

Janusz Symonides*

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE W REFORMIE ONZ

W momencie tworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych wśród czterech jej celów na pierwszym miejscu wymieniono utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa poprzez skuteczne środki zbiorowe oraz załatwianie pokojowymi sposobami sporów lub sytuacji międzynarodowych, które mogłyby prowadzić do naruszenia pokoju.

W tym czasie pokój i bezpieczeństwo postrzegane były przez pryzmat stosunków międzypaństwowych. Obecnie naruszenie czy zagrożenie bezpieczeństwa jest przede wszystkim rezultatem konfliktów wewnętrznych. Państwo „straciło” monopol na użycie siły. Powstaje pytanie, czy i jak organizacja ma podejmować działania w odniesieniu do konfliktów wewnętrznych, jak ma reagować na zagrożenia asymetryczne będące rezultatem działań aktorów niepaństwowych. Czy bezpieczeństwo ma tylko wymiar militarny? Jak powinna być interpretowana zasada suwerenności i zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne? Czy oznaczają one zakaz podejmowania działań dla zapobieżenia ludobójstwu, czystkom etnicznym i innym ciężkim naruszeniom praw człowieka? Czy Rada Bezpieczeństwa nie powinna reagować i przyjść z pomocą państwom upadającym lub budującym po konflikcie pokój?

Pytania te zostały postawione ze szczególną ostrością po ludobójstwie w Rwandzie i Srebrenicy, kiedy Rada Bezpieczeństwa nie podjęła skutecznych kroków, by im zapobiec. Atak na World Trade Center we wrześniu 2001 r. ukazał nowe zagrożenia, przed jakimi stanął świat. W kontekście walki z międzynarodowym terroryzmem i niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania broni masowego rażenia powstało pytanie, czy art. 51 Karty mówiący o prawie do samoobrony w wypadku ataku zbrojnego nie powinien być zmieniony albo szerzej interpretowany. Czy istniejące obecnie zagrożenia nie dają podstawy do odejścia od koncepcji samoobrony indywidualnej i zbiorowej tylko w przypadku zbrojnego ataku i zastąpienia jej koncepcją obrony prewencyjnej? Czy państwo, nie czekając na atak terrorystyczny, może podjąć działania wyprzedzające? Krytyka organizacji przybierała na sile, by osiągnąć swój szczyt po interwencji amerykańskiej w Iraku. Niezdolność do działania, bezsilność Rady Bezpieczeństwa, która ani jej nie poparła, ani nie powstrzymała, postawiła na porządku dziennym problem funkcjonowania systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

* Prof. dr hab. Janusz Symonides, profesor w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego i na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, dyrektor PISM w latach 80. i dyrektor Departamentu Praw Człowieka i Pokoju UNESCO w latach 90.

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. Rada nie miała też do swej dyspozycji kontyngentów lotniczych gotowych do natychmiastowego podjęcia wspólnej akcji wojskowej. 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. Decyzje w tej kwestii były jednak blokowane poprzez odwołanie się do prawa weta. Tak więc nie tyle brak sił zbrojnych przekreślał możliwość stosowania sankcji wojskowych przewidzianych w artykule 42, ile brak zgody między stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa.

Konieczność głębokiej transformacji organizacji, zwiększenia jej skuteczności i dostosowania do wymogów i potrzeb XXI wieku jest sprawą oczywistą. Czy możliwe jest jednak osiągnięcie całościowego porozumienia w kwestiach dotyczących utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, czy przeprowadzana reforma stwarza taką szansę? By odpowiedzieć na to pytanie, należy przeanalizować i ocenić dotychczasowy przebieg procesu reformowania ONZ i osiągnięte rezultaty.

PROPOZYCJE PANELU WYSOKIEGO SZCZEBŁA I SEKRETARZA GENERALNEGO ONZ

W 2003 r. sekretarz generalny powołał Panel Wysokiego Szczebla, złożony z szesnastu znanych osobistości, byłych premierów, ministrów spraw zagranicznych i polityków pod przewodnictwem Ananda Panyarachuna (Tajlandia), w celu zaproponowania wspólnych działań wobec nowych, globalnych wyzwań¹. Został on zobowiązany do przedstawienia jasnych i praktycznych środków dla zapewnienia skutecznych, kolektywnych działań, opartych na analizie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa oraz ocenie istniejących instrumentów i mechanizmów. W szczególności miał zaproponować niezbędne zmiany w Narodach Zjednoczonych. Obszarem jego zainteresowania stały się zatem szeroko rozumiane kwestie pokoju i bezpieczeństwa. Panel przedstawił swe rekomendacje 2 grudnia 2004 r.²

¹ 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), J. Primakow (Rosja), Q. Qichen (Chiny), N. Safik (Pakistan), S.A. Salim (Tanzania), B. Scowcroft (Stany Zjednoczone).

² *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations 2004.

Zgodnie z tytułem: *Bezpieczny świat – nasza wspólna odpowiedzialność*, raport koncentruje się w pierwszej części na kwestiach związanych z bezpieczeństwem zbiorowym. Wskazuje na potrzebę osiągnięcia nowego konsensusu dotyczącego konieczności istnienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz zapewnienia jego skuteczności. Wśród zagrożeń przedstawionych w części drugiej analizie są podane tzw. „miękkie”: ubóstwo, choroby i degradacja środowiska oraz „twarde”: konflikty zewnętrzne i wewnętrzne, niebezpieczeństwa wynikające z istnienia broni masowego rażenia i jej proliferacji, terroryzm oraz zorganizowana przestępczość transnarodowa. Część trzecia traktuje o bezpieczeństwie zbiorowym i użyciu siły, część czwarta i ostatnia zawiera zaś program reform, dotyczący organów głównych ONZ i zmian w Karcie.

W części traktującej o potrzebie nowego konsensusu dotyczącego bezpieczeństwa raport podkreśla, że obecnie, sześćdziesiąt lat po utworzeniu ONZ, największe zagrożenia dla bezpieczeństwa wykraczają poza kwestię agresji, zakazanego użycia siły ze strony poszczególnych państw. Obejmują one biedę, rozprzestrzenianie i możliwe użycie broni nuklearnej, radiologicznej, chemicznej i biologicznej, terroryzm oraz zorganizowaną przestępczość międzynarodową. Groźbę stwarzają nie tylko państwa, ale i aktorzy niepaństwowi. Zagrożeniu podlega zarówno bezpieczeństwo państw, jak i bezpieczeństwo ludzkie. Osiągnięcie nowego konsensusu w kwestiach bezpieczeństwa musi opierać się jednak na uznaniu, że głównymi aktorami w odniesieniu do nowych i starych zagrożeń pozostają nadal suwerenne państwa. Ich odpowiedzialność i prawa powinny być respektowane. W XXI wieku bardziej niż kiedykolwiek przedtem jest jednak oczywiste, że państwa nie mogą działać jednostronnie. Kolektywna strategia, odpowiedzialność zbiorowa i działania wielostronne są niezbędne.

