeń-

[11] Kwestia dowodzenia jednostkami wojskowymi w ramach operacji militarnych czy to ONZ, czy to innych organizacji i ugrupowań międzynarodowych jest niezwykle drażliwa, w szczególności jeśli uczestniczą w nich siły zbrojne USA. Administracja USA nie jest skłonna poddawać swych sił zbrojnych obcemu dowództwu i stara się zachować komendę we własnych rękach. Zob. na ten temat zwłaszcza A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Oxford 2004, s. 83 i nast.

[12] Por. zwłaszcza G. Nolte, *Restoring Peace by Regional Action*, „Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Volkerrecht" 1993, Vol. 53, s. 635; M. Uzo Gasioukwu, *Intervention in Liberia and Sierra Leone: A New Dimension in Regional Security System*, „Polish Yearbook of International Law" 1999-2000, Vol. 24, s. 157.

stwa i stabilności w Liberii, a także wspierały działania militarne. Komentatorzy stwierdzają w tym kontekście, że statut ECOWAS nie zawierał żadnych przepisów, które uzasadniałyby interwencję. RB nie analizowała tej kwestii, ograniczając się do prostego zatwierdzenia operacji.

Akcja NATO w Kosowie jest przywoływana często w doktrynie jako przykład dorozumianej akceptacji operacji wojskowej polegającej na użyciu siły przez organizację regionalną[13]. Opinie na temat legalności działania NATO i charakteru akceptacji RB są podzielone. Interesujące, że zarówno akceptujący, jak i potępiający interwencję NATO powołują się na tę samą rezolucję, 1244 z 10 czerwca 1999 r. Jest jednak jeszcze inny argument przeciwko negatywnej ocenie wspomnianej rezolucji. Rosja, jakkolwiek krytykowała bombardowanie wojsk jugosłowiańskich, to ostatecznie głosowała za jej przyjęciem; z kolei projekt rezolucji wzywającej do natychmiastowego zaprzestania interwencji przedstawiony przez Rosję i Chiny został zawetowany przez dwóch stałych członków Rady (za projektem głosowały dwa państwa sponsorujące rezolucję oraz Namibia). Stała, konsekwentna opozycja Rosji i Chin przeciwko działaniom militarnym NATO w Jugosławii, połączona ze sprzeciwem USA i Wielkiej Brytanii przeciwko uchwałom Rady potępiającym interwencję, nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, iż Rada zaakceptowała działania, o których mowa. Pokazuje to również trudności praktyczne związane ze stosowaniem prawa międzynarodowego w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających interwencji humanitarnej.

Z drugiej strony możemy wskazać sytuacje, gdy stanowisko Rady Bezpieczeństwa było mniej wyraźne, nawet jeśli w określonych regionach utworzono następnie siły pokojowe ONZ. Po wybuchu wojny domowej w Tadżykistanie zorganizowano interwencję specjalnych sił zbrojnych WNP. Oddziały wojskowe zostały utworzone na podstawie deklaracji szczytu pięciu sąsiednich państw w sierpniu 1993 r., potwierdzonej przez porozumienie moskiewskie z sierpnia 1993. Oba dokumenty odwoływały się do rozdziału VIII KNZ, używając pojęcia „organizacji regionalnej". Ponieważ Tadżykistan był stroną tych porozumień, interwencja miała miejsce za zgodą rządu zainteresowanego państwa. Dopiero po zawieszeniu broni we wrześniu 1994 r. ONZ zadecydowała o utworzeniu UNMOT jako tymczasowej misji monitorującej i świadczącej dobre usługi. Rezolucja 968 (1993) nie odwoływała się do rozdziału VIII ani też nie wskazywała jakichś szczególnych sukcesów misji WNP, witając jedynie z zadowoleniem gotowość tej ostatniej do wcielenia

[13] Interwencja w Kosowie spotkała się ze spornymi opiniami doktryny. Por. m.in. Th. Franck, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002, s. 163 i nast.; Ch. Gray, *op. cit.*, s. 267 i nast.; B. Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, EJIL 1999, Vol. 10, s. 1; L. Sicilianos, *L'autorisation par le Conseil de securité de recourir à la force – une tentative d'évaluation*, „Revue Générale de Droit International Public" 2002, Vol. 106, s. 5 i nast.; A. Cassese, *"Ex iniuria ius oritur": Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, EJIL 1999, Vol. 10, s. 23; A. Pellet, *La guerre du Kosovo – le fait rattrapé par le droit international*, „Forum du Droit International" 1990, Vol. 1, s. 1; Ch. Chinkin, *Kosovo: a "Good" or "Bad" War?*, „The American Journal of International Law" [dalej AJIL] 1999, Vol. 93, s. 841; Ch. Greenwood, *International Law and the NATO Intervention in Kosovo*, „International and Comparative Law Quarterly" 2000, Vol. 59, s. 926; E. de Wet, *op. cit.*, s. 1; M. Bothe, *Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht*, „Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht" 2000, Vol. 10, s. 82 i inni.

w życie zawieszenia broni. Rezolucje ustanawiające UNOMIG (misję w Abchazji[14]) były jeszcze ostrożniejsze i w ogóle nie powoływały się na rozdział VIII. Pierwsza pozytywna ocena sił interwencyjnych rozlokowanych w Gruzji przyszła dopiero z rezolucjami 1150 i 1225, podkreślającymi wysiłki wojsk WNP i ich współpracę z UNOMIG. Wreszcie wspomnieć należy o podobnych problemach w związku z interwencją ECOWAS w Sierra Leone po zamachu stanu w maju 1997 r.

Wydaje się wskazane omówienie kryteriów decyzji organizacji regionalnych dotyczących działań (w tym także działań zbrojnych), w szczególności działań nie zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa. Nie ma powodu, by w tym kontekście nie powołać się na kryteria decyzji w praktyce RB. Podejmuje ona decyzje dotyczące ewentualnych sankcji gospodarczych i finansowych, lecz także środków wojskowych, opierając się na legalizmie i legitymizacji. Pierwsze kryterium jest klarowne i zostało omówione powyżej. Co do drugiego, należy zawsze bezwzględnie przestrzegać zasad wypracowanych na potrzeby interwencji humanitarnej: powagi zagrożenia, właściwego celu, ostatecznego charakteru działania (*last resort*), proporcjonalności środków oraz oceny konsekwencji działania. Powaga zagrożenia powinna być interpretowana jako rzeczywisty lub bezpośrednio zagrażający państwu atak. Właściwy cel działania oznacza, że użycie siły nie może być traktowane jako z góry zaplanowana wojna, rozpętana pod pretekstem samoobrony; należy przeanalizować polityczne stosunki między zainteresowanymi państwami oraz międzynarodowe polityczne i ekonomiczne konsekwencje podejmowanych działań. Kryterium ostatecznego charakteru podejmowanych środków militarnych jest zbliżone w swojej istocie do kryterium powagi zagrożenia i powinno być rozważane w tym samym duchu. Wreszcie proporcjonalność oznacza, że użycie siły możliwe jest wyłącznie w celu wyeliminowania zagrożenia spowodowanego atakiem zbrojnym lub aktem agresji. Samoobrona indywidualna może być jedynie środkiem do odparcia ataku zbrojnego, i to tylko do momentu, gdy Rada Bezpieczeństwa albo właściwa organizacja regionalna nie podejmie odpowiednich kroków, by zlikwidować zagrożenie. Wreszcie konsekwencje podjętego działania muszą być oceniane zarówno w kontekście militarnym, jak i politycznym. Środki wojskowe powinny być w miarę możności konsultowane na forum międzynarodowym, przy ewentualnym powołaniu się na art. 106 KNZ. Ponieważ konsekwencje polityczne w przyszłości mogą być trudne do oceny, należy zachować w każdym przypadku maksimum staranności przy analizie.

Zgodnie z art. 54 KNZ organizacje regionalne prowadzące misje pokojowe w imieniu i z ramienia RB powinny informować Radę o wszelkich działaniach podejmowanych w ramach rozdziału VIII. Autorzy są jednomyślni, że obowiązek ów nie obejmuje samoobrony zbiorowej, która poddana jest szczególnym rygorom wynikającym z art. 51. Sugerowano również, iż obowiązek sprawozdawczości dotyczy nie tylko obecnych, ale także środków planowanych; powinny nim również zostać objęte działania zmierzające do pokojowego rozstrzygania sporów,

[14] Poczynając od 849 (1993), następnie 858, 881, 892, 934, 937; por. Ch. Gray, *op. cit.*, s. 310 i nast.

gdyż to może posłużyć Radzie Bezpieczeństwa do stałego nadzorowania skuteczności działania organizacji regionalnych. W rzeczy samej zauważono, iż przynajmniej niektóre organizacje regionalne, w tym OPA, ECOWAS, OBWE, NATO (w odniesieniu do operacji militarnych w Bośni i Hercegowinie) oraz UE (w odniesieniu do wydarzeń w Jugosławii), przestrzegały obowiązku sprawozdawczości.

Jakie środki mogą przedsięwziąć organizacje międzynarodowe?

Ważkim problemem jest określenie środków będących do dyspozycji organizacji regionalnych. Organizacje te powinny przede wszystkim stosować metody pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, przewidziane w ich traktatach konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak, że mogą stosować wyłącznie takie środki. Moglibyśmy w tym miejscu odwołać się przykładowo do konstrukcji kompetencji dorozumianych, które pozwalają organizacjom międzynarodowym na rozszerzenie kompetencji w porównaniu z przewidzianymi w ich statutach. Doktryna ta nie może usprawiedliwić użycia siły przez organizację międzynarodową. Zastosowanie środków odwetowych (przymusowych) o charakterze militarnym stanowi tak znaczące ograniczenie suwerenności państwa będącego celem działania, że kompetencja do ich zastosowania nie może być domniemywana. Jest jednak oczywiste, że dana organizacja powinna być wyposażona w możliwie szeroki zakres uprawnień, który pozwoliłby jej na skuteczne realizowanie celów. W każdym razie dopuszczalne są: tworzenie misji mających na celu ustalenie okoliczności zdarzeń (*fact finding*) oraz dyplomacja prewencyjna. Wynika to jednoznacznie z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 49/57 z 9 grudnia 1994 r. dotyczącej w szczególności zadań organizacji regionalnych.

Zgodnie z poglądem dominującym w doktrynie organizacja regionalna ma swobodę działania, jeżeli poszczególne formy działalności są określone w jej statucie. Pojęcie „stosowane środki" (*enforcement measures*) powinno być przy tym interpretowane ekstensywnie w świetle Karty NZ. Ponieważ kompetencja organizacji regionalnych do podejmowania działań zbrojnych jest uzależniona od ich akceptacji przez Radę Bezpieczeństwa, powstaje problem, kto może wystąpić z inicjatywą podjęcia takich działań. W zasadzie należałoby uznać, że propozycja powinna wyjść od samej organizacji, a RB albo ją zaakceptuje, albo odrzuci. Wśród autorów nie ma zgody co do tego, jakie są wymogi odnośnie do charakteru działania Rady: czy akceptacja powinna być wyraźna, czy też wystarcza milcząca akceptacja (*acquiescence*) lub brak protestu. Odpowiedź będzie zależała – jak zwykle – od rodzaju środków, które mają być podjęte. Odmowa akceptacji działania przez organizację regionalną bez zgody Rady Bezpieczeństwa byłaby oczywiście nierealistyczna, jakkolwiek zakres możliwych działań nie jest jednoznacznie określony. Można również postawić pytanie, czy zgoda Rady powinna być udzielana każdorazowo w przypadku poszczególnych operacji wojskowych czy też wystarcza jakaś forma ogólnej, hipotetycznej akceptacji. Można by taką hipotetyczną organizację regionalną, uprawnioną do podejmowania zadań w dziedzinie utrzymania pokoju

i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz stabilności w danym regionie geograficznym sobie pomyśleć.

Można więc też zgodzić się z opinią, iż wystarczy akceptacja dorozumiana odpowiednich środków przez Radę Bezpieczeństwa, jeżeli nie wzbudzają one żadnych wątpliwości[15]. Trudność powstaje, gdy powodem milczenia RB jest to, że dana sprawa w ogóle nie została wniesiona na jej forum, ponieważ w trakcie nieformalnych konsultacji okazało się, iż nie uzyska jednomyślnej opinii stałych członków Rady. I w tym przypadku możliwa jest podwójna konkluzja. Po pierwsze, można uznać, że działanie organizacji regionalnej powinno zostać wstrzymane, ponieważ brak jest jednoznacznej i jasnej zgody ze strony Rady. Na gruncie KNZ istnieją procedury oraz praktyki, które można w takiej sytuacji uruchomić, np. przekazanie sprawy do decyzji Zgromadzenia Ogólnego zgodnie z procedurą rezolucji „Uniting for Peace", albo też odwołanie się do tzw. procedury 1503 (jeżeli dochodzi do masowych i właściwie udokumentowanych naruszeń podstawowych praw człowieka). Po drugie, można również odwołać się do sentencji arbitrażowej z 1978 r., dotyczącej „francusko-amerykańskiej umowy o transporcie lotniczym z 1946 r." Jeżeli interpretuje się ją *per analogiam*, w przypadku braku działania RB i innych organów odpowiedzialnych za zachowanie i przestrzeganie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, państwa mogą same oceniać swoją sytuację międzynarodowoprawną i mają swobodę podejmowania takich działań zgodnych z ich zobowiązaniami międzynarodowymi, które pozwolą na przestrzeganie prawa międzynarodowego. Nie ma powodu, aby nie uznać podobnych uprawnień regionalnej organizacji międzynarodowej, jeżeli podejmowane przez nią działania mieszczą się w zakresie jej statutowych kompetencji. Nawet w jeszcze większym stopniu dotyczy to porozumień nieformalnych, w których problem zgodności działań ze statutem w ogóle nie powstaje, zaś zakres podejmowanych środków egzekwujących przestrzeganie prawa jest określany *ad hoc*. Tym samym organizacje regionalne mogą podejmować decyzje niezbędne dla stosowania prawa międzynarodowego, pod warunkiem że nadal istnieje zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a kwalifikacja prawna odpowiedniej sytuacji jest oparta na poprzedniej ocenie RB takich samych lub podobnych sytuacji. Do identycznych wniosków można dojść na podstawie analizy Projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw (w wersji z 2001 r.). Stanowią one, że wszystkie państwa są uprawnione do podejmowania indywidualnych środków przymusu (*countermeasures*) w razie naruszenia norm bezwzględnie obowiązujących prawa międzynarodowego; w naszym przekonaniu taka możliwość jest kluczowa, jeżeli chcemy potraktować poważnie zobowiązania *erga omnes*. Poszkodowane w przypadku naruszeń *iuris cogentis* są wszystkie państwa, powinny zatem dysponować instrumentami prawnymi, by wyegzekwować swoje uprawnienia. Nie ma żadnego powodu, by twierdzić, iż nie mogą tego uczynić zbiorowo.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że RB, upoważniając do działania organizacje lub porozumienia regionalne, zachowuje nad tymi działaniami kontrolę.

[15] U. Villani, *The Security Council's authorization of enforcement action by regional organization*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law" 2002, no. 6, s. 535-557.

W takiej sytuacji akcja na gruncie rozdziału VIII powinna być kwalifikowana jako zastąpienie Rady w wykonywaniu jej zadań i kompetencji wynikających z rozdziału VII. Zakres podejmowanych działań jest ściśle uzależniony od przyznanego mandatu, przynajmniej w zakresie użycia siły.

Organizacje regionalne nie mają obowiązku podejmowania zbrojnych środków odwetowych, ponieważ z materialnoprawnego punktu widzenia art. 53 KNZ jest powiązany z rozdziałem VII KNZ. Co do zasady, środki powinny być podejmowane przeciwko państwom członkowskim danej organizacji, ponieważ taki jest właściwy cel akcji regionalnej. Niektórzy autorzy[16] prezentują pogląd, że możliwe jest podejmowanie działań zbrojnych również przeciwko państwom niecłonkowskim, jeżeli wyraziły one zgodę na podporządkowanie się postanowieniom Karty. Należałoby jednak, w naszej opinii, w takiej sytuacji zastosować szczególny test legitymacji do działania, a interwencja może mieć miejsce wyłącznie w pojedynczych przypadkach. Potwierdzałoby to wyrażony wyżej pogląd, iż zgoda na użycie siły przez organizację regionalną nie może być udzielona generalnie, a jedynie *in casu*. Warunkiem podjęcia tego rodzaju interwencji powinno być uprzednie zawarcie umowy przewidzianej w art. 43 KNZ. Taki pogląd został wyrażony przez licznych autorów[17]. Możemy jednak zauważyć, że niektóre państwa mogą wysłać swoje wojska dobrowolnie, ochotniczo, czy to w ramach decyzji podjętych przez RB, czy też z własnej inicjatywy. Art. 43 KNZ nigdy nie zadziałał w praktyce, można by zatem przypuszczać, że delegowanie kompetencji przez RB na rzecz organizacji regionalnych jest ważnym rozwiązaniem pozwalającym na skuteczne zapobieganie kryzysom, nawet jeżeli w ten sposób omijano wspomniany przepis Karty.

Środki nie polegające na użyciu siły mogą być podejmowane przez organizacje regionalne bez konieczności uzyskania zgody RB, a źródłem tej kompetencji jest art. 53 KNZ. Nasz pogląd wsparty jest dodatkowo swobodą podejmowania przez podmioty prawa międzynarodowego każdego działania, które nie są niezgodne z ich zobowiązaniami międzynarodowymi. Moglibyśmy dyskutować, czy zasada ta obejmuje również operacje pokojowe. Praktyka wskazuje, że jest to możliwe.

Z punktu widzenia naszych rozważań najbardziej dyskusyjne i najciekawsze jest – jak już wspomniano – stosowanie siły przez organizacje międzynarodowe. Środki te mogą być zdefiniowane jako podejmowane w ramach art. 39 w związku z art. 42, a użycie ich byłoby nielegalne bez zgody RB lub niezgodnie z Projektem artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw. Jest oczywiste, że RB jest władna podejmować środki o charakterze militarnym, które byłyby niezgodne z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Opinia ta nie dotyczy wszelako środków podejmowanych przez organizacje regionalne lub ich państwa członkowskie w ramach samoobrony zbiorowej. Są one dopuszczalne na mocy art. 51 KNZ i nie wymagają zgody Rady.

---

[16] Tak np. Ch. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Heidelberg-Berlin 1996, s. 275.

[17] Por. dyskusję tej kwestii przez H. Kühne, *op. cit.*, s. 85-86, i cytowaną tam literaturę.

Jeżeli chodzi o kwalifikację poszczególnych działań, uważamy, iż najważniejszym kryterium powinien być cel przedsięwzięcia danego środka. Działania muszą być prowadzone dla ochrony pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, w konsekwencji wyrażonej wyżej opinii, iż działania organizacji regionalnych są zdecentralizowaną formą realizacji kompetencji RB. Środki przedsięwzięte poza tym zakresem mogą być traktowane jako egzekwowanie prawa międzynarodowego, w tym jako środki odwetowe i sankcje (z zastrzeżeniem, iż środki odwetowe nie mogą polegać na użyciu siły lub innych naruszeniach norm *iuris cogentis*, na naruszeniach prawa humanitarnego oraz prawa dyplomatycznego). Powinniśmy jednak wziąć pod uwagę, że zarówno dana organizacja regionalna, jak i jej państwa członkowskie powinny być uprawnione do przedsiębrania środków odwetowych zgodnie z powszechnym prawem międzynarodowym, tj. wtedy gdy mogą być traktowane jako podmioty poszkodowane w rozumieniu prawa o odpowiedzialności państw.

Uważamy również, że procedura podejmowania pewnych działań przez organizacje międzynarodowe, jak również ocena legalności takich działań są ściśle związane z charakterem decyzji podejmowanych przez właściwe organy tych organizacji. Problem ten podniesiono w związku z kryzysem kubańskim w 1962 r., kiedy to OPA zaleciła wszystkim państwom członkowskim przedsięwzięcie wszelkich możliwych środków, włączając użycie siły, w celu wyegzekwowania embarga wobec Kuby. Ten sam problem powstał w 1983 r., kiedy to administracja USA powołała się na uchwałę Organizacji Państw Wschodnich Karaibów z tego samego roku, by usprawiedliwić inwazję przeciwko Granadzie. Możliwe są dwa podejścia: zgodnie z pierwszym, jeżeli proponowane środki są jedynie zaleceniami, nie wymagają zgody RB do ich wykonania. Zwolennicy takiego poglądu odwołują się do opinii doradczej MTS w sprawie „niektórych wydatków ONZ"[18], w której stwierdzono m.in., że środki przyjęte na podstawie art. 11 (2) KNZ mogły być wprowadzone wyłącznie przez RB. Jednocześnie jednak zauważono, że opinia dotyczyła wyłącznie stosunków pomiędzy RB i ZO, nie mogła zatem być przywoływana wprost dla oceny stosunków pomiędzy RB i organizacjami regionalnymi. Charakter przedsięwziętych środków nie może więc być decydujący, ponieważ z perspektywy państwa będącego ich celem, podstawa prawna tych środków jest nieistotna[19]. Tak samo wygląda to też z perspektywy państw, których prawo do egzekwowania przestrzegania prawa międzynarodowego zostałoby naruszone, jeżeli działania organizacji regionalnej lub jej członków uznano by za nielegalne. Taka sytuacja byłaby jeszcze bardziej niebezpieczna niż formalna decyzja o użyciu siły. Państwa uczestniczące w tego rodzaju działaniu musiałyby być uznane za naruszające prawo międzynarodowe[20].

---

[18] International Court of Justice (ICJ) Report 1962, s. 151 i nast.

[19] Dominujący w doktrynie pogląd został wyrażony m.in. przez G. Ress, [w:] B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford 1995, nota 19 do art. 53; Ch. Walter, *op. cit.*, s. 175; U. Villani, *op. cit.*, s. 541.

[20] Nie analizujemy w tym miejscu szczegółowo problemu odpowiedzialności państw członkowskich organizacji lub państw uczestniczących w operacjach w ramach nieformalnego porozumienia. Według tradycyjnego poglądu państwa członkowskie nie odpowiadają za działania organizacji międzynarodowej i *vice versa*. Taki

Jaki jest możliwy i dopuszczalny zasięg terytorialny działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe?

Jak wspomnieliśmy wyżej, komentatorzy są zgodni, że działania organizacji regionalnych powinny być co do zasady ograniczone do państw członkowskich. Można jednak ów pogląd zakwestionować w świetle ostatniej praktyki państw, przynajmniej w odniesieniu do środków nie polegających na użyciu siły. Potwierdzają to przywoływane wielokrotnie artykuły o odpowiedzialności międzynarodowej państw w odniesieniu do posunięć przeciwdziałających poważnym naruszeniom norm bezwzględnie obowiązujących. Artykuły te zawierają klauzulę o eliminacji konfliktów pomiędzy nimi i Kartą NZ, ale podkreślić należy, że są sytuacje, gdy RB z premedytacją nie podejmuje decyzji albo też nie jest do jej podjęcia zdolna. Określenie podmiotów uprawnionych do działania w takiej sytuacji jest sprawą niezwykłej wagi. Wydarzenia ostatnich lat wskazują, że poszczególne organizacje regionalne coraz częściej uznają się za władne interweniować poza kręgiem państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli wydarzenia kwalifikowane jako zagrożenie lub naruszenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego mają miejsce w bezpośrednim ich sąsiedztwie. Jest w końcu naturalne, że wszystkie państwa preferują sąsiadów przewidywalnych i stabilnych politycznie.

Najbardziej fundamentalnym postulatem związanym z delegowaniem kompetencji przez RB jest, by działanie organizacji regionalnej miało wymiar lokalny, tj. ograniczony do danego regionu. Art. 53 (1) KNZ nie wyklucza wprawdzie działania przeciwko państwom trzecim, ale zawsze położonym w tym samym regionie. Niekiedy bywało to uznawane za ograniczenie kompetencji RB, ale pamiętajmy, że działania organizacji regionalnych w większości wypadków mogą mieć miejsce wyłącznie na mocy decyzji upoważniającej ze strony Rady. Ta ostatnia dysponuje niemal nieograniczoną i bezwarunkową swobodą decyzyjną w podejmowaniu działań na mocy rozdziału VII, w tym także w odniesieniu do koniecznych i niezbędnych środków. Jedyną wytyczną jest skuteczność działania. Możemy sobie wyobrazić, że RB deleguje swoje uprawnienia na rzecz organizacji regionalnych, lepiej przygotowanych i dysponujących odpowiednimi możliwościami militarnymi. Zgoda Rady powinna być jednak wyraźna, a ponadto konieczne jest wprowadzenie systemu monitorowania działań organizacji lub porozumień

pogląd został zmodyfikowany przez dwa trybunały międzynarodowe: MTS i ETPCz, w dwóch decyzjach dotyczących ataków NATO przeciwko Jugosławii. Gdyby klasyczna doktryna była przestrzegana, oba sądy powinny były odrzucić skargi przeciwko grupie państw NATO wniesione odpowiednio przez Jugosławię i grupę obywateli jugosłowiańskich. Trybunał strasburski orzekł (w sprawie Banković), że nie ma jurysdykcji w tej sprawie, ponieważ bombardowania Jugosławii miały miejsce poza zasięgiem zwierzchnictwa terytorialnego państw członkowskich (co nie jest argumentem specjalnie przekonywającym). Natomiast Trybunał haski odrzucił skargi przeciwko USA i Hiszpanii, uznając brak jurysdykcji ze względu na ograniczony zakres deklaracji o uznaniu obowiązkowej jurysdykcji. Dopuszczono natomiast do dalszego postępowania przeciwko pozostałym ośmiu pozwanym państwom. Stanowisko MTS nie może jednak być decydujące dla oceny odpowiedzialności międzynarodowej państw uczestniczących w działaniach egzekwujących prawo międzynarodowe w ramach organizacji lub porozumień regionalnych. Możemy powołać się tutaj na problem odpowiedzialności batalionu holenderskiego za działania lub zaniechania, które doprowadziły do tragicznej masakry w Srebrenicy. Moc wiążąca prawa humanitarnego oraz standardy przestrzegane w ramach operacji regionalnych są również ważne, aczkolwiek zostaną pominięte w tym opracowaniu.

regionalnych. Modelowym rozwiązaniem, jeśli chodzi o rozwiązania stosunku między rozdziałami VII i VIII KNZ, wydaje się system zaproponowany przez Radę w odniesieniu do Bośni i Hercegowiny.

Konkluzje

Jesteśmy zwolennikami uznania kompetencji organizacji regionalnych do podejmowania interwencji zbrojnej w konfliktach różnego rodzaju. Zalety takiego systemu są jednoznaczne: ugrupowania regionalne są bardziej elastyczne, jeśli chodzi o procedury decyzyjne, oraz bardziej skuteczne, jeśli chodzi o środki egzekwowania prawa. Mają lepsze rozeznanie w miejscowych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych. Z reguły cieszą się większym zaufaniem państw danego regionu. Jesteśmy świadomi, że działania organizacji regionalnych oznaczać muszą ograniczenie kompetencji ONZ, w tym także podważenie monopolu RB w zakresie użycia siły. Wydaje nam się jednak, iż działania na szczeblu regionalnym w istocie służą temu samemu celowi: efektywnemu zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Krakowskie Studia Międzynarodowe
II · 2005 nr 1

Maria Magdalena Kenig-Witkowska

IMPLEMENTACJA REZOLUCJI RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ. WYBRANE ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

Wprowadzenie

W literaturze politologicznej i prawnomiędzynarodowej coraz częściej zwraca się uwagę na ważną rolę, jaką Unia Europejska (UE) odgrywa w systemie zbiorowego bezpieczeństwa, ustanowionym przez Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ). Trudno obecnie wyobrazić sobie skuteczność sankcji Rady Bezpieczeństwa (RB) bez udziału w nich UE, chociaż nie jest ona zobowiązana do implementacji rezolucji ONZ, ponieważ podobnie jak Wspólnota Europejska UE nie jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych[1]. Natomiast wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami ONZ, *ergo*, zobowiązane są do przyjęcia i wykonania zobowiązań wynikających z przepisów Karty NZ, w tym rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

W tym kontekście rysuje się problem podstawy prawnej w powszechnym prawie międzynarodowym i w systemie prawa pierwotnego UE dla udziału WE/UE w implementacji sankcji nakładanych przez rezolucje RB, tj. przede wszystkim w nakładaniu środków prawnych obejmujących całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych z danym państwem, które to środki wchodzą w zakres kompetencji wyłącznej Wspólnoty Europejskiej.

Decyzje dotyczące polityki zagranicznej pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (Tytuł V TUE). Zgodnie z art. 13 TUE na podstawie

[1] Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 342 i nast.; S. Bohr, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, „European Journal of International Law" 1993, No. 4, s. 256 i nast.; zob. też I. Macleod, I. D. Hendry, St. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford 1996, *passim*; E. Cannizaro (red.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague 2002, *passim*; P. Eeckhout, *External Relations of The European Union*, Oxford 2004, s. 436 i nast.

określonych przez Radę Europejską ogólnych wytycznych Rada podejmuje decyzje niezbędne do określenia i wprowadzenia w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada zaleca Radzie Europejskiej przyjęcie wspólnych strategii i wprowadza je w życie, zwłaszcza przez przyjmowanie wspólnych stanowisk i wspólne działania. Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie przepisów TU dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przewidują działania Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki (art. 310 TWE).

Przepisy Karty Narodów Zjednoczonych a udział WE/UE w implementacji rezolucji RB

1. Karta NZ nie przewiduje członkostwa w ONZ organizacji międzynarodowych. Tak więc ani UE, ani WE nie mogą być stroną Karty NZ i nie są związane jej postanowieniami. Ale z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego nie można nie dostrzec, że Unia Europejska i Wspólnoty, jako organizacje międzynarodowe są jednak związane w pewnym sensie tymi przepisami Karty NZ, które dotyczą zasad prawa międzynarodowego, ponieważ traktaty UE/Wspólnot są umowami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego, a ponadto powołują się na zasady Karty NZ (np. art. 11, 19, TUE). Z tego stanu prawnego nie można jednak wyciągać wniosku o istnieniu zobowiązań prawnych wynikających z Karty NZ dla Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej.

2. Przepisy Karty NZ nie sugerują, że ma ona moc wiążącą również w stosunku do państw, które nie są jej sygnatariuszami, podobnie jak nie wspominają o jej charakterze wiążącym w stosunku do innych organizacji międzynarodowych. W doktrynie prawa międzynarodowego od dawna toczy się dyskusja na temat mocy wiążącej rezolucji NZ w stosunku do podmiotów innych niż państwa członkowskie ONZ. Podaje się przykłady rezolucji, które zwracają się do wszystkich państw, również i tych, które nie są członkami ONZ, aby działały zgodnie z postanowieniami rezolucji, jak też przykłady rezolucji RB zwracających się do państw, które nie są członkami ONZ i organizacji międzynarodowych[2]. Można również spotkać stanowiska powołujące przykład przepisów art. 2 (6) Karty NZ dla uzasadnienia tezy, że rezolucje RB, które podejmowane są na podstawie rozdziału VII Karty, wiążą zarówno państwa członkowskie ONZ, jak i te nie będące członkami tej organizacji[3].

[2] Np. rezolucje 661 (1990), 733 (1992), 686 (1991), 748 (1992).

[3] Zob. np. K. Zemanek, *The Changing International System: A Look at Collective Security and Permanent Neutrality*, "Austrian Journal of Public International Law" 1991, No. 43, Art. 2 (6) KNZ stanowi, że ONZ dopilnuje, żeby państwa niebędące członkami Narodów Zjednoczonych postępowały zgodnie z zasadami zawartymi w art. 2 Karty o tyle, o ile to niezbędne do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa.

