

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA  
PATRYCJA GRZEBYK

## TESTOWANIE RADY BEZPIECZEŃSTWA W CZASACH NIEPOKOJU – DZIAŁALNOŚĆ RB ONZ W 2014 ROKU

### WPROWADZENIE

W każdym przypadku gdy zagrożone jest bezpieczeństwo i pokój, czy opinii publicznej skierowane są na Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, bez względu na to, czy chodzi o agresję, wybuch epidemii, masowe zbrodnie czy katastrofę naturalną. Rada traktowana jest jako wyrocznia, ostateczny decydent, który jest surowo rozliczany, jeśli zagrożenie nie zostanie zlikwidowane w krótkim czasie. Dość łatwo jest krytykować RB, zapominając o pętach, w jakich musi się poruszać, a istniejących od początku jej utworzenia: możliwość weta ze strony stałych członków, brak własnych sił zbrojnych i w związku z tym uzależnienie od państw i organizacji regionalnych, ograniczony budżet. Zapomina się, że na Radę, organ iście polityczny, należy spoglądać nie jak na organ mówiący jednym głosem, lecz jak na zbiór państw kierujących się własnym interesem i w ograniczonym stopniu skłonnych do kompromisów. W 2014 r. w skład tego zbioru wchodziły – oprócz stałych członków: USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Rosji i Chin – Argentyna, Australia, Czad, Chile, Korea Południowa, Jordania, Litwa, Luksemburg, Nigeria, Rwanda. Ten skład wpływał oczywiście na niuansowanie treści decyzji podjętych w 2014 r. czy tematykę debat. I tak na przykład Australia doprowadziła do przypomnienia koncepcji odpowiedzialności za ochronę, na czym jej szczególnie zależało<sup>1</sup>, Rwanda pilnowała, by nie przypisywać jej powiązań z grupami i działaniami zbrojnymi we wschodniej części Demokratycznej Republiki Konga<sup>2</sup>, a z kolei obawiająca się o swoją integralność Litwa inicjowała debaty dotyczące kolejnych aktów agresji ze strony Rosji wobec Ukrainy.

Narody Zjednoczone będą obchodzić w 2015 r. siedemdziesiątą rocznicę powstania<sup>3</sup>, co skłania do rozważań nad przyszłością i skutecznością organizacji, w tym RB ponoszącej wszak główną odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo<sup>4</sup>. Aby jednak dokonać prawidłowej oceny, warto zwrócić uwagę na działalność RB w 2014 r., który doskonale uwidocznili symptomy toczącej ją choroby, ale i wskazywał na potrzebę jej zaangażowania oraz chęć doskonalenia instrumentów, którymi się posługuje. W pierwszej części pokazane są przykłady tych zagrożeń, na które Rada nie mogła odpowiednio odpowiedzieć ze względu na prawo weta stałych członków. W drugiej

<sup>1</sup> Zob. S/RES/2150 z 16.04.2014.

<sup>2</sup> Zob. S/RES/2147 Z 28.03.2014.

<sup>3</sup> Karta Narodów Zjednoczonych została podpisana 26 czerwca 1945 r., weszła w życie 24 października 1945 r. (DzU 1947, nr 23, poz. 90).

<sup>4</sup> Art. 24 ust. 1 KNZ.

zaprezentowano zakres działań, co do których istniał w Radzie konsensus, a Rada miała możliwości zastosowania odpowiednich instrumentów (co nie oznacza, że zawsze skutecznych). Trzecia część poświęcona jest wizji działań, jakie zdaniem RB ma ona wraz z innymi podmiotami podejmować, aby zagwarantować stabilność i tym samym pokój i bezpieczeństwo świata, oraz kierunkom reform, jeśli chodzi o instrumentarium, którym dysponuje Rada. Głównym materiałem źródłowym są decyzje Rady oraz dokumentacja z jej spotkań, a także komentarze prasy i organizacji śledzących jej działalność, w tym przede wszystkim Security Council Report. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza prawna.

## W CIENIU WETA LUB JEGO GROŹBY

Problemem stosunkowo często omawianym, choć właściwie nieobecnym w decyzjach RB, był konflikt rosyjsko-ukraiński. Na przełomie lutego i marca 2014 r. na prośbę Ukrainy odbyła się seria spotkań Rady w związku z wydarzeniami na Krymie<sup>5</sup>. Ze względu na weto Rosji nie udało się jednak przyjąć marcowego projektu rezolucji potwierdzającej suwerenność Ukrainy, nawołującej do pokojowego rozwiązania konfliktu i przede wszystkim nakazującej nie uznawać wyników referendum w sprawie statusu Krymu mającego się odbyć 16 marca 2014 r.<sup>6</sup> Raporty Ivana Šimonovicia (asystent sekretarza generalnego ds. praw człowieka) przedstawiane w kolejnych miesiącach potwierdzały, że wobec obecności na Krymie paramilitarnych grup oraz żołnierzy bez państwowych insygniów nie można było mówić o swobodnym wyrażeniu woli przez ludność krymską<sup>7</sup>. Okupacja i aneksja, jakiej dokonała Rosja wobec Krymu, stanowiła agresję<sup>8</sup>, stąd też słusznie stwierdził przedstawiciel Francji w RB, że Rosja w istocie zawetowała Kartę Narodów Zjednoczonych<sup>9</sup>. Oczywiście stało się, że nie ma szansy na przyjęcie przez RB jakiegokolwiek rezolucji, oświadczenia prezydialnego, a nawet prasowego, które by potępiały działania Rosji czy to na Krymie, czy to na wschodzie Ukrainy, gdzie zaczęło dochodzić do starć zbrojnych między separatystami wspieranymi przez Rosję

<sup>5</sup> S/PV.7123 z 28.02.2014 (spotkanie zamknięte), SC/11302 z 1.03.2014, SC/11305 z 3.03.2014, S/PV.7131 z 10.02. (spotkanie zamknięte), SC/11314 z 13.03.2014.