Bezpieczeństwo zbiorowe winno opierać się na trzech podstawowych założeniach: uznaniu, że współczesne zagrożenia nie są ograniczone do poszczególnych państw i nie zatrzymują się w obrębie ich granic. Są powiązane i należy im się przeciwstawiać zarówno globalnie i regionalnie, jak i na poziomie indywidualnych państw. Obecnie żaden kraj, nawet najpotężniejszy, nie jest w stanie stawić czoła zagrożeniom samotnie, bez współdziałania ze społecznością międzynarodową.

Trudności, jakie występują przy osiągnięciu konsensusu, są związane z odmiennymi priorytetami i rozbieżnymi ocenami dotyczącymi zagrożeń i niezbędnych działań. Możliwe jest bowiem kwestionowanie kwalifikacji jakiejś sytuacji jako zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest to widoczne choćby w przypadku zagrożenia HIV/AIDS. Dla jednych jest to tylko groźna choroba, dla innych poważne zagrożenie bezpieczeństwa. Podobnie terroryzm może być kwalifikowany jako zagrożenie bezpieczeństwa pewnych państw, ale nie wszystkich. Wojny domowe i konflikty wewnętrzne w Afryce z pewnością uznane są za tragedie humanitarne, nie zawsze jednak za problem bezpieczeństwa międzynarodowego. Osiągnięcie konsensusu musi więc zasadzać się na uznaniu, że każde wydarzenie czy proces, który prowadzi do utraty życia na wielką skalę, zmniejsza szansę przetrwania i osłabia państwo, stwarza groźbę dla systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Przy takim szerokim rozumieniu zagrożeń można wyróżnić ich sześć kategorii:

- zagrożenia ekonomiczne i społeczne obejmujące biedę, choroby zakaźne i degradację środowiska;
- konflikty międzypaństwowe;
- konflikty wewnętrzne, łącznie z wojnami wewnętrznymi, ludobójstwem i innymi okrucieństwami na dużą skalę;
- broń nuklearna, radiologiczna, chemiczna i biologiczna, łącznie z niebezpieczeństwem ich rozprzestrzeniania;
- terroryzm;
- transnarodowa, zorganizowana przestępczość.

Społeczność międzynarodowa powinna podejmować działania prewencyjne, by zapobiec przekształceniu się tych zagrożeń potencjalnych w nieuchronne i destrukcyjne. Zastanawiając się nad skutecznością prewencji, należy uznać rozwój za niezbędną podstawę systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Co się dzieje, gdy prewencja zawodzi? Kiedy zagrożenia stają się rzeczywistością, kiedy środki nieprzewidujące użycia siły militarnej zawodzą? Odpowiadając na pytanie dotyczące użycia siły militarnej, Panel stanął na stanowisku, że Karta Narodów Zjednoczonych w obecnym sformułowaniu art. 51 nie wymaga ani rozszerzenia, ani reinterpretacji. Również w odniesieniu do rozdz. VII nie ma potrzeby poszukiwania alternatywy w stosunku do działań Rady Bezpieczeństwa. Kwestią nie jest zastąpienie jej działaniami jednostronnymi, lecz wskazanie, co należy zrobić, by jej działania były lepsze i bardziej efektywne. Temu, zdaniem Panelu, służyłoby przyjęcie jasnych wytycznych warunkujących odwołanie się przez Radę Bezpieczeństwa do środków wojskowych.

Wśród kryteriów, które należałoby brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o użyciu siły militarnej, wymieniono pięć zasadniczych: a) stopień czy skalę zagrożenia; b) cel; c) nieskuteczność środków pokojowych; d) proporcjonalność; e) szanse sukcesu. Rada w każdym przypadku rozważyć powinna, czy zagrożenie jest na tyle poważne, by uzasadniać użycie siły. Czy rzeczywiście celem takiej akcji jest jedynie powstrzymanie lub wyeliminowanie powstałego zagrożenia? Czy poza militarną nie ma innych skutecznych opcji? Czy działania wojskowe pozostają we właściwej proporcji do zagrożenia i wreszcie czy akcja wojskowa ma szanse powodzenia, a nie doprowadzi do pogorszenia sytuacji? Nie ulega wątpliwości, że sprecyzowanie i przyjęcie tych kryteriów przez Radę Bezpieczeństwa oraz powszechna akceptacja 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 niepociągających 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 niestosujące się do decyzji Rady Bezpieczeństwa lub naruszające cele i zasady Karty Narodów

Zjednoczonych. Nałożone przez Radę Bezpieczeństwa sankcje niemające charakteru wojskowego powinny jednak, oprócz skutecznego stosowania i monitorowania, brać pod uwagę negatywne konsekwencje dla ludności cywilnej zarówno państw, przeciw którym są one wymierzone, jak i państw trzecich. Istnieje więc potrzeba wypracowania i przyjęcia „inteligentnych, nakierowanych” (*smart, targeted*) sankcji, które uderzą przede wszystkim w rządy i osoby (niezależnie od zajmowanych stanowisk) odpowiedzialne za ciężkie naruszenia praw człowieka. Nie do utrzymania staje się bowiem sytuacja, gdy ludność będąca już ofiarą poważnego pogwałcenia praw człowieka przez własne rządy dodatkowo poddana zostaje sankcjom prowadzącym do dalszych cierpień i naruszeń praw człowieka.

Na sześć miesięcy przed zaplanowanym światowym szczytem przywódców sekretarz generalny przedstawił 21 marca 2005 r. swój raport zatytułowany: *Ku większej wolności: rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka dla wszystkich*³. Jest on oparty na raporcie Panelu Wysokiego Szczebla oraz raporcie Projektu Milenijnego⁴. 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 czterech wolności prezydenta Franklina D. Roosevelta, wskazuje, że większa wolność może być osiągnięta tylko poprzez 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 całej ludzkości.

Przedstawiając Zgromadzeniu Ogólnemu swój raport, sekretarz generalny podkreślił, że zatytułował go *Ku większej wolności*, wierzy bowiem, że te słowa Karty akcentują ścisłą więź między rozwojem, bezpieczeństwem a prawami człowieka⁵. Większą wolność osiągnąć można tylko wtedy, jeśli wszystkie narody będą działać wspólnie, a ONZ przeistoczy się w efektywny instrument, służący osiągnięciu wspólnych celów. Druga część raportu zatytułowana: *Wolność od strachu* zawiera propozycje uzgodnienia nowego konsensusu w sprawach bezpieczeństwa opartego na założeniu, że jakakolwiek groźba przeciwko jednemu z członków jest groźbą przeciwko wszystkim, oraz zobowiązanie do wspólnych działań dla zapobieżenia katastrofalnemu terroryzmowi, proliferacji broni masowego rażenia, a także zapowiedź podjęcia działań mających na celu zakończenie wojen domowych i konfliktów wewnętrznych i budowy trwałego pokoju w krajach będących ich ofiarami.

Szczegółowe propozycje sekretarza generalnego obejmują wezwania do przyjęcia strategii antyterrorystycznej oraz podpisania całościowej konwencji w spra-

³ *Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 21 marca 2005 r., Dok. A/59/2005.