3. Art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych wyraźnie stanowi, że członkowie ONZ zobowiązują się przyjąć i wykonać postanowienia RB, zgodnie z postanowieniami Karty. Przepis ten nie stanowi o państwach nie będących członkami ONZ oraz innych podmiotach, które miałyby takie zobowiązania wykonywać. Ponieważ z punktu widzenia powszechnego prawa międzynarodowego Karta NZ nie ma w zasadzie charakteru wiążącego dla WE i UE, można by się zastanawiać, czy istnieją jakieś przepisy w systemie prawa UE, które pozwalałyby domniemywać, że przepisy Karty Narodów Zjednoczonych lub rezolucje RB wiążą WE/UE.

W Traktacie Wspólnoty Europejskiej nie znajdujemy przepisu, który stanowiłby o mocy wiążącej Karty NZ czy rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ dla Wspólnoty. W TWE Organizacja Narodów Zjednoczonych została wymieniona tylko w przepisie art. 302, który stanowi, że Komisja jest zobowiązana zapewnić utrzymanie wszelkich właściwych stosunków z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, co nie implikuje przecież charakteru wiążącego rezolucji RB dla Wspólnoty. Natomiast art. 11 (1) TUE, który określa cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowi, że celami tymi są m.in. ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty NZ. Jeżeli nawet przepis ten może być interpretowany jako mający skutki na płaszczyźnie stosunków między przepisami TUE dotyczącymi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Kartą NZ, to jednak trudno byłoby wywieść z niego wniosek o wiążącym charakterze prawnym przepisów KNZ dla UE.

4. Czy więc w świetle tych przepisów można mówić o jakimkolwiek obowiązku UE do implementowania rezolucji RB? Podejmując próbę odpowiedzi na to pytanie warto odnieść się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE, a zwłaszcza do cytowanego często w doktrynie prawa europejskiego orzeczenia w sprawie International Fruit Company, nie dotyczącego wprawdzie bezpośrednio kwestii stosunków między systemem ONZ i WE/UE, ale wskazującego na wiele elementów, które ewentualnie mogłyby być również użyteczne przy okazji rozstrzygania kwestii prawnych związanych z implementacją rezolucji RB przez WE/UE. Orzeczenie to dało bowiem podstawy do określenia charakteru zobowiązań prawnych wynikających dla WE/UE z norm Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (GATT). W jego świetle GATT wiąże WE, ponieważ Wspólnota przejęła kompetencje przysługujące wcześniej państwom członkowskim, które były stronami GATT, w materii objętej Układem GATT, zgodnie z ówczesnym przepisem art. 110 TWE i art. 113 TWE (obecnie art. 131 i 133 TWE)[4]. W orzeczeniu Trybunał wymienił również argumenty, które pozwoliły na uznanie substytucji WE w GATT:
a) wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty są stronami GATT;
b) Wspólnota Europejska ma wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki celnej i handlowej;

[4] Zob. połączone sprawy 21-24/72, International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman an Tas NV, Jan Van den Brink's Im-en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Friut, ECR [1972] 1219.

c) Wspólnota Europejska wielokrotnie wykazywała chęć związania się normami GATT;
d) Wspólnota Europejska działała aktywnie w ramach GATT, podpisując porozumienia w sprawie ceł i handlu;
e) strony GATT uznały substytucję Wspólnoty co najmniej przez przyzwolenie.

Należałoby więc zastanowić się, czy w świetle wymienionych przez Trybunał Sprawiedliwości kryteriów można podjąć próbę konstrukcji przypominającej argumenty Trybunału na rzecz uznania substytucji WE w GATT i na tej podstawie spróbować odpowiedzieć na pytanie o moc prawną rezolucji RB dla systemu prawnego WE/UE. I tak:

ad a) Wszystkie państwa członkowskie UE są członkami ONZ. Fakt ten nie jest jednak wystarczający do postawienia tezy, że Karta Narodów Zjednoczonych wiąże *ipso facto* również UE. Teza taka nie wynika również z powodów przytoczonych przez Trybunał dla uzasadnienia substytucji WE w GATT. Fakt członkostwa w ONZ państw członkowskich UE może być postrzegany zaledwie jako warunek wstępny do takich dywagacji.

ad b) Spełniony został warunek zawarty w punkcie 2, przynajmniej jeżeli chodzi o sankcje ekonomiczne, ponieważ bezpośrednią podstawą do podejmowania tego rodzaju sankcji są przepisy art. 301 TWE i art. 60 TWE.

ad c) Warunek ten nie może być, jak na razie, spełniony. Ani Unia Europejska, ani Wspólnoty Europejskie nie mogą być członkami ONZ z powodu braku w KNZ przepisów o członkostwie organizacji międzynarodowych w ONZ. Wspólnota uzyskała status obserwatora na podstawie Rezolucji 3208 przyjętej na 29. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. W 1991 r. Wspólnota uzyskała członkostwo w jednej z organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ – FAO. Należy odnotować, że Unia Europejska ma szczególne związki organizacyjne z wieloma programami ONZ. Warto w tym miejscu przypomnieć dokument, jeden z najbardziej eksponowanych na płaszczyźnie współpracy między ONZ i UE na polu zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, którym jest dokument Komisji zatytułowany „The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism"[5]. Należy również odnotować rezolucję Parlamentu Europejskiego nt. wzajemnych stosunków między Unią Europejską a Narodami Zjednoczonymi, która m.in. wzywa Radę do rozważenia możliwości udziału Unii Europejskiej, jako pełnoprawnego członka, w pracach Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa (paragraf 13)[6].

ad d) Warunek ten można uznać za spełniony. Wspólnota/Unia jest stroną ponad pięćdziesięciu wielostronnych porozumień i konwencji zawieranych pod auspicjami ONZ. Unia uzyskała ponadto specjalny status „pełnego uczestnika" na wielu konferencjach ONZ[7].

[5] COM (2003) 526 final.
[6] European Parliament resolution on the relations between the European Union and the United Nations (2003/2049 (INI)).
[7] European Union-United Nations an Overview, http://europa-eu-un.org.

ad e) Warunek, jak na razie, bezprzedmiotowy, nigdy nie podnoszony ani przez UE, ani przez ONZ i nigdy nie dyskutowany na żadnych forach obu organizacji.

5. Już tylko z pobieżnego przeglądu argumentów, na podstawie których Trybunał uznał substytucję Wspólnoty w GATT, przynajmniej ich połowa, jeżeli nie dwie trzecie, nie mają zastosowania do określenia wzajemnych relacji między UE/WE a ONZ, jako relacji substytucji członkostwa. Również i z tej perspektywy, WE/UE nie ma obowiązku implementowania sankcji RB. Natomiast obowiązek taki niewątpliwie spoczywa na państwach członkowskich UE. Co więc należy czynić, jeżeli UE/WE nie podejmą żadnych kroków w odpowiedzi na sytuację międzynarodową, która stała się powodem przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa stosownej rezolucji?

Ogólne zasady dotyczące pierwszeństwa zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych

6. W związku z postawionym wyżej pytaniem rodzi się następne: czy państwa członkowskie Unii Europejskiej mają możliwość dania pierwszeństwa zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ i nie zastosowania się do norm prawa UE w sytuacji konfliktu między przepisami rezolucji RB i przepisami systemu prawa UE?

Zgodnie z art. 103 Karty NZ w razie sprzeczności między obowiązkami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z Karty NZ, a ich obowiązkami wynikającymi z innego porozumienia międzynarodowego pierwszeństwo będą miały zobowiązania wynikające z Karty. Z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego sprawa jest więc oczywista – państwa członkowskie UE, które są również członkami ONZ muszą dać pierwszeństwo zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ[8].

Prawdopodobnie w związku z przepisem o pierwszeństwie zobowiązań wynikających z Karty NZ wprowadzono do Traktatu EWG obecny przepis art. 297 TWE (ówczesny art. 224 TEWG), zgodnie z którym państwo członkowskie może odstąpić od przepisów Traktatu i jednostronnie podjąć środki dla „zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego"[9]. Natomiast przepis art. 307 TWE (ówczesny art. 234 TEWG) ma na celu zabezpieczenie sytuacji prawnej stron trzecich zagwarantowanej we wcześniej przyjętych zobowiązaniach międzynarodowych członków UE, zanim jeszcze stali się oni członkami UE i Wspólnot. Przepis

[8] Warto zauważyć, że kiedy powstawała Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), wszystkie jej państwa członkowskie były członkami ONZ z wyjątkiem Republiki Federalnej Niemiec.

[9] „Państwa członkowskie zasięgają wzajemnie swojej opinii w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych do zapewnienia, aby sprawne działanie wspólnego rynku nie było naruszone przez środki podejmowane przez jakiekolwiek Państwo Członkowskie w przypadku poważnych wewnętrznych zaburzeń zakłócających porządek publiczny, w wypadku wojny lub poważnego napięcia w stosunkach międzynarodowych, stanowiącego groźbę wojny, albo też w celu wywiązania się z zobowiązań podjętych przez siebie dla zachowania pokoju i bezpieczeństwa" (art. 297 TWE).

ten stanowi ponadto, że w zakresie, w jakim umowy te są sprzeczne z TWE, dane państwo/państwa członkowskie podejmie/podejmą wszelkie odpowiednie kroki w celu usunięcia stwierdzonych sprzeczności[10].

7. W sytuacji gdy art. 307 TWE reguluje sprawę ewentualnego konfliktu między dwoma systemami prawa, art. 297 TWE powierza, w określonej sytuacji, szeroką kompetencję derogacyjną państwom członkowskim, a ta może dotyczyć wszystkich przepisów TWE w granicach określonych w art. 298 TWE, który stanowi, że jeżeli środki podjęte w wypadkach przewidzianych w art. 296 i 297 TWE będą zakłócać warunki konkurencji na wspólnym rynku, Komisja zbada z zainteresowanym państwem sposoby dostosowania tych środków do zasad ustanowionych w Traktacie. Na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w art. 226 TWE i art. 227 TWE Komisja lub każde państwo członkowskie mogą wnieść do Trybunału Sprawiedliwości skargę, jeżeli uznają, że jakieś państwo/państwa członkowskie nadużywa/nadużywają uprawnień przewidzianych w przepisach art. 296 i 297 TWE.

Zakres przedmiotowy derogacji objętej art. 307 TWE

8. W tym kontekście warto przytoczyć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w sprawie, która w zasadniczy sposób przyczyniła się do ustalenia zakresu obowiązywania art. 307 TWE[11]. W orzeczeniu tym Trybunał nawiązał do swoich po-

---

[10] Art. 307 TWE (ówczesny art. 234 TEWG) stanowi: „Postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 r. lub, dla Państw przystępujących przed datą ich przystąpienia, między jednym lub kilkoma Państwami Członkowskimi z jednej strony, a jednym lub kilkoma państwami trzecimi z drugiej.

W zakresie, w jakim umowy te są sprzeczne z niniejszym Traktatem, dane Państwo lub Państwa Członkowskie podejmą wszelkie odpowiednie kroki w celu usunięcia stwierdzonych sprzeczności. W razie potrzeby Państwa Członkowskie udzielają sobie wzajemnej pomocy do osiągnięcia tego celu i zajmą w danym wypadku wspólne stanowisko.

W wykonaniu wspomnianych w akapicie pierwszym umów Państwa Członkowskie uwzględniają fakt, że korzyści przyznane w niniejszym Traktacie przez każde Państwo Członkowskie stanowią nieodzowny element utworzenia Wspólnoty i z tego powodu są nierozerwalnie związane z utworzeniem wspólnych instytucji, z udzieleniem im uprawnień oraz przyznaniem tych samych korzyści przez wszystkie inne Państwa Członkowskie".

[11] Sprawa C-124/95 The Queen, ex parte Centro-Com Srl v. H. M. Treasury and Bank of England, ECR [1007] I-89. "55. The first paragraph of art. 234 of the Treaty provides that the right and obligations arising from the agreements concluded before the entry into force of the Treaty between one or more Members States on one hand, and one or more third countries on the other, are not to be affected by the provisions of the Treaty.

56. According to settled case law, the purpose of the first paragraph of art. 234 of the Treaty is to make clear, in accordance with the principle of international law, that application of the Treaty does not affect the commitment of the Member State concerned to respect the rights of non-member States under an earlier agreement and to aomply with corresponding obligations (see Case C-324/93 Evans Medical and Macfarlan Smith [1995] ECR I-563, paragraph 27).

[...] 58. However, in proceedings for a preliminary ruling, it is not for this Court but for the national court to determine which obligations are imposed by earlier agreement on the Member State concerned and to assertain their ambit so as to be able to determine the extent to which they thwart application of the provisions of Community law in question (see Case C-324/93...).

59. The national court must examine whether, in circumstances of the case before it, in which exports were approved by the United Nations Sanctions Committee and authorized by the competent authority in the country of export, both the change of policy and the four decisions refusing to allow funds to be released are necessary in

przednich orzeczeń i stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 307 akapit 1 TWE i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego stosowanie TWE nie narusza zobowiązań państw członkowskich wynikających z wcześniej zawartych porozumień międzynarodowych w stosunku do państw trzecich. Konsekwentnie, aby określić czy państwa członkowskie UE mogą uchylić się od zobowiązań wynikających z prawa UE, należy ustalić, czy zawarte wcześniej porozumienie międzynarodowe nakłada na nie zobowiązania, których wykonania mogą dochodzić państwa trzecie, będące stroną/stronami takiego porozumienia. Trybunał podkreślił, że w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego sprawą Trybunału nie było ustalenie, jakie zobowiązania zostały nałożone na państwa członkowskie przez wcześniej zawarte porozumienia międzynarodowe. To należało do sądów krajowych. Trybunał wyraźnie podkreślił, że w każdym przypadku, gdy porozumienie międzynarodowe pozwala na pewne zachowanie, ale nie czyni go obligatoryjnym, państwo członkowskie UE powinno powstrzymać się od przyjęcia środka, który wydaje się sprzeczny z prawem UE.

9. Orzeczenie to jednoznacznie wskazuje na zasadę, która wynika z przepisu art. 307 TWE, że państwa członkowskie są uprawnione do dania pierwszeństwa zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ, przede wszystkim ze względu na zobowiązania w stosunku do trzeciej strony. Czy wobec tego państwo członkowskie UE może dowolnie określić zakres i skutek swoich zobowiązań wynikających z Karty NZ i czy może dowolnie zadecydować o odstępstwie od zobowiązań wynikających z prawa UE?

Jak się wydaje, z orzeczenia Trybunału wynikają ograniczenia możliwości korzystania z przepisu art. 307 TWE jako podstawy derogacji od zobowiązań wynikających z prawa UE. Pierwszym jest treść orzeczenia sądu krajowego w sprawie ustalenia obowiązków państwa nałożonych na nie przez prawo międzynarodowe. W tym kontekście warto podkreślić, że niemal wszystkie orzeczenia w związku z art. 307 TWE były wydane w trybie orzeczenia wstępnego i dlatego Trybunał pozostawiał decyzje co do międzynarodowych zobowiązań danego państwa sądom krajowym, powołując się m.in. na zakres swojej jurysdykcji, ograniczony do orzekania w sprawach interpretacji i stosowania traktatu wspólnotowego[12].

---

order to ensure that the Member state concerned performs its obligations under the Charter oh the United Nations Security Council Resolution 757 (1992).

60. It should, in any event, be remembered that, when an international agreement allows, but does not required, a Member State to adopt a measure which appears to be contrary to Community law (see Case C-324/93...).

61. [...] national measures which prove to be contrary the common commercial policy provided for in Article 113 of the Treaty and the Community regulations implementing that policy are justifyied under Article 234 of the Treaty only if they are necessary to ansure that the Member State concerned performs its obligations towards non-member countries under an agreement concluded propr to entry into force of the Treaty or prior accession by that Member State".

[12] Sprawa znacznie by się skomplikowała, gdyby Trybunał miał w podobnej kwestii procedować w sprawie skargi z art. 226 TWE i musiał odpowiedzieć na pytanie, czy państwo członkowskie wywiązało się ze zobowiązań, które ciążą na nim na mocy Traktatu. Gdyby więc Komisja wniosła sprawę, że niewywiązanie się przez państwo ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego nie jest spowodowane szczególnymi warunkami pozwalającymi na derogację na zasadzie przepisu art. 307 TWE, Trybunał musiałby rozważyć sprawę zobowiązań

Kolejne ograniczenia dotyczą wprowadzenia zasady, że jeżeli nie ma wyraźnego konfliktu między zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich i przepisami prawa wspólnotowego, ciężar dowiedzenia konfliktu spoczywa na danym państwie. Sąd krajowy musi sam być przekonany, że działania państwa członkowskiego wynikają z jego zobowiązań międzynarodowych. Stanowisko sądu krajowego nie powinno w tej materii opierać się jedynie na poglądach władz danego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości może sam orzekać w tej materii, jeżeli uzna, że co do zasady, nie ma w sprawie przesłanek do stosowania art. 307 TWE.

Zakres przedmiotowy derogacji objętej art. 297 TWE

11. Kolejną podstawą derogacji od zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe na państwa członkowskie ze względu na zobowiązania międzynarodowe jest art. 297 TWE. Przepis ten stanowi, że państwa członkowskie konsultują się ze sobą w celu podjęcia działań niezbędnych, by środki, do których przedsięwzięcia państwo członkowskie może być skłonione w przypadku poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie, by utrzymać pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe nie miały wpływu na funkcjonowanie wspólnego rynku. Doktryna nazywa ten przepis „rezerwą, zabezpieczeniem suwerenności"[13].

Tymczasem, jak się wydaje, prawo orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości (TS) traktuje art. 297 TWE jako wyjątek dopuszczający derogacje od norm wspólnotowych, na równi z innymi wyjątkami. W sprawie 222/84 Trybunał wymienił wszystkie wyjątki zawarte w TWE związane z powołaniem się na „bezpieczeństwo publiczne", w tym ówczesny art. 224 TEWG (obecnie art. 297 TWE) i podkreślił, że dotyczą one sytuacji jasno określonych. Dlatego też wyjątki te nie powinny być przedmiotem interpretacji rozszerzającej[14]. Ale jednocześnie, zdaniem Trybunału wyrażonym w tym samym orzeczeniu, art. 297 TWE mówi o całkowicie wyjątkowej sytuacji. Nie ulega chyba kwestii, że implementacja rezolucji RB dotyczy takich sytuacji szczególnych i wchodzi w zakres przedmiotowy regulacji objętej przepisem art. 297 TWE. Jeżeli art. 297 TWE jest raczej wyjątkiem niż rezerwą, zabezpieczeniem suwerenności, to z prawnego punktu widzenia państwo członkowskie może powołać się na ten przepis dla usprawiedliwienia derogacji od zobowiązań wynikających z TWE. Można się natomiast zastanawiać, czy art. 297

---

nałożonych na to państwo członkowskie przez daną umowę międzynarodową, ponieważ inaczej nie mógłby orzekać w sprawie.

[13] I. Canor, *Can Two Walk Together, Except They Agreed? Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia Into European Community Law through the Perspective of the European Court of Justice*, "Common Market Law Review" 1998, No. 35.

[14] Sprawa 222/84, Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECR [1986] 1651.

TWE stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 307 TWE w przedmiocie implementacji rezolucji RB.

12. Dalsza kwestia dotyczy zagadnienia, czy art. 297 TWE może w każdych okolicznościach być podstawą wyłączenia z obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego UE, w sytuacji gdy mamy już akty prawa wspólnotowego w sprawie wprowadzania sankcji, które w istocie są implementacją rezolucji RB. Do kwestii tej odniósł się Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-124/95 (Centro-Com) i orzekł, że odkąd zasady handlu zostały zharmonizowane w prawie wspólnotowym, Wielka Brytania nie mogła dłużej powoływać się na wyjątek dotyczący „bezpieczeństwa publicznego" zawarty w przepisie art. 11 brytyjskiego rozporządzenia eksportowego. Ponieważ odpowiednie przepisy dotyczące sankcji zawarte w rozporządzeniu wspólnotowym 2603/69 stanowiły wyczerpujący katalog dotyczący ograniczeń w eksporcie, nie było już pola dla działań państw w tej materii. Dlatego też, jeżeli nie można wykazać jasno konfliktu między rezolucją RB i prawem wspólnotowym, prawo wspólnotowe powinno być przestrzegane przez wszystkie państwa członkowskie UE[15].

Zasady i tryb nakładania sankcji przez WE/UE

13. Praktyka WE/UE generalnie pokazuje, że Unia Europejska popiera i współpracuje przy wprowadzaniu w życie rezolucji RB nakładających sankcje gospodarcze mimo braku wyraźnej podstawy prawnej dla tych działań. Praktyka ta pokazuje również, że poza wyjątkami, Unia przyjmując wspólnotowy akt nakładający sankcje nie odwołuje się w zasadzie do konkretnych rezolucji RB jako podstawy prawnej dla swoich działań. Rezolucje te są natomiast często przywoływane w decyzjach politycznych przyjmowanych przez Radę Europejską i Radę w ramach postanowień V części TUE[16]. Tak więc rezolucje Rady Bezpieczeństwa są implementowane przez WE/UE. Praktyka ta z prawnego punktu widzenia opiera się na kompetencji WE/UE do podejmowania decyzji o nakładaniu sankcji gospodarczych w ramach przepisów dotyczących obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej i art. 301 i 60 TWE.

14. Art. 133 TWE powierza Wspólnocie wyłączne kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, co daje podstawę do wprowadzania sankcji w tej dziedzinie. Z praktyki Wspólnoty/Unii w dziedzinie nakładania autonomicznych sankcji wynika, że proces ten ma dwie fazy. Pierwsza to spotkanie państw członkowskich w ramach ich kompetencji wynikających z V części TUE, tj. z przepisów Traktatu dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, by zdecydować o nałożeniu sankcji gospodarczych. W ich wykonaniu Rada przyjmuje wspólne stanowisko lub wspólne działanie. W drugiej fazie zostaje przyjęty akt

[15] Zob. przypis nr 13.
[16] Zob. S. Bohr, *op. cit.*, s. 257 i nast.

wspólnotowy, najczęściej w formie rozporządzenia lub decyzji. Warto podkreślić, że cechą charakterystyczną procedury ich tworzenia jest brak w niej udziału Parlamentu Europejskiego. Ma tu zastosowanie art. 301 TWE, gdy chodzi o sankcje gospodarcze, który stanowi, że gdy jest to przewidziane we wspólnym stanowisku lub działaniu podjętym na podstawie Tytułu V TUE, dla działań Wspólnoty zrywających lub zmniejszających, częściowo lub całkowicie, stosunki gospodarcze z państwem/państwami trzecimi, Rada na wniosek Komisji niezwłocznie podejmuje, większością kwalifikowaną, pilne środki. Jeżeli w przypadkach przewidzianych w art. 301 TWE działania Wspólnoty uważane są za niezbędne, Rada zgodnie z tą samą procedurą może podjąć w stosunku do państw/państwa trzeciego środki w odniesieniu do przepływu kapitałów i płatności (art. 60 TWE).

Tak więc mechanizm zawarty w Tytule V TUE, zgodny z zasadami prawa międzynarodowego, poprzedza proces legislacyjny właściwy dla prawa wspólnotowego. Ta dwupoziomowość działań państw członkowskich może być uważana za wyraz kompromisu między tradycyjnym przywiązaniem do zachowania idei suwerenności w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz oczywistą koniecznością jednolitości w stosowaniu norm wspólnotowych na całym obszarze obrotu prawnego UE. Można ją jednak również postrzegać jako wyraz konkurencyjności kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich.

15. Jeżeli patrzeć na zagadnienie implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa z perspektywy rozszerzającej interpretacji Karty NZ i Traktatów WE/UE oraz stanowiska doktryny zakładających, że można domniemywać, iż Unia Europejska jest w pewnym sensie związana sankcjami ONZ[17], to wypadałoby dowieść, że podział kompetencji we Wspólnocie (w szczególności jeżeli chodzi o art. 297 TWE) zobowiązuje państwa członkowskie UE do implementowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ na drodze aktu wspólnotowego. Pogląd ten jest generalnie potwierdzony przez praktykę państw członkowskich UE, zawsze zgadzających się na implementację rezolucji RB przez instytucje wspólnotowe, kiedy tylko Wspólnota wprowadzała środki związane z sytuacjami kryzysowymi na świecie, do których nawiązywały stosowne rezolucje RB[18].

16. Zgodnie z przepisami Karty Narodów Zjednoczonych członkowie ONZ są zobowiązani do wprowadzania w życie rezolucji RB wszelkimi środkami. Art. 48 (2) bezpośrednio stanowi, że postanowienia w tej materii będą wykonywane przez członków ONZ bezpośrednio, jak też w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są członkami. Państwa członkowskie UE zatrzymują więc swoje kompetencje do wykonania zobowiązań międzynarodowych w drodze decyzji przewidzianych w części V TUE i za pomocą instrumentów przewidzianych w art. 301 i 60 TWE. Zakładając, że konsultacje, o których stanowią przepisy art. 297 i 298 TWE, doprowadzą do przyjęcia decyzji o wspólnych działaniach, Wspólnota ma obowiązek podjęcia koniecznych środków do wprowa-

[17] Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 355 i nast.
[18] *Ibidem.*

dzenia decyzji podjętych w ramach WPZiB w życie i przez ten fakt jest włączona w wykonanie rezolucji RB, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 48 (2) KNZ.

17. Z perspektywy państw członkowskich UE przepis art. 297 TWE jest normą, która nie pozwala Wspólnocie Europejskiej łamać międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich UE w sytuacji, gdy Wspólnota/Unia nie są bezpośrednio adresatami rezolucji RB ani też sukcesorami praw i obowiązków państw członkowskich ONZ. Konsultacje między państwami członkowskimi, o których mówi przepis art. 297 TWE pozostają w związku systemowym z zasadniczym dążeniem Wspólnoty do eliminowania sytuacji, w których może dojść do konfliktów na tle podziału kompetencji między państwami członkowskimi UE i Unią. Jeżeli konsultacje doprowadzają do implementacji rezolucji RB przy pomocy aktu wspólnotowego, państwa rezygnują z akcji indywidualnych, nie naruszając tym samym zobowiązań wynikających z przepisów Karty NZ, a instytucje Wspólnoty są związane w tej materii w świetle prawa wspólnotowego do przyjęcia wszystkich niezbędnych środków w tym przedmiocie.

18. Przepis art. 301 TWE stanowi, że Rada, większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji przyjmuje niezbędne pilne środki, jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie przepisów TUE dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidują sankcje gospodarcze z państwem/państwami trzecimi[19]. Można się wprawdzie zastanawiać, czy nie chodzi tu o kompetencje wyłączne Wspólnoty w materii sankcji, jak np. w przypadku wspólnej polityki handlowej, ale z cytowanego orzecznictwa Trybunału (zwłaszcza w sprawie International Fruit Company) nie można wywieść takiego warunku. Stanowisko Trybunału dowodzi, że zobowiązania wynikające z porozumień międzynarodowych, które wiążą wszystkie państwa członkowskie, są przekazane Wspólnocie, jeżeli Wspólnota ma wyłączne kompetencje w dziedzinie objętej takim porozumieniem. Przekazanie, o którym stanowi wspomniane orzeczenie, może zabezpieczyć Wspólnotę przed łamaniem wspomnianych porozumień, co byłoby wysoce niepożądane zarówno z perspektywy państw członkowskich, jak i organizacji. W przypadku konfliktu państwa członkowskie musiałyby wybierać między zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i zobowiązaniami międzynarodowymi. Mogłyby wówczas skorzystać z przepisu art. 307 TWE, optując za wywiązaniem się ze zobowiązań wcześniej przyjętych. Ponieważ Wspólnota przyjmuje sankcje gospodarcze w związku z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa na podstawie art. 301 TWE i 60 TWE, argument o przekazaniu kompetencji Wspólnocie przez państwa

[19] „Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidują działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki" (art. 301 TWE). „1. Jeżeli w przypadkach przewidzianych w art. 301, działanie Wspólnoty uważane jest za niezbędne, Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 301, podjąć w stosunku do danych państw trzecich pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności [...]".

członkowskie miałby tu zastosowanie i potwierdzałby tezę o mocy wiążącej rezolucji RB dla porządku prawnego UE.

Należy mieć jednak na uwadze, że orzeczenie Trybunału w sprawie International Fruit Comapny dotyczy sytuacji, gdy Wspólnota Europejska wstąpiła w prawa członkowskie państwa w ramach konkretnej umowy międzynarodowej – Układu GATT. Stanowisko Trybunału nie dotyczy więc w zasadzie innych porozumień międzynarodowych, także Karty Narodów Zjednoczonych. Należy więc zastanowić się, czy warunek ten ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzi na wcześniej postawione pytanie, a jeżeli tak, to czy jest on spełniony w przypadku sankcji gospodarczych[20].

20. W tym kontekście warto przytoczyć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, gdy ten wypowiadał się w ogólnych kwestiach związanych z prawem międzynarodowym. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że Wspólnota w wykonywaniu swych funkcji musi szanować prawo międzynarodowe. Znaczenie tego rodzaju oświadczeń Trybunału trudno uznać za wykładnię dotyczącą wzajemnych związków między dwoma systemami prawa. Ponadto kwestie, przy okazji których Trybunał wypowiadał się, dotyczyły międzynarodowego prawa zwyczajowego[21].

21. Przepisy Karty NZ nie należą wprawdzie do tego rodzaju norm, o których mowa wyżej, ale być może wiążące znaczenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa dla systemu UE dałoby się wywieść z zasad zawartych w Karcie NZ dotyczących zadań Narodów Zjednoczonych w dążeniu do zachowaniu pokoju i bezpieczeństwa. W takim przypadku można by się zastanowić nad możliwością posłużenia się podobieństwem do prawnomiędzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, których stronami są wszystkie państwa członkowskie UE. Zanim bowiem powstała Karta Praw Podstawowych, Trybunał wypracował koncepcję zasad ogólnych prawa wspólnotowego, które obejmują również prawa podstawowe zawarte w instrumentach międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w tym Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Karta NZ nie jest oczywiście prawnomiędzynarodowym instrumentem ochrony praw człowieka, a jej przepisy trudno byłoby zaliczyć do ogólnych zasad prawa UE. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że stara się on w praktyce orzeczniczej brać pod uwagę przepisy traktatów dotyczących praw człowieka, których stronami są państwa członkowskie UE[22].

---

[20] Zob. K. Wellens (red.), *International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Eric Suy*, Hague-Boston-London 1998, s. 446 i nast.

[21] Zob. np. sprawy 812/79, Attorney General v. Juan C. Burga, ECR [1980] 2803; 21-24/72, zob. supra przypis nr 4; 87/75, Conceria Danide Bresciani v. Amministrazion delle finanze dello State, ECR [1976] 129; 4/73 ECR, J. Nold Kohler und Baustoffgrosshandlung v. Commision of European Community, [1974] 491; 44/79, Liselotte Hauer v. Land Rheiland-Pfalz, ECR [1979] 3727.

[22] Zob. P. J. Kuyper, *Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*, [w:] M. Morsceau (red.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Dodrecht-London-Boston 1993.

Uwagi końcowe

22. Z przepisów Karty Narodów Zjednoczonych nie wynikają żadne obowiązki prawne dotyczące jej przestrzegania przez WE/UE. Natomiast z praktyki WE/UE w przedmiocie implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa wynika, że WE/UE przyjmuje takie środki implementacyjne, chociaż wykonuje pośrednio zobowiązania zawarte w rezolucjach RB, opierając się na przepisach dotyczących autonomicznych uprawnień WE/UE w tym przedmiocie.