<sup>6</sup> S/2014/189 z 15.03.2014. Jako jedyna Rosja głosowała przeciwko. ChRL wstrzymała się od głosu. Co znaczące, gdy kilka dni później, 27 marca 2014 r., Zgromadzenie Ogólne przyjmowało rezolucję w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy, za jej przyjęciem głosowało 100 państw, przeciwko opowiedziało się 11 (w tym Białoruś i Rosja, a także Armenia, Boliwia, Kuba, Korea Północna, Nikaragua, Sudan, Syria, Wenezuela i Zimbabwe), aż 58 państw wstrzymało się od głosu, a 25 nie wzięło udziału w głosowaniu.

<sup>7</sup> Zob. SC/11328 z 19.03.2014 oraz SC/11358 z 16.04.2014.

<sup>8</sup> Zob. P. Grzebyk, „Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 19–37.

<sup>9</sup> SC/11319 z 15.03.2014; J. Kranz, „Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję”, *Państwo i Prawo* 2014, nr 8 (822); C. Mik, „Opinia prawna w sprawie statusu prawnomiędzynarodowego przestrzeni powietrznej nad Półwyspem Krymskim po zajęciu Krymu przez Federację Rosyjską (ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji ICAO)”, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2014, nr 3 (43); *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, 22 czerwca 2014 r., [http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/przyklaczenie\\_krymu\\_do\\_federacji\\_rosyjskiej\\_w\\_swiecie\\_prawa\\_miedzynarodowego](http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/przyklaczenie_krymu_do_federacji_rosyjskiej_w_swiecie_prawa_miedzynarodowego) (dostęp 15.03.2015).

oraz władzą centralną. Dla wielu członków Rady stało się wkrótce jasne, że nie jest to konflikt wewnętrzny, lecz międzynarodowy, ze względu na zaangażowanie Rosji (przekazywanie broni – także za pośrednictwem tzw. konwojów humanitarnych, wysyłanie żołnierzy, objęcie terenów przez nich zajętych obroną przeciwrakietową)<sup>10</sup>, a w Rosji nie należy widzieć klucza do rozwiązania kryzysu na Ukrainie, lecz źródło problemu<sup>11</sup>. Szok wywołany zestrzeleniem samolotu MH17 malezyjskich linii lotniczych, w wyniku którego zginęło 298 osób, nie wpłynął na postawę Rosji, lecz stał się źródłem kolejnych dyskusji na temat wydarzeń na Ukrainie w RB<sup>12</sup>. Radzie udało się przyjąć (jednomyślnie) jedynie rezolucję potępiającą nawet nie zestrzelenie, lecz „strącenie” (*downing*) samolotu i tylko pośrednio dostrzegającą konflikt zbrojny w tle, gdyż podkreślono, że należy zaprzestać działań zbrojnych w pobliżu miejsca wypadku, a grupy zbrojne nie powinny niszczyć dowodów oraz utrudniać dostępu do miejsca wypadku<sup>13</sup>. Rada podkreśliła również konieczność przeprowadzenia międzynarodowego śledztwa, w którym kluczową rolę miała odegrać Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego. Zarówno retoryka używana przez Rosję w czasie debaty towarzyszącej przyjmowaniu rezolucji, jak i każde kolejne wystąpienia w sprawie wydarzeń na Ukrainie sprawiały wrażenie, jakby władze rosyjskie cofnęły się do czasów zimnej wojny. Na zarzuty dotyczące wspierania przez Rosjan separatystów i przypisywanie im odpowiedzialności za zestrzelenie samolotu Rosja odpowiadała bowiem przypomnieniem zestrzelenia przez Ukrainę rosyjskiego samolotu pasażerskiego w 2001 r. oraz oburzeniem na obecność amerykańskich doradców w Kijowie i dostawy nowoczesnej broni dla władzy centralnej<sup>14</sup>. A przecież wspieranie władzy centralnej w przeciwieństwie do udzielania wsparcia separatystom nie stanowi naruszenia prawa międzynarodowego. Gdy Ukraina wypominała, że rosyjska Duma wydała upoważnienie do użycia siły, przedstawiciel Rosji zaznaczał, że nie przeciwko Ukrainie, lecz na jej terytorium, co miało zwalniać jakoby Rosję z odpowiedzialności za ewentualne agresywne działania. Mimo że państwa zachodnie miały świadomość (i dawały temu wyraz), iż Rosja jest winna destabilizacji Ukrainy oraz w istocie dokonała i dokonuje aktów agresji, wobec weta Rosji nie mogły doprowadzić do przyjęcia przez Radę w 2014 r. żadnej decyzji w sprawie Ukrainy<sup>15</sup> i w efekcie spełniała się groźba powstania kolejnego zamrożonego konfliktu, a przed takim scenariuszem przestrzegali Radę Sekretariat<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Zob. np. SC/11375 z 29.04.2014; SC/11417 z 28.05.2014; SC/11488 z 24.06.2014; SC/11645 z 12.11.2014.

<sup>11</sup> Zob. wypowiedź Marka Lyalla Granta (Wielka Brytania) na spotkaniu 8 sierpnia 2014 r., SC/11516, gdzie tenże wyraźnie stwierdził: *The Russian Federation is the problem, not the solution*.

<sup>12</sup> Niektóre z państw (USA, Wielka Brytania) w czasie spotkania RB wyraźnie dały sygnał, iż odpowiedzialność za zestrzelenie MH17 ponosi Rosja, zob. SC/11481 z 18.07.2014.

<sup>13</sup> S/RES/2166 z 21.07.2014.

<sup>14</sup> SC/11483 z 21.07.2014; SC/11541 z 28.08.2014.

<sup>15</sup> Przyjmowano jedynie oświadczenia prasowe potępiające poszczególne zbrodnie, np. zabicie dziennikarza (SC/11442 z 17.06.2014); zabicie pracownika MKCK na Ukrainie (SC/11588 z 3.10.2014); zabicie pasażerów autobusu (SC/11733 z 13.01.2015). Dopiero 17 lutego 2015 r. RB przyjęła rezolucję 2202, w której jedynie udzieliła poparcia dla porozumienia mińskiego, a do samej rezolucji załączono aneks zawierający pakiet środków dotyczących ww. porozumienia.

<sup>16</sup> SC/11614 z 24.10.2014.