⁴ W styczniu 2005 r. został przedstawiony raport Projektu Milenijnego zainspirowany przez sekretarza generalnego. Zawarte w nim rekomendacje oparte są na pracy naukowców, rządów, instytucji finansowych i organizacji pozarządowych. Projekt zawiera praktyczny plan działań mających na celu realizację milenijnych celów roboczych (MCR) – *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, UN Millennium Project*, London 2005. Dyrektorem projektu był Jeffrey D. Sachs, stąd jest on przedstawiany czasem pod jego nazwiskiem.

⁵ *The Secretary-General Statement to the General Assembly*, Nowy Jork, 21 marca 2005 r., http://www.un.org/largerfreedom/sg_statement.

wie zwalczania terroryzmu, opartej na jasnej i powszechnie zaakceptowanej jego definicji. W kwestiach rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia raport podkreśla, że postęp w tych dziedzinach jest niezbędny. Państwa dysponujące bronią nuklearną powinny dążyć do jej stopniowej redukcji i ograniczenia oraz zawarcia odpowiednich porozumień. Sekretarz generalny, podobnie jak Panel, stanął na stanowisku, że artykuł 51 Karty zapewnia prawo suwerennych państw do obrony przeciwko zbrojnemu atakowi, przy czym pojęcie to, jak to już od dawna uznaje doktryna, obejmuje nie tylko atak, który został dokonany, ale **również atak, który jest nieuchronny**. 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.

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 powstaje **norma czy zasada „odpowiedzialności za ochronę”**.

DOKUMENT KOŃCOWY ŚWIATOWEGO SZCZYTU ONZ – SUKCES CZY PORAŻKA?

Przedstawiona przez sekretarza generalnego całościowa wizja reformy Narodów Zjednoczonych stała się przedmiotem intensywnych negocjacji koordynowanych przez przewodniczącego 59. sesji Zgromadzenia Ogólnego, Jeana Pinga (Gabon). Ich celem było wypracowanie projektu dokumentu, który miałby być przyjęty przez Światowy Szczyt, zaplanowany na trzy początkowe dni 60. sesji, od 14 do 16 września 2005 r. Dyskusje prowadzone były w grupach regionalnych, grupie krajów niezaangażowanych oraz grupach interesu, w Nowym Jorku i stolicach poszczególnych państw członkowskich. Propozycje kolejnych wersji dokumentu redagowanych przez przewodniczącego 59. sesji były dyskutowane w węższej grupie negocjacyjnej (*core group*), złożonej z 35 krajów, oraz w siedmiu podgrupach tematycznych zajmujących się odpowiednio: rozwojem, reformą zarządzania i sekretariatu, propozycją utworzenia Rady Praw Człowieka, Komisji Budowania Pokoju, rozbrojeniem i nieproliferacją, terroryzmem oraz odpowiedzialnością za ochronę.

Negocjacje okazały się trudne i przebiegały w klimacie konfrontacji⁶ obejmującej niemal wszystkie kwestie będące przedmiotem negocjacji. Wreszcie w przededniu otwarcia 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ udało się osiągnąć ostatecz-

⁶ W negocjacjach tych z jednej strony występowały Stany Zjednoczone, z drugiej zaś grupa krajów niezaangażowanych. Pośrednie stanowisko zmierzające do osiągnięcia kompromisu było reprezentowane przez Unię Europejską oraz kraje należące do tzw. milczącej większości. O skali trudności świadczy choćby to,

ną wersję projektu dokumentu, który po ustnych poprawkach został przyjęty przez Światowy Szczyt⁷.

Jak ocenić przyjęty dokument? Czy jest on sukcesem, czy porażką społeczności międzynarodowej? Czy proponowany przez Panel i sekretarza generalnego konsensus w sprawach bezpieczeństwa został przyjęty? Na te pytania można odpowiedzieć w ten sposób, że dokument jest zarówno częściową porażką, jak i częściowym sukcesem. Nie przyjmuje wprawdzie wszystkich elementów proponowanego nowego konsensusu, ale powtarza wiele z nich.

Bardzo krytyczną ocenę dokumentu wzbudziło pominięcie w nim części dotyczącej rozbrowienia i nierozprzestrzeniania broni nuklearnej. Rozbieżności były tak znaczne, że nie udało się w tych kwestiach osiągnąć żadnego kompromisu. Czy sytuacja ta jest zaskoczeniem? Niezupełnie. Różnice w tej materii ujawniły się już w trakcie konferencji przeglądowej dotyczącej Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) w pierwszej połowie 2005 r., która zakończyła się bez przyjęcia dokumentu końcowego z uwagi na spory dotyczące realizacji przez mocarstwa nuklearne obowiązku rozbrowienia nuklearnego.

Nie udało się również uzgodnić definicji terroryzmu międzynarodowego. Należy przypomnieć, że sekretarz generalny poparł definicję proponowaną przez Panel i stwierdził, iż nadszedł czas, by zakończyć debaty dotyczące terroryzmu państwowego. Prawo do sprzeciwiania się okupacji też powinno być rozumiane we właściwym kontekście. Nie może ono obejmować umyślnego pozwolenia na zabijanie czy okaleczanie cywilów. Sekretarz generalny wezwał przywódców światowych do poparcia proponowanej definicji i zawarcia całościowej konwencji dotyczącej terroryzmu, i to jeszcze przed końcem 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego.

Wątpliwości budzi także brak konkretnej propozycji dotyczącej powiększenia Rady Bezpieczeństwa poza ogólnym stwierdzeniem o poparciu jej reformy jako istotnego elementu ogólnych wysiłków na rzecz zmian w organizacji, by uczynić ją bardziej reprezentacyjną, skuteczną i przejrzystą.

Należy jednak odnotować, że szczyt zaakceptował szeroką definicję bezpieczeństwa i jego zagrożeń zarówno twardych, jak i miękkich, podkreślił więź między rozwojem, pokojem a bezpieczeństwem międzynarodowym oraz prawami człowieka. Przyjął nową zasadę – odpowiedzialności za ochronę ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości. Uznał, że we współczesnym świecie współzależności groźby nie uznają granic narodowych, są wzajemnie powiązane, a działania, by im zapobiegać i je eliminować, muszą być podejmowane na poziomie globalnym, regionalnym i narodowym, zgodnie z Kartą i prawem międzynarodowym. Brak uzgodnionej definicji terroryzmu międzynarodowego nie przeszkodził jego zdecydowanemu potępieniu we wszystkich formach i przejawach, niezależnie od tego, kto i gdzie je popełnia, i niezależnie od jego celów.

że do ostatniego projektu dokumentu zgłoszonego przez przewodniczącego 59. sesji sformułowano kilkaset poprawek.

⁷ A/60/1.2005 World Summit Outcome.

Z uwagi na istotną rolę na szersze omówienie zasługują kwestie związane z powiększeniem Rady Bezpieczeństwa i niewątpliwy sukces, jakim się stało utworzenie Komisji Badania Pokoju.