Z analizy przepisów Traktatu i analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że z jednej strony prawo wspólnotowe daje UE prawo do przyjmowania środków w sprawie sankcji, a z drugiej strony pozwala państwu członkowskiemu na stosowanie odstępstw od jego zobowiązań względem tego prawa, kiedy takie odstępstwa są wynikiem wymagań płynących ze zobowiązań zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego[23]. Z taką derogacją nie mamy do czynienia w przypadku, gdy samo prawo wspólnotowe stanowi implementację zobowiązań państw członkowskich.

23. Wszelkie środki prawne, o których stanowią przepisy art. 301 TWE i 60 TWE, wymagają implementacji w drodze aktów prawa wspólnotowego. Generalnie wydaje się, że środki te nie mogą mieć skutku bezpośredniego, ponieważ celem niemal wszystkich środków dotyczących sankcji jest ograniczenie praw niektórych podmiotów indywidualnych, a nie ich przyznawanie czy poszerzanie ich zakresu[24].

Środek przyjęty w ramach sankcji może być przedmiotem skargi o uznanie aktu za nieważny, ponieważ państwa członkowskie UE jako członkowie ONZ są bezpośrednio zainteresowane zapewnieniem, że Wspólnota nie narusza postanowień rezolucji RB. Z linii orzeczniczej Trybunału wynika jednak, że bezpośrednie stosowanie norm prawa międzynarodowego jest warunkiem wstępnym, również w kontekście działań podejmowanych przez państwa członkowskie Unii[25].

---

[23] Zob. m.in. sprawy: 204/86, Hellenic Republic v. Council of the European Communities, [1988] 5352; C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, [1996] I-1932; C-177/95 Ebony Maritime SA and Navigation Co. Ltd. v. Prefetto della Provincia di Brindisi and Others, [1997] I-1122; C-84/95 Bosphorus Hava Turizm ve Ticaret AS v. Minister of Transportation, Energy and Communication and Others, [1996] I-3966.

[24] Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 401 i nast; por. sprawa 152/84, M. Marshal v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, ECR [1986] 723.

[25] Zob. sprawa 21-24/72, wyżej w przypisie 4; sprawa C-280/93, Germany v. Council of the European Communities, ECR [1994] I-4973.

Krakowskie
Studia
Międzynarodowe
II 2005 nr 1

Wojciech Kowalski

ONZ A REINTEGRACJA NARODOWEGO DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

Półtora roku temu Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło rezolucję zatytułowaną „Zwrot lub restytucja dóbr kultury do krajów pochodzenia"[1]. Wezwało w niej wszystkie właściwe podmioty, agencje, fundusze i programy systemu Narodów Zjednoczonych oraz innych stosownych organizacji do działania wspólnie z UNESCO i we współpracy z państwami członkowskimi w celu kontynuacji wysiłków podejmowanych na rzecz zwrotu lub restytucji dóbr kultury do krajów ich pochodzenia oraz do udzielania poparcia wszelkim takim wysiłkom[2]. Wziąwszy pod uwagę delikatność tego tematu dla wielu krajów, można by sądzić, że dokument ten spotka się z dużym odzewem, czy to z protestami, czy też z poparciem. Nic takiego jednak nie miało miejsca. Była to już zresztą kolejna rezolucja, jaką Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło w tej sprawie. Pierwsza z długiej i konsekwentnej serii tych rezolucji pochodzi z 1973 roku i nosi tytuł „Restytucja dzieł sztuki do krajów, z których je wywłaszczono"[3]. Czytamy w niej, że Zgromadzenie Ogólne uznaje szybki i bezpłatny zwrot dzieł sztuki, zabytków, obiektów muzealnych oraz manuskryptów i dokumentów za przyczynek do wzmocnienia współpracy międzynarodowej i wynagrodzenia wyrządzonych szkód. W zakończeniu wskazuje kraje, które miały „dostęp do nich [dzieł sztuki] w wyniku okupacji kolonialnej lub wojennej", jako na szczególnie zobowiązane w tym kontekście.

---

[1] Resolution adopted by the General Assembly 58/17: Return or Restitution of Cultural Property to the Countries of Origin. United Nations, A/RES/58/17 (3 December 2003).

[2] „The General Assembly, [...] 2. *Calls upon* all relevant bodies, agencies, funds and programmes of the United Nations system and relevant intergovernmental organizations to work in coordination with the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, within their mandates and in cooperation with Member States, in order to continue to address the issue of return or restitution of cultural property to the countries of origin and to provide appropriate support accordingly".

[3] Resolution 3187 (XXVIII). Restitution of Works of Art to Countries Victims of Expropriation (18 December 1973).

Jak widać, obydwie rezolucje, podobnie zresztą jak wszystkie inne z tej serii, sformułowane zostały bardzo dyplomatycznie, gdyż rzeczywiście odnoszą się do delikatnej i trudnej materii. Celem ich jest bowiem doprowadzenie do odwrócenia skutków przemieszczeń dóbr kultury, które dokonały się wiele lat przed ich uchwaleniem, a w momencie dokonywania nie zawsze były czynami nielegalnymi w świetle obowiązujących wówczas zwyczajów i norm prawnych. Tak było w każdym razie z wywozem dóbr kultury z kolonii do metropolii w XVIII i XIX wieku, co niejednokrotnie zupełnie pozbawiło dany lud czy naród dziedzictwa kulturowego. Zupełnie inaczej przedstawiała się kwestia rabunku wojennego, zakazanego prawnie jak się zgodnie przyjmuje w doktrynie co najmniej od czasów „Wielkiej Karty Restytucji" z 1815 roku[4]. Już te dwa przykłady wskazują na złożoność problemu, który choć trudny, nie przestaje być ważny i aktualny. Dziedzictwo kulturowe zawsze przecież było i pozostaje ważnym elementem tożsamości narodowej[5]. Dlatego też mimo upływu 30 lat od podjęcia tematu czyni się różne wysiłki mające na celu reintegrację narodowego dziedzictwa kulturowego. Ponieważ kwestia ta jest również bardzo ważna dla naszego kraju, warto przyjrzeć się im bliżej i zdać sobie sprawę, na jakim etapie zbliżania się do wyznaczonego celu znajduje się obecnie społeczność międzynarodowa.

Rozważania należy rozpocząć od powrotu do cytowanej już rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1973 roku. Jej wnioskodawcami były przede wszystkim kraje afrykańskie, a ona sama była naturalną kontynuacją Deklaracji o Nadaniu Niepodległości Krajom i Ludom Kolonialnym[6], przyjętej przez Zgromadzenie kilkanaście lat wcześniej w ramach wielkiego procesu likwidacji kolonializmu. Po uzyskaniu samodzielności i załatwieniu najważniejszych związanych z tym spraw kraje postkolonialne zaczęły upominać się o zwrot materialnych świadectw swojej historii i kultury wywiezionych do byłych metropolii. Przy tej okazji przedstawiono opinii publicznej niejeden drastyczny przykład skutków kolonializmu w omawianej dziedzinie. Między innymi Prezydent Mobutu przypomniał, że wszystkie obrazy związane z kulturą Zairu w podstawowym albumie o tej kulturze opublikowanym w Europie znajdują się za granicą[7]. Przypomniano też np., że żaden z trzech najstarszych egzemplarzy kopii Koranu, które są niezwykle ważne w badaniach nad kulturą islamu, nie znajduje się w krajach islamskich, że na wyspach Pacyfiku praktycznie nie zachowały się jakiekolwiek materialne ślady kultury Oceanii, gdyż wszystkie zabytki zostały wywiezione do innych krajów. Podobnie

[4] Określenie S. E. Nahlika (*Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław-Kraków 1958, s. 150). Por. obszernie na temat restytucji W. Kowalski, *Restytucja dzieł sztuki. Studium z dziedziny prawa międzynarodowego*, Katowice 1989 [wyd. 2: Katowice 1993]; idem, *Art Treasures and War. A Study on the Restitution of Looted Cultural Property, pursuant to Public International Law*, Leicester 1998; idem, *Restitution of Works of Art pursuant to Private and Public International Law*, Hague Academy of International Law, Recueil des cours, Vol. 288, Matrinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-London 2002.

[5] O jego znaczeniu i roli w tym zakresie por. W. Kowalski, *Restitution of Works of Art...*, s. 17 *et seq.*; idem, *Nabycie własności dzieła sztuki od nieuprawnionego*, Kraków 2004, s. 120 *et seq.*

[6] Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, Resolution 1514 (XXX), (14 December 1960).

[7] „All pictures used to illustrate aspects of our artistic heritage in the book entitled *L'art de l'Afrique noire au pays du fleuve Zaire*, all of them, I repeat, are of works now in other countries", UNGA A/9199, s. 2.

w Nigerii nie ma ani jednego dawnego odlewu brązowego, typowego dla kultury królestwa Beninu, które znajdowało się na obecnym terytorium Nigerii. Przykłady można by mnożyć[8].

Tak mocno postawiony problem wywołał zdecydowany opór wielu państw, szczególnie tych do których bezpośrednio odnosiła się rezolucja, określając je jako mające obowiązki w omawianej sprawie. Podniesiono jako główny argument, że wywożenie dóbr kultury z kolonii było wówczas zgodne zarówno z prawem międzynarodowym, jak i wewnętrznym[9]. Wysunięto nadto szereg argumentów o charakterze praktycznym i prawnym, starano się racjonalnie uzasadnić przyjętą przez państwa politykę *what we have we hold*[10]. Roszczenia byłych kolonii zyskały natomiast sympatię zainteresowanych problematyką ludzi związanych z nauką. Przykładem podniesionej w tych sferach argumentacji na rzecz zwrotu dziedzictwa jest opinia szwajcarskiego autora R. Fraoua. Rozszerzył on tradycyjnie negatywną ocenę grabieży wojennej w prawie międzynarodowym na wywozy dokonane w okresie kolonialnym i uznał je za równie bezprawne. Opinię tę wyraził jednoznacznie:

Nous assimilerons au transfert illicite toutes les dispersions de biens culturels résultant d'une domination ou d'une occupation étrangère. Peu importe que ces dispersions rêvetent la forme d'un pillage manifeste ou de transactions en apparence légales et effectuées sans aucune contrainte. A notre avis, le déplacement de biens culturels d'un pays colonisé ou occupé devrait être considéré comme un fait internationalement illicite qui engagerait la responsabilité de l'ancien Etat colonisateur ou occupant[11].

Argumentację tę wzbogaciła następnie autorka specjalnej monografii na temat roli ONZ w tej sprawie, Niemka D. Schulze. Jej zdaniem dyskutowane żądania znajdują oparcie w międzynarodowym prawie deliktów, konieczności naprawienia krzywd wyrządzonych kolonializmem, oraz w konstrukcjach prawa międzynarodowego dotyczących sukcesji i rozwoju[12].

Inny autor rozważał nawet zastosowania w tym kontekście konstrukcji prawnej bezprawnego wzbogacenia, gdyby się okazało, że może być ona „considered so generally or even univesally accepted as to warrant the status of a general principle of law recognized by civilized nations"[13].

Wyrażono wreszcie pogląd, który można sprowadzić do stwierdzenia, że przetrzymywanie zbiorów kolonialnych w dawnych metropoliach jest nielogiczne, ponieważ

---

[8] Por. te i dalsze przykłady L. V. Prott, P. J. O'Keefe, *Law and the Cultural Heritage*, vol. 3, *Movement*, Butterworths, London-Edinburgh 1989, s. 838.

[9] *Ibidem*, s. 832.

[10] Analizują je szczegółowo, między innymi, L. V. Prott, P. J. O'Keefe *supra*, s. 838 *et seq.*; O. Okere, *International Regulation of the Return and Restitution of Cultural Property*, „Revue Hellénique de Droit International" 1987/1988, Vol. 40/41, s. 143 *et seq.*; T. Shaw, *supra*, s. 46-48. Problematyka prawna por. szczególnie R. Goy, *La retour et la restitution des biens culturels à leur pays d'origine en cas d'appropriation illégale*, „Revue Générale de Droit International Public" 1979, Tome 83, No. 3, s. 966 *et seq.*

[11] R. Fraoua, *Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution*, Fribourg 1985, s. 170.

[12] D. Schultze, *Die Restitution von Kunstwerken: zur völkerrechtlichen Dimension der Restitutionsresolutionen der Generalversammlung der Verainten Nationen*, Bremen 1983.

[13] J. J. G. Syatauw, *The Protection of Cultural Heritage: A Heritage of Colonial Expansion*, „Yearbook of the A.A.A." 1974, Vol. 44, s. 43.

we claim righteousness for having given such countries their independence, and for giving many of them financial aid, yet we cling to their cultural property as if the conditions of colonial times still obtained. [...] The territories have been handed back to the inhabitants, but many of their treasures not[14].

Wyraźnie przychylne nastawienie gremiów opiniotwórczych nie wystarczyło jednak do przełamania oporu państw przechowujących kwestionowane zbiory, który skutkował swoistym zawieszeniem całej sprawy nie tylko na forum ONZ, ale także i poza nim. Jedną z poważnych tego przyczyn były trudności polityczne wynikające z łącznego traktowania zagadnień kolonializmu i okupacji wojennej, a te w świetle prawa są zupełnie czymś innym. By zatem wybrnąć z tej niekorzystnej sytuacji postanowiono uciec się do pewnego zabiegu taktycznego i rozdzielić traktowaną dotychczas łącznie problematykę restytucji grabieży wojennej i powrotu dóbr kultury do dawnych kolonii. Proces ten opisali L. Prott i P. O'Keefe[15]. Jak piszą ci autorzy, „powrót" jako pojęcie autonomiczne w ramach prawa ochrony dóbr kultury wyodrębniło się w wyniku ograniczania zakresu znaczeniowego pojęcia restytucja. Początkowo bowiem termin restytucja, rozumiany tradycyjnie jako zwrot dóbr kultury wywiezionych podczas wojny i okupacji wojennej, używany był także w kontekście likwidacji skutków kolonializmu. Widać to wyraźnie w pierwszych dokumentach postulujących przywrócenie narodom wyzwalającym się spod dominacji kolonialnej wytworzonego przez nie dziedzictwa kulturowego, na przykład w cytowanej na początku niniejszego artykułu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 1973 roku[16]. Dominacja kolonialna i okupacja wojenna traktowane były wówczas jednakowo, a zatem także dalsze rezolucje Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie konsekwentnie dotyczyły obydwu sytuacji[17]. Takie podejście mogło być zrozumiałe na etapie sygnalizacji zjawiska, ale z czasem zaczęło wyraźnie przeszkadzać i należało to zmienić.

Zapowiedzią wyraźnego usamodzielniania się pojęcia „powrotu" może być apel skierowany w 1978 r. do państw członkowskich UNESCO przez dyrektora generalnego tej organizacji. W dokumencie w ogóle nie występuje już słowo restytucja, a jego treść określa już sam tytuł: „A Plea for the Return of an Irreplaceable Cultural Heritage to Those Who Created It"[18]. Ostatecznego rozdzielenia analizowanych pojęć dokonano jeszcze tego samego roku na dwudziestej Konferencji Generalnej UNESCO, co znalazło swój formalny wyraz w jednoznacznie sformułowanej nazwie utworzonego komitetu. Brzmi ona: Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation. Wszelkie ewentualne wątpliwości usuwają

[14] T. Shaw, *Whose Heritage?*, „Museum" 1986, Vol. 38, No. 1, s.46.

[15] L. V. Prott, P. J. O'Keefe, *op. cit.*, s. 831 *et seq.*

[16] Na przykład w przyjętej w 1973 rezolucji Zgromadzenia Generalnego Narodów Zjednoczonych: Restitution of Works of Art to Countries Victims of Expropriation. A/Res/3187(XXVIII).

[17] Por. na przykład Resolution 3391 (XXX), Restitution of Works of Art to Countries Victims of Expropriation (19 November 1975), czy pod tym samym tytułem Resolution 32/18 (11 November1977).

[18] W tekście Director-General wzywał „governments of the Organization's Member States to conclude bilateral agreements for the return of cultural property to the countries from which it has been taken". Tekst apelu publikują między innymi L. V. Prott, P. J. O'Keefe, *op. cit.*, s. 820 i 821.

przygotowane w ramach prac komitetu Guidelines for the Use of the "Standard Form Concerning Request for Return or Restitution"[19]. W punkcie A.9 tego dokumentu wyjaśnia się, że:

> The term "return" should apply to cases where objects left their countries of origin prior to the crystallization of national and international law on the protection of cultural property. Such transfers of ownership were often made from a colonized territory to the territory of the colonial power or from a territory under foreign occupation. In many cases, they were the result of an exchange, gift or sale and did not therefore infringe any laws existing at the time. In some cases, however, the legitimacy of the transfer can be questioned. Among the many variants of such a process is the removal of objects from a colonial territory by people who were not nationals of the colonial power. There may have also been cases of political or economic dependence which made it possible to effect transfers of ownership from one territory to another which would not be envisaged today.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że w praktyce UNESCO pojęcie *return*, czyli „powrót" lub ewentualnie „zwrot" stosować się będzie do przypadków odzyskiwania dóbr kultury utraconych w okresie dominacji kolonialnej. Słowo „restytucja" zarezerwowane zostało natomiast do przypadków zwrotu jako konsekwencji grabieży wojennej. Analogiczne rozróżnienie znajdujemy także w ostatniej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2003 roku, która zatytułowana została: „Resolution 56/97. Return or Restitution of Cultural Property to the Countries of Origin".

Opisany zabieg nie mógł, co naturalne, być równoznaczny z natychmiastowym sukcesem. Raczej należało liczyć się z długotrwałym procesem, polegającym między innymi na budowie nowej świadomości, sprzyjającej poszanowaniu dziedzictwa każdego kraju i narodu, co służyłoby również i odzyskiwaniu utraconych jego składników. Zgodnie z podziałem zadań między agendami ONZ sprawa została przekazana UNESCO, w ramach którego utworzony został wzmiankowany już wyżej specjalny Międzyrządowy Komitet ds. Popierania Zwrotu Dóbr Kultury do Krajów ich Pochodzenia i Restytucji w Przypadku Bezprawnego Zawłaszczenia[20]. Zgodnie ze statutem składa się on z przedstawicieli 22 państw członków UNESCO, wybieranych z zachowaniem zrównoważonej reprezentacji geograficznej na okres między sesjami konferencji generalnej organizacji. Komitet ma charakter doradczy, a do jego zadań należy między innymi poszukiwanie sposobów i środków ułatwiania dwustronnych negocjacji zmierzających do zwrotu lub restytucji dóbr kultury, promowanie takich negocjacji w wymiarze wielostronnym, stymulowanie studiów mających na celu opracowanie koherentnych programów pozwalających na utworzenie kolekcji reprezentatywnych dla kultury krajów, których dziedzictwo zostało rozproszone, inicjowanie publicznych kampanii informacyjnych, wyjaśniających istotę problemu zwrotu i restytucji, a także inicjowanie nowych muzeów i wymiany dóbr kultury[21]. Działania Komitetu koncentrują się w praktyce na sesjach odbywanych co dwa lata od momentu ukonstytuowania się

[19] CC-86/WS/3.

[20] Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation.

[21] Art. 4, ust. 1-7 Statutu (last update 6 I 2003 r.).

w 1980 r.[22] Obok zagadnień ogólniejszej natury przedmiotem obrad są także zwykle pojedyncze sprawy o zwrot lub restytucję wniesione przez zainteresowane państwa. Już na pierwszej sesji[23] rozpoczęto rozpatrywanie kwestii roszczeń Grecji do tak zwanych marmurów Elgina, czyli rzeźb z ateńskiego Partenonu, które zostały sprowadzone do Anglii na początku XIX wieku i dzisiaj znajdują się w Muzeum Brytyjskim w Londynie. Sprawa ciągnęła się przez wszystkie sesje i dopiero ostatnio osiągnięto pewien postęp, a to w wyniku zmiany pryncypialnego stanowiska Grecji[24]. Podczas kolejnych sesji Komitet rozpatrywał też roszczenia różnych państw o zwrot różnych obiektów, czasem całych kolekcji. Należy tu wspomnieć choćby o rzeźbie Afo-a-Kom, której zwrotu domagał się Kamerun[25], czy o niezwykle rzadkim bębnie rytualnym zwróconym przez Australię do Vanatu[26].

Ilustracją aktualnych prac Komitetu jest tematyka trzynastej sesji. Odbyła się ona w Paryżu w dniach od 7 do 10 lutego br. Rozpatrywano między innymi sprawę roszczenia Grecji o zwrot rzeźb z Partenonu znajdujących się w Muzeum Brytyjskim oraz roszczenia Turcji o zwrot rzeźby Sfinksa z Bogazkoy znajdującej się w Niemczech[27]. Omawiając działalność Komitetu, nie można pominąć problematyki restytucji dóbr kultury zrabowanych w czasie II wojny światowej, którą zajął się on na jedenastej sesji w 1999 roku. Powołano wówczas zespół ekspertów, który ma za zadanie przygotować zasady rozwiązywania konfliktów pojawiających się na tym tle. Podstawą prac było opracowanie L. V. Protta ogłoszone kilka lat wcześniej na konferencji w Nowym Jorku[28]. W trakcie dwóch kilkudniowych spotkań opracowano projekt[29]. Był on przedmiotem obrad dwóch ostatnich sesji Komitetu[30], a obecnie sprawie nadano bieg zgodnie z zasadami UNESCO.

Mówiąc o pracach UNESCO związanych z likwidacją skutków ostatniej wojny, należy dodać, że problematyka ta od kilku lat budzi zainteresowanie wielu różnych gremiów międzynarodowych. Podjęto nawet próby skonstruowania mechanizmu zwrotu zagrabionych wówczas dzieł sztuki, który ominąłby różne trudności prawne i inne, na jakie napotykają roszczenia w tym zakresie wysuwane ponad pół wieku po zakończeniu wojny[31]. Zadanie takie postawił sobie rząd USA,

---

[22] Por. omówienie prac podjętych w czasie pięciu pierwszych sesji Komitetu: L. V. Prott, P. J. O'Keefe, *op. cit.*, s. 858 *et seq.*

[23] Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural..., First Session 1980, UNESCO Doc. CC-79/CONF.206/5.

[24] Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural..., Thirteenth Session 2005, UNESCO Doc. CLT-2005/CONF.202/2.

[25] L. V. Prott, J. P. O'Keefe, *op. cit.*, s. 856.

[26] *Ibidem*, s. 868.

[27] Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural..., Thirteenth Session 2005, UNESCO Doc. CLT-2005/CONF.202/2.

[28] L. V. Prott, *Ptrinciples for the Resolution of Disputes concerning Cultural Heritage Displaced during Second World War*, [w:] E. Simpson (ed.), *Spoild of War. World War II and its Aftermath: The loss, Reappearance, and Recovery of Cultural Property*, New York 1997, s. 225 *et seq.*

[29] Expert meeting on the Settlement of Disputes concerning Cultural Heritage Displaced during Second World War (Paris, 29-31 May 2000), CLT-2000/CONF/601/3. Autor niniejszego referatu był członkiem tego zespołu.

[30] CLT-2005/CONF/.202/CLD.2.

[31] Por. szerzej na ten temat W. Kowalski, *Restitution of Works of Art...*, s. 202 *et seq.*; idem, *Nabycie własności dzieła sztuki od nieuprawnionego*, Kraków 2004, s. 172 *et seq.* Powyższe uwagi zostały oparte na tych rozważaniach.

a potem także Rada Europy i Parlament Europejski. W grudniu 1998 roku zaproszono do Waszyngtonu ponad 40 państw na konferencję na temat „Holocaust-Era Assets". Podczas niej przedstawiono tak zwane „Zasady dotyczące dzieł sztuki skonfiskowanych przez Nazistów" (Principles on Nazi-Confiscated Art), które konferencja zaakceptowała jako nie wiążące zasady pomocne przy rozwiązywaniu spraw dotyczących tych dzieł sztuki[32]. Najkrócej rzecz ujmując[33], zakładają one podjęcie specjalnych działań przez odpowiednie władze poszczególnych krajów w celu stworzenia paralelnego systemu dwóch list: listy dzieł sztuki poszukiwanych przez poszkodowanych oraz listy dzieł zrabowanych, które trafiły do muzeów i obecnie znajdują się w ich zbiorach. W przypadku zidentyfikowania takich dzieł omawiany dokument zaleca podjęcie stosownych kroków w celu osiągnięcia „sprawiedliwego i słusznego rozwiązania (*just and fair solution*), przyjmując, że może być ono różne zależnie od okoliczności danego przypadku", przy czym dotyczy to zarówno sytuacji, gdy osoba poszkodowana jest już znana, jak i takiej, gdy nie udało się jej ustalić[34]. Pozostałe zasady mają umożliwić wykonanie tego zadania, między innymi poprzez ułatwienie dostępu do archiwów, prowadzenie prac badawczych, asygnowanie środków na prowadzenie tych prac, tworzenie odpowiednich komisji itp.

Jak łatwo zauważyć, propozycja poszukiwania *just and fair solution* oznacza zastosowanie w przypadku restytucji zasad moralnych, a nie przepisów prawa. Autorzy wyszli bowiem z założenia, że skorzystanie z drugiej drogi skutkować będzie najczęściej długimi i kosztownymi postępowaniami sądowymi, szczególnie trudnymi do wygrania w krajach, w których miejscowe prawo chroni silnie nabywcę w dobrej wierze lub stosuje termin przedawnienia liczony od momentu kradzieży[35].

Znacznie dalej w tym względzie poszła Rady Europy. Nie proponuje ona obchodzenia niewygodnych przepisów prawa cywilnego, ale zaleca ich zmianę, uchylenie lub co najmniej zawieszenie obowiązywania. Propozycje takie zawarte zostały w przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne tej organizacji Rezolucji 1205 (1999) o Żydowskich Dobrach Kultury[36]. Wzywa ona parlamenty państw członkowskich do przeprowadzenia niezbędnych zmian w obowiązującym, prawie zmierzających między innymi do uchylenia lub przedłużenia okresów przedawnienia, uchylenia ograniczeń wynikających z niezbywalności określonych dóbr kultury czy uchylenia zakazu wywozu za granicę, a także wyłączenia odpowiedzialności

---

[32] Washington Conference on Holocaust-Era Assets. November 30 – December 3, 1998. Proceedings, Washington, Department of State Publication 10603, 1999, s. 971.

[33] Por. szersze omówienie tego dokumentu W. Kowalski, *Restitution of Works of Art...*, s. 202 *et seq.*

[34] „If pre-War owners of art that is found to have been confiscated by the Nazis and subsequently not restituted, or thier heirs, can be identified, steps should be taken expeditiously to achieve a just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case" (zasada VIII). Podobne zalecenie co do dóbr należących do osób, których nie da się zidentyfikować zawiera zasada IX.

[35] Motywy przyświecające autorom zasad wyjaśnił zastępca Sekretarza Skarbu USA, pod którego auspicjami konferencja została zorganizowana, por. S. E. Eizenstat, *In Support of Princiles on Nazi-Confiscated Art*, http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/981203_eizenstat_heac_art.html.

[36] Bliższa analiza tego dokumentu P. J. O'Keefe, *The Draft Resolution on Looted Jewish Cultural Property Produced by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, „Art, Antiquity and Law" 1999, Vol. 4, s. 313 *et seq.* Por. także Report on Jewish Cultural Property. Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Culture and Education. Doc. 8563.

osób opiekujących się zbiorami muzealnymi za naruszenie ich obowiązków[37]. Zalecono w niej ponadto rozważenie możliwości udzielenia osobom zwracającym dzieła sztuki ochrony przed ewentualnymi dalszymi roszczeniami, rezygnacji lub rozluźnienia ochrony przed roszczeniami, jakiej udziela się właścicielom dzieł sztuki użyczanych na wystawy, a także spowodowanie wygaśnięcia praw własności nabytych na dziełach sztuki po ich rabunku[38].

Najnowsza inicjatywa w omawianym zakresie należy do Parlamentu Europejskiego, który, jak zapowiada dokument roboczy Komitetu ds. Prawnych i Rynku Wewnętrznego[39], zmierza do zbudowania „uniwersalnego modelu" rozwiązania problemu dóbr zrabowanych. Przedsięwzięte w tym celu przez Komitet prace przygotowawcze[40] doprowadziły do uchwalenia 17 grudnia 2003 r. specjalnej rezolucji[41], w której Parlament wzywa Komisję Europejską, aby ta zbadała możliwość przedsięwzięcia odpowiednich kroków w celu między innymi ustalenia wspólnych zasad w zakresie oceny tytułów własności dóbr kultury, przedawnienia, dopuszczalnych dowodów, praw dotyczących przewozu przez granice itp. Zaleca się także stworzenie specjalnego mechanizmu rozpatrywania sporów, tak aby uniknąć procesów sądowych, a także powołanie specjalnej agencji koordynującej odnośne działania w skali europejskiej[42].

---

[37] „It may be necessary to facilitate restitution by providing for legislative change with particular regard being paid to: (i) extending or removing statutory limitation periods; (ii) removing restrictions on alienability; (iii) providing immunity from actions for breach of duty on the part of those responsible for collections; (iv) waving export controls". Punkt 13 Rezolucji.

[38] „Consideration should also be given to (i) providing quarantees for those returning looted Jewish cultural property against subsequent claims; (ii) relaxing or reversing antiseizure statutes which currently protect from court action works of art on loan; (iii) extinguishing later acquired title i.e. subsequent to the divestment". Punkt 15 Rezolucji.

[39] European Parliament. Committee on Legal Affairs and the Internal Market. Working Documnet on a Legal Framework for Free Movement within the Internal Market of Goods whose Ownership is likely to be Contested. 17 September 2002. Rapporteur: Willy C. E. H. De Clercq. Doc. PE 319.705, DT/4777224EN.doc.

[40] Por. sprawozdanie: European Parliament. Committee on Legal Affairs and the Internal Market. Doc. PE/VI/OJ/03-06, oraz Motion for a European Parliament Resolution. European Parliament. Committee on Legal Affairs and the Internal Market. Working Documnet on a Legal Framework for Free Movement within the Internal Market of Goods whose Ownership is likely to be Contested. 26 November 2003. Rapporteur: Willy C. E. H. De Clercq, RR/514784 EN.

[41] European Parliament Resolution A 5-04808/2003 on a Legal Framework for Free Movement within the Internal Market of Goods whose Ownership is likely to be Contested (2002/2114 (INI)).

[42] Parlament Europejski: „4. Calls on the Commission, with due regard for Article 295 of the EC Treaty, to undertake a study by the end of 2004 on:

– establishing a common cataloguing system, to be used by both public entities and private collections of art to gather together data on the situation regarding looted cultural goods and the exact status of existing claims;

– developing common principles regarding access to public or private archives containing information on property identification and location and tying together existing databases of information about title to disputed properties;

– identifying common principles on how ownership or title is established, prescription, standards of proof and rights to export or import property which has been recovered;

– exploring possible dispute-resolution mechanisms that avoid lengthy and uncertain judicial procedures and take into account principles of fairness and equity;

– the value of creating a cross-border coordination administrative authority to deal with disputes on title to cultural goods;

5. Calls on the Member States and the accession States to make all necessary efforts to adopt measures to ensure the creation of mechanisms which favour the return of the property referred to in this resolution and to be mindful that the return to rightful claimants of art objects looted as part of crimes against humanity is a matter of general interest for the purposes of Article 1 of Protocol 1 to the European Convention of Human Rights; [...]".

Omówione dokumenty spotkały się z generalnie pozytywnym przyjęciem, aczkolwiek środki zastosowane w praktyce różnią się w zależności od kraju. Ich wachlarz obejmuje rozwiązania ustawowe oraz akcje podejmowane z inicjatywy własnej zainteresowanych muzeów, a także inicjatywy specjalne, jak na przykład sprzedaż tak zwanego zbioru z Mauerbach[43].