Długoletnie zamrożone konflikty w istocie kompromitują Radę, podkreślają bowiem jej niewydolność i tym samym podważają jej wiarygodność. Przykładem może być konflikt izraelsko-palestyński, równie stary jak sama Organizacja Narodów Zjednoczonych. Pod koniec 2014 r. poddano pod głosowanie w RB projekt rezolucji przedstawiony przez Jordanię, określający 12-miesięczny termin na osiągnięcie porozumienia pokojowego i zakończenie okupacji, zapowiadający również przyjęcie Palestyny do ONZ oraz podkreślający konieczność zaprzestania przez Izrael praktyki budowania osiedli na terenach okupowanych<sup>17</sup>. Wskazano też podstawowe warunki, jakie miało spełniać negocjowane porozumienie: dwa państwa mające stolicę w Jerozolimie, granice z 4 czerwca 1967 r., wycofanie wojsk izraelskich do 2017 r., obecność trzeciej strony w okresie przejściowym dla zapewnienia bezpieczeństwa. Projekt jednak nie uzyskał poparcia wystarczającej liczby państw, a i tak nie mógłby być przyjęty wobec pewnego weta Stanów Zjednoczonych. Stałym argumentem USA jest wskazywanie, iż rozwiązanie musi być wypracowane w toku bezpośrednich negocjacji między zainteresowanymi, lecz w istocie takie podejście ignoruje fakt, iż normalne rozmowy się nie toczą. Rada ogranicza się więc do zwracania uwagi na kwestie czysto humanitarne, takie jak dostęp do pomocy humanitarnej dla potrzebujących<sup>18</sup>.

Impotencja Rady ujawniła się również w kontekście konfliktu w Syrii, który w coraz większym stopniu się umiędzynarodowiał<sup>19</sup>. Wobec potencjalnego weta Rosji i Chin nie było możliwe podjęcie decyzji w sprawie ewentualnych sankcji, nie mówiąc już o autoryzacji interwencji w jakiegokolwiek postaci. A to właśnie 2014 r. był najkrwawszym w historii konfliktu, który wybuchł w 2011 r. i pochłonął już 200 tys. ofiar<sup>20</sup>. Te liczby przerażają, zwłaszcza w kontekście debaty na temat odpowiedzialności za ochronę, gdyż trudno nie zadać pytania, jaki pułap trzeba osiągnąć, aby niektórzy stali członkowie Rady zapomnieli o swoich partykularnych interesach i stanęli po stronie ofiar<sup>21</sup>. W Radzie konsensus udało się osiągnąć jedynie co do kwestii pomocy humanitarnej, stąd rezolucje podkreślające konieczność umożliwienia dostarczenia z pomocą humanitarną i wprowadzające pewne ułatwienia w tym kierunku (utworzenie specjalnych punktów, przez które można było transportować pomoc humanitarną przez granicę syryjską oraz przez linię konfliktu, system monitorowania

<sup>17</sup> S/2014/916. Projekt uzyskał poparcie jedynie ośmiu państw: Argentyny, Czadu, Chile, Chin, Francji, Jordanii, Luksemburga, Rosji. Pięć państw wstrzymało się od głosu: Wielka Brytania, Nigeria, Republika Korei, Rwanda, Litwa. Dwa – USA oraz Australia – głosowały przeciwko.

<sup>18</sup> S/PRST/2014/13 z 28.07.2014.

<sup>19</sup> Mogły o tym świadczyć: napływ bojowników, choćby z Libanu czy Iraku, atakowanie sił ISIL (Państwo Islamskie) na terytorium Syrii przez koalicję, której przewodzi USA, incydent w postaci przetrzymywania 45 członków misji pokojowej UNDOF. Zob. również P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność – Rada Bezpieczeństwa w akcji”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 107.

<sup>20</sup> <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2014/08/syrian-conflict-death-toll-nears-200000/#.VMZ-C2i7kDk0> (30.01.2015).

<sup>21</sup> Samantha Power (USA) słusznie pytała w kontekście debaty na temat zapobiegania ludobójstwu i dwudziestej rocznicy ludobójstwa w Rwandzie, jak zostanie oceniona społeczność międzynarodowa za dwadzieścia lat za brak większego zaangażowania w rozwiązanie sytuacji w Syrii. SC/11356 z 16.04.2014.

jej dostaw)<sup>22</sup>. Niektóre państwa (np. USA), nieusatysfakcjonowane jednak jedynie odnotowywaniem kolejnych tysięcy ofiar i wyrażaniem słów potępienia popełnionych zbrodni, uznały, iż doskonałym rozwiązaniem jest przekazanie sytuacji w Syrii do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Próbowaly więc przeforsować w maju 2014 r. odpowiedni projekt rezolucji, który zgodnie z przewidywaniami Rosja wraz z Chinami zawetowały – to już czwarte (!) weto w sprawie Syrii<sup>23</sup>. Jeszcze przed głosowaniem zastępca sekretarza generalnego Jan podkreślał, iż chodzi o ratowanie wiarygodności ONZ<sup>24</sup>. Projekt rezolucji dowodził jednak niewątpliwie, jak instrumentalnie członkowie Rady traktują MTK. Doskonale przecież zdają sobie sprawę, że wobec tego, iż Syria nie jest stroną statutu MTK, trybunał nie ma prawnych instrumentów do skłonienia jej do współpracy, a też trudno się spodziewać, aby wykazywała szczególną chęć pomocy trybunałowi. Praktycznie więc niemożliwe byłoby przeprowadzenie efektywnego śledztwa i postępowanie utknęłoby, tak jak to się stało w przypadku Sudanu<sup>25</sup>. Dodatkowo projekt zaznaczał, że ONZ nie poniesie kosztów postępowania (mimo że statut MTK ją do tego zobowiązuje)<sup>26</sup> i że obywatele państw niebędących członkami statutu MTK są wyłączeni spod jego jurysdykcji. To oczywiście Rosja mogła interpretować jako chęć zagwarantowania bezkarności dla amerykańskich żołnierzy w razie ewentualnej interwencji<sup>27</sup>. Gdy weźmie się pod uwagę, że i w przypadku Korei Północnej, co do której Rada była i jest bezsilna, jeśli chodzi o powstrzymanie prac nad bronią masowego rażenia oraz naruszeń praw człowieka na masową skalę, także jako rozwiązanie rozważa się przekazanie sytuacji do MTK<sup>28</sup>, można stwierdzić jedno: Rada próbuje przerzucić odpowiedzialność za porażkę w zapewnieniu bezpieczeństwa na trybunał. Tym samym podważa prestiż trybunału, a bynajmniej nie zwiększa swojej wiarygodności, lecz ukazuje skalę hipokryzji – chorobę, która toczy ją od początków istnienia ONZ. Nic nie wskazuje, aby w najbliższych miesiącach podejście RB do rozwiązania problemu syryjskiego miało się zmienić. Zwłaszcza że zachodnie państwa dostrzegły, iż większym zagrożeniem dla nich nie jest reżim Baszara al-Asada, lecz bojownicy Państwa Islamskiego (ISIL), którzy swoje bazy mają w Iraku i właśnie Syrii. Nie będą więc chciały dodatkowo osłabiać al-Asada, którego siły zwalczają ISIL, a przynajmniej dopóty, dopóki ta grupa nie zostanie całkowicie pokonana. To może wyjaśniać również dotychczasowe milczenie w sprawie użycia bomb chlorowych, które organizacje pozarządowe przypisują siłom rządowym<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> S/RES/2139 z 22.02.2014; S/RES/2165 z 14.07.2014; S/RES/2191 z 17.12.2014.