PROBLEMY KONTROWERSJEDOTYCZĄCE POWIĘKSZENIA SKŁADU RADY BEZPIECZEŃSTWA

Kwestia poszerzenia Rady Bezpieczeństwa, by lepiej odzwierciedlała skład członkowski organizacji, znajduje się na porządku dziennym Zgromadzenia Ogólnego od wielu lat. Tylko raz, w 1965 r., doszło do powiększenia Rady Bezpieczeństwa z 11 do 15 członków⁸. Dyskusje dotyczące zmiany składu tego organu, które trwają od 1979 r., nabrały szczególnej intensywności po zakończeniu zimnej wojny. W 1993 r. Zgromadzenie Ogólne powołało otwartą grupę roboczą ds. sprawiedliwej reprezentacji i powiększenia Rady Bezpieczeństwa. W 1997 r. grupa przyjęła propozycję ambasadora Ismaila Rosaliego (Malezja), by zwiększyć liczbę stałych członków z 5 do 10 i niestałych z 10 do 14 – Rada miałaby więc łącznie 24 członków. Wśród 5 nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa 2 miałyby reprezentować kraje rozwinięte, 3 kraje rozwijające się, 4 zaś niestałych członków byłoby wybieranych co dwa lata przez Zgromadzenie Ogólne z Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej. O ile zasada podziału miejsc między poszczególne grupy krajów miała stosunkowo szerokie poparcie, o tyle konkretne uzgodnienia, jakie kraje mogłyby uzyskać stałe członkostwo Rady, stały się przedmiotem kontrowersji. Propozycja ta nie została poddana pod głosowanie ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych, które opowiadały się za powiększeniem Rady tylko do 21 lub co najwyżej 22 członków. Jak to wielokrotnie podkreślano w debatach w Zgromadzeniu Ogólnym, co znalazło swe odzwierciedlenie w Deklaracji Milenijnej przyjętej w 2000 r., powiększenie składu Rady Bezpieczeństwa jest warunkiem zapewnienia właściwej reprezentacji całej społeczności międzynarodowej i odzwierciedlenia nowej rzeczywistości geopolitycznej współczesnego świata, warunkiem legitymizacji tego organu wobec krajów rozwijających się.

Nawiązując do propozycji grupy roboczej, Panel Wysokiego Szczebla zaproponował dwa alternatywne modele rozszerzenia składu Rady – model A i model B⁹. W obu wypadkach zostałyby ona powiększona do 24 członków. Według modelu A liczba członków zostałaby powiększona o 6 nowych (a nie o 5, jak w propozycji Rosaliego) stałych miejsc bez prawa weta i trzy niestałe miejsca przyznane Afryce, Azji i Amerykom. Model B nie przewiduje żadnych nowych stałych miejsc, ale proponuje utworzenie nowej kategorii 8 odnawialnych miejsc, wybieranych na 4 lata, i 1 miejsce niestałe na okres 2 lat. W obu modelach cztery regiony miałyby równo

⁸ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1991/XVIII z 17 grudnia 1963 r. w sprawie zmiany składu Rady Bezpieczeństwa weszła w życie 31 stycznia 1965 r. Powiększyła ona liczbę niestałych członków z 6 do 10, a tym samym i całą Radę z 11 do 15 członków. Miejsca niestałych członków rozdzielane są między grupami regionalnymi w następujący sposób: 3 przypadają Afryce, 2 Azji, 2 Ameryce Łacińskiej, 2 Europie Zachodniej i innym, 1 Europie Wschodniej.

⁹ Paragrafy 251–253 raportu Panelu.

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.

Panel podkreśla, że przy wyborze należy zapewnić włączenie w proces decyzyjny państw wnoszących największy wkład finansowy, militarny i dyplomatyczny w działalność organizacji. W przypadku państw rozwiniętych istotnym kryterium powinien być także stopień realizacji pomocy rozwojowej. Inne kryteria to poszerzenie udziału w procesie decyzyjnym krajów rozwijających się, a także wymóg, by powiększenie składu nie wpłynęło negatywnie na efektywność działań Rady, natomiast zwiększyło demokratyczność, 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 Pacyfiku, 1 dla Europy Zachodniej oraz 1 dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

W modelu B 8 miejsc z czteroletnią kadencją i z możliwością ponownego wyboru jest równo podzielonych 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 wyboru¹⁰, jednocześnie sugerując, aby decyzja dotycząca tej ważnej kwestii zapadła jeszcze przed wrześniowym Światowym Szczytem. Propozycje sekretarza generalnego stały się podstawą intensywnych debat w czasie 59. sesji Zgromadzenia, zmierzających do wypracowania dokumentu, który mógłby być przyjęty na szczycie.

W kwestiach dotyczących składu Rady Bezpieczeństwa powstały dwie grupy interesów. Państwa kandydujące na stałe miejsca do Rady: Brazylia, Indie, Japonia i Niemcy, utworzyły tzw. grupę G-4 i wzajemnie wspierały swoje starania i zabiegi prowadzone zarówno w Nowym Jorku, jak i w stolicach poszczególnych państw o przyznanie im statusu nowych stałych członków zgodnie z modelem A. Uzyskały też dość szerokie, choć niejednomyślne, poparcie państw członkowskich, postulując przyznanie dwóch pozostałych stałych miejsc krajom afrykańskim. Państwa sprzeciwiające się utworzeniu dodatkowych stałych miejsc weszły w skład grupy nazwanej „zjednoczeni dla konsensusu”, opowiadającej się za modelem B. Wiodącą rolę odgrywają w niej Kanada, Kolumbia, Pakistan i Włochy.

Zdecydowany sprzeciw krajów Europy Wschodniej wobec zakładanego przez sekretarza generalnego „wchłonięcia” jej przez Europę Zachodnią doprowadził do modyfikacji propozycji i zaproponowania przez obie grupy powiększenia Rady nie do 24, ale do 25 członków, tak by ten region uzyskał dodatkowe miejsce niestałego członka. Sytuację skomplikowało pojawienie się trzeciej grupy – krajów afrykańskich, które popierając ideę 6 nowych stałych miejsc w Radzie, w tym 2 dla Afryki, zaproponowały dodanie jeszcze jednego, niestałego miejsca dla tego regionu i tym samym powiększenie jej składu do 26 członków.

¹⁰ Paragraf 170 raportu.