Po omówieniu wysiłków UNESCO w interesującej nas kwestii, a w szerszym kontekście ONZ na polu reintegracji narodowego dziedzictwa kulturowego można pokusić się o ich ocenę. Niewątpliwie odniosły one sukces w sferze uporządkowania instrumentów prawnych znajdujących zastosowanie w tej sferze. Jak wyjaśniono wyżej, początkowo używano tutaj jednego terminu restytucja, ale rozwój sytuacji doprowadził do wyodrębnienia się nowych kategorii roszczeń. Już dzisiaj do czynienia z trzema najważniejszymi takimi kategoriami, a mianowicie z tradycyjną restytucją, repatriacją (*repatriation*) oraz powrotem/zwrotem (*return*)[44].

Ponieważ jest to dorobek trwały ONZ warto powtórzyć i rozwinąć przywołane wyżej ustalenia. Otóż pierwsze z pojęć wykształciło się pierwotnie dla potrzeb likwidacji skutków rabunku wojennego. Aktualnie stosowane jest także w przypadku tak zwanej zwykłej kradzieży w czasach pokoju, ponieważ w obydwu sytuacjach mamy do czynienia ze złamaniem powszechnie uznawanej normy prawnej zakazującej czy to grabieży wojennej, czy też kradzieży. Celem restytucji jest zatem w każdym przypadku dążenie do możliwie pełnego przywrócenia stanu, jaki miał miejsce przed naruszeniem prawa.

Z szerokiego niegdyś pojęcia „restytucji" z czasem wykształciło się pojęcie „repatriacji"[45]. Najogólniej rzecz ujmując, celem repatriacji jest ochrona integralności narodowego dziedzictwa kulturowego w warunkach cesji terytorialnej lub rozpadu państw wielonarodowych, przy czym głównym kryterium jest więź terytorialna danego elementu dziedzictwa. Repatriacja to obecnie kategoria w pełni autonomiczna, która nie powinna być łączona z innymi, pozornie podobnymi zagadnieniami międzynarodowego prawa ochrony dóbr kultury, na przykład z powrotem tych dóbr do krajów-byłych kolonii, czy restytucją w następstwie grabieży wojennej.

Ostatnią z wymienionych instytucji jest tak zwany „powrót" dobra kultury. Pod pojęciem tym rozumiane są roszczenia o zwrot dóbr kultury do krajów pochodzenia, przy czym krajami tymi mogą być albo byłe kolonie, albo też państwa, z których dokonano nielegalnego wywozu. Obydwa te przypadki oceniane są dzisiaj negatywnie, aczkolwiek dzielą je różnice w sferze ocen prawnych. Wynikają one z faktu zgodności, jak już wspomnieliśmy, z prawem wywozu z kolonii do metropolii w momencie jego dokonania oraz braku powszechnie akceptowanego zakazu eksportu dóbr kultury bez zezwolenia. W tej sytuacji praktyka międzynaro-

[43] Obszerne omówienie tej sprawy por. W. Kowalski, *Restitution of Works of Art...*, s. 203 *et seq.*, tamże dalsza literatura.

[44] Szczegółowe omówienie tych instytucji, ich powstania i różnic między nimi por. W. Kowalski, *Restitution of Works of Art...*, s. 28 *et seq.*

[45] Repatriacja została omówiona na tle historycznego rozwoju tej instytucji w studium W. Kowalski, *Repatriacja dóbr kultury w sytuacji cesji terytorialnej i rozpadu państw wielonarodowych*, Warszawa 1998; por. także zaktualizowaną wersję tego opracowania: *Repatriation of Cultural Property following a Cession of Territory or Dissolution of Multinational States*, „Art, Antiquity and Law" 2001, Vol. 6, Issue 2, s. 139 *et seq.*, a także kolejną aktualizację opublikowaną w „Archeion" CVI, Warszawa 2003, s. 5 *et seq.*

dowa stara się wypracować specjalne metody postępowania, względnie regulacje, które określa się wspólną nazwą powrotu dóbr kultury.

Kontynuując ocenę podejmowanych działań, znacznie trudniej mówić o porównywalnym sukcesie ONZ na płaszczyźnie realnego powrotu i restytucji dóbr kultury. Organizacja sama nie prowadzi wprawdzie takiej bezpośredniej działalności, ale nie zdołała dotychczas doprowadzić do przyjęcia jakiegokolwiek dokumentu, który wyraźnie stymulowałby zachowania państw w tej materii. Gdy pominiemy pojedyncze umowy przewidujące zwrot pewnych zbiorów byłym koloniom zawierane zaraz po zakończeniu okresu kolonialnego, to późniejsze oparte są zwykle wyłącznie na dobrej woli aktualnego posiadacza danych obiektów lub zbiorów. Nie są one zresztą specjalną nowością i zdarzały się jeszcze w okresie przedwojennym. Pierwszym przykładem jest powrót zespołu obiektów wywiezionych w 1815 r. z Cejlonu do Wielkiej Brytanii. Zostały one przekazane już we wczesnych latach 30. XX w. do muzeum w Colombo[46]. Jeżeli akty takie dokonywane są przez państwa, to motywem są na ogół dążenia do poprawy stosunków politycznych lub inne cele, na przykład gospodarcze. Przywołać tu możemy restytucję obelisku z Aksum, który wywieziony przez Włochy w 1935 roku z Etiopii znajduje się obecnie na placu Campagna w Rzymie. W 1997 roku zawarto umowę o jego zwrocie, ale jej realizacja wciąż napotyka różne przeszkody[47]. Nie jest to przypadek odosobniony, gdyż kwestia zwrotu i restytucji nadal budzi sprzeciw w wielu środowiskach politycznych.

W tym kontekście warto przytoczyć oświadczenie dyrektorów osiemnastu muzeów o zasięgu światowym, którzy wyrazili swój sprzeciw wobec zwrotu obiektów znajdujących się od dawna w zbiorach ich muzeów. Stwierdzili oni, że:

The international museum community shares the conviction that illegal traffic in archaeological, artistic, and ethnic objects must be firmly discouraged. We should, however, recognize that objects acquired in earlier times must be viewed in the light of different sensitivities and values, reflective of that earlier era. The objects and monumental works that were installed decades and even centuries ago in museums throughout Europe and America were acquired under conditions that are not comparable with current ones.

Over time, objects so acquired – whether by purchase, gift, or partage – have become part of the museums that have cared for them, and by extension part of the heritage of the nations which house them. Today we are especially sensitive to the subject of a work's original context, but we should not lose sight of the fact that museums too provide a valid and valuable context for objects that were long ago displaced from their original source.

The universal admiration for ancient civilizations would not be so deeply established today were it not for the influence exercised by the artifacts of these cultures, widely available to an international public in major museums. Indeed, the sculpture of classical Greece, to take but one example, is an excellent illustration of this point and of the importance of public collecting. The centuries-long history of appreciation of Greek art began in antiquity, was renewed in Renaissance Italy, and subsequently spread through the rest of Europe and to the Americas. Its accession into the collections of

[46] J. Greenfield, *The Return of Cultural Treasures*, Cambridge 1995, s. 261, tam też dalsze przykłady. Por. również między innymi P. H. Prott, M. Amir Sutaarga, *Arrangements Concluded or in progress for the Return of Objects: the Netherlands-Indonesia*, „Museum" 1979, Vol. 31, No. 1, s. 38 *et seq.*; J. R. Specht, *The Australian Museum and the Return of artefacts to Pacific Island Countries*, „Museum" 1979, Vol. 34, s. 28 *et seq.*; R. de Peyer, *A Wellcome Case of Return*, „Museum" 1982, Vol. XXXIV, No. 3, s. 197 *et seq.*

[47] Information on the Progress Work of the Restitution of Aksum Obelisk. CLT-2005/CONF/.202/CLD.2.

public museums throughout the world marked the significance of Greek sculpture for mankind as a whole and its enduring value for the contemporary world. Moreover, the distinctly Greek aesthetic of these works appears all the more strongly as the result of their being seen and studied in direct proximity to products of other great civilizations.

Calls to repatriate objects that have belonged to museum collections for many years have become an important issue for museums. Although each case has to be judged individually, we should acknowledge that museums serve not just the citizens of one nation but the people of every nation. Museums are agents in the development of culture, whose mission is to foster knowledge by a continuous process of reinterpretation. Each object contributes to that process. To narrow the focus of museums whose collections are diverse and multifaceted would therefore be a disservice to all visitors[48].

Z powyższego wynika, że w praktycznym wymiarze sprawa powrotu i restytucji odbywa się przede wszystkim poza forum ONZ, z reguły w ramach stosunków bilateralnych. Niewątpliwie jest ona bardzo trudna, ale stałe przypominanie w kolejnych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego o potrzebie odniesienia się do niej powoduje[49], że nie znika z pola widzenia społeczności międzynarodowej przez co zawsze jest szansą jej załatwienia w bardziej sprzyjających okolicznościach. Należy nadto dodać, że Polska popiera te starania zarówno jeśli chodzi o ich restytucję, jak i zwrot[50]. W pierwszym przypadku chodzi o dodatkowe wsparcie rokowań prowadzonych przez Polskę z Niemcami, Federacją Rosyjską i innymi państwami o odzyskanie zabytków ruchomych utraconych w związku z drugą wojną światową. W drugim zaś – o demonstrację poparcia dla starań byłych kolonii o odzyskanie dóbr kultury wywiezionych do metropolii, co wynika z wagi, jaką nasz kraj przywiązuje do ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego wszystkich krajów.

[48] Declaration on the Importance and Value of Universal Museums. Signed by the Directors of: The Art Institute of Chicago, Bavarian State Museum, Munich (Alte Pinakothek, Neue Pinakothek), State Museums, Berlin, Cleveland Museum of Art, J. Paul Getty Museum, Los Angeles, Solomon R. Guggenheim Museum, New York, Los Angeles County Museum of Art, Louvre Museum, Paris, The Metropolitan Museum of Art, New York, The Museum of Fine Arts, Boston, The Museum of Modern Art, New York, Opificio delle Pietre Dure, Florence, Philadelphia Museum of Art, Prado Museum, Madrid, Rijksmuseum, Amsterdam, State Hermitage Museum, St. Petersburg, Thyssen-Bornemisza Museum, Madrid, Whitney Museum of American Art, New York, The British Museum, London. http://www.thebritishmuseum.ac.uk/newsroom/current2003/universalmuseums.html.

[49] Jak już wspomniano wyżej, Rezolucja z 2003 r. w swym zasadniczym punkcie wezwała wszystkie zainteresowane podmioty do współpracy z UNESCO oraz Państwami-Członkami ONZ: „[...] in order to continue to address the issue of return or restitution of cultural property to the countries of origin, and to provide appropriate support accordingly". Resolution adopted by the General Assembly 58/17: Return or Restitution of Cultural Property to the Countries of Origin. United Nations, A/RES/58/17 (3 December 2003).

[50] Warto w tym miejscu wspomnieć, że Polska była jednym z krajów – sponsorów ostatniej rezolucji.

Krakowskie
Studia
Międzynarodowe
II, 2005 nr 1

Piotr Ogonowski

DZIAŁANIA ONZ NA RZECZ ROZWOJU

W ciągu 60 lat, jakie minęły od utworzenia przez koalicję antynazistowską Organizacji Narodów Zjednoczonych, świat przeszedł głębokie przeobrażenia zarówno w sferze politycznej, społeczno-ekonomicznej, jak i naukowo-technicznej. Radykalnie wzrosła też liczba członków społeczności międzynarodowej uczestniczących w pracach Organizacji. Na początku swej działalności ONZ liczyła 51 członków, obecnie – 191 państw, co oznacza, iż stała się organizacją uniwersalną w pełnym tego słowa znaczeniu. Jej szczególna rola w porównaniu do innych organizacji międzynarodowych o oddziaływaniu globalnym wynika z kompleksowego mandatu ONZ zapisanego w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Głównym motywem, jakim kierowali się autorzy koncepcji Narodów Zjednoczonych, było stworzenie organizacji, która w przeciwieństwie do istniejącej wcześniej Ligi Narodów byłaby rzeczywiście zdolna do zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wyeksponowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego jako priorytetu działań nowej struktury było w pełni uzasadnione, wziąwszy pod uwagę doświadczenia dwóch wojen światowych oraz trapiących od wieków ludzkość konfliktów.

Procesy, jakie zachodziły na świecie w minionych dekadach, spowodowały jednak, iż wielu nowych członków organizacji nie postrzega już utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako *raison d'être* ONZ. Specyficzne problemy tych państw, w których skutki głodu, chorób i ubóstwa są porównywalne ze skutkami konfliktów zbrojnych, powodują, że coraz częściej spotkać się można z opinią, iż u progu nowego tysiąclecia priorytetem dla Organizacji powinno być zapewnienie rozwoju międzynarodowego, pod którym to pojęciem rozumie się likwidację przepaści dzielącej państwa uprzemysłowione i państwa Trzeciego Świata, a w szczególności likwidację skrajnego ubóstwa, w jakim żyje ponad miliard mieszkańców naszego globu.

Mimo iż uwaga autorów Karty Narodów Zjednoczonych skupiała się na potrzebie zapewnienia trwałego pokoju, problematyka społeczno-ekonomiczna nie znalazła się poza sferą zainteresowania ONZ. Twórcy Karty, zdając sobie sprawę ze ścisłego związku, jaki istnieje między rozwojem społeczno-ekonomicznym a pokojem, poświęcili tej kwestii należytą uwagę. W Karcie znajdujemy szereg postanowień z tego zakresu, z których kluczowym jest art. 55. Stanowi on m.in.,

> że w celu stworzenia warunków stabilności i dobrobytu, jakie są niezbędne dla pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, Narody Zjednoczone popierać będą osiąganie wyższego poziomu życia, pełnego zatrudnienia, warunków dla postępu ekonomicznego i społecznego i rozwoju, a także poszukiwać rozwiązań problemów ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych.

Odpowiedzialność za realizację tych celów powierzona została Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Wymienione w art. 55 Karty cele gospodarcze i społeczne realizowane były przez Narody Zjednoczone na różnych płaszczyznach. Przede wszystkim należy wskazać na wypracowanie programów, utworzenie szeregu organizacji, organów, którym powierzono zadania w tej dziedzinie. Do najważniejszych należą: 1) stworzony w 1965 r. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), zajmujący się w kompleksowy sposób problematyką rozwoju; 2) utworzona w 1967 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), której działalność polega na dostarczaniu pomocy technicznej oraz na transferze technologii do państw rozwijających się i państw w okresie transformacji w celu zapewnienia rozwoju przemysłowego; 3) powołana w 1964 r. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), koncentrująca znaczną część swej uwagi na zapewnieniu takich warunków handlu, które sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu krajów rozwijających się; 4) utworzony w 1961 r. wspólną decyzją Zgromadzenia Ogólnego i Światowej Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) Światowy Program Żywnościowy (WFP), którego zadaniem jest m.in. zapewnienie dostaw żywności do krajów najuboższych oraz takie stymulowanie wzrostu potencjału krajów rozwijających się, aby mogły one samodzielnie zaspokajać własne potrzeby żywnościowe. Oprócz tworzenia specjalistycznych struktur wyposażonych w instrumenty do realizacji stojących przed Organizacją zadań, na forum ONZ przyjmowane były programy, deklaracje i standardy mające na celu stworzenie ram i nadanie kierunku działalności organizacji i społeczności międzynarodowej w sferze problematyki rozwoju. Dotyczy to w szczególności rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 1974 r. w sprawie Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego (New International Economic Order – NIEO), którego celem było wprowadzenie zmian mających na celu zapewnienie wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się przez stabilizację cen produkowanych przez nie surowców, transfer technologii z krajów uprzemysłowionych czy też zwiększenie dostępu do rynków towarów pochodzących z krajów rozwijających się. Przyjęta w tym samym roku rezolucja w sprawie Karty Praw i Obowiązków Ekonomicznych Państw zmierzała do wprowadzenia standardów o charakterze prawnie wiążącym, mających zobligować społeczność międzynarodową do określonych działań na rzecz rozwo-

ju. Rezolucja ta nie posiadała jednak mocy prawnie obowiązującej, jak utrzymywały niektóre kraje rozwijające się, zarówno ze względu na brak uprawnień Zgromadzenia Ogólnego do przyjmowania tego typu aktów, jak i z uwagi na sprzeciw szeregu państw zachodnich wobec sformułowań w niej zawartych, potwierdzony negatywnym głosem podczas głosowania nad nią w ZO. W 1990 r. Zgromadzenie przyjęło Deklarację w sprawie Międzynarodowej Współpracy Gospodarczej, w szczególności rewitalizacji wzrostu gospodarczego i rozwoju w krajach rozwijających się, a także Strategię Rozwojową na czwartą dekadę NZ, w której wymieniono wśród głównych celów społeczności międzynarodowej potrzebę wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się, redukcję ubóstwa, ulepszenie międzynarodowego systemu finansowego i handlowego, a także poświęcenie szczególnej uwagi problemom krajów najmniej rozwiniętych.

Lata 90. przyniosły szereg istotnych wydarzeń, które umacniały rolę Narodów Zjednoczonych w dziedzinie rozwoju. W 1992 r. odbyła się w Rio de Janeiro Światowa Konferencja w sprawie Środowiska i Rozwoju, która zdefiniowała pojęcie trwałego rozwoju jako zaspokajanie potrzeb pokolenia obecnego bez pogarszania perspektyw pokoleń przyszłych. Koncepcja ta dostrzega wzajemną współzależność między rozwojem ekonomicznym i społecznym a ochroną środowiska oraz potrzebą racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Jednym z rezultatów prac Konferencji było utworzenie w 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ Komisji Trwałego Rozwoju.

Prawo do rozwoju zaliczone zostało do praw człowieka w Deklaracji o Prawie do Rozwoju przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w grudniu 1986 r. Deklaracja ta stanowi m.in. że prawa człowieka są niepodzielne i współzależne oraz że w realizacji prawa do rozwoju równa waga musi być przykładana do praw politycznych, obywatelskich, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Deklaracja ta wzywa do przeznaczenia na potrzeby rozwoju środków finansowych uwolnionych w wyniku procesu rozbrojenia oraz wskazuje państwo jako głównego odpowiedzialnego za tworzenie warunków sprzyjających realizacji prawa do rozwoju. Natomiast w deklaracji przyjętej przez Światową Konferencję Praw Człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r., podkreślono związek między demokracją, rozwojem i prawami człowieka. W 1998 r. Rada Gospodarcza i Społeczna, realizując zalecenia Komisji Praw Człowieka NZ, powołała specjalną grupę roboczą ds. prawa do rozwoju w celu zbadania realizacji tego prawa. Zależność między prawami człowieka a rozwojem ma dwojaki charakter. Z jednej strony przestrzeganie praw człowieka to niezbędny warunek realizacji prawa do rozwoju – ten aspekt eksponowany jest szczególnie przez państwa Północy. Z drugiej – państwa Południa dążą do uznania prawa do rozwoju jako prawa człowieka, z którym wiązałoby się nie tylko moralne, ale również prawne zobowiązanie państw rozwiniętych do prowadzenia polityki sprzyjającej rozwojowi państw Trzeciego Świata, w tym przeznaczania na ten cel określonych środków finansowych, transferu technologii czy stosowania preferencji handlowych. O ile sam fakt prawa do rozwoju nie budzi kontrowersji, o tyle treść tego prawa nadal jest przedmiotem sporów między państwami Północy i Południa.

Kolejnymi wydarzeniami, które przyczyniły się do lepszego zrozumienia związków między rozwojem a innymi zjawiskami o charakterze globalnym, były: Międzynarodowa Konferencja ds. Ludności i Rozwoju (Kair 1994 r.), Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego (Kopenhaga 1995 r.) oraz Czwarta Światowa Konferencja ds. Kobiet (Pekin 1995 r.). W 1996 r. Bank Światowy wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym wystąpił z inicjatywą oddłużenia poważnie zadłużonych krajów ubogich (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC). Zgodnie z założeniami inicjatywy kredytodawcy uzgadniają warunki redukcji długów wobec tych krajów pod warunkiem podjęcia się przez nie realizacji planów redukcji ubóstwa oraz przeprowadzenia reform gospodarczych.

Wyniki podejmowanych w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia licznych działań i inicjatyw w dziedzinie rozwoju miały niewątpliwy wpływ na kształt dalszej debaty na forum NZ i określenia przez społeczność międzynarodową swych priorytetów w tej dziedzinie. Szczególną okazją do ich uzgodnienia oraz do uzgodnienia celów ONZ w działaniach na rzecz rozwoju stała się 55. sesja Zgromadzenia Ogólnego w 2000 r., zwana też sesją milenijną. Dokumentem, który stał się podstawą dyskusji, a następnie Deklaracji Milenijnej, był raport Sekretarza Generalnego nt. roli Narodów Zjednoczonych w XXI wieku. Na sesji uzgodniono 8 celów, zwanych też milenijnymi celami rozwojowymi, których osiągnięcie do 2015 r. uznano za priorytet. Są to: 1) zmniejszenie o połowę liczby ludności żyjącej w skrajnej nędzy, 2) zapewnienie powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, 3) zapewnienie równego dostępu do edukacji chłopców i dziewcząt, 4) zmniejszenie śmiertelności dzieci do lat 5 o dwie trzecie, 5) zmniejszenie o ¾ umieralności matek, 6) zahamowanie zachorowalności na AIDS, malarię i inne śmiertelne choroby, 7) stworzenie programów uwzględniających ochronę środowiska, 8) stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju.

Deklaracja Milenijna NZ jest bez wątpienia kamieniem milowym w działaniach tej organizacji na rzecz rozwoju. Rozwój gospodarczy i społeczny krajów rozwijających się uznany bowiem został za podstawowy, obok utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, cel Narodów Zjednoczonych na nowe tysiąclecie. Mimo ogólnej zgody, iż zapewnienie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest warunkiem *sine qua non* dla globalnego rozwoju i tworzenia warunków dla dobrobytu w krajach rozwijających się coraz więcej państw postrzega tę współzależność nieco odmiennie, twierdząc, że to właśnie stworzenie warunków do trwałego rozwoju przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa na naszej planecie. Bez względu jednak na to, który aspekt relacji zostanie uwypuklony, wzajemne powiązania i współzależność rozwoju i bezpieczeństwa międzynarodowego stają się coraz bardziej oczywiste i powszechnie akceptowane. Współzależność ta była akcentowana szczególnie wyraźnie przez wielu członków NZ po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. Podkreślano, że nędza i skrajne ubóstwo w wielu regionach świata tworzą sprzyjający klimat dla nastrojów radykalnych.

Z wydarzeń, które należy odnotować już po sesji milenijnej, najistotniejsze znaczenie dla działań społeczności międzynarodowej w dziedzinie rozwoju miały

dwie konferencje zorganizowane pod auspicjami ONZ w 2002 r. Pierwsza, poświęcona problematyce finansowania na rzecz rozwoju, odbyła się w Monterrey w marcu 2002 r. Podjęto na niej istotne zobowiązania na rzecz zwiększenia w najbliższych latach pomocy rozwojowej przez największych kontrybutorów. Dostarczająca ponad 50% światowej pomocy rozwojowej Unia Europejska zobowiązała się do dalszego podnoszenia jej poziomu z 0,33% PKB w 2002 r. do 0,39% PKB w 2006 r. Do istotnego zwiększenia w najbliższych latach własnej pomocy zobowiązały się także Stany Zjednoczone, obiecując jej koncentrację w krajach, które prowadzić będą odpowiedzialną politykę gospodarczą oraz spełniać określone standardy w dziedzinie dobrego rządzenia, demokracji i przestrzegania praw człowieka. Zorganizowana zaś we wrześniu 2002 r. w Johannesburgu Konferencja NZ w sprawie trwałego rozwoju była okazją do potwierdzenia celów milenijnych, które zostały wzbogacone o zobowiązania do konkretnych przedsięwzięć w celu ich realizacji.

Przypadająca w bieżącym roku 60. sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ będzie okazją do podsumowania osiągnięć społeczności międzynarodowej w dziedzinie rozwoju w ostatnich latach. W szczególności, zgodnie z ustaleniami Deklaracji Milenijnej, ma ona ocenić dotychczasowy postęp w realizacji milenijnych celów rozwoju. W celu przygotowania debaty podczas planowanego na początku sesji szczytu szefów państw i rządów Sekretarz Generalny NZ powołał 15-osobowy panel, składający się z wybitnych praktyków oraz przedstawicieli świata nauki. Jego zadaniem było przygotowanie raportu nt. wyzwań stojących przed Organizacją oraz sformułowanie propozycji takich działań dostosowawczych, by im sprostać. Sekretarz Generalny zlecił również Projektowi Milenijnemu – niezależnemu ciału doradczemu SG – opracowanie raportu nt. perspektyw realizacji milenijnych celów rozwojowych. Raporty te ukazały się pod koniec 2004 r. i na początku 2005 r. i stanowiły podstawę do opracowania przez Sekretarza Generalnego własnego dokumentu zawierającego propozycje, które przedłożone zostaną do decyzji szefów państw i rządów we wrześniu 2005 r. w Nowym Jorku.

Pracom nad raportem Projektu Milenijnego zatytułowanym „Inwestowanie w rozwój: praktyczny plan realizacji Milenijnych Celów Rozwoju" przewodniczył światowej sławy ekonomista, prof. J. Sachs. Dokument ten jest oceniany jako najlepsza do tej pory strategia rozwojowa zawierająca szereg konkretnych zaleceń, realizacja których umożliwiłaby osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. Już dziś, kilka miesięcy przed szczytem, można założyć, iż dokument ten wyznaczać będzie kierunki działań ONZ w dziedzinie rozwoju w najbliższej dekadzie. Warto zatem przyjrzeć się nieco bliżej założeniom i zaleceniom w nim zawartym.

Raport jest przede wszystkim dokumentem wskazującym na praktyczne działania, których podjęcie w najbliższych latach ma spowodować osiągnięcie celów milenijnych w uzgodnionych w 2000 r. ramach czasowych. Z punktu widzenia polityki rozwojowej ONZ będzie on w najbliższych latach, jak już wspomnieliśmy, dokumentem o podstawowym znaczeniu, pełniącym rolę zarówno drogowskazu, jak i katalizatora mobilizującego państwa do podjęcia działań niebędnych, by osiągnąć stawiane cele. Podkreśla on, iż szczególne znaczenie milenijnych celów rozwojo-

wych wynika z szeregu czynników. Wśród nich wymienić można fakt, że cieszą się one powszechnym poparciem społeczności międzynarodowej, traktują problematykę rozwoju w sposób kompleksowy oraz są na tyle specyficzne, że pozwalają w sposób precyzyjny mierzyć postęp na drodze ich realizacji. Powszechne poparcie dla tych celów wiąże się z tym, że przyjęte zostały przez największe zgromadzenie przywódców państw w historii. Ich osiągnięcie uwarunkowane jest i będzie przede wszystkim inwestowaniem w rozwój infrastruktury i w kapitał ludzki.

Dokument ten wychodzi z założenia, iż mimo istotnych opóźnień w działaniach zmierzających do realizacji celów milenijnych nadal możliwe jest zredukowanie do 2015 r. globalnego ubóstwa o połowę (ocenia się, że ok. miliard ludzi żyje obecnie w warunkach skrajnej nędzy) oraz uchronienie przed śmiercią dziesiątek milionów istnień ludzkich (w tym 30 mln dzieci). Realizacja założonych celów oznaczałaby też uzyskanie dostępu do bezpiecznej wody pitnej oraz kanalizacji przez setki milionów ludzi. Podobnie rzecz wyglądałaby z dostępem do edukacji, w szczególności dziewcząt.

Wśród przeszkód, jakie stoją na drodze do osiągnięcia celów, raport wymienia m.in. brak dobrego rządzenia. Znacznie trudniej jest bowiem osiągnąć rozwój gospodarczy oraz przyciągnąć inwestycje zagraniczne krajom, w których jest korupcja, nie są przestrzegane prawa człowieka, nie ma sprawnego aparatu państwowego, zdolnego do egzekwowania prawa i zapewnienia bezpieczeństwa swym mieszkańcom. Bardzo istotne są także stabilne przepisy prawne, zapewniające poszanowanie prawa własności i przewidywalność zachowania instytucji państwowych.

Kolejną istotną przeszkodą dla rozwoju są tzw. pułapki biedy. Raport podkreśla, że nawet kraje dobrze rządzone, lecz nie posiadające środków na rozwój administracji, niezbędnej infrastruktury oraz kapitału ludzkiego nie są w stanie stworzyć warunków umożliwiających stabilny rozwój. Istotnym problemem jest zadłużenie tych krajów powodujące konieczność transferu za granicę znacznej części ich dochodów budżetowych. Raport zwraca też uwagę, iż znaczna część pomocy zagranicznej oddawana jest dawcom jako spłata zadłużenia. Realizacja celów milenijnych oznaczałaby konieczność dokonania inwestycji w kluczowych dla rozwoju sektorach, jak: woda pitna, kanalizacja, edukacja, zdrowie czy ochrona środowiska. Osiągnięcie celów milenijnych wiąże się zatem ze stworzeniem podstawowej infrastruktury, która pozwoliłaby wydostać się z pułapki biedy, stwarzając jednocześnie warunki do trwałego rozwoju. Dodatkowymi problemem jest drenaż mózgów oraz wysoki przyrost populacji występujący w wielu krajach rozwijających się. Inwestowanie w rozwój administracji, rolnictwo, zdrowie, edukację, drogi, porty, energetykę, kanalizację i dostęp do wody stanowi klucz do osiągnięcia celów milenijnych do 2015 r.

Istnieje ponadto szereg barier wynikających z czynników specyficznych dla określonych regionów geograficznych. Ich występowanie powoduje konieczność dodatkowych inwestycji w tych rejonach w celu zrównoważenia ich negatywnego oddziaływania. Czynniki te to m.in.: problemy związane z transportem i komunikacją (państwa śródlądowe, oddalone od głównych rynków zbytu państwa

wyspiarskie, regiony bez dostępu do dróg lub rzek, rejony górskie, niska gęstość zaludnienia), złe warunki klimatyczne (małe opady, uboga gleba, szkodniki, efekty zmian klimatycznych), występowanie groźnych chorób zakaźnych (AIDS, malaria i inne choroby tropikalne), brak lokalnych źródeł energii, mały rynek wewnętrzny, zagrożenie katastrofami naturalnymi (huragany, erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi), bliskość rejonów opanowanych przez konflikty. Najwięcej tych zagrożeń i największe ich nasilenie występuje w Afryce. Dotyczy to w szczególności rolnictwa, infrastruktury transportowej oraz malarii.

W raporcie podkreśla się, iż niezbędnym warunkiem osiągnięcia milenijnych celów rozwoju jest stworzenie strategii w tym zakresie przez zainteresowane państwa. Strategie te muszą zakładać koncentrację wysiłku narodowego na obszarach priorytetowych z punktu widzenia ich rozwoju. Opracowanie strategii winno zostać poprzedzone określeniem czynników wpływających na skrajne ubóstwo oraz potrzeb w zakresie inwestycji publicznych, koniecznych do realizacji celów milenijnych. Raport zaleca, aby w oparciu o zidentyfikowane w ten sposób potrzeby opracowane zostały dziesięcioletnie ramowe plany działań oraz trzy- lub pięcioletnie strategie redukcji ubóstwa. Jednocześnie państwa rozwinięte powinny niezwłocznie podjąć finansowanie rozwoju w tych państwach, które takie strategie opracują i wykażą się zdolnością do dobrego rządzenia.