<sup>23</sup> S/2014/348 z 22.05.2014. Projekt był popierany przez 13 członków RB oraz 65 państw go sponsorujących, a także 100 organizacji pozarządowych.

<sup>24</sup> SC/11407 z 22.05.2014.

<sup>25</sup> Sytuację w Darfurze Rada przekazała MTK 31 marca 2005 r. (S/RES/1593). Decyzja o rozpoczęciu postępowania przygotowawczego zapadła 6 czerwca 2005 r. Jednak 12 grudnia 2014 r. prokurator MTK Fatou Bensouda przekazała Radzie, że wobec braku wsparcia ze strony RB i ze względu na ograniczone fundusze zmuszona jest zawiesić postępowanie (S/PV.7337).

<sup>26</sup> Zob. art. 115 statutu MTK, DzU 2003, nr 78, poz. 708.

<sup>27</sup> Zob. SC/11407 z 22.05.2014.

<sup>28</sup> SC/11720 z 22.12.2014.

<sup>29</sup> <http://www.whatsinblue.org/2015/01/syria-chemical-weapons-opcw-fact-finding-report.php> (30.01.2015). Użycie tego rodzaju broni stanowiłoby naruszenie m.in. S/RES/2118 z 27.09.2013.

## GRANICE KONSENSUSU I MOŻLIWOŚCI

Rada w większości swoich ubiegłorocznych decyzji podkreślała, że w przypadku każdego konfliktu konieczne jest wypracowanie rozwiązania politycznego przez zainteresowane strony. Problem jednak w tym, że niektóre konflikty mają już nawet kilkudziesięcioletnią historię i nic nie wskazuje, aby zainteresowani dążyli do ich zakończenia. Mimo to Rada ogranicza się w takich sytuacjach w zasadzie do zachęcania do negocjacji i ewentualnego przedłużania misji pokojowej, jak to jest w przypadku Sahary Zachodniej (MINURSO)<sup>30</sup>, Wzgórz Golan (UNDOF)<sup>31</sup>, południowego Libanu (UNIFIL)<sup>32</sup> czy Cypru (UNFICYP)<sup>33</sup>. Z kolei w odniesieniu do Iranu czy Korei Północnej, które Rada chciałaby powstrzymać przed rozwijaniem broni masowego rażenia, jej działalność ogranicza się do przedłużenia sankcji oraz mandatu paneli oceniających zasady i stopień ich wdrożenia, mimo że do tej pory takie działania nie wpłynęły na zmianę ich postawy<sup>34</sup>. Rada jednak nie podejmuje innych środków, uznając, że odpowiednie negocjacje toczą się poza nią. Kazus Ukrainy, która za cenę gwarancji swojej suwerenności i integralności terytorialnej zrezygnowała z broni nuklearnej<sup>35</sup>, a teraz musi stawiać czoła agresji, z pewnością nie wpłynie pozytywnie na postępy w rokowaniach dotyczących nieprolifracji. Warto jednak zauważyć, że determinacja Australii doprowadziła do przyjęcia w programie prac RB osobnego tematu dotyczącego sytuacji w Korei Północnej, w szczególności jeśli chodzi o naruszenia praw człowieka<sup>36</sup> (do tej pory sytuacja w tym państwie była rozpatrywana w kontekście nieprolifracji). Najprawdopodobniej jednak na debatowaniu się skończy, gdyż ewentualną rezolucję potępiającą praktyki władz Korei Północnej zablokują ChRL i Rosja.

W przypadku państw, które zgodziły się na utworzenie na ich terytorium misji czy biura NZ, Rada stara się odpowiednio dopasowywać mandat misji, czy to pokojowej, czy politycznej, aby wzmocnić ochronę osób cywilnych, wesprzeć budowę rządów prawa czy reformę sektora bezpieczeństwa, ogólnie rzecz ujmując, wzmocnić państwowość<sup>37</sup>. Niemal zawsze za przełomowe uważa przeprowadzenie wyborów, utworzenie w ich wyniku władz, opracowanie zmian w konstytucji, co ma znamio-

<sup>30</sup> Zob. S/RES/2152 z 29.04.2014.

<sup>31</sup> Zob. S/RES/2163 z 25.06.2014 oraz S/RES/2192 z 18.12.2014 r.

<sup>32</sup> S/RES/2172 z 26.08.2014.

<sup>33</sup> S/RES/2135 z 30.01.2014; S/RES/2168 z 30.07.2014.

<sup>34</sup> Zob. w sprawie Iranu S/RES/2159 z 9.06.2014, a w sprawie Korei Północnej S/RES/2141 z 5.03.2014.