W lipcu 2005 r. grupy te przedstawiły swoje projekty rezolucji dotyczące powiększenia składu Rady i zmian w dotychczasowych zasadach jej funkcjonowania. Jako pierwsza została zaprezentowana rezolucja grupy G-4¹¹, sygnowana przez 27 państw, w tym także przez Polskę. Rezolucja powtarza wcześniej zgłaszany postulat powiększenia składu Rady Bezpieczeństwa do 25 członków poprzez dodanie 6 nowych stałych miejsc, po dwa dla Afryki i Azji oraz po jednym dla Ameryki Łacińskiej i Europy Zachodniej (bez wymieniania konkretnych krajów), oraz czterech niestałych miejsc, po jednym dla każdej z grup regionalnych z wyjątkiem Europy Zachodniej. Rezolucja dalej zapraszała państwa kandydujące na stałe miejsca do przedstawienia swoich kandydatur w ciągu tygodnia od jej przyjęcia. Kolejnym etapem miałyby być wybór nowych stałych członków większością 2/3 głosów. W kwestii prawa weta autorzy rezolucji zaproponowali, by nowi stali członkowie mieli te same prawa co obecni stali członkowie, jednak by nie korzystali z nich aż do momentu, kiedy kwestia ta zostałaby ponownie rozważona po piętnastu latach od wejścia w życie poprawek do Karty. Te zaś miałyby być przedstawione w specjalnej rezolucji uwzględniającej wybór sześciu nowych stałych członków oraz wskazującej, że dla przyjęcia decyzji wymagane będzie czternaście głosów spośród 25 jej członków.

Projekt rezolucji krajów afrykańskich¹², podobnie jak rezolucja grupy G-4, przewiduje dodanie sześciu nowych stałych członków (w tym dwa miejsca dla Afryki). Różnice sprowadzają się do liczby niestałych członków, zwiększenia ich do pięciu przez dodanie jednego miejsca dla Afryki i tym samym powiększenia składu Rady do 26 członków, oraz podkreślenia, że nowi stali członkowie będą korzystali z tego samego statusu co obecni, a więc będą mieli prawo weta.

Wreszcie trzeci projekt rezolucji przedstawiony przez dwanaście państw wchodzących w skład grupy „zjednoczeni dla konsensusu”¹³ zmodyfikował wcześniejsze stanowisko tych państw i nie przewiduje już utworzenia nowej kategorii „półstałych” członków wybieranych na 4 lata, lecz przewiduje, że Rada będzie się składała z dotychczasowych stałych członków oraz dwudziestu niestałych członków, czyli o dziesięć więcej niż obecnie (wybieralnych na dwa lata). Rezolucja proponuje jednak istotną zmianę w art. 23 Karty, który wyklucza obecnie możliwość reelekcji na następną kadencję niestałych członków¹⁴. Zastrzeżenie to zostałoby zastąpione postanowieniem stwierdzającym, że niestali członkowie mogliby być wybierani na następną kadencję, o ile decyzja taka zostałaby podjęta przez odpowiednią grupę regionalną. W kwestiach głosowania projekt przewiduje, że do przyjęcia decyzji Rady wymaganych będzie piętnaście głosów.

Oceniając przebieg dotychczasowej debaty i prezentowane w niej stanowiska, można postawić tezę, że sama idea powiększenia dotychczasowego składu Rady Bezpieczeństwa jest powszechnie podzielana i popierana, choć rozbieżności po-

¹¹ A/59/L.64, 6 lipca 2005 r.

¹² A/59/L.67, 18 lipca 2005 r. Projekt rezolucji został przedstawiony przez 43 państwa tego regionu.

¹³ A/59/L.68, 21 lipca 2005 r.

¹⁴ W kwestii podziału 20 niestałych miejsc projekt ten przewiduje: 6 miejsc dla Afryki, 5 dla Azji, 4 dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 3 dla Europy Zachodniej i innych oraz 2 dla Europy Wschodniej.

wstają przy próbie ustalenia ostatecznej liczby jej członków. Na pytanie, czy należy dodać nowych stałych członków do obecnego składu, większość państw skłonna jest odpowiedzieć twierdząco, choć należy zauważyć, że istnieje mniejszość sprzeciwiająca się temu rozwiązaniu. Kiedy jednak dochodzi do wskazania, kto powinien wejść na takie miejsce, okazuje się, że żaden z obecnych kandydatów nie jest bezsporny. I tak, Indie jako kandydat z Azji budzą sprzeciw Pakistanu czy Indonezji, Brazylii sprzeciwiają się Meksyk i Argentyna, Niemcy jako reprezentant krajów rozwiniętych budzą opory Włoch, Hiszpanii i Kanady, RPA musi rywalizować z Nigerią, a Japonia napotyka sprzeciw niektórych krajów azjatyckich, choćby Korei. Propozycja krajów afrykańskich, by nowi stali członkowie korzystali z prawa weta, też nie może liczyć na zdecydowane poparcie, gdyż w tej sprawie podzielone są wszystkie grupy regionalne i grupy interesu.

Nie należy zapominać, że w sprawie powiększenia Rady Bezpieczeństwa istotny głos posiadają stali członkowie. Karta warunkuje wejście w życie przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne poprawek od ich ratyfikacji nie tylko przez 2/3 państw członkowskich, ale także przez wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Innymi słowy, mają oni „prawo weta” wobec proponowanych zmian.

Ostatnia debata dotycząca powiększenia składu Rady Bezpieczeństwa i jej funkcjonowania toczyła się w listopadzie 2005 r. w czasie 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego¹⁵. Otwierając debatę, przewodniczący Jan Eliasson przypomniał, że w dokumencie Światowego Szczytu przywódcy opowiedzieli się za szybką reformą Rady, stanowiącą ważny element reformy organizacji. W debacie w znacznej mierze powtórzono wcześniejsze argumenty przedstawione w uzasadnieniu trzech projektów rezolucji. Niemal wszyscy mówcy podkreślali potrzebę podjęcia działań, by Rada była bardziej reprezentatywna, demokratyczna, przejrzysta i skuteczna. Kraje kandydujące na stałe miejsca w Radzie zgodnie z propozycją G-4 wskazywały, że realia geopolityczne w 2005 r. są diametralnie różne od istniejących w 1945 r. W 1946 r. 70% budżetu ONZ było pokrywane przez stałych członków Rady, podczas gdy w 2005 r. stali członkowie ponoszą tylko 37% wydatków budżetowych¹⁶. Z uwagi na niemożność osiągnięcia konsensusu Zgromadzenie powinno przeprowadzić głosowanie w sprawie powiększenia jej składu. Grupa afrykańska podkreśliła, że w sytuacji, gdy ponad 50% spraw znajdujących się na porządku dziennym Rady dotyczy Afryki, uzyskanie przez nią stałego członkostwa, którego jak dotąd region ten nie posiada, i zwiększenie liczby niestałych miejsc jest w pełni uzasadnione. Kraje arabskie wskazywały też na brak swojej reprezentacji wśród stałych członków. Z kolei kraje należące do grupy „zjednoczeni dla konsensusu” argumentowały, że powiększenie liczby uprzywilejowanych, stałych członków nie tylko nie służy demokratyzacji Rady, ale w istocie ją narusza (jest sprzeczne z za-

¹⁵ Debata toczyła się na czterech posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego od 47. do 50., w ciągu dwóch dni, 10 i 11 listopada 2005 r. Okazję do niej stworzyło sprawozdanie Rady Bezpieczeństwa za okres od 1 sierpnia 2004 r. do 31 lipca 2005 r., przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu, Dok. A/60/2.