Aby nadać realizacji strategii niezbędny impet, raport proponuje skoncentrowanie inwestycji publicznych na dziedzinach, w których istnieje duże prawdopodobieństwo szybkiego osiągnięcia wymiernych rezultatów, tzw. *quick wins*. Mają to być imponujące rezultaty zaledwie po kilku latach intensywnego wspierania, które stymulować będą jednocześnie osiągnięcie celów w pozostałych obszarach. Wśród priorytetowych zadań wymagających realizacji w pierwszej kolejności raport wymienia m.in.: eliminację opłat szkolnych w celu zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji, dostarczanie odpowiednich nawozów rolnikom w subsaharyjskiej Afryce, zapewnianie darmowego wyżywienia w szkołach przy wykorzystaniu produktów lokalnych, szkolenie ludności wiejskiej w zakresie ochrony zdrowia, rolnictwa i infrastruktury, rozprowadzenie moskitier dla wszystkich dzieci w rejonach występowania malarii, eliminację opłat za podstawową opiekę zdrowotną we wszystkich krajach rozwijających się, zwiększenie dostępu do informacji nt. planowania rodziny i środków antykoncepcyjnych, rozszerzenie dostępności leków przeciw AIDS, malarii oraz gruźlicy, zapewnienie dostępu do elektryczności, kanalizacji oraz internetu wszystkim szpitalom, szkołom i innym instytucjom społecznym przy wykorzystaniu odnawialnych lub wytwarzanych lokalnie źródeł energii, reforma systemu prawnego zapewniająca równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz zwiększenie roli kobiet w rządzeniu, w szczególności na szczeblu lokalnym.

Raport zawiera też szereg zaleceń dotyczących pomocy zewnętrznej dla krajów rozwijających się. Wśród kluczowych spraw w tym zakresie wymienia potrzebę dostosowania pomocy rozwojowej zarówno bilateralnej, jak i dostarczanej przez organizacje międzynarodowe do potrzeb realizacji milenijnych celów rozwoju. Bardzo istotna jest też właściwa identyfikacja przez dawców pomocy

odmiennych potrzeb poszczególnych beneficjentów oraz planowanie pomocy w cyklach kilkuletnich w oparciu o krajowe strategie redukcji ubóstwa.

Kolejną kwestią wymagającą rozwiązania jest brak dostatecznej koordynacji pomocy ze strony organizacji międzynarodowych, które zamiast skupić się na realizacji kompleksowych programów w skali kraju, konkurują między sobą o środki finansowe, by następnie przeznaczyć je na realizację projektów o niewielkiej skali. Powołana w celu zaradzenia temu problemowi Grupa Rozwojowa NZ jest jednak bardziej forum dyskusyjnym niż koordynatorem działań funkcjonujących w ramach systemu NZ licznych organizacji, programów i funduszy. Brak jest też dostatecznej koordynacji działań ONZ z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz regionalnymi bankami rozwojowymi – organizacjami posiadającymi znaczną wiedzę i doświadczenie we współpracy z państwami rozwijającymi się i znającymi ich problemy oraz potrzeby rozwojowe.

Niska jest też jakość finansowania w ramach bilateralnej pomocy rozwojowej. Podstawowe zarzuty w tym zakresie dotyczą małej przewidywalności takiej pomocy (co nie pozwala na długoterminowe planowanie działań opartych na tej pomocy), koncentracji uwagi na pomocy technicznej (doradztwo, szkolenia) zamiast na inwestycjach i budowaniu długofalowej zdolności krajów rozwijających się, pomocy powiązanej z koniecznością dokonywania zakupów w krajach donatorach, ukierunkowania na spełnienie celów państw dawców, a nie na realizację strategii rozwojowej beneficjentów, niewłaściwej i podyktowanej interesami geopolitycznymi donatorów alokacji środków oraz braku ewaluacji i oceny jej rzeczywistej skuteczności. W wyniku kumulacji tych problemów skuteczność bilateralnej pomocy rozwojowej była jak dotąd niezbyt wysoka, przyczyniała się do ukształtowania błędnej opinii, iż pomoc rozwojowa jest nieskuteczna. Raport przekonuje, że zmiana dotychczasowej polityki w tym zakresie szybko obaliłaby tę tezę. Podstawowe założenia proponowanego przez raport nowego podejścia to skoncentrowanie pomocy w krajach dobrze rządzonych oraz przeznaczanie jej na trwałe inwestycje (obecnie jedynie 24% pomocy bilateralnej dla krajów najuboższych przeznaczona jest na inwestycje).

Kolejną ważną kwestią jest też zapewnienie spójności polityki pomocowej. Obecnie nierzadko zdarzają się sytuacje, gdy określony dawca przeznacza środki finansowe na pomoc dla danego sektora gospodarki (np. rolnictwa), stosując jednocześnie ograniczenia importowe dla produktów tego samego sektora, co w praktyce niweczy skutki udzielanej pomocy. Aby zwiększyć skuteczność udzielanej pomocy, państwa rozwinięte powinny posiadać stosowne strategie i mechanizmy zapewniające synergię działań podejmowanych przez poszczególne instytucje zaangażowane w działania na rzecz rozwoju. W szczególności niezbędna jest koordynacja działań na szczeblu rządowym, zapewniająca spójność polityki prowadzonej przez poszczególne ministerstwa.

Sukces proponowanych w raporcie działań zależy w znacznej mierze od podporządkowania w najbliższych latach działań pomocowych społeczności międzynarodowej realizacji celów milenijnych. Bardzo istotne będzie w tym kontekście zredukowanie czy nawet anulowanie do 2015 r. zadłużenia krajów najbied-

niejszych. Kluczowe znaczenie będzie miało zakończenie w 2006 r. negocjacji w ramach rundy Doha WTO, zwanej też rozwojową ze względu na oczekiwane korzyści, jakie ma przynieść krajom rozwijającym się. Jedną z najważniejszych kwestii dla krajów rozwijających się jest uzyskanie w obecnej rundzie szerokiego dostępu do rynków krajów rozwiniętych dla ich produktów rolnych. Pociąga to za sobą konieczność zniesienia przez kraje rozwinięte licznych barier taryfowych i pozataryfowych dla tych produktów. Ponieważ istotną przeszkodą w rozwoju sektora rolnego w krajach rozwijających się jest subsydiowanie tej gałęzi gospodarki w krajach rozwiniętych, ważne wydaje się, aby państwa Północy zobowiązały się do rezygnacji z tej formy wspierania rolnictwa, a w pierwszej kolejności z subsydiowania eksportu produktów rolnych, co działa hamująco lub wręcz uniemożliwia rozwój rodzimego rolnictwa w krajach ubogich.

Jak podkreśla raport, inwestycje, redukcja długów oraz reforma światowego systemu handlowego nie będą wystarczające do osiągnięcia celów milenijnych. Do niezbędnych działań uzupełniających należy zaliczyć rozwój współpracy regionalnej, polegającej m.in. na wspólnych projektach w zakresie infrastruktury transportowej, energetycznej oraz gospodarki wodnej, wspólnym rozwiązywaniu problemów w zakresie ochrony środowiska oraz tworzeniu instytucji wspierających rozwój regionalnej współpracy gospodarczej i handlowej. Podkreśla się też, iż trwały rozwój nie jest możliwy bez stworzenia rodzimej bazy naukowo-technicznej. W obecnej chwili kraje rozwijające się nie przyciągają inwestycji w tej dziedzinie, bowiem skoncentrowane są one w krajach rozwiniętych ze względu na znacznie większą stopę zwrotu. Strategie rozwojowe dla krajów rozwijających się powinny więc uwzględniać potrzebę rozwoju ich potencjału naukowo-technicznego jako motoru wzrostu gospodarczego oraz mechanizmu, za pomocą którego mogłyby one poszukiwać rozwiązań specyficznych dla siebie problemów. Według raportu potrzeby w tym zakresie w 2015 r. to co najmniej 7 miliardów dolarów rocznie, z czego większość powinna być przeznaczona na badania w dziedzinie ochrony zdrowia, a reszta na badania w dziedzinie rozwoju rolnictwa, zarządzania zasobami naturalnymi oraz energii. Adekwatny do potrzeb poziom finansowania może być osiągnięty tylko w przypadku znacznego zwiększenia w najbliższych latach przeznaczonych na ten cel środków publicznych.

Autorzy raportu widzą poważne zagrożenie dla realizacji celów rozwojowych w dokonujących się w ostatnich latach zmianach klimatycznych. Uważa się, że jeżeli obecny trend nie zostanie zahamowany, to należy się liczyć ze wzrastającym negatywnym wpływem takich zjawisk, jak: susze, powodzie, degradacja istotnych dla życia naszej planety ekosystemów i wzrost zachorowalności. Bez poświęcenia temu problemowi należytej uwagi wszelkie wysiłki mające na celu redukcję zachorowalności, głodu, ubóstwa czy ochronę środowiska zostaną zniweczone. Potrzebna jest zatem dalsza mobilizacja społeczności międzynarodowej na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Główna odpowiedzialność spoczywa tu na tych państwach, które przyczyniają się najbardziej do zmian klimatycznych. Chodzi o kraje rozwinięte oraz o szybko rozwijające się kraje o średnim poziomie dochodu.

W ocenie autorów raportu, by możliwe stało się osiągnięcie milenijnych celów do roku 2015, niezbędne jest podjęcie przez społeczność międzynarodową zdecydowanych działań już w chwili obecnej. Powinien im przewodzić Sekretarz Generalny NZ, przy jednoczesnym wzmocnieniu koordynacji działań wszystkich struktur systemu Narodów Zjednoczonych. W pierwszej kolejności należy ustalić, które z ubogich krajów o dobrym systemie rządów powinny otrzymać pomoc rozwojową na dużą skalę. Według raportu w zależności od przyjętych kryteriów oceny już obecnie można zidentyfikować co najmniej dwa tuziny państw, wobec których można by zastosować tzw. szybką ścieżkę rozwojową, tj. państw, na których potrzeby rozwojowe przeznaczone zostałyby znaczne nakłady finansowe, od bieżącego roku. Skoncentrowanie uwagi na państwach dobrze administrowanych i spełniających standardy w zakresie przestrzegania praw człowieka, walki z korupcją, demokracji, przejrzystości podejmowania decyzji miałoby na celu wykazanie, iż pomoc odpowiednio ukierunkowana przynosi pożądane rezultaty. Efekt taki byłby silnym bodźcem dla pozostałych państw rozwijających się do podjęcia wysiłku w celu przeprowadzenia reform kwalifikujących je do zwiększonej pomocy zagranicznej. Jednocześnie państwa udzielające pomocy miałyby poczucie słuszności decyzji o przeznaczeniu części swojego PKB na ten cel, a wskazując na konkretne przykłady jej skuteczności, byłyby też w stanie uzyskać szersze poparcie opinii publicznej dla tej polityki. Od państw, które kwalifikowałyby się do takiej pomocy, oczekuje się natomiast niezwłocznego opracowania strategii rozwojowych uwzględniających potrzebę osiągnięcia do 2015 r. milenijnych celów rozwoju.

Według przyjętych w raporcie założeń, by osiągnąć cele milenijne niezbędne jest znaczne zwiększenie środków na oficjalną pomoc rozwojową przez kraje rozwinięte, tak aby w 2015 r. wynosiła ona 0,7% PKB. Ok. ¾ tej pomocy przeznaczone byłoby na osiągnięcie celów milenijnych, a pozostała część na inne cele rozwojowe, takie jak odbudowa krajów czy regionów postkonfliktowych, duże projekty infrastrukturalne czy nowe potrzeby wynikające z pogłębiających się zmian klimatycznych. Raport przypomina, iż osiągnięcie 0,7% PKB jako poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej państw rozwiniętych obiecane już zostało w rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1970 r. Jak dotąd jedynie 5 państw (Dania, Holandia, Luksemburg, Norwegia i Szwecja) ma ten poziom pomocy. Sześć innych krajów zobowiązało się natomiast do osiągnięcia go przed 2015 r. (Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia i W. Brytania). Raport wzywa więc pozostałe kraje rozwinięte do przyjęcia podobnych zobowiązań do 2015 r. Biorąc pod uwagę, iż zakładany wzrost środków pomocowych będzie następował stopniowo, skala finansowania pomocy nie będzie wystarczająca do osiągnięcia wszystkich celów milenijnych. Po dokonaniu analiz porównawczych różnych inicjatyw zmierzających do zmobilizowania znacznych środków finansowych na pomoc rozwojową już obecnie autorzy raportu oceniają, że największe szanse na sukces ma koncepcja Międzynarodowego Mechanizmu Finansowego (International Finance Facility – IFF) zgłoszona przez W. Brytanię. Pozwoliłaby ona na pozyskanie finansowania z rynków kapitałowych dzięki emisji w tym celu przez donorów obligacji.

Raport podkreśla, iż nawet przy pełnym wdrożeniu zarysowanych w nim założeń do 2015 r. ubóstwo na świecie nie zostanie wyeliminowane, a jedynie zmniejszone o połowę. Niezbędne zatem będzie utrzymanie przez państwa rozwinięte swej pomocy rozwojowej na poziomie 0,7% PKB jeszcze przez pewien czas. Jeśli pomoc byłaby kontynuowana na podobnym poziomie, istniałaby perspektywa całkowitej eliminacji ubóstwa do 2025 r.

Podsumowując raport Projektu Milenijnego, należy stwierdzić, że jego konkluzja jest optymistyczna. Zakłada on bowiem, iż możliwe jest osiągnięcie w uzgodnionym horyzoncie czasowym wszystkich celów milenijnych oraz niedługo później likwidację ubóstwa na naszej planecie. Sekretarz Generalny NZ, jak już wspomnieliśmy, nawiązuje wielokrotnie w swym raporcie, przygotowanym na wrześniowy szczyt przywódców państw w Nowym Jorku, zarówno do raportu Projektu Milenijnego, jak i Panelu Wysokiego Szczebla. Sekretarz Generalny zwraca szczególną uwagę na ścisły związek między rozwojem, bezpieczeństwem i prawami człowieka, konkludując, iż nie można cieszyć się rozwojem bez zapewnienia bezpieczeństwa, ani bezpieczeństwem bez zapewnienia rozwoju, ani też żadną z tych wartości bez poszanowania praw człowieka. Odwołując się do raportu Projektu Milenijnego, podkreśla jednak, że realizacja większości milenijnych celów rozwoju jest obecnie zagrożona, a ich osiągnięcie będzie możliwe tylko w przypadku niezwłocznej mobilizacji energii i znacznej pomocy społeczności międzynarodowej na tym polu. Nawiązując do konkluzji Projektu Milenijnego, Sekretarz Generalny zwraca uwagę, że najtrudniejsza sytuacja pod tym względem panuje w Afryce, gdzie odnotowuje się regres w stosunku do poziomu sprzed 5 lat.

Istotne znaczenie dla dalszych działań w dziedzinie rozwoju ma uznanie, że zasadniczą odpowiedzialność za stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i dobrobytowi społeczeństwa ponosi każde państwo rozwijające się. Odpowiedzialność ta uznana została już w Deklaracji Milenijnej i została następnie potwierdzona w dokumentach konferencji z Monterrey i Johannesburga. Nawiązując do istniejącego w tym zakresie porozumienia, Sekretarz Generalny wzywa państwa rozwijające się do stworzenia narodowych strategii rozwoju na okres najbliższych 10 lat w celu osiągnięcia milenijnych celów rozwojowych. Strategie te powinny uwzględniać szereg czynników mających bezpośredni wpływ na realizację celów rozwojowych. Jednym z elementów mających istotny wpływ na realizację potencjału rozwojowego państw jest zapewnienie równych szans kobietom zarówno w dostępie do edukacji, jak i na rynku pracy oraz w dostępie do stanowisk publicznych. Strategie narodowe powinny też uwzględniać długofalowe potrzeby w zakresie ochrony środowiska, bez czego trwały rozwój nie będzie możliwy. Dotyczy to m.in. przyjęcia ściśle określonych celów w ustalonych horyzontach czasowych w odniesieniu do takich kwestii, jak: redukcja zanieczyszczeń, zalesianie, ochrona żywych zasobów morza czy coraz większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Kluczową rolę do spełnienia ma też rozwój lokalnego rolnictwa. Drogą do istotnego wzrostu wydajności tego sektora gospodarki jest prowadzenie szkoleń dotyczących odpowiednich technik uprawy roli oraz zapewnienie odpowiedniego dostępu do wody, nawozów oraz infrastruktury transporto-

wej. Za niezbędne uznaje się też zapewnienie właściwego planowania urbanistycznego w celu zastąpienia slumsów lokalami zapewniającymi godziwe warunki życia. Kolejną kwestią, która powinna być uwzględniona przy formułowaniu narodowych strategii, jest zapewnienie należytej opieki zdrowotnej i redukcji zachorowalności i umieralności na choroby zakaźne, w szczególności na AIDS, malarię i gruźlicę. Wśród priorytetów strategii powinny też znajdować się plany zapewnienia powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, eliminacji opłat za tego rodzaju edukację oraz poprawy dostępu do edukacji na poziomie szkół średnich i wyższych. Według Sekretarza Generalnego kraje rozwijające się powinny też uwzględnić potrzebę rozwoju rodzimej bazy naukowo-technicznej.

Szereg postulatów Sekretarz Generalny kieruje do krajów rozwiniętych. Wzywa on np. te państwa do przyjęcia w czasie zbliżającej się sesji harmonogramów wzrostu pomocy rozwojowej, przewidujących alokację na ten cel w 2009 r. 0,5% PKB, a w 2015 r. 0,7% PKB. Za raportem Projektu Milenijnego popiera też uruchomienie tzw. Międzynarodowego Mechanizmu Finansowego, by szybko zwiększyć strumień finansowy przeznaczony na pomoc rozwojową.

60. sesja Zgromadzenia Ogólnego NZ będzie musiała podjąć szereg zasadniczych decyzji dotyczących rozwoju, jeśli przyjęte w 2000 r. cele milenijne mają zostać zrealizowane. Niewątpliwie zdolność Organizacji do likwidacji ubóstwa w skali globalnej oraz zapewnienie powszechnego rozwoju gospodarczego i społecznego będzie w nadchodzących dekadach podstawowym, obok jej roli w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, kryterium oceny przydatności ONZ dla społeczności międzynarodowej.

II· 2005 nr 1
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Tadeusz Paleczny

ONZ WOBEC PROCESÓW GLOBALIZACJI

Czym jest globalizacja?

Globalizacja jest złożonym zespołem zjawisk, megatrendem dziejowym, nabierającym szczególnego znaczenia oraz dynamiki pod koniec XX wieku. Globalizacja odnosi się do wielu różnego rodzaju komplementarnych wobec siebie, nakładających się na siebie procesów. Globalny wymiar integracji, w sensie ogólnoludzkim, światowym, uniwersalnym, jest nierównomierny w różnych częściach świata. Najdalej posuniętą globalizację mamy w obrębie cywilizacji zachodniej. To standardy amerykańskie i zachodnie, przez procesy amerykanizacji, westernizacji i europeizacji, stanowią w wielu przypadkach synonim dla procesów globalizacji. Amerykanizacja jest – w tych ideologicznych przeważnie ujęciach – kojarzona z jednostronną homogenizacją, inkulturacją, transferem elementów kulturowych, w tym języka i religii w jednym kierunku – ze Stanów Zjednoczonych do różnych obszarów kulturowych. Przejawami globalizacji kulturowej, tymi najbardziej widocznymi i podnoszonymi przez ideologicznych zwolenników pluralizmu i atrakcyjności kulturowej odrębnych grup ludzkich, są imperializm kulturowy, ekspansjonizm językowy, dyktatura ogólnoświatowych sieci komunikacji masowej. Jeśli globalne wytwory kultury materialnej, symbolizowane przykładowo przez produkty światowych koncernów przemysłowych czy informatycznych, globalizują „się same", będąc przedmiotem pożądania wszystkich ludzi, to wypieranie rdzennych wartości kulturowych grup autochtonicznych, w tym ich języków, budzi protest i opór. Jednym z elementów globalizacji tożsamości jest religia. Kościoły reprezentujące religie uniwersalistyczne tworzą nowy wymiar identyfikacji transkulturowej, międzyrasowej i międzynarodowej. Jan Paweł II, będąc gorliwym orędownikiem utrzymania odrębności kulturowej grup mniejszościowych, zwolennikiem pluralizmu, dostrzegał także rolę i znaczenie procesów tworzenia się globalnych układów

tożsamości, do światowej, planetarnej, gatunkowej włącznie. Stanowisko to, uznające wszystkie, nawet najbardziej partykularne, lokalne, plemienne grupy kulturowe za niezbywalną, autonomiczną, odrębną, wartościowaną pozytywnie całość, ma swoje korzenie w teoriach antropologicznych i etnologicznych.

Przejawem rozszerzania się świadomości globalnej są procesy uniwersalizacji wartości i norm kulturowych, w tym religijnych. Niektóre religie, w tym chrześcijaństwo, przyczyniają się do uniwersalizacji świadomości grup społecznych na gruncie swojej wiary, instytucji i wartości, nie ograniczających się wyłącznie do religijnych. Zjawisko to dotyczy także sfery obyczajów, niektórych norm kulturowych, związanych zwłaszcza z procesami upowszechniania wystandaryzowanych wzorów konsumpcyjnych. Podstawowym instrumentem globalizacji kulturowej są środki masowej komunikacji, zwłaszcza telewizja i Internet.

Procesy globalizacji wywołują obecnie wiele ideologicznych i politycznych kontrowersji oraz sporów. Nie są jednoznacznie definiowane i opisane. Na podstawie kilku teorii socjologicznych Piotr Sztompka rekonstruuje w swojej pracy możliwe scenariusze przebiegu i następstw procesów globalizacji [Sztompka 2002: 592-596]. Z tych scenariuszy wynika, że przyszłość strukturalnych powiązań pomiędzy grupami kulturowymi zależy od tego, w jakim stopniu przybiorą one charakter inkluzywnych bądź ekskluzywnych całości kulturowych.

Kultury inkluzywne, otwarte na inne całości kulturowe, bez względu na to, jaką fazę uniwersalizacji tożsamości reprezentują, w dłuższych lub krótszych procesach asymilacji wchodzą we wzajemne interakcje, mieszają się wzajemnie i przenikają, co prowadzi do wyłaniania nowych, postnarodowych i mieszanych rasowo oraz religijnie cywilizacji. Kultury inkluzywne rozwijane są w strukturach wieloetnicznych, wielorasowych, takich jak społeczeństwa Brazylii czy Stanów Zjednoczonych. Są to całości synkretyczne, często hybrydalne, tworzone przez ludzi wywodzących się z różnorodnych grup kulturowych (o odmiennej charakterystyce rasowej, etnicznej i religijnej).

Kultury ekskluzywne, dążące do utrzymania odrębności i autonomii grupowej, zamykają się przed zewnętrznymi wpływami kulturowymi. Opierają swój status na językowej, etnicznej, rasowej czy religijnej oryginalności i unikatowości. Są kulturami „nieprzemakalnymi", nie wchodzącymi w interakcje międzykulturowe, niepodatnymi zwłaszcza na amalgamację czy asymilację językową. Grupy kulturowe cechujące się ekskluzywizmem są relatywnie wysoce jednorodne rasowo, językowo, etnicznie, narodowo i religijnie.

Ekskluzywizm grupowy pojawia się w każdej fazie uniwersalizacji tożsamości kulturowej. Najsilniejszy jest w grupach prenarodowych, plemiennych. Te grupy pierwotne, które nie otwierają się na inne kultury, skazane są albo na zagładę, albo na pozostawanie w swych coraz bardziej partykularnych, archaicznych matecznikach kulturowych, przybierających postać terytorialnych enklaw jednorodności rasowej, religijnej lub etnicznej. Grupy ekskluzywne funkcjonują często w sztywnych granicach dzielnic rasowych, gett etnicznych, rezerwatów kulturowych. Lokują się na peryferiach społeczeństw wielokulturowych.

Procesy globalizacji zmierzają w kierunku wyłonienia nowych grup kulturowych oraz układów integracji międzyrasowej i interetnicznej. Możliwe są różne konfiguracje strukturalne będące skutkiem procesów globalizacji, które w różnych wariantach rozwijają się przez nacjonalizację, asymilację, amalgamację, amerykanizację, westernizację etc. Nowe układy relacji między grupami kulturowymi, kształtowane w procesach globalizacji, mieszczą się w czterech podstawowych modelach strukturalnych[1]:

1) wspólnotowym A („Gemeinschaft I"), najbliższym typowi pluralizmu zewnętrznego. Relacje między grupami kulturowymi w tym modelu cechuje odrębność, dążenie do ekskluzywizmu kulturowego, oryginalność i partykularyzm tożsamości, przy rozwijających się strukturalnych zależności ekonomicznych oraz politycznych. Ten typ struktur jest atrakcyjny dla antyglobalistów i przeciwników homogenizacji kulturowej;

2) wspólnotowym B („Gemeinschaft II"). Ten model relacji w globalizującym się świecie prowadzić ma do coraz większej homogenizacji i tworzenia jednej, uniwersalnej kultury ogólnoludzkiej. Nie wiadomo, jak długo potrwa ten proces uniwersalizacji wartości i norm kulturowych, ale zdaniem Samuela Huntingtona nabierze on w trzecim milenium przyśpieszenia;

3) zrzeszeniowym A („Gesellschaft I"), w którym podstawową jednostką integracyjną pozostaje państwo narodowe. Stosunki międzynarodowe w większym stopniu są stosunkami kontrolowanymi, regulowanymi, ale i reglamentowanymi przez instytucje polityczne i ekonomiczne, w tym międzyrządowe. W takim modelu strukturalnym niektóre wielkie mocarstwa pełnią funkcję hegemonów wielostronnych relacji między państwami narodowymi;

4) zrzeszeniowym B („Gesellschaft II"). W tym modelu podstawową rolę odegra światowy, zintegrowany system instytucji politycznych, organizacyjny twór w rodzaju „superpaństwa" czy ogólnoświatowego „superrządu". Fazami pośrednimi takiego politycznego ładu światowego są państwa, takie jak np. federacyjne USA i instytucje w rodzaju Unii Europejskiej.

Wymienione modele relacji międzynarodowych można sprowadzić do dwóch podstawowych: kulturowo-wspólnotowego oraz polityczno-zrzeszeniowego. W pierwszym relacji dominować będą grupy kulturowe, w drugim – organizacje polityczne i gospodarcze. Podmiotowość grup kulturowych w modelu pierwszym będzie nadrzędną cechą układów relacji, natomiast w drugim najistotniejszym elementem stosunków międzynarodowych stają się państwa i organizacje międzyrządowe. Trudno przesądzić, w jakim kierunku pójdą procesy globalizacji. Aktualnie najważniejszą rolę odgrywają państwa i powołane przez nie instytucje i organizacje międzyrządowe. Coraz częstsze są jednak przejawy integracji językowej, ponadrasowej oraz międzyetnicznej, prowadzące do wyłaniania się szerszych układów tożsamości kulturowej. W jednoczącej się politycznie i gospodarczo Unii Europejskiej, przybierającej raczej formę konfederacji kultur, a nie federacji państw, poszczególne kraje redukują swoje funkcje polityczne, co nie znaczy, że rezygnują ze

[1] P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 596-597.

swych prerogatyw w ogóle. Przenoszą je po prostu na wyższy poziom integracji zrzeszeniowej, polityczno-państwowej, delegując swoje uprawnienia do instytucji europejskich. Czy teorie o zaniku państw, o końcu ich historycznej, dominującej pozycji w systemach relacji międzynarodowych znajdują potwierdzenie w faktach? Czy państwa narodowe zostaną zastąpione przez superpaństwa kontynentalne czy cywilizacyjne? Sądzić należy, że oba modele globalizacji będą się coraz bardziej na siebie nakładać i zbliżać, a nie – jak chcą zwolennicy utrzymania odrębności kulturowej wielu grup na różnych poziomach uniwersalizacji tożsamości – coraz bardziej rozchodzić. Wraz z procesami standaryzacji gospodarczej i unifikacji politycznej, postępują zjawiska integracji oraz uniwersalizacji kulturowej. Tyle że brak jakiejś wyraźnej regularności w przebiegu tych procesów, tworzących wspólnie kontekst dla globalizujących się więzi międzygrupowych. Może poza tą, że po okresie absolutnej hegemonii państw i organizacji gospodarczych coraz ważniejszą rolę zaczynają odgrywać zjawiska kulturowe, takie jak: upowszechniający się język angielski, uniwersalizacja wierzeń religijnych, mieszanie się i hybrydyzacja zbiorowości rasowych, wyłanianie się kultur mieszanych etnicznie, synkretyzacja wartości i norm obyczajowych czy etycznych.

Globalizacja jest to więc zespół procesów polegających na uniwersalizacji zjawisk politycznych, ekonomicznych i kulturowych, od partykularnych, narodowych, do ogólnoświatowych standardów, np. technologicznych i wspólnych wszystkim grupom kulturowym układów wartości. Proces globalizacji obejmuje wymiar kulturowy – uniwersalizację więzi i tożsamości kulturowej, polityczny – unifikację ponadnarodowych instytucji politycznych i standaryzację ekonomiczną (także technologiczną), prowadzącą do rozszerzenia rynków obrotu produktów i kapitału.

Procesy globalizacji to w najogólniejszym sensie trzy rodzaje zjawisk:

1) uniwersalizacja kulturowa,
2) unifikacja polityczna,
3) standaryzacja ekonomiczna.

Uniwersalizacja kulturowa

Uniwersalizacja kulturowa dokonuje się przez procesy akulturacji i w fazie postnarodowej prowadzi do wyłonienia się nowożytnych cywilizacji, a także przez rozszerzanie się zakresu terytorialnego oraz znaczeniowego pojęcia ojczyzny. Archetypem ojczyzny ludzkiej jest ojcowizna, ziemia orna, terytorium rodzinne, znane, obejmujące swym zasięgiem powierzchnię możliwą do zagospodarowania przez grupę połączoną zasadą pokrewieństwa, klan, plemię, szczep czy ród. Pojęcie ojczyzny staje się w procesach uniwersalizacji coraz szersze, przekształca się w ojczyznę ideologiczną narodu[2] czy cywilizacji. W bardzo rzadkich przypadkach, w obliczu globalnych zagrożeń ludzkości, pojęcie ojczyzny odnosić się może do całej kuli ziemskiej jako ojczyzny wszystkich ludzi.

[2] S. Ossowski, *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 3, s. 251-300.

Procesy integracji społecznej obejmują dwie podstawowe formy więzi społecznej: wspólnotową i zrzeszeniową[3]. Najwcześniejsze rodzaje więzi pojawiają się na gruncie związków pokrewieństwa, bliskości przestrzennej, relacji nieformalnych, bezpośrednich, rozwijanych przez małe wspólnoty lokalne. Grupy oparte na więzach pokrewieństwa i powinowactwa stanowią dół piramidy uspołecznienia. W porządku wspólnotowym (*community*) ważną rolę odgrywają terytorialne wspólnoty rodowo-plemienne, stanowiące najwcześniejszą formę zbiorowości etnicznych.

Więź wspólnotowa prowadzi do wyłaniania się różnorodnych rodzajów integracji grupowej, bazującej bardziej na elementach kulturowych, takich jak język, obyczaj, religia, zespoły podzielanych wartości i symboli grupowych, sztuka, literatura, prawo. Wspólnoty, w dużym stopniu synonim grup kulturowych, ewoluują na skali partykularyzmu/uniwersalizmu od wspólnot realnych, takich jak zbiorowości plemienne, kastowe czy klanowe, poprzez symboliczne, do których zaliczamy grupy etniczne i narody, po wyobrażone, których przykładem są cywilizacje oraz wspólnota ogólnoludzka.