<sup>35</sup> Zob. tzw. memorandum budapeszteńskie, w którym stali członkowie RB potwierdzili zasady wyrażone w Akcie końcowym KBWE i wiążące się z tym poszanowanie granic Ukrainy: *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, 19 grudnia 1994 r., A/49/765-S/1994/1399, [www.msz.gov.pl/en/p/wiedenobwe\\_at\\_s\\_en/news/memorandum\\_on\\_security\\_assurances\\_in\\_connection\\_with\\_ukraine\\_s\\_accession\\_to\\_the\\_treaty\\_on\\_the\\_npt?printMode=true](http://www.msz.gov.pl/en/p/wiedenobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt?printMode=true) (data dostępu 15.03.2015).

<sup>36</sup> W wyniku głosowania proceduralnego, w którym nie obowiązuje tzw. prawo weta ze strony stałych członków (było to pierwsze głosowanie proceduralne od 15 września 2006 r.), stosunkiem głosów 11 za, 2 przeciw (Rosja, ChRL), 2 wstrzymujące się (Czad i Nigeria), temat został włączony (zob. SC/11720). Tym samym Rada musiała zająć się rekomendacjami Komisji Badań ustanowionej przez Radę Praw Człowieka, która opisała skalę i rodzaj naruszeń praw człowieka w Korei Północnej (S/2014/276).

<sup>37</sup> Zob. S/PRST/2015/3 z 19.01.2015.

nować normalizację sytuacji (*vide* Jemen<sup>38</sup> czy Burundi<sup>39</sup>) i możliwość redukcji liczebności misji (*vide* Haiti<sup>40</sup> czy Wybrzeże Kości Słoniowej<sup>41</sup>). Problemem, z którym coraz częściej musi mierzyć się RB, jest jednak to, iż niejednokrotnie mimo utworzenia misji pokojowej (!) okazuje się, że trudno mówić o pokoju, którego NZ miałyby strzec. Wskazuje na to choćby liczba ataków na członków misji, która w 2014 r. była największa od dwudziestu lat<sup>42</sup>. Z działaniami zbrojnymi na większą skalę, mimo stacjonowania misji pokojowej, NZ mają do czynienia w Mali, gdzie nadal prowadzone są walki z grupami terrorystycznymi takimi jak AQIM, MUJAO, Ansar Eddine, Al Mourabitoun<sup>43</sup>, w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie jeszcze dochodzi do wzajemnych ataków bojówek chrześcijańskich i muzułmańskich<sup>44</sup>, a działalność rozwija Armia Bożego Oporu<sup>45</sup>; w Demokratycznej Republice Konga, gdzie nie tylko dochodzi do starć (m.in. z FDLR, ADF, LRA, Bakata-Katanga, Mayi Mayi), ale dodatkowo siły rządowe często wspierają grupy zbrojne, które należy rozbroić, czy wręcz ukrywają ich zbrodnie, a władze w reakcji na zarzuty o naruszenia praw człowieka wydalają przedstawicieli ONZ<sup>46</sup>. Walki z opozycją toczą się także w obu państwach sudańskich, a członkowie armii rządowej dopuszczają się wielu nadużyć, w tym masowych gwałtów<sup>47</sup>. Oba państwa nie wdrażają również ustaleń co do regionu Abyei<sup>48</sup>. Rada więc, biorąc pod uwagę problemy już istniejących misji, niechętnie reaguje na kolejne prośby, choćby ze strony Libii, aby utworzyć misję stabilizacyjną NZ, gdyż sytuacja w tym państwie również jest bardzo niestabilna – toczą się walki między grupami zbrojnymi, dochodzi do licznych aktów terrorystycznych<sup>49</sup>.

<sup>38</sup> Zob. S/PRST/2014/18 z 29.08.2014.

<sup>39</sup> Zob. S/RES/2137 z 13.02.2014.

<sup>40</sup> Zob. S/RES/2180 z 14.10.2014, w której zdecydowano się zredukować komponent wojskowy z 5021 do 2370 żołnierzy, utrzymując komponent policyjny na poziomie 2601 osób. Jednak ze względu na obawy niektórych członków RB (Argentyny i Chile) wstrzymano redukcję do czasu przeprowadzenia wyborów parlamentarnych na Haiti i marcowego (2015) raportu sekretarza generalnego.

<sup>41</sup> Zob. S/RES/2162 z 25.06.2014.

<sup>42</sup> W 2014 r. w wyniku celowych ataków na członków misji pokojowych zginęło 38 osób (MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska) – 1, MINUSMA (Mali) – 27, MONUSCO (DRK) – 1, UNAMA (Afganistan) – 1, UNAMID (Sudan, Darfur) – 6, UNISFA (Abyei) – 1, UNMISS (Sudan Południowy) – 1. Dodatkowo 29 osób zginęło w wyniku wypadku, 49 wskutek choroby, a w przypadku 8 przyczyna śmierci była inna. Dane za: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/fatalities.shtml> (30.01.2015).

<sup>43</sup> Zob. S/RES/2164 z 25.06.2014, a także S/PRST/2014/2 z 23.01.2014.

<sup>44</sup> Zob. S/RES/2149 z 10.04.2014 (na podstawie tej rezolucji przekształcono MISCA, czyli międzynarodową misję wspierającą w Republice Środkowoafrykańskiej pod afrykańskim przewodnictwem, w MINUSCA (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic); zob. również S/RES/2181 z 21.10.2014; S/RES/2196 z 22.01.2015. Por. również S/PRST/2014/28 z 18.12.2014.

<sup>45</sup> S/PRST/2014/8 z 12.05.2014; S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

<sup>46</sup> Zob. S/RES/2147 z 28.03.2014, S/PRST/2014/22 z 5.11.2014; S/PRST/2015/1 z 8.01.2015. DRK wydalila szefa biura NZ ds. praw człowieka (UNJHRO) Scotta Campbella po opublikowaniu 15 października 2014 r. raportu, w którym ujawniono, iż kongijska policja dokonywała bezprawnych, zbiorowych egzekucji na cywilach w czasie operacji „Likofi” w okresie od 15 listopada 2013 r. do 15 lutego 2014 r., mającej na celu zwalczenie przestępczości w Kinszasie. Zob. również <http://www.whatsinblue.org/2015/01/briefings-on-the-drc-monusco-and-sanctions.php> (30.01.2014).