¹⁶ Można dodać, że składka dwóch kandydatów, Japonii i Niemiec, jest dwukrotnie wyższa od składki czterech stałych członków (po odjęciu Stanów Zjednoczonych ponoszących 22% wydatków).

sadą suwerennej równości) i zmniejsza szansę wejścia do tego organu dla małych oraz średnich państw.

Jakie stanowisko w debacie zajęli stali członkowie? Na szczególną uwagę zasługują wypowiedzi przedstawiciela Stanów Zjednoczonych, ambasadora Johna Boltona. Stwierdził on, że Stany Zjednoczone popierają niewielkie powiększenie Rady w obu kategoriach, stałych i niestałych członków. Kandydaci na stałe miejsca powinni jednak spełniać szereg kryteriów dotyczących ich wkładu w działalność organizacji, a także wymóg poparcia dla demokracji i praw człowieka oraz nierozprzestrzeniania terroryzmu i walki z nim¹⁷. Kryteria te spełnia Japonia. Kraje rozwijające się zasługują też na większą reprezentację. Jednak zbyt duże powiększenie Rady może upośledzić jej zdolność szybkiego reagowania na wyzwania dotyczące międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone uważają zatem, że wszystkie trzy zgłoszone projekty rezolucji powinny być wycofane¹⁸.

W podobnej tonacji wypowiedziały się Chiny. Ambasador Wang Guangya, odwołując się do wystąpienia prezydenta Chin w czasie debaty na Światowym Szczycie, podkreślił, że jego kraj uważa, iż przy powiększaniu Rady z priorytetu powinny korzystać kraje rozwijające się, a zwłaszcza kraje afrykańskie. Reforma powinna być oparta na możliwie najszerszym konsensusie bez ustalania sztucznej daty czy uciekania się do głosowania. Winna być rezultatem stopniowego procesu postępującego zgodnie z reformą organizacji¹⁹.

Stanowisko Rosji sprowadza się do stwierdzenia, że proces reformowania powinien dostosowywać organizację do nowej rzeczywistości, lecz musi być to proces konstruktywny i służyć jednoczeniu, a nie tworzeniu podziałów²⁰. Francja i Wielka Brytania we wcześniejszych wystąpieniach na 58., 59. i 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego i w czasie listopadowej debaty konsekwentnie popierały powiększenie Rady w obu kategoriach, stałych i niestałych członków. Jeśli idzie o kandydatów na stałe miejsca, to wymieniane są: Niemcy, Japonia, Indie i Brazylia oraz dwa kraje afrykańskie. Można więc stwierdzić, że stali członkowie podzieleni są na dwie grupy: pierwszą (Francja i Wielka Brytania), opowiadającą się za powiększeniem Rady Bezpieczeństwa o sześciu nowych stałych członków, oraz drugą, opowiadającą się za bardziej ograniczoną liczbą stałych członków do dwóch (USA) lub w ogóle wykluczającą tworzenie nowych stałych miejsc (Chiny?). Rosja zajmuje stanowisko pośrednie, nie wypowiadając się zdecydowanie ani za, ani przeciw. Stanowisko stałych członków jest określane ich interesami geopolitycznymi. Chiny są przeciwne zajęciu stałego miejsca przez Japonię oraz Indie, natomiast Stany Zjednoczone nie

¹⁷ Kiedy Kristen Silverberg, asystent sekretarza stanu, przedstawiła podobną argumentację na spotkaniu 20 grudnia 2005 r., poświęconemu przedstawieniu priorytetów Stanów Zjednoczonych zmierzających do umocnienia ONZ, wówczas jeden z dziennikarzy zauważył, że jeśliby te kryteria odnieść do obecnych stałych członków Rady, to nie wszyscy z nich spełniliby je w pełni, <http://www.state.gov/p/io/rls/rm/58335.htm> 06-01-09.

¹⁸ *United Nations, General Assembly, General Assembly resumes decade – old debate on crafting Security Council*, Department of Public Information, GA/10418, s. 9.

¹⁹ *Ibidem*, s. 8–9.

²⁰ Wystąpienie prezydenta Rosji Władimira Putina w czasie szczytu, 15 września 2005 r. Tekst: *Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations*, Nowy Jork, 15 września 2005 r.

chę znacznego powiększenia Rady Bezpieczeństwa poza dwudziestu (ew. dwudziestu jeden) członków, gdyż prowadziłoby to do istotnej i niekorzystnej dla nich zmiany w obecnym układzie sił w tym organie.

Istniejąca sytuacja prawdopodobnie zmusi państwa do poszukiwania jakiegoś trudnego do osiągnięcia kompromisu. Z pewnością nie ma możliwości, jak chcą kraje afrykańskie, wyposażenia nowych stałych członków w prawo weta²¹. Z kolei można sobie wyobrazić, że propozycja sześciu nowych stałych członków mogłaby ewentualnie uzyskać 2/3 głosów w Zgromadzeniu Ogólnym, trudno jest jednak przewidywać, czy Chiny i Stany Zjednoczone poparłyby to rozwiązanie w procesie ratyfikacyjnym.

O ile problemy związane z powiększeniem Rady Bezpieczeństwa są przedmiotem kontrowersji i sporów, o tyle znacznie większy stopień zgodności osiągnięto co do zmian metod jej pracy. Zarówno rezolucja grupy G-4, jak i „zjednoczonych dla konsensusu” zgodnie wzywają Radę do usprawnienia jej funkcjonowania, zwłaszcza w celu powiększenia jej otwartości i przejrzystości. Służyć temu powinny regularnie przeprowadzane briefingi, szerokie udostępnienie dokumentów oraz konsultacje z zainteresowanymi państwami niebędącymi jej członkami, jak też zapewnienie ich udziału w pracach organów pomocniczych. Szczególnie ważne jest przeprowadzanie konsultacji i udział w procesach decyzyjnych dotyczących operacji pokojowych państw dostarczających kontyngenty wojskowe, polityczne i personel cywilny. Dla zapewnienia ścisłej współpracy ze Zgromadzeniem Ogólnym oraz Radą Gospodarczą i Społeczną proponuje się odbywanie regularnych konsultacji między przewodniczącymi tych organów. Pewne zmiany w metodach pracy podkreślających otwartość i przejrzystość Rady, takie jak briefingi, ograniczenie spotkań zamkniętych, można już zresztą zaobserwować w ostatnim czasie. Zaskakujący jest jednak fakt, że do chwili obecnej Rada nie przyjęła swego stałego regulaminu. Proponowane zmiany w jej funkcjonowaniu nie wymagają zmian w Karcie i mogą być dokonane poprzez wprowadzenie ich do regulaminu.