Wspólnota globalna, ogólnoludzka stanowi w większym stopniu przestrzeń integracji wyobrażonej, o bardziej zaawansowanych procesach unifikacji politycznej czy standaryzacji ekonomicznej niż uniwersalizacji religii, języka lub innych elementów kultury. Jednym z bardzo ważnych czynników globalizacji, zwłaszcza w wymiarze unifikacji politycznej, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Główne fazy procesu uniwersalizacji kulturowej wraz z odpowiadającym im najważniejszymi formami integracji grupowej zawiera tabela nr 1.

Tabela nr 1. Fazy procesu uniwersalizacji kulturowej

FAZA PRENARODOWA	FAZA NARODOWA	FAZA POSTNARODOWA
Wspólnoty realne	Wspólnoty symboliczne	Wspólnoty wyobrażone
Grupy pierwotne, autochtoniczne	Grupy etniczne, narody	Cywilizacje
Kultury proste	Kultury złożone	Struktury pluralistyczne
Kultury małe	Kultury duże	Kultury wielkie
Kultury ekskluzywne, zamknięte	Kultury otwarte	Kultury inkluzywne
Kultury lokalne	Kultury narodowe	Kultury globalne

Stanem naturalnym dla człowieka – pierwotnym zarówno w sensie historycznym, jak i ważności dla jego osobowości i tożsamości – są relacje wspólnotowe. Rodzina, grupa sąsiedzka, wspólnota lokalna, związek oparty na miłości bądź przyjacielskie grupy rówieśnicze stanowią grunt, na którym kształtuje się osobowość człowieka. Wspólnotowa forma organizacji społecznej wiąże człowieka ze światem natury, z kosmosem, biologiczną sferą jego egzystencji. Z upływem czasu popularne stało się poszukiwanie harmonii człowieka z uniwersum, ujmowanie jego istoty

[3] F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie: rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, tłum. M. Łukasiewicz, wstęp J. Szacki, Warszawa 1988, s. 21-23; wyd. oryginalne: *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, Leipzig 1887.

w jedności z wszechświatem, planetą, systemem organicznym i nieorganicznym naszego globu. Najszerszym układem więzi wspólnotowej jest solidarność gatunkowa ludzkości. Więź wspólnotowa opiera się na statusie przypisanym, wynika z faktu urodzenia. Największą kategorią etniczną jest zbiorowość rasowa, przy czym rasy w przeszłości i współcześnie nie stanowią wewnętrznie jednorodnych, dojrzałych w sensie socjologicznym grup, lecz raczej pewne układy integracyjne, obejmujące podobne lub wyrastające z jednakowego pnia rodzaje wierzeń religijnych, języków, kultur narodowych.

Największą grupą etniczną jest naród[4]. We współczesnym świecie w społeczeństwie globalnym występuje wiele rodzajów grup kulturowych o etnicznym charakterze, poczynając od rodów, na narodach kończąc, ale w miarę uniwersalizacji więzi etnicznej maleje ich ilość i zarazem komplikuje się ich natura. Na samym dole piramidy lokują się prenarodowe zbiorowości etniczne, budujące swoją więź społeczną na rzeczywistych, a nie wyobrażonych, ideologicznych subiektywnych kryteriach tożsamości. Dalej w porządku grup wspólnotowych pojawiają się zbiorowości etniczne, które z różnych historycznych przyczyn nie przeszły procesu narodotwórczego i nie przekształciły się w narody posiadające własne państwa. Wymienić tu należy Romów, Łemków czy Flamandów. Jeszcze dalej sytuują się dojrzałe narody wyposażone w organizacje polityczne chronione przez własne państwa. Ponad narodami występują cywilizacje, wyłonione w przeważającej mierze w oparciu o kryteria kulturowe, głównie religię, ale także podobieństwo rasowe oraz położenie terytorialne w wymiarze kontynentalnym (np. cywilizacja latynoamerykańska, arabska, amerykańska, europejska) lub subregionalnym (śródziemnomorska, bliskowschodnia, dalekowschodnia, karaibska). W przeszłości istniały inne formy integracji ponadetnicznej (ponadplemiennej) oparte na pewnych układach militarno-politycznych i językowo-kulturowych, kręgi kulturowe, takie jak germański, słowiański, celtycki czy galijski. Współcześnie liczba cywilizacji zredukowana jest co najwyżej do kilkunastu[5].

Ponad integracją w ramach cywilizacji, w miarę rozszerzania zakresu uniwersalizacji i powszechności wyznaczników przynależności grupowej, właściwej systemom kulturowym i politycznym obejmującym ludzi wyznających jedną religię, skoncentrowanych przeważnie na jednym obszarze globu ziemskiego, występuje najbardziej uniwersalny rodzaj więzi społecznej, gatunkowej, wspólnej wszystkim ludziom bez względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowe, cywilizacyjne czy religijne. Ta forma integracji globalnej, ogólnoludzkiej występuje w różnych układach normatywnych, lecz na gruncie więzi wspólnotowych napotyka więcej barier rasowych, etnicznych, narodowych oraz cywilizacyjnych, niż czynników sprzyjających upowszechnianiu się względnie jednolitej, homogenicznej, uniwersalnej tożsamości ogólnoludzkiej[6]. Wspólnota – bo o niej mowa – staje się wartością autoteliczną uprzedmiotowioną i zamkniętą w wizji „utraconego ra-

[4] F. Znaniecki, *Współczesne narody*, tłum. Z. Dulczewski, Warszawa 1990.

[5] S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2000, s. 48-54.

[6] F. Znaniecki, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2001, s. 9-13.

ju", środowiska pierwotnie przypisanego człowiekowi traktowanemu jako *homo societus*. Wspólnota opiera się we współczesnym świecie w coraz większym stopniu na języku, religii, szeroko rozumianej kulturze, jako tym obszarze symboli i ich znaczeń, które odwołują się do faktu pochodzenia i dziedziczenia pewnych potencjalnych zdolności do jednakowego albo podobnego reagowania na takie same potrzeby i bodźce. We współczesnych schematach stosunków międzynarodowych relacje oparte na związkach wspólnotowych stanowić mogą jedynie model zależności w układach rodzinnych, w skali mikrospołecznej. „Wspólnota międzynarodowa" to kategoria w dużym stopniu pusta, odwołująca się jednak do pewnego modelu stosunków opartych na naturalnej lojalności, przyjaźni, współpracy, a nie ekonomicznej konkurencji, terytorialnej ekspansji czy politycznej wrogości. Niemniej najbardziej realny zakres wspólnotowych związków międzynarodowych rodzi się na obszarze wyznaczonym przez procesy amalgamacji, np. mieszane małżeństwa międzyetniczne i międzyrasowe, prowadzące do wyłaniania się nowych kategorii transkulturowych: dwujęzycznych, dwunarodowych lub wielonarodowych.

„Wspólnota międzynarodowa" to bardziej pewien stan stosunków pomiędzy grupami kulturowymi, przestrzeń wspólnych oddziaływań politycznych i gospodarczych niż rzeczywisty rodzaj integracji grupowej. Jednym z elementów najsilniej oddziałujących na integrację w tej międzypaństwowej, postnarodowej przestrzeni jest ONZ.

Unifikacja polityczna

Ekwiwalentem więzi zrzeszeniowej jest państwo, traktowane jako forma organizacji politycznej grup kulturowych. Najbardziej współcześnie rozwiniętym typem organizacji politycznej – zrzeszenia – jest państwo narodowe. Obok państw narodowych wyłaniają się, szczególnie w drugiej połowie XX wieku, kontynentalne oraz ogólnoświatowe organizacje międzypaństwowe (międzynarodowe, międzyrządowe), które pełnią funkcję „lokomotyw", hegemonów procesów globalizacji w zakresie unifikacji politycznej.

Zrzeszenie depersonalizuje kontakty, prowadzi do anonimowości, hierarchiczności, złożoności, selektywnej przynależności. Najbardziej rozwiniętą formą organizacji zrzeszeniowej jest weberowski „system racjonalnej biurokracji", w której najważniejszą rolę odgrywają wymogi funkcjonalności, efektywności, hierarchicznej zależności, segmentowej odpowiedzialności, specjalizacji i kompetencji[7]. Realizacja zasady zrzeszeniowej – obok wielkich korporacji międzynarodowych – jest instytucja państwa. Państwo to rezultat umowy społecznej i przyjęcia powszechnie akceptowanych, opartych jednak zarazem na przymusie reguł postępowania. Wydaje się, że to ujęcie, odwołujące się do umowy, konwencji, struktury powtarzalnych, przewidywalnych interakcji, zależności wyspecjalizowanych elementów systemu, jest dominujące we współczesnej socjologii stosunków między-

[7] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002; wyd. oryginalne: *Grundriss der Sozialökonomik. Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922.

narodowych. Współczesna organizacja rozwiniętych społeczeństw prowadzi do coraz bardziej posuniętej specjalizacji, profesjonalizacji i hierarchizacji. Społeczeństwo coraz częściej i powszechniej traktowane jest jako system złożony z elementów o ściśle przypisanych pozycjach i precyzyjnie wyznaczonych funkcjach. Zrzeszenie jest porządkiem społecznym opierającym się na racjonalnej organizacji, systemach pozycji i ról społecznych. Rozwój form zrzeszeniowych i ich dominacja nad więzią wspólnotową prowadzi do przemian nie tylko schematów relacji międzyludzkich i międzygrupowych – również w wymiarze międzynarodowym – ale i do reorientacji tożsamości uczestniczących w tych relacjach ludzi. Współcześnie bardzo dynamicznie rozwijają się ponadpaństwowe, międzynarodowe formy integracji i budowania tożsamości politycznej, instytucjonalnej. Więź ogólnoludzka pogłębia się aktualnie bardziej w wymiarze międzynarodowych struktur organizacyjnych, zrzeszeniowych, funkcjonujących w postaci instytucji globalnych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych wraz z agendami, czy kontynentalnych, takich jak np. Organizacja Jedności Afrykańskiej, Organizacja Państw Afrykańskich, Unia Europejska. Obok wszechstronnych organizacji integracji globalnej czy kontynentalnej istnieją i funkcjonują o wiele liczniejsze segmentowe, wyspecjalizowane instytucje ekonomiczne (np. EFTA, NAFTA), finansowe (np. EBOiR, MBOiR), militarne (np. NATO, SEATO).

Rodzaje więzi społecznych występujące w różnych układach integracyjnych pokazano w tabeli poniżej. Tożsamość i solidarność grupowa bazują na dwóch typach więzi społecznej, wyznaczających dwa krańce skali uspołecznienia. Początek *continuum* wyznaczają więzi lokalno-wspólnotowe, wyrastające na gruncie więzów krwi, drugi kraniec skali zamyka więź zrzeszeniowa, instytucjonalna, reprezentowana przez państwo. Społeczność ogólnoludzka wyrasta na bazie więzi gatunkowej, naturalnej, wspólnotowej, ale integruje się bardziej w wymiarze zrzeszeniowym przez międzyrządowe, międzynarodowe organizacje polityczne, ekonomiczne i militarne. Najwyżej rozwiniętym typem wspólnoty jest naród, zrzeszenie, państwo. Naród-państwo, czyli wspólnota kulturowa wyposażona we własne instytucje polityczne, stanowi obecnie najwyższe stadium grupowej więzi i solidarności społecznej, wyrażone przez istnienie układu terytorialno-organizacyjnego, ideologicznego i kulturowego. Społeczność ludzka w wymiarze globalnym funkcjonuje bardziej jako układ tożsamości ideologicznej i solidarności wyobrażonej niż realnej więzi społecznej prowadzącej do wyłonienia jednej, ogólnoludzkiej społeczności rozumianej jako grupa w sensie socjologicznym.

Pojęcie społeczności ogólnoludzkiej czy ludzkości jest bardziej pewnym modelem teoretycznym, ideologicznym narzędziem heurystycznym niż rzeczywistym faktem społecznym. Niemniej jednak zjawisko solidarności gatunkowej i tożsamości ogólnoludzkiej występuje coraz częściej jako wynik rosnącej integracji grup społecznych o różnorodnym rodowodzie kulturowym oraz charakterze polityczno-instytucjonalnym.

Tabela nr 2. Typologia form integracji społecznej

FORMA INTEGRACJI	WSPÓLNOTA	ZRZESZENIE
Prenarodowa	ród, klan totemiczny, szczep, plemię, kasta, grupa etniczna (np. Baskowie, Kaszubi)	instytucje państwa szlacheckiego, monarchia, instytucje stanowe, organizacje ekonomiczne, finansowe, militarne etc.
Narodowa	Naród	państwo narodowe
Ponadnarodowa	cywilizacje: zachodnia, latynoamerykańska, prawosławna, afrykańska, islamska, hinduistyczna, buddyjska, chińska, japońska	organizacje międzynarodowe
Globalna	rodzaj ludzki	**Organizacja światowa ONZ**
	solidarność gatunkowa	tożsamość organizacyjna

W miarę uniwersalizacji, homogenizacji oraz globalizacji tożsamości ludzkiej pojawiają się coraz wyraźniejsze układy integracji ponadnarodowej oraz ponadpaństwowej, zmierzające w kierunku nowych form solidarności gatunkowej. Procesy sprzyjające rozszerzaniu się gatunkowej, ogólnoludzkiej tożsamości społecznej to: uniwersalizacja, globalizacja, homogenizacja i unifikacja więzi społecznej[8].

Najważniejszym aktualnie, bo w zasadzie jedynym, globalnym, ogólnoświatowym instrumentem integracji społecznej, nie tylko w wymiarze unifikacji politycznej, ale także uniwersalizacji kulturowej i standaryzacji ekonomicznej, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, utworzona na konferencji międzynarodowej w San Francisco w 1945 roku. Podstawę prawną ONZ tworzy Karta Narodów Zjednoczonych, proklamowana 26 czerwca 1945 roku. Dokument ten stanowi wyjątkową w dziejach ludzkości konstytucję nowego porządku globalnego, regulującego relacje pomiędzy państwami narodowymi, ale dotyczy także praw członków wszystkich grup i mniejszości kulturowych oraz stosunków pomiędzy nimi. ONZ jest organizacją uniwersalną i globalną, co oznacza, że obejmuje swoim zasięgiem całą kulę ziemską oraz zajmuje się kształtowaniem stosunków międzynarodowych we wszystkich wymiarach: kulturalnym, politycznym (w tym militarnym) oraz gospodarczym.

Istota funkcjonowania struktur organizacyjnych ONZ i wszystkich instytucji zrzeszonych sprowadza się do kilku podstawowych zasad. Za najważniejszą uważana jest zasada utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. W praktyce oznacza to dążenie za pomocą wszelkich dostępnych środków do wzrostu integracji politycznej oraz gospodarczej na całym świecie. Funkcje ONZ zasadzają się na mechanizmach współpracy, negocjacji, porozumienia, poszukiwania kompromisowych, akceptowanych przez wszystkich uczestników dróg integracji i rozwoju grup kulturowych.

W federacyjnych oraz związkowych strukturach państw członkowskich występuje wiele grup kulturowych, prenarodowych (ludność tubylcza obu Ameryk, Afryki, Azji, Polinezji i Australii), etnicznych, oraz narodowych.

W tworzeniu światowego porządku organizacji międzynarodowych, mających niwelować konflikty, rozwijać formy integracji politycznej, kulturalnej i go-

[8] Z. Bauman, *Nowoczesność i zagłada*, Warszawa 1992; A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge-Oxford 1990.

spodarczej, Organizacja Narodów Zjednoczonych zajmuje wyjątkowe miejsce. Oprócz budowania kulturalnych, politycznych i ekonomicznych struktur integracyjnych, ONZ, podobnie jak inne organizacje międzynarodowe tworzy pewien specyficzny rodzaj instytucjonalnej więzi globalnej. W różnych agendach ONZ zatrudnionych jest kilkadziesiąt tysięcy ludzi. Z agendami tymi współpracuje trudna do oszacowania liczba prawników, polityków, działaczy organizacji rządowych i pozarządowych. W strukturach organizacyjnych ONZ zawiera się pewna filozofia, polegająca na standaryzowaniu procedur działania, obejmująca także proces uniwersalizacji językowej czy prawnej. Pracownicy i współpracownicy ONZ wywodzący się z różnych grup kulturowych, tworzą swoisty typ ogólnoświatowej więzi organizacyjnej, stanowiącej zalążek globalnej tożsamości, nie wyłącznie politycznej, ale i hiperkulturowej, w pewnym sensie kosmopolitycznej.

Standaryzacja gospodarcza

Procesy standaryzacji ekonomicznej obejmują cały zakres zjawisk związanych z rozszerzaniem się oraz homogenizowaniem rynków gospodarczych i finansowych. Zjawiska standaryzacji gospodarczej prowadzą do ujednolicania zasad technologicznych, organizacyjnych, produkcyjnych, dystrybucyjnych oraz finansowych. Globalizacja jest najbardziej zaawansowana w wymiarze standaryzacji ekonomicznej. W krytycznych reakcjach na procesy globalizacji, zwłaszcza w wersjach westernizacji czy amerykanizacji, zjawiska standaryzacji gospodarczej określa się mianem „mcdonaldyzacji", kojarzonej z umasawianiem produktów[9]. Umasawianie oznacza między innymi odrywanie produktów – bez względu na to, czy jest to film, utwór muzyczny, wideoklip, program komputerowy, napój orzeźwiający, samochód czy piłka do gry w tenisa – od ich kulturowego, macierzystego podłoża. Ser szwajcarski, wino włoskie czy oscypek góralski są wytworem konkretnej grupy kulturowej. Podobnie jak francuskie frytki, niemiecki hamburger czy indiańska *coca*. W zestawie serwowanym przez sieć restauracji McDonald funkcjonują w zestawie pod nazwą „Big Mac" jako produkt globalny, uniwersalny, identyfikowany w całym świecie jako pewien standard nie tylko żywieniowy, ale organizacyjny, technologiczny i „międzykulturowy" w wersji *made in USA*.

Globalizacja w wymiarze gospodarczym zachodzi niezależnie od działań polityków czy liderów większości grup kulturowych. Jej najważniejszymi uczestnikami są obecnie światowe korporacje o charakterze produkcyjnym, dystrybutywnym, finansowym czy technologicznym. Technologie i strategie działania w sektorze przedsiębiorczości przenikają przez wszystkie granice i bariery: polityczne, językowe, religijne, etniczne czy rasowe. Globalizacja wielkich korporacji przemysłowych przez działanie podmiotów w rodzaju General Electric, General Motors, światowych sieci bankowych i finansowych w postaci międzynarodowych funduszy inwestycyjnych czy ubezpieczeniowych, giełd towarowych czy kapitałowych,

[9] G. Ritzer, *Mcdonaldyzacja społeczeństwa*, tłum. S. Magala, Warszawa 1999, s. 31-36.

coraz bardziej ekspansywnych firm handlowych, takich jak Tesco, Géant czy Carrefour, jest faktem. Doświadczamy globalizujacego charakteru gospodarki w codziennym życiu, korzystając z produktów dostarczanych przez światowych dystrybutorów oraz przez firmy wytwarzające je w różnych krajach świata.

W najbardziej ogólnym ujęciu standaryzacja gospodarcza oznacza zespół zjawisk polegających na rozszerzaniu się rynków zbytu produktów oderwanych od swego kulturowego podłoża. Standaryzacja gospodarcza i technologiczna prowadzi do upowszechniania się jednakowych potrzeb i produktów w różnych grupach kulturowych. Globalizacja przez standaryzację gospodarczą rodzi we współczesnym świecie wiele napięć i zagrożeń. Związane są one w głównej mierze z nierównomiernym poziomem rozwoju technologicznego, asymetrią w lokalizacji kapitałów finansowych i środków produkcyjnych, coraz większą dysproporcją pomiędzy społeczeństwami rozwiniętymi i bogatymi, a zacofanymi ekonomicznie i biednymi. Pytanie o to, jak, na jakim poziomie technologicznym żyją członkowie grup kulturowych, jaką przestrzeń zajmują i są w stanie zagospodarować, ma obecnie w coraz większym stopniu planetarny, ogólnoludzki wymiar. Z procesami globalizacji gospodarczej wiążą się też pytania, między innymi i takie, czy ludzkość należycie użytkuje ofiarowane niejako w przydziale środowisko geograficzne i przyrodnicze. Czy nie szafujemy zbyt lekkomyślnie i hojnie tym, co zostało obliczone i zaprogramowane na wiele dalszych pokoleń, a ulega stałej przyśpieszonej ekologicznej degradacji?

Zagrożenia dla grup kulturowych i ludzi wywołane procesami globalizacji, zwłaszcza w wymiarze standaryzacji gospodarczej, łagodzi, monitoruje, kontroluje Organizacja Narodów Zjednoczonych, głównie przez wyspecjalizowane agendy oraz koordynację działań i współpracę z organizacjami rządowymi i pozarządowymi.

Współczesne społeczeństwa industrialne i postindustrialne przedstawiane są najczęściej jako samonapędzające się systemy nastawione przede wszystkim na wytwarzanie wszelkich dóbr, zarówno materialnych, jak i konsumpcyjnych. Gospodarka potrzebuje dla procesów wzrostu i rozwoju odpowiedniego metabolizmu, w którym po zaspokojeniu potrzeb biologicznych pozostaje coraz więcej produktów dodatkowych i ubocznych. Zagrożenie ekologiczne stworzone przez nowoczesne społeczeństwa polega na nieplanowanym, spontanicznym, nieuzasadnionym stanem rzeczywistych potrzeb czerpaniu z kurczących się w szybkim tempie zapasów środowiska naturalnego przy wytwarzaniu w procesie przetwarzania tych zasobów nieproporcjonalnie większej ilości śmieci i odpadów.

Organizacja Narodów Zjednoczonych tworzy forum instytucjonalne i dyskusyjne, które próbuje zapobiegać skutkom industrializacji i redukować zagrożenia ekologiczne. Działania ONZ zmierzają również do zmiany kierunków lokowania funduszy inwestycyjnych, tak aby kraje nierozwinięte mogły wejść na ścieżkę szybszego wzrostu gospodarczego. Zabiegi mające na celu bardziej symetryczny, w intencjach wielu działaczy ONZ sprawiedliwszy podział dóbr w globalnym systemie gospodarowania, stają się obecnie jednym z najważniejszych wyznaczników kształtowania polityki międzynarodowej. Organizacja Narodów Zjednoczonych

jest w tym sensie najważniejszą instytucją globalną zmierzającą do niwelowania dysproporcji gospodarczych w różnej skali.

ONZ a procesy globalizacji

Niezależnie od swojego instytucjonalnego wymiaru, funkcji światowej globalnej organizacji posiadającej strukturę administracyjną, pracowników, urzędników i ekspertów, byłych oraz czynnych polityków, ONZ jest bardzo istotnym czynnikiem integracji międzynarodowej. Funkcjonujące w nazwie określenie „narody zjednoczone" nie jest puste. Sześćdziesięcioletnia działalność ludzi zrzeszonych w agendach i strukturach ONZ przyczyniła się do wzrostu integracji międzynarodowej we wszystkich wymiarach.

Po pierwsze, ONZ i jej agendy prowadzą globalną politykę w zakresie ochrony dóbr kulturowych, która jest instrumentem uniwersalizacji tożsamości kulturowej. Ochrona dóbr kulturowych sprowadza się nie tylko do prowadzenia rejestru zabytków kultury materialnej (świątyń, obiektów architektonicznych, dzieł sztuki etc.) przez UNESCO. Organizacja ta prowadzi politykę zmierzającą do ochrony mniejszości w zakresie wolności religijnej, swobody posługiwania się własnym językiem, korzystania z dorobku tradycji kulturowej własnej grupy. Nie oznacza to dążenia do partykularyzacji, lecz do wprowadzenia na forum międzynarodowe, upowszechniania i popularyzowania kultury grup często egzotycznych, peryferyjnych z punktu widzenia krajów wysoko rozwiniętych.

Procesy uniwersalizacji kulturowej przebiegają zarówno w ramach instytucjonalnych ONZ, przez standaryzację języka, norm obyczajowych, wzorów organizacyjnych, jak i na „zewnątrz", przez konferencje, akcje charytatywne, programy ochrony dóbr kulturowych, debaty międzynarodowe, zespoły międzykulturowe. ONZ jest największym podmiotem prowadzącym celową politykę uniwersalizacyjną. Takie na przykład działania, jak akcje mające na celu ochronę praw ludzkich i obywatelskich, uciekinierów, wychodźców, przyczyniają się do uniwersalizacji językowej czy prawnej i tożsamości kulturowej członków wielu różnorodnych grup religijnych, rasowych, etnicznych oraz językowych.

Po drugie, ONZ kształtuje najważniejsze mechanizmy unifikacji politycznej w świecie. Zgromadzenie Ogólne skupia przedstawicieli ponad 190 państw. Stałe biura państw członkowskich przy ONZ, jak również bardzo liczne przedstawicielstwa agend organizacji, tworzą globalną sieć, w której formują się struktury zależności nie tylko międzyrządowych, ale także dziesiątków tysięcy organizacji pozarządowych.

Najważniejszym czynnikiem stymulującym procesy unifikacji politycznej jest Rada Bezpieczeństwa, składająca się z 15 członków. Wchodzą do niej reprezentanci największych światowych mocarstw, jak również państw zaliczanych do strefy krajów rozwijających się i zapóźnionych w rozwoju ekonomicznym. Międzyrządowe struktury organizacyjne, zarówno te ogólnoświatowe, jak i sektorowe,

kontynentalne oraz lokalne, bilateralne czy kilkustronne, tworzą dynamiczny układ relacji politycznych, w tym militarnych, prawnych i gospodarczych, przeobrażających się niejednokrotnie w trwałe struktury instytucjonalne. Międzynarodowa unifikacja polityczna, czyli tworzenie ponadnarodowych, międzykulturowych, międzypaństwowych struktur organizacyjnych, zachodzi w świecie w dużym stopniu dzięki funkcjonowaniu ONZ.

Po trzecie, Organizacja Narodów Zjednoczonych jest uczestnikiem oraz animatorem procesów międzynarodowej standaryzacji gospodarczej w wymiarze globalnym. Rada Gospodarcza i Społeczna, jeden z podstawowych organów ONZ, składa się z 54 przedstawicieli państw członkowskich. Każdego roku kończy się kadencja 18 państw i podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego (jesienią) dokonuje się wyboru nowych 18 członków RGS. Do kompetencji Rady należy koordynowanie działań gospodarczych, ale także społecznych, kulturalnych, edukacyjnych, zdrowia publicznego, przygotowywanie programów współpracy międzynarodowej i sporządzanie umów, świadczenie usług eksperckich i menedżerskich wobec państw członkowskich. Rada posiada bardzo rozbudowane formalne stosunki z wieloma organizacjami międzyrządowymi i pozarządowymi. Niezależnie od innych agend, zajmujących się kwestiami ochrony zdrowia, rynków żywności, turystyki międzynarodowej etc., Rada Gospodarcza i Społeczna przyczynia się do standaryzacji gospodarczej w wymiarze globalnym.

Organizacja Narodów Zjednoczonych koordynuje wiele działań z różnych sfer życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Syntezę tej działalności, podsumowanie najważniejszych celów i zadań ONZ i wszystkich jej agend zawiera rocznicowe opracowanie wydane 2005 roku pt. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals.* W specjalnym raporcie zaprezentowano 8 głównych globalnych celów ONZ: 1) ograniczenie obszarów głodu i ubóstwa w świecie; 2) upowszechnienie w globalnej skali wykształcenia na poziomie podstawowym; 3) promowanie równości kobiet; 4) zmniejszenie śmiertelności niemowląt; 5) poprawa stanu zdrowia oraz obniżenie wskaźnika śmiertelności; 6) zwalczanie największych chorób zakaźnych, głównie AIDS; 7) ochrona środowiska naturalnego; 8) tworzenie światowego, globalnego partnerstwa dla rozwoju.

Z przeglądu celów i zadań ONZ wynika, że inicjatywy i działania tej organizacji koncentrują się głównie na wieloletnim planie strategicznym, na społecznych problemach wynikających z nierównomiernego rozwoju technologicznego i gospodarczego. Globalizacyjne funkcje Projektu Milenijnego są oczywiste w sferze założeń. Pozostaje kwestia ich praktycznej realizacji.

Bibliografia

Anderson Benedict, *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997.

Bauman Zygmunt, *Nowoczesność i zagłada*, Warszawa 1992.

Gellner Ernst, *Narody i nacjonalizm*, tłum. T. Hołówka, Warszawa 1991.

Giddens Anthony, *The Consequences of Modernity*, Cambridge-Oxford 1990.
Huntington Samuel P. *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2000.
Jan Paweł II, Przemówienie na forum ONZ, 05.10.1995.
Jan Paweł II, Przemówienie, Watykan 02.05.2000.
Ossowski Stanisław, *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1967.
Ritzer George, *Mcdonaldyzacja społeczeństwa*, tłum. S. Magala, Warszawa 1999.
Sachs Jeffrey D., *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, „Millennium Project. Report to the UN Secretary General", New York 2005.
Sztompka Piotr, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
Tönnies Ferdynand, *Wspólnota i stowarzyszenie: rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, tłum. M. Łukasiewicz, wstęp J. Szacki, Warszawa 1988; wyd. oryginalne: *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, Leipzig 1887.
Weber Max, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. Dorota Lachowska, Warszawa 2002; wyd. oryginalne, *Grundriss der Sozialökonomik. Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922.
Znaniecki Florian, *Współczesne narody*, tłum. Z. Dulczewski, Warszawa 1990.
Znaniecki Florian, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2001.

II 2005 nr 1
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Jan Staszków

POLSKA 51. KRAJEM SYGNATARIUSZEM KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Rząd Polski w Londynie[1] aktywnie włączył się w prace nad nowym porządkiem świata, który miał zapanować po zakończonej wojnie. Jego przedstawiciele, mimo braku terytorium i ludności – tradycyjnych elementów państwa – są traktowani jako przedstawiciele podmiotu prawa międzynarodowego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Rząd Polski w Londynie zawiera umowy międzynarodowe, wysyła i przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych, żołnierz polski na równych prawach z żołnierzem innych sprzymierzonych państw walczy praktycznie na wszystkich frontach świata. Polska, sojusznik w wojnie, jest partnerem Wielkich Mocarstw w rozmowach o przyszłym bezpieczeństwie świata, o powołaniu organizacji, która zastąpi Ligę Narodów. Aktywność tego rządu to też akcje dyplomatyczne, informujące o położeniu Polski, udział w konferencjach i spotkaniach państw przedstawicieli świata, omawiających aktualną sytuację międzynarodową.

Udział Rządu Polskiego w Londynie w rozmowach nad stworzeniem nowego porządku świata po drugiej wojnie światowej

Pierwszym znaczącym krokiem Rządu Polskiego na forum współpracy międzynarodowej było uczestnictwo i podpisanie w Londynie 12 czerwca 1941 roku Deklaracji Międzyalianckiej[2]. W dokumencie tym sygnatariusze[3] stwierdzają, że

[1] Autor używa określenia „Rząd Polski w Londynie" na utworzony na emigracji w Londynie Rząd Polski, uznawany za podmiot prawa międzynarodowego. W literaturze można spotkać i inne określenia: Rząd Emigracyjny, Tymczasowy Rząd na Emigracji czy też Rząd na uchodźstwie, Rząd na wygnaniu lub Rząd na obczyźnie.

[2] Deklaracja Międzyaliancka (Inter-Alied Declaration) z dnia 12 czerwca 1941 roku. Cytowany tekst za: E. J. Osmańczyk, *Ciekawa historia ONZ*, Warszawa 1965, s. 539.

jedyną prawdziwą podstawą trwałego pokoju jest chęć współpracy wolnych narodów na świecie, w którym, uwolnieni od groźby agresji, wszyscy mogą być zabezpieczeni pod względem ekonomicznym i społecznym. [...] Naszą intencją jest pracować wspólnie z innymi wolnymi narodami zarówno w czasie wojny, jak w czasie pokoju.