<sup>47</sup> S/RES/2155 z 27.05.2014; S/RES/2173 z 27.08.2014; S/RES/2187 z 25.11.2014. Zob. również S/PRST/2014/16 z 16.08.2014; S/PRST/2014/26 z 15.12.2014.

<sup>48</sup> S/RES/2148 z 3.04.2014; S/RES/2156 z 29.05.2014; S/RES/2179 z 14.10.2014.

<sup>49</sup> S/RES/2144 z 14.03.2014; S/RES/2146 z 19.03.2014; S/RES/2174 z 27.08.2014.

Rok 2014 potwierdził, że w mniemaniu Rady jednym z najskuteczniejszych instrumentów zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa i pokoju jest stosowanie odpowiednich sankcji, zarówno dotyczących zakazu eksportu broni, ograniczeń co do podróży czy zamrożenia środków (*vide* odnowione w 2014 r. reżimy dla Sudanu<sup>50</sup>, Republiki Środkowoafrykańskiej<sup>51</sup>, Jemenu<sup>52</sup>, Liberii<sup>53</sup>, Wybrzeża Kości Słoniowej<sup>54</sup>, Libii<sup>55</sup>, Somalii<sup>56</sup>, Demokratycznej Republiki Konga<sup>57</sup>), jak i zakazu bądź ograniczenia eksportu surowców, które są źródłem finansowania działań grup zbrojnych czy terrorystycznych (*vide* Somalia – węgiel drzewny<sup>58</sup>, Libia – ropa naftowa<sup>59</sup>). Wraz z wdrożeniem w 2014 r. sankcji wobec Jemenu Rada obecnie utrzymuje piętnaście reżimów różnych sankcji i liczba ta może się powiększyć choćby o diskutowany zakaz eksportu broni do Sudanu Południowego.

Realistycznie oceniając, nie można oczekiwać od RB, iż będzie w stanie w krótkim czasie uzdrowić struktury państwowe, skoro dysponuje niewystarczającymi środkami osobowymi i finansowymi, i często nie może liczyć na realną współpracę z władzami krajowymi, które bardziej są zajęte przygotowaniem do ugruntowania swych wpływów niż wzmacnianiem struktur administracyjnych. Jednak w osłabionych po konflikcie czy aktach przemocy państwach dość łatwo może dojść do załamania bezpieczeństwa pod wpływem każdej trudności, choćby wybuchu epidemii choroby. Tak się stało w zachodniej Afryce, gdzie Liberia, Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Gwinea, Gwinea Bissau, Nigeria i Mali nie były w stanie skutecznie zareagować na wybuch epidemii wirusa Ebola. W niektórych krajach (Liberia) wystąpiły nawet zamieszki. Doszło do izolacji tychże państw, co negatywnie wpłynęło na ich sytuację gospodarczą i dodatkowo utrudniło walkę z chorobą ze względu na ograniczone zasoby. RB nie tylko odpowiednio dostosowała mandat stacjonujących w wymienionych państwach misji<sup>60</sup> i w niektórych przypadkach zrezygnowała z ich wcześniej planowanej stopniowej redukcji (*vide* UNMIL, Liberia)<sup>61</sup>, ale także próbowała odegrać rolę ośrodka sygnalizującego problem i kanalizującego odpowiednią odpowiedź. Po raz pierwszy w swej historii stwierdziła, że epidemia choroby jest zagrożeniem dla pokoju i bezpieczeństwa, a państwa powinny zaprzestać dezinformacji i wesprzeć zachodnią Afrykę w postaci dostarczania wykwalifikowanego personelu i środków<sup>62</sup>. Utworzyła też pierwszą misję NZ ds. zwalczania

<sup>50</sup> S/RES/2138 z 13.02.2014.

<sup>51</sup> S/RES/2134 z 28.01.2014.

<sup>52</sup> S/RES/2140 z 26.02.2014.

<sup>53</sup> S/RES/2188 z 9.12.2014

<sup>54</sup> S/RES/2153 z 29.04.2014 (zniesiono jednak zakaz eksportu diamentów, ale zwrócono uwagę na problem zwalczania nielegalnego opodatkowania).

<sup>55</sup> S/RES/2144 z 14.03.2014; S/RES/2174 z 27.08.2014.

<sup>56</sup> S/RES/2142 z 5.03.2014; S/RES/2182 z 24.10.2014.

<sup>57</sup> S/RES/2136 z 30.01.2014.

<sup>58</sup> S/RES/2182 z 24.10.2014.

<sup>59</sup> S/RES/2146 z 19.03. 2014. Por. S/PRST/2014/14 z 28.07.2014 dot. Syrii i Iraku.

<sup>60</sup> Zob. np. S/RES/2186 z 25.11.2014 w sprawie Gwinei Bissau.

<sup>61</sup> S/RES/2176 z 15.09.2014; S/RES/2190 z 15.12.2014.

<sup>62</sup> S/RES/2177 z 18.09.2014. Wcześniej Rada debatowała nad problemem AIDS (S/PV.4087, S/PV.6668) i odnosiła się do niego nawet w rezolucjach (zob. S/RES/1308 z 17.07.2000; S/RES/1983 z 7.06.2011), ale

choroby – UNMEER (UN Mission for Ebola Emergency Response)<sup>63</sup>. Powyższe można traktować jako dowód postępującej sekurytyzacji, tym razem obejmującej zdrowie publiczne. RB zdecydowała się na rozszerzenie pojęcia „zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa” ze względu na obawę, iż jej wszystkie wysiłki w celu budowania pokoju w wymienionych państwach mogą pójść na marne wobec niepokojów społecznych, i stąd też chciała zmobilizować państwa do większego zaangażowania się i wsparcia odpowiednich jednostek NZ.