POWOŁANIE KOMISJI BUDOWANIA POKOJU

Idea powołania do życia Komisji Budowania Pokoju została przedstawiona przez Panel Wysokiego Szczebla, który zwrócił uwagę na instytucjonalną lukę, jaką jest brak miejsca w systemie Narodów Zjednoczonych na podjęcie działań zmierzających do zapobiegania upadkowi państwa czy udzielania pomocy krajom w przechodzeniu od wojny do pokoju²². Panel zaproponował, aby Rada Bezpieczeństwa, działając zgodnie z art. 29 Karty i po konsultacji z Radą Gospodarczą i Społeczną, ustanowiła Komisję Budowania Pokoju. Jej celem byłoby identyfikowanie państw zagrożonych upadkiem, udzielenie im pomocy dla powstrzymania takiego procesu,

²¹ Wysiłki podjęte przez grupę G-4 dla osiągnięcia porozumienia z grupą afrykańską w tej sprawie nie przyniosły rezultatu i jego brak w istocie zablokował możliwość uzyskania większości 2/3 w Zgromadzeniu Ogólnym w czasie 59. sesji przed Światowym Szczytem.

²² Część XV raportu: *A Peacebuilding Commission*, paragrafy 261–265.

jak też wspomaganie budowania pokoju po konflikcie²³. Działalność Komisji miałyby być także wspomagana przez ustanowiony w Sekretariacie Urząd Wsparcia Budowania Pokoju.

Sekretarz generalny podjął tę sugestię i zaproponował w swoim raporcie państwowym członkowskim utworzenie międzyrządowej Komisji Budowania Pokoju, choć w wersji zmodyfikowanej w porównaniu z propozycjami Panelu. Powołanie jej do życia było przez niego uzasadnione faktem, że mniej więcej połowa krajów, którym uda się wyjść z konfliktu, ponownie popada weń w ciągu pięciu lat. Istnieje więc potrzeba stworzenia organu, który pomógłby państwu w przejściu od wojny do trwałego pokoju. Sekretarz generalny nie mówi o państwach upadających. Ze zrozumiałych względów taka kwalifikacja stwarza problemy z jej akceptacją przez władze krajowe. Komisja miałaby przedstawiać sprawozdania Radzie Bezpieczeństwa, a także Radzie Gospodarczej i Społecznej, i składać się z przedstawicieli obu tych organów, z państw wnoszących wkład finansowy i uczestniczących w operacjach pokojowych. Istotny byłby także udział w jej pracach międzynarodowych instytucji finansowych.

Kwestia utworzenia Komisji stała się przedmiotem intensywnych debat, ale i różnic w podejściu co do jej składu, zadań i zasad funkcjonowania. W szczególności zastanawiano się, czy miałyby ona zajmować się tylko aspektami wojskowymi, czy również działać na rzecz zrównoważonego rozwoju. Dokument przyjęty na szczycie w części poświęconej budowaniu pokoju²⁴ stwierdza, że istnieje potrzeba stworzenia instytucjonalnego mechanizmu do realizacji specjalnych potrzeb krajów wychodzących z konfliktu w celu udzielenia im pomocy w rekonstrukcji oraz w tworzeniu podstaw zrównoważonego rozwoju. Dokument podkreśla, że Komisja powinna działać na zasadzie konsensusu i przedstawiać sprawozdania roczne Zgromadzeniu Ogólnemu. Co do członkostwa zgodzono się, że oprócz Komitetu Organizacyjnego, Komisja będzie funkcjonować w różnych konfiguracjach, a w jej skład jako pełnoprawni członkowie wchodziłyby zainteresowane państwa. Pozostałe kategorie członków były proponowane zgodnie z sugestiami sekretarza generalnego. Szczyt podkreślił, że Komisja Budowania Pokoju powinna rozpocząć swoją działalność nie później niż 31 grudnia 2005 r.

Przewodniczący 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego Jan Eliasson niezwłocznie po zakończeniu Światowego Szczytu, już pod koniec września, zainicjował negocjacje mające doprowadzić do uzgodnienia spornych jeszcze kwestii i do utworzenia Komisji w przewidzianym terminie²⁵. Przedmiotem negocjacji był tryb jej powołania, skład i kategorie członków, relacje z innymi organami, ustalenie spraw, którymi

²³ Panel proponował, by Komisja była stosunkowo mała, funkcjonowała w różnych konfiguracjach, a w jej skład wchodziłi przedstawiciele Rady Bezpieczeństwa oraz Rady Gospodarczej i Społecznej. Reprezentanci zainteresowanego kraju mieliby być zaproszeni, podobnie jak przedstawiciele organizacji regionalnych i subregionalnych oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego i głównych państw niosących pomoc finansową i dostarczających kontyngenty dla operacji wojskowych.

²⁴ Paragrafy 97–105 dokumentu przyjętego na szczycie.

²⁵ Kwestie związane z powołaniem do życia Komisji zostały podniesione w kolejnych listach skierowanych do stałych przedstawicieli i stałych obserwatorów przy Organizacji Narodów Zjednoczonych przez przewodniczącego 60. sesji, 30 sierpnia, 6 października, 3 listopada i 11 listopada 2005 r.

powinna się ona zajmować, oraz wskazanie, kto może je wносить, a także praw i statusu państwa, którego dotyczyłyby jej prace. Współprzewodniczącymi negocjacji byli ambasador Ellen M. Loj (Dania) i Augustine P. Mahiga (Tanzania), upoważnieni do przygotowania projektu rezolucji w tej sprawie. Projekt taki został przedstawiony w czasie nieformalnego posiedzenia Zgromadzenia 14 grudnia i ostatecznie przyjęty równoległe przez Zgromadzenie Ogólne 20 grudnia 2005 r.²⁶ i przez Radę Bezpieczeństwa na posiedzeniu w tym samym dniu²⁷.

Jakie są zasadnicze postanowienia tych dwóch identycznych rezolucji? Komisja Budowania Pokoju jest międzyrządowym organem doradczym. Jej główne zadania obejmują: a) udzielanie porad i proponowanie zintegrowanej strategii dla budowania pokoju i odbudowy po konflikcie poprzez objęcie wszystkich zainteresowanych aktorów; b) skoncentrowanie uwagi na rekonstrukcji i tworzeniu instytucji niezbędnych dla wyjścia z konfliktu oraz udzielanie pomocy dla stworzenia podstaw trwałego rozwoju; c) przedstawianie zaleceń i informacji dla poprawy koordynacji działań wszystkich zainteresowanych aktorów oraz udzielanie wsparcia finansowego niezbędnego dla odbudowy.

Komisja ma stały Komitet Organizacyjny złożony z siedmiu członków Rady Bezpieczeństwa, siedmiu członków Rady Gospodarczej i Społecznej, pięciu głównych płatników do budżetu i dobrowolnych funduszy ONZ, pięciu państw zajmujących najwyższe miejsce wśród krajów dostarczających personel wojskowy i policję dla operacji pokojowych²⁸ oraz siedmiu państw wybranych przez Zgromadzenie Ogólne przy uwzględnieniu właściwej reprezentacji grup regionalnych oraz państw posiadających doświadczenie w wychodzeniu z konfliktów. Państwa mogą być wybrane tylko w jednej kategorii, na okres dwóch lat, z możliwością ponownego wyboru.