Deklaracja uważana jest przez historyków za pierwszy krok na drodze do powołania organizacji międzynarodowej, która zajmie miejsce Ligi Narodów. Tak też postrzegają ten dokument wydawnictwa autoryzowane przez ONZ, opisujące jej historię i drogę do stworzenia umowy określającej zasady funkcjonowania nowej organizacji[4]. W strukturach Rządu Polskiego w Londynie powstają komórki zajmujące się przyszłym porządkiem po drugiej wojnie światowej i wypracowywaniem stanowiska polskiego, które jest prezentowane przez przedstawicieli tego rządu na spotkaniach związanych z utworzeniem przyszłej organizacji o zasięgu światowym i uniwersalnych kompetencjach[5].

Drugim krokiem zmierzającym do powołania organizacji międzynarodowej są postanowienia Karty Atlantyckiej, podpisanej 14 sierpnia 1941 roku „gdzieś na Atlantyku" przez prezydenta Stanów Zjednoczonych F. D. Roosevelta i premiera Wielkiej Brytanii W. Churchilla[6]. Karta Atlantycka to ośmiopunktowa deklaracja zasad, na podstawie których rządy Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii wyobrażały sobie zorganizowanie „lepszej przyszłości dla świata". Pośród tych zasad jest mowa i o powszechnym systemie bezpieczeństwa przyszłego świata, i o doprowadzeniu do jak najściślejszej współpracy pomiędzy wszystkimi narodami[7]. Dokument ten, mimo swego nieformalnego charakteru, jest akceptowany przez państwa świata, w tym przez Rząd Polski w Londynie. Do Karty Atlantyckiej, na zorganizowanej w Londynie 24 września 1941 roku Międzysojuszniczej Konferencji, przystępuje ZSRR, składając deklarację o akceptacji sformułowanych zasad[8].

Jako krok trzeci na drodze do powstania nowej światowej organizacji wskazuje się Deklarację Narodów Zjednoczonych, podpisaną 1 stycznia 1942 roku w Waszyngtonie[9]. Jest to dokument odwołujący się do wspólnego programu celów i zasad zawartych w Karcie Atlantyckiej i zaakceptowany przez największą, biorąc

[3] Oprócz Polski sygnatariuszami tej deklaracji były: Wielka Brytania, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, Republika Południowej Afryki oraz rządy państw okupowanych mające swe siedziby w Londynie: Belgii, Czechosłowacji, Grecji, Luksemburga, Holandii, Norwegii, Jugosławii.

[4] *Everyman's United Nations. A basic history of the organization 1945-1965*, United Nations – New York, kilka wydań. Tak również na oficjalnej stronie internetowej ONZ, traktującej o historii powstania Organizacji: http://www.un.org/aboutun/milestones.htm.

[5] Np. utworzenie Ministerstwa Spraw Kongresowych.

[6] Tekst dokumentu został opublikowany m.in. w: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, wstęp i oprac. L. Gelberg, t. 3, Warszawa 1960, s. 27.

[7] Karta Atlantycka powstaje dwa miesiące po napadzie Niemiec na ZSRR i dwa tygodnie po podpisaniu w Moskwie układu między rządem ZSRR a rządem polskim w sprawie uznania traktatów radziecko-niemieckich z 1939 roku (tzw. Pakt Ribbentrop – Mołotow) za tracące moc i o utworzeniu na terytorium ZSRR wojska polskiego.

[8] W Międzysojuszniczej Konferencji, która odbyła się w Londynie 24 września 1945 roku, wzięli udział m.in. przedstawiciele ZSRR oraz Belgii, Czechosłowacji, Grecji, Holandii, Jugosławii, Luksemburga, Norwegii, Polski i Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Zgłoszona na tej Konferencji Deklaracja ZSRR została opublikowana w *Prawo międzynarodowe...*, s. 28-30.

[9] Tekst dokumentu został opublikowany m.in. w: *Prawo międzynarodowe...*, s. 44.

pod uwagę dotychczasowe dokumenty, liczbę państw; sygnatariuszem dokumentu została też Polska[10]. Tekst Deklaracji stypuluje zgodne działania jej sygnatariuszy w wojnie ze wspólnym wrogiem, a przede wszystkim niezawieranie odrębnego zawieszenia broni lub pokoju. Do Deklaracji, oprócz jej sygnatariuszy (czyli tych państw, które tekst dokumentu podpisały w dniu opublikowania, mogły przystąpić również „inne narody", co też w latach następnych miało miejsce[11]. Deklaracja ta wskazywana jest jako dokument, który po raz pierwszy używa zwrotu „Narody Zjednoczone". Na nią powołuje się Karta Narodów Zjednoczonych w rozdziale II zatytułowanym „Członkostwo", gdzie w artykule 3 postanowiono, że: „Pierwotnymi[12] członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych są państwa, które bądź uczestniczyły w konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco, bądź uprzednio podpisały Deklarację Narodów Zjednoczonych z dnia 1 stycznia 1942 roku oraz podpiszą niniejszą Kartę i ratyfikują ją zgodnie z artykułem 110"[13]. Tekst tego artykułu (zmieniony zresztą w ostatniej chwili z powodu nieobecności Polski na konferencji w San Francisco) umożliwił przedstawicielowi Rządu Jedności Narodowej podpisanie Karty w takim czasie, że Polska weszła jeszcze w skład państw „pierwotnych" – założycieli Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Przedstawione fakty wyraźnie wskazują, że Rząd Polski w Londynie albo aktywnie uczestniczy, albo jednoznacznie akceptuje zaproponowane zachowania w stosunku do państw agresorów drugiej wojny światowej – lojalnie wobec wszystkich swoich sojuszników. Jest to dowód na dotrzymywanie przez Rząd Polski w Londynie podjętych zobowiązań, świadczy o planowaniu wspólnych prac nad uregulowaniem zasad współpracy państw po wojnie, w tym przede wszystkim nad powołaniem nowej organizacji międzynarodowej, i o zamiarze wspólnego uregulowania „sprawy niemieckiej" po wygranej wojnie.

Międzynarodowe okoliczności, w jakich znalazł się Rząd Polski w Londynie

Przedstawione poniżej zdarzenia unaocznią nam, jak udział Rządu Polskiego w Londynie w międzynarodowych rozmowach o przyszłości świata, a i losie samej Polski, był ograniczany. Z sojusznika zaangażowanego we wszystkie sprawy staje się powoli

[10] Sygnatariuszami tego dokumentu były następujące państwa (w kolejności podanej we wstępie do dokumentu): Stany Zjednoczone Ameryki, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Chiny, Australia, Belgia, Kanada, Kostaryka, Kuba, Czechosłowacja, Republika Dominikańska, El Salwador, Grecja, Gwatemala, Haiti, Honduras, Indie, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Nikaragua, Panama, Polska, Afryka Południowa, Jugosławia. Dane za: *Prawo międzynarodowe...*, s. 44.

[11] Do Deklaracji Narodów Zjednoczonych w terminach późniejszych przystąpiły: Meksyk, Filipiny, Abisynia, Brazylia, Iran, Irak. Francuskie Komitety Narodowe, mimo że nie ukonstytuowały się jako rząd, „są utożsamiane z Narodami Zjednoczonymi". Łącznie przed dniem podpisania Karty Narodów Zjednoczonych do Deklaracji Narodów Zjednoczonych przystąpiło lub było jej sygnatariuszami 47 państw. Dane za: *Prawo międzynarodowe...*, s. 44.

[12] Nie ma żadnej różnicy pomiędzy członkami „pierwotnymi" (51 pierwszych państw sygnatariuszy Karty Narodów Zjednoczonych) a tymi, którzy do niej przystąpili później (obecnie państwa od 52 do 191), w zakresie obowiązków i uprawnień. Jest to i była jedynie kategoria historyczna.

[13] Tekst art. 3 Karty Narodów Zjednoczonych za: *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów*, z aneksem i przypisami, oprac. J. Staszków, „Materiały dydaktyczne KSW" 1/03, Kraków 2003, s. 13.

niewygodnym tworem, z którym Wielkie Mocarstwa coraz mniej się liczą. Początkowe rozmowy bezpośrednie zanikają najpierw na rzecz informowania o odbytych konferencjach, by w końcu doprowadzić do sytuacji, że Rząd Polski w Londynie o planowanych czy już wprowadzonych w życie rozwiązaniach dotyczących żywotnych interesów Polski dowiaduje się z radia lub prasy.

Lata 1942 i 1943 przynoszą pierwsze symptomy izolowania Rządu Polskiego w Londynie od spraw nie tylko związanych z odzyskaniem okupowanego terytorium państwa, ale też dotyczących uregulowania i współdecydowania o porządku na świecie po skończonej wojnie światowej. Na ten naówczas skomplikowany stan rzeczy składają się różne zdarzenia mniejsze lub większe o charakterze międzynarodowym, ściśle lub luźno ze sobą powiązane, ale ostatecznie skutkujące dla sprawy polskiej negatywnie.

Przede wszystkim należy przywołać dwukrotną podróż w 1942 roku generała Władysława Sikorskiego do Stanów Zjednoczonych[14]. Rozmowy tam przeprowadzone nie zdołały zapobiec zaczynającej się izolacji Polski na arenie międzynarodowej[15]. Marzec 1942 roku to początek ewakuacji armii generała Władysława Andersa z ZSRR, związanej z katastrofalnymi warunkami[16], w jakich tworzono to wojsko. Decyzja ta była absolutnie konieczna, ale w konsekwencji doprowadziła do nieobecności armii przy wyzwalaniu Polski[17].

Nie bez znaczenia dla Polski podczas drugiej wojny światowej była sytuacja na poszczególnych jej frontach – poszukiwanie odciążenia dla armii Zachodu przez formujący się i powoli przechylający szalę zwycięstwa na swą korzyść front wschodni stał się i dla Stanów Zjednoczonych, i dla Wielkiej Brytanii poważnym argumentem w rozmowach z ZSRR. Załamanie się armii niemieckiej na froncie wschodnim, otoczenie pod Stalingradem armii F. von Paulusa powoduje, że politycy Zachodu zaczynają mniej interesować się problemami Polski, a większą uwagę zwracać na możliwość odciążenia frontów zachodnich przez armię rosyjską.

Zerwane 17 września 1939 roku stosunki dyplomatyczne między Polską a ZSRR zostają przywrócone podpisanym w Londynie 30 lipca 1941 roku układem stanowiącym między innymi o ich ponownym nawiązaniu (układ potocznie nazy-

[14] Pierwsza – od 24 marca 1942 roku, druga – od 23 listopada 1942 roku (ta trwa do 13 stycznia 1943). Generał W. Sikorski przebywał też w Stanach Zjednoczonych w maju 1941 roku.

[15] Wizyty generała Sikorskiego w Stanach Zjednoczonych miały m.in. na celu uzyskanie wsparcia dla Rządu Londyńskiego ze strony prezydenta Stanów Zjednoczonych wobec pogarszających się stosunków z ZSRR oraz akceptację koncepcji militarnej sprowadzającej się do inwazji aliantów na Europę od strony Bałkanów, co uniemożliwiłoby zajęcie terytorium Polski przez armie radzieckie (takie militarne rozwiązanie sugerowali przedstawiciele Chin, o czym dowiadujemy się z relacji przedstawicieli korpusu konsularnego Rządu Polskiego akredytowanego w Chinach). Prezydent Stanów Zjednoczonych F. D. Roosevelt uchylił się od gwarancji dla granic wschodnich Polski w ich kształcie z 1939 roku, ale zarazem opowiedział się przeciw zaborowi tych ziem, dokonanemu w 1939 roku przez ZSRR, nie dał praktycznie żadnej odpowiedzi co do możliwości inwazji na Europę od strony Bałkanów, a to praktycznie oznaczało (tylko wobec problemu czasu, jaki należało poświęcić na jej zorganizowanie) odmowę takiego militarnego rozwiązania

[16] Przede wszystkim było to drastyczne zmniejszenie racji żywnościowych. Mimo wynegocjonowania i zgody Stalina na zwiększenie tych racji, ewakuacja wojska była jedyną racjonalną decyzją w tej sytuacji.

[17] Na decyzję o wyprowadzeniu wojska polskiego z ZSRR miały też wpływ obawy generała W. Andersa, że armia radziecka załamie się pod ciosami armii niemieckiej, co może spowodować zaprzepaszczenie armii polskiej – dopiero co utworzonej, nieprzygotowanej do walki na froncie i słabo wyekwipowanej.

wany „Sikorski – Majski")[18]. W niecałe dwa lata później, 13 kwietnia 1943 roku, informacja podana przez Niemców o odkryciu masowych grobów w Katyniu pod Smoleńskiem i reakcja Rządu Polskiego w Londynie na ten fakt jest powodem oświadczenia ZSRR z dnia 25 kwietnia 1943 roku o zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Polską. Od tego czasu, aby doprowadzić do kontaktu Rządu Polskiego w Londynie z rządem ZSRR, konieczne jest pośrednictwo Stanów Zjednoczonych lub Wielkiej Brytanii.

4 lipca 1943 roku w katastrofie lotniczej w Gibraltarze ginie generał Władysław Sikorski – premier i Naczelny Wódz. Zdarzenie to, niewyjaśnione do końca do dzisiaj, wyjątkowo źle wpływa na pozycję międzynarodową Rządu Polskiego w Londynie. Generał Władysław Sikorski to osoba, która uzgadniała i podpisywała porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i ZSRR. Jest jedną z nielicznych osób, która brała osobisty czynny udział w większości spotkań, podczas których pojawiały się sprawy Polski. Podkreślenia wymaga też fakt wielkiego międzynarodowego uznania dla generała Sikorskiego. Brak osoby o takich walorach zaciążył na międzynarodowej pozycji Polskiego Rządu w Londynie.

Druga połowa 1943 roku to spotkania trójstronne[19] i dwustronne[20], które decydowały nie tylko o losach Niemiec po drugiej wojnie światowej, ale i o losach Polski i kształcie przyszłej organizacji międzynarodowej. We wszystkich tych spotkaniach nie uczestniczy już Rząd Polski w Londynie, sojusznik dysponujący czwartą armią świata, walczącą praktycznie na wszystkich frontach drugiej wojny, a o niektórych dowiaduje się dopiero z... prasy. Mowa tu o:
– spotkaniu w Moskwie 19 października 1943 roku ministrów spraw zagranicznych Anthony'ego Edena[21], Cordella Hulla[22] i Wiaczesława Mołotowa[23], które dotyczyło między innymi problemu stworzenia przyszłej organizacji międzynarodowej o zasięgu światowym i uniwersalnych kompetencjach;
– spotkaniu w Teheranie (28 listopada – 1 grudnia 1943 rok) przywódców Wielkiej Trójki, czyli W. Churchilla, F. D. Roosevelta i J. Stalina. Tematem spotkania jest między innymi problem granic Polski po drugiej wojnie światowej. Zapada decyzja (bez udziału i informowania Rządu Polskiego w Londynie) o ustanowieniu tych granic na Odrze i Nysie Łużyckiej na zachodzie i wyznaczonej linią Curzona na wschodzie;
– spotkaniu w Kairze 26 grudnia 1943 roku prezydenta Stanów Zjednoczonych F. D. Roosevelta i premiera Wielkiej Brytanii W. Churchilla, którzy omawiają sytuację na frontach w Azji i Europie.

Przełom roku 1943 i 1944 stawia Rząd Polski w Londynie w nowej sytuacji. Z myślą o przyszłej administracji na terytorium Polski, po jej wyzwoleniu przez Armię Radziecką, tworzona jest tymczasowa administracja, niezależna od

[18] Art. 2 tego układu mówił: „Stosunki dyplomatyczne będą przywrócone między obydwoma rządami. Po podpisaniu tego układu natychmiast nastąpi wymiana ambasadorów". Tekst układu za: *Prawo międzynarodowe...*, s. 26-27.

[19] Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i ZSRR.

[20] Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.

[21] Minister spraw zagranicznych, późniejszy premier Wielkiej Brytanii po przegranych wyborach parlamentarnych przez W. Churchilla.

[22] Szef Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych.

[23] Minister spraw zagranicznych ZSRR.

Rządu Polskiego w Londynie[24]. Rozmowy, jakie prowadzi w Londynie[25] Stanisław Mikołajczyk z Winstonem Churchillem na temat kształtu terytorialnego Polski po drugiej wojnie światowej, nie przynoszą pozytywnych dla Polski rezultatów. Brak jest jakichkolwiek gwarancji kształtu państwa polskiego po drugiej wojnie światowej. Podobny wydźwięk mają rozmowy, jakie w czerwcu 1944 roku przeprowadził Stanisław Mikołajczyk w Stanach Zjednoczonych z prezydentem Stanów Zjednoczonych. F. D. Roosevelt nie ma zamiaru zajmować się granicami Polski po drugiej wojnie światowej; jedyne, do czego wówczas się zobowiązuje, to ułatwienie kontaktu z rządem ZSRR (kontakty dyplomatyczne między Rządem Polskim w Londynie a ZSRR pozostają zerwane od czasu „sprawy katyńskiej").

Czungking, 25 marca 1945 roku, ambasada RP. Ambasador RP Alfred Poniński sporządza ściśle tajną notatkę z rozmowy z ministrem spraw zagranicznych Chin Soongiem. Notatka jest zatytułowana: „W sprawie rozmowy z Ministrem Soongiem w przededniu San Francisco". W tekście notatki skierowanej do Rządu Londyńskiego ambasador przypomina swą pierwszą rozmowę z ministrem Soongiem z 28 października 1943 roku. W jej trakcie minister Soong stwierdził najpoważniej:

[...] gdy Sowiety wkroczą na terytorium Polski, zajmą je same, bez udziału aliantów zachodnich [...] znajdziemy się oko w oko z całą potęgą Sowiecką. W obliczu takiej sytuacji zalecał pilne stworzenie frontu alianckiego na Bałkanach [...] a zarazem zaznaczył, że chińska dyplomacja stara się faworyzować współpracę angielsko-amerykańską [...] jednak [...] z Sowietami musi dojść do dobrosąsiedzkich stosunków [...][26].

To, jak należało się domyślać, uniemożliwiało poparcie stanowiska Polski w sprawie jej uczestnictwa w konferencji w San Francisco.
Ankara, 12 kwietnia 1945 roku, ambasada RP. W ściśle tajnym raporcie dla Rządu Londyńskiego pracownik ambasady, Sokolnicki, przekazuje informację, że

w obecnym trudnym politycznie dla Turcji momencie, po wypowiedzeniu przez Rosję sowiecką układu przyjaźni [...] wystąpienie jej z inicjatywą w sprawie Polski w San Francisco nie jest możliwe. Nawet publiczne poparcie inicjatywy innego państwa nie aprobowanej przez mocarstwa anglosaskie nie wydaje się możliwe pomimo tradycyjnej przyjaźni i zrozumienia naszej sytuacji[27].

8 maja 1944 roku Czechosłowacki Rząd w Londynie (prowadzący rozmowy z Rządem Polskim w Londynie na temat stworzenia federacji tych dwu państw po drugiej wojnie światowej) zawiera porozumienie w sprawie wyzwolenia Czechosłowacji przez wojska radzieckie, o czym Rząd Polski w Londynie dowiaduje się nie od swego sojusznika „na wygnaniu", ale z prasy.

---

[24] 31 grudnia 1943 roku w Warszawie pod przewodnictwem Bolesława Bieruta ukonstytuowała się Krajowa Rada Narodowa, która, będąc reprezentacją podziemnych organizacji komunistycznych, miała zarazem stanowić przeciwwagę dla Rządu Polskiego w Londynie.

[25] Rozmowy toczą się w siedzibie rządu Wielkiej Brytanii 20 stycznia 1944 roku.

[26] Polski Instytut i Muzeum Sikorskiego w Londynie (dalej cytowany jako: PIiMS), Zespół A-1252, teczka 10.

[27] *Ibidem*, Zespół A-11.E.936.

Londyn, 23 czerwca 1944, tajne posiedzenie Rady Ministrów Rządu RP. Premier Stanisław Mikołajczyk składa szczegółowe sprawozdanie z pobytu w USA, gdzie odbył spotkania z F. D. Rooseveltem, E. Stettiniusem, C. Hullem. Sporządzający notatkę z tego tajnego posiedzenia S. Kleczkowski pisze: „Roosevelt mimo popierania sprawy polskiej [...] zastrzegł się jednocześnie, że Ameryka nie będzie się biła o granice wschodnie Polski". Premier Stanisław Mikołajczyk w swej relacji z rozmów przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych stwierdza jednoznacznie: „Polska pozostaje nadal w stanie politycznej izolacji, jeżeli chodzi o jej udział w różnych międzynarodowych komisjach i planowaniu pokoju, co przypisuje wiadomemu naciskowi z zewnątrz"[28].

1 sierpnia 1944 roku wybucha powstanie warszawskie, 3 sierpnia 1944 roku rozpoczyna się wizyta premiera Stanisława Mikołajczyka w Moskwie. Rozmowy dotyczą zmiany stanowiska J. Stalina w sprawie granic Polski. Propozycja Stanisława Mikołajczyka, aby wschodnią granicę Polski ustalić na linii demarkacyjnej, z Lwowem i Wilnem po stronie polskiej, nie uzyskuje aprobaty nie tylko J. Stalina, ale też uczestniczących w spotkaniu przedstawicieli Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Nie ma też zgody na pomoc dla walczącej Warszawy, nawet na lądowanie samolotów lecących z pomocą Warszawie, a startujących z włoskiego Brindisi.

Konferencja w Dumbarton Oaks

Zbliżająca się konferencja w Dumbarton Oaks pod Waszyngtonem (gdzie mają być dyskutowane podstawowe zasady funkcjonowania przyszłej organizacji międzynarodowej) powoduje zintensyfikowanie działalności przedstawicieli dyplomatycznych Rządu Polskiego w Londynie. Jednak wszystkie wysiłki, aby stanowisko Rządu Polskiego w Londynie zostało oficjalnie zaprezentowane, spełzły na niczym. Polski Rząd w Londynie publikuje i rozsyła swoje propozycje do przyszłego dokumentu kreującego organizację międzynarodową, ale w konferencji udziału nie bierze, a jego propozycje oficjalnie nie są brane pod uwagę. Uczestnikami konferencji są tylko Wielkie Mocarstwa i one decydują o kształcie przyszłej organizacji międzynarodowej.

Przygotowania Rządu Polskiego w Londynie do konferencji w San Francisco

Rząd Polski w Londynie kieruje oficjalne noty i do gospodarzy[29] konferencji, i do państw, które już formalnie na konferencję zostały zaproszone[30]. Mimo niesprzy-

[28] *Ibidem*, Zespół A-12/829, teczka 3.

[29] Ambasador Polski w Waszyngtonie informuje telegraficznie Rząd Polski w Londynie, że w odpowiedzi na jego notę dotyczącą niezaproszenia Polski na konferencję w San Francisco otrzymuje „formalną notę Departamentu Stanu, datowaną na 22 marca, zawierającą powołanie się na uchwałę w Jałcie i wyrażającą nadzieję, że przed Konferencją będzie utworzony nowy rząd polski, który otrzyma zaproszenie wszystkich Trzech Mocarstw". *Ibidem*, Zespół A.E.11/936

jających okoliczności, a przede wszystkim mimo braku formalnego zaproszenia Polski na konferencję w San Francisco, Rząd Polski w Londynie do ostatniej chwili ma nadzieję na zmianę sytuacji. 22 lutego 1945 roku zostaje zatwierdzony, w trybie ściśle poufnym, skład oficjalnej delegacji polskiej na konferencję w San Francisco[31], a następnie jej budżet, opiewający na 50 tysięcy ówczesnych dolarów amerykańskich[32]. Wobec płynących zewsząd informacji, że zaproszenie Polski do San Francisco jest raczej niemożliwe[33], zaakceptowany zostaje decyzją Rady Ministrów z dnia 25 marca 1945 roku drugi skład delegacji, tzw. „nieurzędowy"[34]. W odpowiedzi na proponowane składy delegacji ambasador RP w Waszyngtonie depeszuje do Londynu do ministra spraw zagranicznych,

aby zaniechać wysyłania nieoficjalnej delegacji, [bowiem] uważam, że nie zaproszony oficjalnie rząd polski nie może bez naruszania swej godności ryzykować, że tutejsze sfery oficjalne, prasa zawsze

---

[30] Zaproszenie na konferencję było niewielką „książeczką" datowaną na kwiecień 1945 roku i zatytułowaną: „The United Nations Conference on International Organization, Provisional List of Members of the Delegations and Officers of the Secretariat, San Francisco, California April 1945". Lista ta zawierała składy 46 delegacji państwowych, w tym sześć „rządów na emigracji w Londynie": Belgię, Czechosłowację (z adnotacją dodatkową po nazwie państwa: Jan Masaryk, minister spraw zagranicznych), Francję, Luksemburg, Jugosławię i Norwegię. W sumie w Konferencji w San Francisco wzięło udział 50 państw. *Ibidem*, Zespół A.E.11/936.

[31] Delegacja polska do San Francisco składała się z sześciu grup osób:
„I. Przewodniczący Delegacji Minister Spraw Zagranicznych A. Tarnowski
Zastępca przewodniczącego Minister Informacji i Dokumentacji A. Pragier
II. Delegaci: Ambasador RP w Waszyngtonie J. Ciechanowski
Ambasador RP w Moskwie i Paryżu J. Łukasiewicz
Wiceminister Spraw Zagranicznych i b. Ambasador RP w Waszyngtonie T. Filipowicz
Przewodniczący Grupy Polskiej w London International Assembly i League of Nations Union Z. Zagórski
III. Zastępcy Delegatów:
Zastępca Sekretarza Generalnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych,
Minister Pełnomocny T. Gwiazdowski
Radca Prawny Ministerstwa Spraw Zagranicznych W. Moderow
IV. Eksperci: a) Przedstawiciel Sztabu Naczelnego Wodza względnie Ministerstwa Obrony Narodowej
b) Radca Ambasady RP w Londynie Barner-Czarnkowski
c) ew. kilku profesorów przebywających w Stanach Zjednoczonych oraz rzeczoznawców
w sprawach gospodarczych, finansowych i społecznych.
V. Sekretarz Generalny Delegacji: L. Gottlieb – sekretarz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
VI. Biuro Prasowe: Radca Prasowy Ambasady RP w Waszyngtonie W. Besterman
Korespondent Agencji Telegraficznej PAT: A. Bregman", (*ibidem*, Zespół A.11.E/318).

[32] *Ibidem*, Zespół A.11.E/987.

[33] Ambasador Polski przy rządzie brytyjskim E. Raczyński po rozmowie z Sargentem [Foreign Office – w notatce brak imienia i stanowiska – J.S.] sporządza notatkę dla Rządu Polskiego w Londynie, dotyczącą możliwości zaproszenia Polski na konferencję w San Francisco. W notatce tej (data notatki: 2 marca 1945) w punkcie 2 informuje: „Foreign Office już od dawna zostało przez Sowiety powiadomione, że Rosja nie będzie brała udziału w żadnej konferencji międzynarodowej, w której Polska byłaby reprezentowana przez Rząd Polski w Londynie. Uchylanie się Rosji od udziału w Konferencji Lotniczej w Chicago oraz od prac w Międzysojuszniczej Konferencji w sprawach transportowych w Londynie, było rzekomo spowodowane udziałem Polski w tych obradach, jakkolwiek na zewnątrz podawane były inne motywy", (*ibidem*, Zespół A.11.E.319).

[34] Skład drugiej delegacji, w dokumentach Ministerstwa Spraw Zagranicznych określany jako „nieurzędowy":
„Przewodniczący: dr Zygmunt Nagórski
Członkowie: prof. Dr Michał Patulicki
prof. Adam Żółtowski
prof. Oskar Halecki
dr Feliks Gross, Arlet, Besterman
oraz kpt. Nowak". Przy nazwisku „Nowak" adnotacja: „utajnić nazwisko". Skład delegacji został telegraficznie przesłany do ambasady w Waszyngtonie z sugestią ministra spraw zagranicznych: „ewentualnie dodać 10 osób z terenu Ameryki", (*ibidem*, Zespół 11.E.319).

goniąca za sensacją oraz wroga nam propaganda wykorzystają obecność delegatów polskich, jako próbę presji, która w obecnych warunkach nie może być skuteczna[35].

Wraz z rozpoczęciem konferencji odbywa się spotkanie ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Trójki w sprawie nieobecności delegacji polskiej. Ambasador Ciechanowski tak relacjonuje to zdarzenie w telegramie do Londynu:

Wczorajsze rozmowy trzech ministrów spraw zagranicznych nie doprowadziły do porozumienia ani żadnego kompromisu, skonstatowano raczej zasadnicze różnice zapatrywań i dążeń odnośnie rządu polskiego oraz dalszy opór Sowietów o udział Lublina w San Francisco, przy czym strona amerykańsko-brytyjska nie ustąpiła ze swego stanowiska[36].

W konsekwencji żadna z delegacji do San Francisco nie dojedzie.

Władysław Besterman na Konferencji w San Francisco

W sytuacji gdy Rząd Polski w Londynie nie został zaproszony na konferencję w San Francisco, zdecydowano akredytować przy konferencji pracownika ambasady RP w Waszyngtonie, radcę prasowego W. Bestermana[37] i nałożono na niego obowiązek relacjonowania całości obrad. Jest to jedyny polski ślad na konferencji w San Francisco, jeśli nie liczyć działalności przedstawicieli Polonii amerykańskiej, która bardzo aktywnie włączyła się w obronę „sprawy polskiej" i w Kongresie Stanów Zjednoczonych, i na samej konferencji. (Obszerne relacje W. Bestermana z obrad konferencji, jak też jego wyczerpujące informacje o wydarzeniach towarzyszących konferencji zasługują na odrębne opracowanie)[38]. Wykorzystuje w swej pracy dotychczasowe kontakty z prasą amerykańską, z dziennikarzami akredytowanymi przy konferencji w celu zbierania informacji, ale też, by przekazać materiały prasowe o potraktowaniu Polski przez sojuszników. Jego materiały spotykają się z bardzo przychylnym przyjęciem i zrozumieniem. Ukazują się w prasie amerykańskiej. Stanu faktycznego – braku delegacji polskiej na konferencji – nie zmieniają.

---

[35] *Ibidem*, Zespół A.11.E.936.

[36] *Ibidem*, Zespół A.11.E.941.

[37] Ambasador RP w Waszyngtonie składa wniosek do ministra spraw zagranicznych A. Tarnowskiego o treści: „z uwagi na charakter misji BESTERMANA i niebywałą drożyznę w San Francisco, normalne warunki podróży służbowej nie dadzą się zastosować. Opierając się na upoważnieniu Pana Ministra [...] przyznaję mu diety podwójne oraz do wyliczenia dolarów 1.000 na inne koszty", (*ibidem*, Zespół A.11.E/941).

[38] Z uzasadnienia ambasadora J. Ciechanowskiego w sprawie akredytowania W. Bestermana przy konferencji w San Francisco: „Przy wybitnych jego zdolnościach, wyjątkowej rutynie konferencyjnej, wyjątkowych osobistych stosunkach z prasowcami amerykańskimi i politykami (Senator Vandenberg itd.) oraz jego zażyłej osobistej przyjaźni z Paul Boncour, z najbliższym obecnie doradcą prasowo-politycznym Gen. de Gaulle'a, Jouve, i innymi członkami Delegacji Francuskiej, brytyjskiej, kanadyjskiej oraz z całym szeregiem Ambasadorów łacińsko-amerykańskich i ich personelem, z którymi bądź przeze mnie bądź bezpośrednio się zetknął umyślnie w ostatnim okresie – będzie mógł bezpośrednio [...] przeprowadzić istotnie efektywną działalność informacyjną i polityczną". Akta tajne Ambasady RP w Waszyngtonie, 20 kwietnia 1945, nr dz. 3/SZ-tjn/11 z adnotacją: „Dyktowane wprost na maszynę", (*ibidem*, Zespół A.11.E/936).