Potrzeba istnienia Rady staje się widoczna wówczas, gdy konieczna jest regionalna, globalna odpowiedź w celu zwalczania transnarodowego zagrożenia, na przykład terroryzmu, który w programie RB znajduje się od 2001 r. Rada nie tylko przedłuża funkcjonowanie systemu istniejących sankcji<sup>64</sup>, ale również obejmuje nimi kolejne ugrupowania terrorystyczne działające choćby w Iraku czy Syrii (wskazując równocześnie na problem napływu zagranicznych bojowników)<sup>65</sup> oraz próbuje zwalczać źródła jego finansowania, zachęcając do wzmocnienia walki z nielegalnym handlem narkotykami<sup>66</sup> czy opracowania zasad działania w przypadku wzięcia zakładników i żądania okupu<sup>67</sup>. Zwraca również nieustająco uwagę na konieczność zapobieżenia uzyskaniu przez grupy terrorystyczne dostępu do broni masowego rażenia<sup>68</sup>. Podobnie upoważnienie Rady jest konieczne do skutecznego prowadzenia walki z piractwem u wybrzeża somalijskiego (choćby ze względu na zniesienie przez RB ograniczeń wynikających z międzynarodowego prawa morza, a dotyczących zasad ścigania piratów)<sup>69</sup>.

Niekiedy może się wydawać, że reakcja RB jest nieadekwatna do sytuacji w państwach, w których trwa konflikt zbrojny lub które są na jego skraju, tak jak Irak<sup>70</sup> czy Nigeria. Jednak w RB zawsze znajdują się państwa obsesyjnie podkreślające konieczność szanowania suwerenności. Stąd też, jeśli przykładowo Nigeria oznajmia, że nie oczekuje pomocy ze strony NZ czy UA, Rada niechętnie będzie podejmowała jakiegokolwiek decyzje co do sytuacji w tym państwie, poza potępianiem pojedynczych aktów terroru. Z kolei w przypadku Iraku (podobnie jak Libii) nie można zapominać, że sytuacja w tych państwach jest pokłosiem interwencji państw zachodnich, które pilnują, aby odpowiednie rezolucje były dość ostrożne w ocenie sytuacji i zauważały takie problemy, co do zwalczania których państwa te uzgodniły już działania z władzami lokalnymi (*vide* wsparcie USA dla zwalczania Państwa Islamskiego w Iraku).

---

nie zakwalifikowała tej epidemii jako zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa. Rezolucję 2177 dotyczącą Eboli sponsorowały zaś 134 państwa, co jest największą liczbą w historii Rady.

<sup>63</sup> S/RES/2190 z 15.12.2014. Zob. również S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

<sup>64</sup> S/RES/2160 z 17.06.2014; S/RES/2161 z 17.06.2014.

<sup>65</sup> S/RES/2170 z 15.08.2014; S/RES/2178 z 24.09.2014; S/PRST/2014/23 z 19.11.2014. Zob. również rez. Zgromadzenia Ogólnego A/RES/68/276 z 13.06.2014.

<sup>66</sup> S/RES/2195 z 19.12.2014; S/PRST/2014/12 z 25.06.2014.

<sup>67</sup> S/RES/2133 z 27.01.2014.

<sup>68</sup> S/PRST/2014/7 z 7.05.2014.

<sup>69</sup> S/RES/2184 z 12.11.2014.

<sup>70</sup> S/RES/2169 z 30.07.2014; S/PRST/2014/1 z 10.01.2014; S/PRST/2014/21 z 28.10.2014.

## POMYSŁY NA UTRZYMANIE I BUDOWĘ POKOJU – DROBNE ULEPSZENIA

Rada to bezzębny kolos. Bezzębny, gdyż nieposiadający swoich sił zbrojnych i siłą rzeczy zdany na łaskę dobrowolnych kontrybucji państw czy organizacji międzynarodowych. Kolos, gdyż dysponuje kilkudziesięcioletnim doświadczeniem choćby w prowadzeniu misji pokojowych, tworzeniu instytucji wspierających państwo, nakładaniu i ocenie sankcji – fakt, iż mającym na koncie masę błędów mikro (np. nadużycia seksualne, brak szczepień pracowników i szerzenie tym samym przez nich chorób) i makro (mieszanie operacji wymuszających pokój z utrzymującymi pokój) – z których jednak mógł wyciągnąć wnioski. Tym doświadczeniem Rada chętnie się dzieli, inicjując prace nad pewnymi zagadnieniami, przyjmując rekomendacje, wyznaczając standardy oraz wprowadzając drobne zmiany w swym funkcjonowaniu.

Rada nie tylko przypomina o oczywistych zobowiązaniach, takich jak konieczność przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, lecz także wskazuje na szczególne aspekty ochrony przysługującej osobom cywilnym<sup>71</sup>, w tym dzieciom i kobietom<sup>72</sup>. W przyjętych w 2014 r. rezolucjach dotyczących osób cywilnych zwróciła przykładowo uwagę na konieczność ochrony pracowników humanitarnych<sup>73</sup>, co było o tyle pożądane, iż w niemal każdej rezolucji dotyczącej sytuacji w danym państwie Rada podkreśla konieczność zapewnienia dostępu do pomocy humanitarnej i ochrony osób jej udzielającej. Z kolei w kontekście ochrony dzieci zaznaczono konieczność respektowania ich prawa do edukacji i jednocześnie potępiono nie tylko ataki na szkoły, lecz także wszelkie przypadki wykorzystywania ich w celach wojskowych<sup>74</sup>. Ten akcent zgrał się doskonale z przyznaniem Pokojowej Nagrody Nobla przez norweski komitet noblowski dla Malali Yousafzai oraz Kailasha Satyarthi: „Za ich walkę z ciemieniem dzieci i młodych ludzi oraz o prawo wszystkich dzieci do edukacji”.