Zgodnie z wcześniejszymi propozycjami Komisja może spotykać się w różnych konfiguracjach. W posiedzeniach Komisji poświęconych poszczególnym państwom, oprócz członków Komitetu Organizacyjnego i na jego zaproszenie, uczestniczyć będą także państwa z regionu zaangażowane w proces wychodzenia z konfliktu, państwo wnoszące największy wkład finansowy, wojskowy i policyjny w odbudowę i dialog, jak również organizacje regionalne i subregionalne. Wśród wymienianych imiennie zapraszanych znajduje się przedstawiciel sekretarza generalnego oraz Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Komisja będzie współpracować z władzami państwowymi w celu określenia procesu budowania pokoju i kierowania nim²⁹. Można przyjąć, że zaproszeni przedstawiciele organiza-

²⁶ A/RES/60/180. *The Peacebuilding Commission. Resolution adopted by the General Assembly (without reference to a Main Committee, A/60/L401).*

²⁷ *Resolution 1645 (2005) – adopted by the Security Council at its 5335th meeting on 20 December 2005.*

²⁸ Wedle informacji załączonej do listu współprzewodniczących konsultacji poświęconych Komisji Budowania Pokoju z 5 grudnia 2005 r. na liście piętnastu państw dostarczających największe kontyngenty wojskowe i policyjne dla operacji pokojowych w ciągu ostatnich trzech lat znajdują się: Pakistan, Bangladesz, Indie, Nigeria, Ghana, Kenia, Urugwaj, Jordania, Etiopia, Nepal, Republika Południowej Afryki, Maroko, Ukraina, Argentyna i Polska.

²⁹ Rezolucja mówi o współpracy z władzami krajowymi dla: „(...) ensuring national ownership of the peace-building process”.

cji funkcjonują jako obserwatorzy. Komisja, jako organ międzyrządowy, podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu jej członków – państw wchodzących w jej skład.

Porządek prac Komisja ustala na podstawie wniosków przedstawionych w tej sprawie przez Radę Bezpieczeństwa, Radę Gospodarczą i Społeczną, państwo członkowskie znajdujące się na granicy konfliktu oraz sekretarza generalnego. Zgodzono się także, że Komisja będzie przedstawiać roczne sprawozdanie ze swej działalności Zgromadzeniu Ogólnemu, które będzie organizować debatę na ten temat. Oznacza to, że Zgromadzenie będzie sprawować ogólny nadzór nad jej działaniami. Sekretarz generalny został zobowiązany do utworzenia w sekretariacie małego biura złożonego z ekspertów do udzielania pomocy Komisji, łącznie z gromadzeniem i analizowaniem informacji dotyczących dostępnych środków prawnych, najlepszych praktyk w budowaniu pokoju oraz postępu w osiąganiu krótko- i średnioterminowych celów. Przyjęte ustalenia będą przedmiotem przeglądu i ewentualnych zmian, które byłyby przyjęte równolegle przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa.

Można zgodzić się z opinią wyrażoną przez przewodniczącego 60. sesji, który zdając sobie sprawę z nadużywania tego terminu, określił decyzję o powołaniu Komisji jako historyczną. Wypełnia ona bowiem istotną lukę w mechanizmach Narodów Zjednoczonych. Zobowiązuje organizację i całą społeczność międzynarodową do zajmowania się budową pokoju w poszczególnych krajach, do udzielania im niezbędnej pomocy, a tym samym stwarza szansę przerwania dramatycznego, kilkuletniego cyklu ześlizgiwania się państw w konflikty. Czy nadzieje związane z Komisją Budowania Pokoju zostaną spełnione? Czy świat z momentem rozpoczęcia jej działalności stanie się bezpieczniejszy? Na to pytanie odpowiedź może przynieść tylko praktyka najbliższych lat.

UWAGI KOŃCOWE

Przyjęty na Światowym Szczycie dokument jest rezolucją Zgromadzenia Ogólnego, jednak jego znaczenie jest szczególne, i to z kilku względów. Został przyjęty jednomyślnie, bez sprzeciwów. Jest wynikiem długotrwałych negocjacji i ich podsumowaniem, może zatem być uznany za wyraz opinii i stanowiska całej społeczności międzynarodowej. Postanowienia dotyczące samej organizacji, jej organów czy zasad funkcjonowania mogą być uznane za wiążące.

Czy przyjęcie tego dokumentu oznacza zakończenie zmian i reformowania ONZ? Nie! Mamy do czynienia z procesem, który został zapoczątkowany, ale daleki jest od zakończenia. Zresztą Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, sekretarz generalny oraz Rada Gospodarcza i Społeczna zostali zobowiązani do podjęcia konkretnych działań, już po zakończeniu szczytu, które przyniosły pewne rezultaty w postaci choćby utworzenia Komisji Budowy Pokoju i Rady Praw Człowieka (15 marca 2006 r.).

W kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego za istotne należy przede wszystkim uznać uzgodnienie, przyjęcie jednolitej interpretacji szeregu spornych do niedawna koncepcji. I tak przeprowadzona analiza przedstawionych projektów, debaty i dokumentu szczytu pozwala stwierdzić, że wiele elementów stanowiących

podstawę nowego konsensusu w sprawach bezpieczeństwa zostało zaaprobowanych. Dotyczy to przyjęcia szerokiej koncepcji bezpieczeństwa i jego zagrożeń, podkreślenia ścisłej więzi między rozwojem, bezpieczeństwem a prawami człowieka, stwierdzenia, że użycie siły militarnej powinno być zgodne z art. 51 Karty, który nie wymaga poszerzenia czy reinterpretacji. Użycie siły militarnej zgodnie z rozdziałem VII Karty uznano za ostateczność. Niewątpliwym sukcesem całej społeczności międzynarodowej stało się przyjęcie nowej kształtującej się zasady odpowiedzialności za ochronę. Wśród rozwiązań instytucjonalnych z pewnością sukcesem jest utworzenie Komisji Budowania Pokoju i Rady Praw Człowieka.

Przebieg negocjacji, brak porozumienia w ważnych zagadnieniach dowodzi jednak istnienia daleko idących rozbieżności, które mogą mieć poważne konsekwencje dla dalszego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Tu przede wszystkim należy odnotować brak postępu w sprawach rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni nuklearnej. Realizowanie takich projektów jak tarcza przeciwraketowa czy zmierzających do stworzenia broni kosmicznej przynieść może tylko pogorszenie sytuacji. Trudna do zaakceptowania jest również niezdolność, a raczej niechęć, do powiększenia Rady Bezpieczeństwa. Bez istotnego postępu w tym zakresie i osiągnięcia kompromisowego rozwiązania dla większości społeczności międzynarodowej sama istota reformy ONZ zostaje podana w wątpliwość. W swym obecnym kształcie Rada Bezpieczeństwa jest ciągle symbolicznym odzwierciedleniem rzeczywistości międzynarodowej z momentu jej utworzenia w 1945 r., a nie z rzeczywistości z 2005 r., jaka ukształtowała się po 60 latach jej istnienia i działalności.