Z bardzo obszernych relacji Bestermana, będących niekiedy właściwie analizą postanowień Karty Narodów Zjednoczonych i analizą postaw delegacji poszczególnych państw uczestniczących w konferencji, warto przybliżyć kilka fragmentów. Kierownictwo konferencji, spoczywające w rękach Stettiniusa i Edena, stara się nie uczynić z niej konferencji pokojowej, trzymając się z dala od zagadnień polityki międzynarodowej. Cały wysiłek koncentruje się na zagadnieniach prawnych, problemach bezpieczeństwa świata. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania starają się „obchodzić" kontrowersyjne problemy Polski, Europy Wschodniej, Niemiec, Austrii i Chin. Takie spojrzenie udało się narzucić delegatom innych państw. Podejście to implikowało sposób, w jaki zajęto się sprawą polską. W. Besterman pisze, że

nie zajmowano się nią ani przez chwilę ani od strony jej niepodległości, ani od strony jej terytorium. Sprawa Polski była na Konferencji jedynie kwestią reprezentacji lub raczej braku reprezentacji na samej Konferencji. Stało się tak dlatego, że Stettinius i Eden zdołali przekonać delegacje wszystkich państw, iż Jałta daje zadowalające rozwiązanie problemu polskiego, stąd należy dążyć do wypełnienia porozumień Jałty, będących „programem Wielkich Mocarstw anglosaskich w stosunku do Polski.

Zabiegi Wielkich Mocarstw spowodowały, że ustalenia z Jałty uważane były na konferencji za optimum tego, co można w aktualnych warunkach uzyskać dla Polski. Tylko wycofanie się przez Rosję z zobowiązań jałtańskich mogło zmienić politykę Wielkich Mocarstw. Obawa przed wycofaniem się z konferencji Rosji, gdyby rozpoczęto podważać ustalenia z Jałty, była jednym z podstawowych argumentów kierowanych do niezdecydowanych w tej kwestii delegacji. Taki tok rozumowania popierano najróżniejszymi argumentami, zależnie od interesów danego rozmówcy, i to przyniosło praktycznie powszechną rezygnację z podnoszenia sprawy polskiej. Stało się tak, mimo odbycia przez polskie służby dyplomatyczne niezliczonej ilości rozmów z delegacjami południowoamerykańskimi i, jak pisze W. Besterman, „Dominialnymi".

Obecne na konferencji w San Francisco delegacje państw uznały, że sprawa polska jest sprawą mocarstw jałtańskich, a że żadne z państw reprezentowanych w San Francisco nie prowadzi polityki samodzielnej, tylko znalazło się „w orbicie trzech Wielkich Mocarstw", ich stanowisko w sprawie polskiej było stanowiskiem jednego z Trzech Wielkich Mocarstw[39].

Konferencja kończy się uroczystym podpisaniem 26 czerwca 1945 roku Karty Narodów Zjednoczonych. Pod tekstem Karty nie ma podpisu delegacji polskiej.

Cofnięcie uznania międzynarodowego dla Rządu Polskiego w Londynie

Zakończenie konferencji w San Francisco zbiega się w czasie z utworzeniem (pod koniec czerwca) Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z udziałem Stanisława

[39] Na podstawie sprawozdania W. Bestermana z konferencji w San Francisco. Dokument oznaczony jako „Tajny – do rąk własnych" skierowany do Ministra Spraw Zagranicznych RP A. Tarnowskiego, ambasada RP w Waszyngtonie, nr rej.: 245/I/SZ-tjn, (*ibidem*, Zespół A.11.E/101).

Mikołajczyka. Rząd ten uzyskuje uznanie wpierw ZSRR, potem kolejnych państw świata.

5 lipca 1945 roku minister spraw zagranicznych Rządu Polskiego w Londynie kieruje telegram do wszystkich placówek dyplomatycznych i konsularnych:

> Dziś o 7-ej wieczorem Chargé d'Affaires amerykański doręczył mi notę zawiadamiającą o uznaniu „prowizorycznego rządu jedności narodowej" przez rząd Stanów Zjednoczonych. Uznanie to wchodzi w życie 5 lipca o godzinie 7-mej wieczór wschodniego czasu wojennego amerykańskiego. W tym samym czasie zlikwidowana zostaje ambasada amerykańska przy naszym rządzie.
>
> Nieoficjalnie zostaliśmy powiadomieni, że uznanie Lublina przez rząd brytyjski nastąpi dziś w nocy o godzinie 1-szej. Tarnowski.

5 lipca 1945 roku jest ostatnim dniem oficjalnej działalności Rządu Polskiego w Londynie wobec wycofania jego uznania przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię.

Podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych przez Polskę

Uznanie międzynarodowe, jakie otrzymuje Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, powoduje, że jego przedstawiciel – minister spraw zagranicznych Wincenty Rzymowski – otrzymuje pełnomocnictwo do podpisania Karty Narodów Zjednoczonych w imieniu państwa polskiego. Fakt ten ma miejsce w Waszyngtonie (rząd Stanów Zjednoczonych jest depozytariuszem Karty Narodów Zjednoczonych) 15 października 1945 roku[40]. Jest to jedyny datowany podpis pod tekstem Karty. Państwa, które wcześniej podpisały Kartę, uczyniły to 26 czerwca 1945 roku, co jest potwierdzone adnotacją depozytariusza z podpisem ówczesnego Sekretarza Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych Edwarda R. Stettiniusa Juniora. By spełnić wymogi formalne członkostwa w Organizacji, tekst Karty Narodów Zjednoczonych wymagał zdeponowania depozytariuszowi aktu ratyfikacji Karty dokonanego przez uprawniony do tego organ wewnętrzny państwa. Wincenty Rzymowski 24 października 1945 roku przedkłada taki dokument. Polska staje się 51. państwem członkowskim (i „pierwotnym" lub – jak się czasem mówi – założycielem) Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Wincenty Rzymowski odbiera w imieniu Polski 51. egzemplarz[41] Karty Narodów Zjednoczonych, potwierdzony i opatrzony pieczęciami przez Departament Stanu Stanów Zjednoczonych.

---

[40] W Dzienniku Ustaw Nr 23 z dnia 6 marca 1947 roku opublikowano oświadczenie rządowe z dnia 8 lipca 1946 roku w sprawie ratyfikacji przez Polskę Karty Narodów Zjednoczonych z błędem w dacie. Podano „[...] polski dokument ratyfikacyjny Karty Narodów Zjednoczonych podpisanej w Waszyngtonie dnia 16 października 1945 r."; winno być 15 października 1945.

[41] Egzemplarz oryginalny Karty Narodów Zjednoczonych przechowywany jest w archiwum depozytariusza, w tym wypadku w archiwum Rządu Stanów Zjednoczonych. Poszczególnym państwom „pierwotnym" (od 1 do 51) lub państwom, które do Organizacji Narodów Zjednoczonych przystąpiły później (od 52 do 191 obecnie), depozytariusz wydaje potwierdzone odpisy.

12.III.45

Ściśle tajne.

1. Dnia 5 marca b.r. Rząd polski zawiadomił się z radia i prasy o rozesłaniu przez Rząd Stanów Zjednoczonych w imieniu własnym, Wielkiej Brytanii, Chin i Związku Sowieckiego, zaproszenie do 39 państw o wzięcie udziału w Konferencji Zjednoczonych Narodów zwołanej na 25 kwietnia do San Francisco, celem przygotowania paktu Ogólnej Międzynarodowej Organizacji dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Rząd polski stwierdza, iż zaproszenia do wzięcia udziału w tej Konferencji nie otrzymał. x/

2. Zważywszy, iż Naród Polski w obronie wolności, bezpieczeństwa i prawa stanął 1 września 1939 pierwszy do walki z agresją niemiecką i od tego dnia do dnia dzisiejszego prowadzi ją nieustannie w kraju i zagranicą, na lądzie, morzu i w powietrzu,

zważywszy też, że dla obrony tych ideałów Naród Polski walcząc najdłużej poniósł w stosunku do swych możliwości cięższe ofiary w ludziach i mieniu niż jakikolwiek inny naród świata,

zważywszy dalej, iż wojna, która rozpoczęła się o Polskę, wytworzyła wśród wolnych narodów świata poczucie solidarności, które doprowadziło do powstania i zrealizowania idei Zjednoczonych Narodów,

i zważywszy wreszcie, że Zjednoczone Narody mają na Konferencji w San Francisco utworzyć pokojową stałą organizację światową dla uniemożliwienia agresji w przyszłości, która to Organizacja winna być oparta na poszanowaniu praw i suwerennej równości miłujących pokój narodów,

Rząd polski, jako jedyny legalny i niezależny przedstawiciel Państwa Polskiego, w sposób jaknajbardziej stanowczy podkreśla swe niezaprzeczalne prawo do wzięcia udziału w światowej Konferencji Bezpieczeństwa i jaknajkategoryczniej protestuje przeciwko ominięciu go przy zaproszeniach.

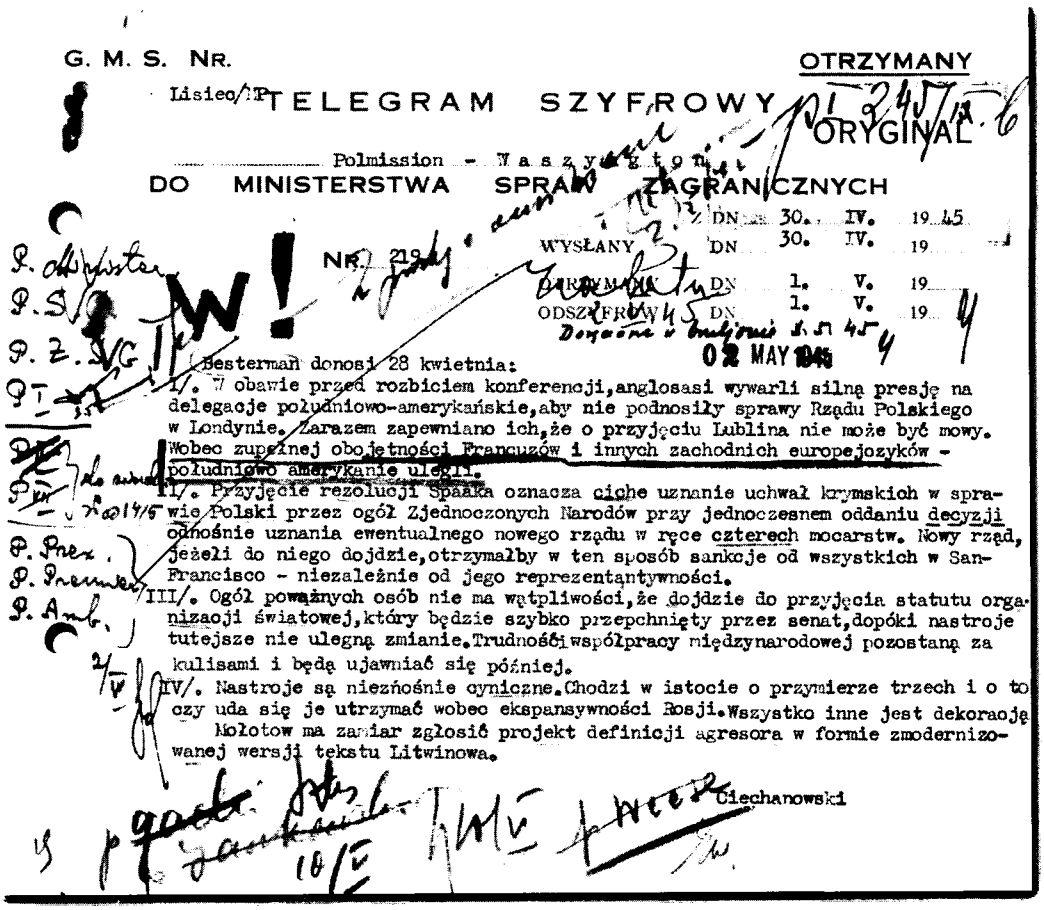
3. Rząd polski oświadcza, iż fakt, że Polska, której konstytucyjny Prezydent i Rząd są powszechnie uznawani przez Narody Zjednoczone i neutralne świata prócz jednego Mocarstwa, nie jest zaproszona na Konferencję w San Francisco, jest pierwszym niepokojącym przykładem zastosowania prawa veta Wielkiego Mocarstwa zanim jeszcze Zjednoczone Narody przyjęły i wprowadziły w życie propozycje dotyczące Międzynarodowej Organizacji Bezpieczeństwa.

4. Rząd polski złożył już pewne wstępne poprawki do propozycyj przyjętych w Dumbarton Oaks i zamierzał wziąć pełny udział w pracach nad zbudowaniem międzynarodowej Organizacji Bezpieczeństwa.

W tych warunkach Rząd polski stwierdza, że jest pozbawiony możliwości zakomunikowania Konferencji swego ostatecznego stanowiska zarówno wobec projektu Dumbarton Oaks, jak i wobec sformułowanych na Konferencji Krymskiej propozycyj głosowania w Radzie Bezpieczeństwa.

x/ W tekście noty złożonej przez Ambasadora R.P. w Waszyngtonie dodano : "Pomimo, że Polska jest jednym z pierwszych sygnatariuszy deklaracji Zjednoczonych Narodów z 1 stycznia 1942 r."

Nota protestacyjna Rządu Polskiego w Londynie wystosowana w związku z informacjami prasowymi i radiowymi o pominięciu go przy zaproszeniach na Konferencję w San Francisco.



G. M. S. NR. OTRZYMANY

Lisieo/IP TELEGRAM SZYFROWY ORYGINAŁ

Polmission - Waszyngton

DO MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

NR. 219

WYSŁANY DN 30. IV. 19 45

WYSŁANY DN 30. IV. 19

ODSZYFROWAŁ DN 1. V. 19

Bestermann donosi 28 kwietnia:

I/. W obawie przed rozbiciem konferencji, anglosasi wywarli silną presję na delegacje południowo-amerykańskie, aby nie podnosiły sprawy Rządu Polskiego w Londynie. Zarazem zapewniano ich, że o przyjęciu Lublina nie może być mowy. Wobec zupełnej obojętności Francuzów i innych zachodnich europejozyków - południowo amerykanie ulegli.

II/. Przyjęcie rezolucji Spaaka oznacza ciche uznanie uchwał krymskich w sprawie Polski przez ogół Zjednoczonych Narodów przy jednoczesnem oddaniu decyzji odnośnie uznania ewentualnego nowego rządu w ręce czterech mocarstw. Nowy rząd, jeżeli do niego dojdzie, otrzymałby w ten sposób sankcje od wszystkich w San-Francisco - niezależnie od jego reprezentantywności.

III/. Ogół poważnych osób nie ma wątpliwości, że dojdzie do przyjęcia statutu organizacji światowej, który będzie szybko przepchnięty przez senat, dopóki nastroje tutejsze nie ulegną zmianie. Trudności współpracy międzynarodowej pozostaną za kulisami i będą ujawniać się później.

IV/. Nastroje są niezńośnie cyniczne. Chodzi w istocie o przymierze trzech i o to czy uda się je utrzymać wobec ekspansywności Rosji. Wszystko inne jest dekoracją Mołotow ma zamiar zgłosić projekt definicji agresora w formie zmodernizowanej wersji tekstu Litwinowa.

Ciechanowski

Pierwsza informacja Władysława Bestermana z Konferencji w San Francisco.

G. M. S. NR. WYSŁANY

TELEGRAM SZYFROWY

ORYGINAL

DO WSZYSTKIE PLACÓWKI M.S.Z.

Z MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

OTRZYMANY DN. 5. VII 19 45

NR. 57 ZASZYFROWANO DN. 19

WYSŁANY DN. 19

Statissime.

Dziś o 7-ej wieczorem Chargé d'Affaires amerykański doręczył mi notę zawiadamiającą o uznaniu "prowizorycznego rządu jedności narodowej" przez rząd Stanów Zjednoczonych. Uznanie to wchodzi w życie 5 lipca o godzinie 7-ej wieczór wschodniego czasu wojennego amerykańskiego. W tym samym czasie zlikwidowana zostaje ambasada amerykańska przy naszym rządzie.

Nieoficjalnie zostaliśmy zawiadomieni, że uznanie Lublina przez rząd brytyjski nastąpi dziś w nocy o godzinie 1-szej.

TARNOWSKI

R/OV - Cmp - 92 - 5/7
Exp. p. Ministra
5.7.45

Telegram Ministra Spraw Zagranicznych Adama Tarnowskiego do wszystkich placówek MSZ o cofnięciu uznania dla Rządu Polskiego w Londynie przez Rząd Stanów Zjednoczonych.

CHARTER OF THE UNITED NATIONS

WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS
DETERMINED

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

AND FOR THESE ENDS

to practice tolerance and live toget
neighbors, and

to unite our strength to maintain inter

to ensure, by the acceptance of prin
armed force shall not be used, save in

to employ international machinery for
advancement of all peoples,

HAVE RESOLVED TO COMBINE
TO ACCOMPLISH THESE AIMS.

Accordingly, our respective Governmer
the city of San Francisco, who have exhibi
and due form, have agreed to the preser
hereby establish an international organiz

CHARTER OF THE UNITED NATIONS

AND

STATUTE OF THE
INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

SAN FRANCISCO · 1945

Pierwsze strony 51. egzemplarza Karty Narodów Zjednoczonych wydanego Polsce po złożeniu dokumentu ratyfikującego.

FOR POLAND:
POUR LA POLOGNE:
波蘭:
За Польшу:
POR POLONIA: W. Rzymowski
15 X 1945

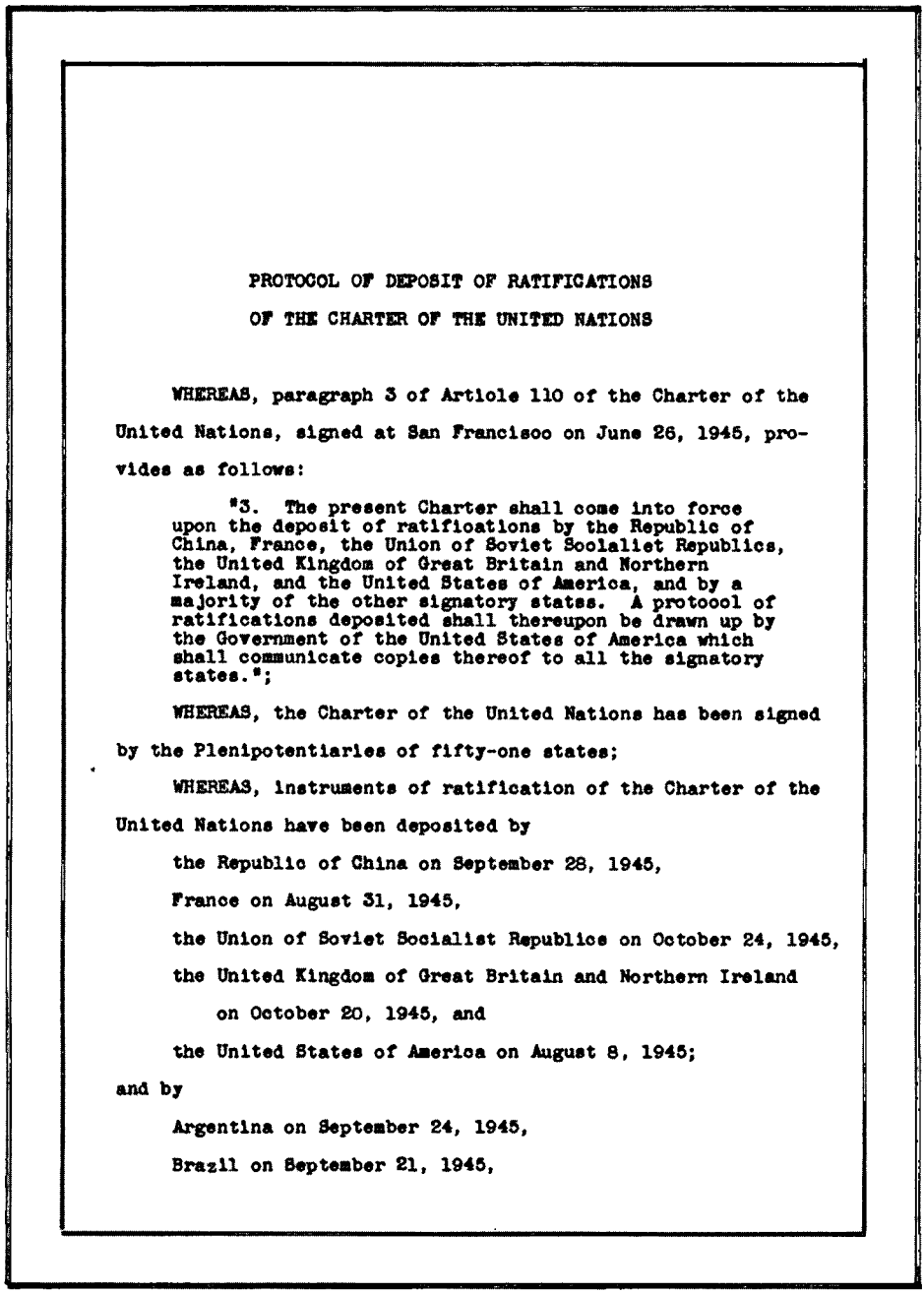
I Certify That the foregoing is a true copy of the Charter of the United Nations, with the Statute of the International Court of Justice annexed thereto, signed in San Francisco, California, on June 26, 1945, in the Chinese, French, Russian, English, and Spanish languages, the signed original of which is deposited in the archives of the Government of the United States of America.

In Testimony Whereof, I, EDWARD R. STETTINIUS, JR., Secretary of State, have hereunto caused the seal of the Department of State to be affixed and my name subscribed by an Assistant Chief, Division of Central Services of the said Department, at the city of Washington, in the District of Columbia, this twenty-~~seventh~~ 29th day of June 1945.

E. R. Stettinius Jr.
Secretary of State

M L Kenestrick
Assistant Chief, Division of Central Services

Podpis Ministra Spraw Zagranicznych Wincentego Rzymowskiego pod tekstem Karty Narodów Zjednoczonych, złożony z datą 15 października 1945. Potwierdzenie autentyczności tekstu Karty i podpisów pod nią.



PROTOCOL OF DEPOSIT OF RATIFICATIONS

OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

WHEREAS, paragraph 3 of Article 110 of the Charter of the United Nations, signed at San Francisco on June 26, 1945, provides as follows:

"3. The present Charter shall come into force upon the deposit of ratifications by the Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, and by a majority of the other signatory states. A protocol of ratifications deposited shall thereupon be drawn up by the Government of the United States of America which shall communicate copies thereof to all the signatory states.";

WHEREAS, the Charter of the United Nations has been signed by the Plenipotentiaries of fifty-one states;

WHEREAS, instruments of ratification of the Charter of the United Nations have been deposited by

the Republic of China on September 28, 1945,

France on August 31, 1945,

the Union of Soviet Socialist Republics on October 24, 1945,

the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on October 20, 1945, and

the United States of America on August 8, 1945;

and by

Argentina on September 24, 1945,

Brazil on September 21, 1945,

Protokół potwierdzający złożenie dokumentu ratyfikującego depozytariuszowi Rządowi Stanów Zjednoczonych – strona pierwsza.

the Byelorussian Soviet Socialist Republic on
October 24, 1945,
Chile on October 11, 1945,
Cuba on October 15, 1945,
Czechoslovakia on October 19, 1945,
Denmark on October 9, 1945,
the Dominican Republic on September 4, 1945,
Egypt on October 22, 1945,
El Salvador on September 26, 1945,
Haiti on September 27, 1945,
Iran on October 16, 1945,
Lebanon on October 15, 1945,
Luxembourg on October 17, 1945,
New Zealand on September 19, 1945,
Nicaragua on September 6, 1945,
Paraguay on October 12, 1945,
the Philippine Commonwealth on October 11, 1945,
Poland on October 24, 1945,
Saudi Arabia on October 18, 1945,
Syria on October 19, 1945,
Turkey on September 28, 1945,
the Ukrainian Soviet Socialist Republic on
October 24, 1945, and
Yugoslavia on October 19, 1945;
AND WHEREAS, the requirements of paragraph 3 of Article 110 with respect to the coming into force of the Charter have been fulfilled by the deposit of the aforementioned instruments of ratification;

Protokół potwierdzający złożenie dokumentu ratyfikującego depozytariuszowi Rządowi Stanów Zjednoczonych – strona druga.

NOW, THEREFORE, I, James F. Byrnes, Secretary of State of the United States of America, sign this Protocol in the English language, the original of which shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America, and copies thereof communicated to all the states signatory of the Charter of the United Nations.

DONE at Washington this twenty-fourth day of October, one thousand nine hundred forty-five.

James F. Byrnes

Secretary of State
of the United States of America

Protokół potwierdzający złożenie dokumentu ratyfikującego depozytariuszowi Rządowi Stanów Zjednoczonych – strona trzecia.

II/2005 nr 1
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

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[1]. 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.[2] Wymienia 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-

[1] *Basic Facts about the United Nations*, Departament 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.

[2] 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[3]. 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.[4]

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-

[3] 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).

[4] 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[5], 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[6]. 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 niejednolity. 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 rozwagę państwom członkowskim. Rok później, 12 września 2003 roku, zostało przedstawione memorandum rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych. Minister W. Cimoszewicz

[5] *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.

[6] 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[7]. 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[8]. W lutym 2005 r. projekt elementów Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych został przedstawiony Sekretarzowi Generalnemu[9]. 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[10].

Propozycje dotyczące składu Rady i głosowania zgłaszane były nie tylko przez państwa, lecz również przez organizacje pozarządowe[11]. 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

[7] 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.

[8] 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.

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

[10] 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.

[11] 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[12]. Zwiększeniu miałaby 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 miałoby 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 najszersze 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[13]. 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[14].

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[15]. 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

[12] J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2000, s. 198.

[13] Jak się wydaje, pretendentami do stałego miejsca z Europy Zachodniej są także Włochy i Hiszpania.

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

[15] 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[16]. 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[17], 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, podjęło ten temat aż 140 państw. Wykrystalizowały 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[18]; 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[19]. Państwa kandydujące do Rady: Brazylia, Indie, Japonia

[16] Efektem tego może być w istocie zmniejszenie reprezentacji Europy Wschodniej.

[17] Paragraf 170.

[18] 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.

[19] 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[20] 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 jednakowe. Z pewnością Stany Zjednoczone bardziej opowiadają się za Japonią niż Niemcami, a Chiny nie tają swojego oporu wobec Japonii[21].

Przedstawione propozycje nic nie mówią o liczbie głosów potrzebnych do podjęcia decyzji przez Radę[22], 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

[20] 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.

[21] J. Kahn, *China tries to black 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.

[22] Można zakładać, że przy 24 członkach Rady Bezpieczeństwa wymaganą 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[23].

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 ¾ 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

[23] *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[24]. 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 któregokolwiek 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[25]. 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[26]. Panel stwierdza, że art. 51 ma charakter restrykcyjny. Państwo może podjąć akcję militarną tylko wtedy, gdy jest zagrożone nieuchronnym (*immi-*

[24] Art. 1, ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych.

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

[26] 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.

nent) 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 państwom 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[27].

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[28]. 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

[27] 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.

[28] 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[29].

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.

---

[29] 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[30] 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[31], 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[32], 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

[30] Rezolucja 51/210 z 17 grudnia 1996 roku.

[31] Cz. 2 raportu Panelu, Bezpieczeństwo zbiorowe i wyzwanie prewencji, s. 51-52.

[32] 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 miałoby szczególne znaczenie. Raport sugeruje, by definicja[33] 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

jakiekolwiek 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 jakiegoś działania.

Sekretarz Generalny w sprawozdaniu poparł definicję proponowaną przez Panel[34] 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 zabijanie czy okaleczanie 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[35].

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:

[33] Paragraf 164 raportu Panelu.

[34] Paragraf 91 raportu. Definicja została przez niego uproszczona przez ominięcie odwołań do konkretnych umów międzynarodowych.

[35] 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[36]. 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[37].

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[38]. Równocześnie zwiększenie autorytetu i nadanie przedstawicielskiego charakteru temu organowi zapewniłoby podniesienie rangi i profesjonalizmu szefów poszczególnych delega-

[36] 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 [...]".

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

[38] 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[39].

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 ? głosów, co miałoby 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[40], który z jednej strony widzi jej rolę w zapobieganiu upadkowi państw[41], 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-

[39] Paragraf 291.

[40] Por. cz. 15 raportu Panelu – A Peacebuilding Commission, s. 83-84.

[41] 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[42] 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[43]. 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:

[42] 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.

[43] 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[44]. 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[45]. 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 wyposażyła 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[46] 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 przyznanych 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.

[44] 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.

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

[46] 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[47]. 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[48]. 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[49]. Kolejny raz jej skład został podwojony w wyniku rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 20 grudnia 1971 r.[50] 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

[47] 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.

[48] C. P. Economides, *La révision de la Charte des Nations Unies; Revue héllenique de droit international*, [b.m.w.] 1977, s. 20 i nast.; A. Prandler, *Attemps to Revise the Charter of the United Nations*, „Acta luridica Academiae Scientarum 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.

[49] J. P. Cot, A. Pellet, *La Carte des Nations Unies*, Economica, Paris-Bruxelles 1985, s. 14-26.

[50] A/RES/2847/XXVI.

wszyscy stali członkowie, niezależnie od wcześniejszego głosowania, ratyfikowali tę poprawkę. Weszła w życie 24 września 1973 r.[51]

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 byłe 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[52].

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

[51] Nastąpiło to po jej ratyfikacji przez Stany Zjednoczone. Warunek ratyfikacji przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa został spełniony 24 września 1973 r.

[52] Karta Narodów Zjednoczonych może być zmieniania 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 uzgodnień. 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[53].

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-

[53] 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, umożliwiał 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[54], 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. Wyraźna jest po stronie USA tendencja do unikania

[54] 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 naruszanie przez USA postanowień konwencji o stosunkach konsularnych z 1963 roku[55], 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 Cancum, 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 ścisłe współdziałanie. Czy ONZ jest potrzebny Stanom Zjednoczonym? Czy powinny one być zainteresowane reformą tej organizacji?[56] 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

[55] 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.

[56] 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.

II 2005 nr 1
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

NOTY O AUTORACH

prof. dr hab. Adam Daniel Rotfeld – minister spraw zagranicznych RP

prof. KSW dr hab. Jan Czaja – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków

prof. zw. dr hab. iur. Władysław Czapliński – dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa

prof. dr hab. Maria Magdalena Kenig-Witkowska – Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

prof. dr hab. Wojciech Kowalski – Uniwersytet Śląski, Katowice. Ambasador tytularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

mgr Piotr Ogonowski – wicedyrektor Departamentu Systemu Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

prof. dr hab. Tadeusz Paleczny – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków

prof. KSW dr Jan Staszków – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków

prof. zw. dr hab. Janusz Symonides – Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

Druk i oprawa TERCJA S.C.
Krakow ul.Golikowka 77/1
tel.653-00-76 / 0-501-109-320

80025 75540

W NASTĘPNYM NUMERZE m.in.:

Aleksandra Kasznik-Christian: U źródeł niepodległej państwowości algierskiej

Jerzy Zdanowski: Umiarkowany islamizm – niedoceniana siła arabskiego Bliskiego Wschodu

Mark N. Katz: Assessing the political stability of Oman

Walter Posh: Iran and the Shia of Iraq

ISBN 83-7188-845-7
ISSN 1733-2680