Członkowie RB zdają sobie sprawę, jak trudno jest podjąć działania, gdy dojdzie do erupcji przemocy, zatem w coraz większym stopniu skupiają się na eliminowaniu przyczyny takich zagrożeń jak terroryzm czy konflikty zbrojne, za które uważają słabe państwo. Stąd też obsesyjne przypomnianie o konieczności wspierania reform sektora bezpieczeństwa oraz wzmacnianie rządów prawa<sup>75</sup>. Wiąże się to także z tym, iż w ramach misji pokojowej na pierwszy plan wybija się nie czynnik wojskowy, lecz cywilny i policyjny. Właśnie siłom policyjnym w ostatnim czasie Rada poświęciła szczególną uwagę, podkreślając konieczność ich rozwijania i podnoszenia jakości ich działań<sup>76</sup>. W walce z terroryzmem czy grupami zbrojnymi pragnie ude-

<sup>71</sup> Zob. S/PRST/2014/3 z 12.02.2014.

<sup>72</sup> S/PRST/2014/21 z 28.10.2014.

<sup>73</sup> S/RES/2175 z 29.08.2014.

<sup>74</sup> S/RES/2143 z 7.03.2014.

<sup>75</sup> S/PRST/2014/5 z 21.02.2014, a także szereg rezolucji dot. poszczególnych państw, np. S/RES/2151 z 28.04.2014 dot. Somalii.

<sup>76</sup> S/RES/2185 z 20.11.2014. Pierwsi policjanci zostali rozmieszczeni w ramach misji pokojowych ONZ w 1960 r. (S/RES/143 – operacja w Kongu). W 2006 r. NZ stworzyły 40-osobowy oddział policji (Standing Police Capacity) stacjonujący we Włoszech, który może być szybko przemieszczony w celu wsparcia misji NZ.

rzyć w ich źródła finansowania, stąd też wprowadza zakazy eksportu węgla drzewnego z Somalii czy kontrolę eksportu ropy naftowej z Libii, a także zwraca uwagę na konieczność zwalczania handlu narkotykami czy nielegalnego opodatkowania. Wysiłki Rady nie mogą być jednak skuteczne, gdy państwa nie czują się odpowiedzialne za przeprowadzanie zmian i na głos krytyki odpowiadają wydalaniem pracowników ONZ i żądaniem wycofania misji (*vide* Sudan, DRK).

Nie mając własnych sił zbrojnych, Rada musi liczyć na pomoc poszczególnych państw czy organizacji, które siłami takimi dysponują lub mogą je skutecznie zmobilizować, stąd też systematycznie wzmacnia współpracę z organizacjami regionalnymi<sup>77</sup>, chętnie autoryzuje prowadzone przez nie operacje, na przykład w Bośni i Hercegowinie<sup>78</sup> czy Afganistanie<sup>79</sup>, gdyż samej byłoby jej trudno zapewnić odpowiednią misję, a jednocześnie zwalnia się z odpowiedzialności za sytuację w danym państwie, zachowując prawo do jej monitorowania. Rada wspiera rozwój zdolności prowadzenia operacji przez organizacje regionalne oraz próbuje wpłynąć na przyjmowanie przez nie odpowiednich standardów<sup>80</sup>. Szczególne znaczenie ma wzmacnianie współpracy z Unią Afrykańską<sup>81</sup>, choć najwidoczniej RB nadal nie wie, jak rozwiązać problem finansowania wspólnych czy prowadzonych niejako w zastępstwie ONZ misji<sup>82</sup>. Ze względu na to, iż grupy zbrojne czy terrorystyczne rzadko ograniczają swoją działalność do jednego państwa, Rada zachęca do tworzenia strategii regionalnych, jak w przypadku strategii dla Sahelu<sup>83</sup> czy zwalczania Armii Bożego Oporu<sup>84</sup> lub Asz-Szabab. W najbliższym czasie może okazać się, iż także w odniesieniu do grupy Boko Haram<sup>85</sup> konieczne będzie regionalne podejście, mimo obiekcji Nigerii<sup>86</sup>.

<sup>77</sup> S/PRST/2014/4 z 14.02.2014.

<sup>78</sup> S/RES/2183 z 11.11.2014. Od głosu wstrzymała się Rosja, której nie podobało się przesądzenie niejako w rezolucji integracji BiH ze strukturami unijnymi i transatlantyckimi.

<sup>79</sup> S/RES/2145 z 17.03.2014; S/RES/2189 z 12.12.2014.

<sup>80</sup> Od 2007 r. odbywają się coroczne spotkania konsultacyjne między RB ONZ a Radą Pokoju i Bezpieczeństwa UA, a od 2013 r. między RB ONZ a Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa UE.

<sup>81</sup> Zob. S/RES/2167 z 28.07.2014, por. S/PRST/2014/27 z 16.12.2014. Współpraca z UA przy tworzeniu misji ma już ugruntowaną tradycję, wystarczy wspomnieć powołanie misji obserwacyjnej w Liberii przy współpracy z ECOWAS (S/RES/866 z 22.09.1993); utworzenie misji hybrydowej w Darfurze wspólnie z UA (S/RES/1769 z 31.07.2007, NZ wsparły również finansowo wcześniej ustanowioną misję UA – AMIS, African Union Mission in Sudan, co oznaczało, że po raz pierwszy NZ finansują misję, nad którą nie mają pełnej, wyłącznej kontroli operacyjnej i politycznej). Problemem było przekształcenie misji UA AMISOM w Somalii (powstałej w 2004 r.) w misję ONZ, jednak ze względu na brak warunków do rozmieszczenia misji pokojowej (zob. raport SG S/2007/204 z 20.04.2007) Rada zdecydowała się jedynie na wsparcie finansowe misji UA (S/RES/1872 z 26.05.2009).

<sup>82</sup> Problem ten stał się palący po utworzeniu w zastępstwie NZ misji w Mali w grudniu 2012 r. (African-led International Support Mission in Mali) oraz misji w Republice Środkowoafrykańskiej (African-led International Support Mission to the CAR) w grudniu 2013 r.

<sup>83</sup> S/PRST/2014/17 z 27.08.2014.

<sup>84</sup> Zob. S/PRST/2014/8 z 12.05.2014; S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

<sup>85</sup> Zob. oświadczenie prezydialne RB z 19 stycznia 2015 r. (S/PRST/2015/4) potępiające grupę terrorystyczną oraz nawołujące do zaprzestania działań zbrojnych i zaniechania popełniania zbrodni (por. z wcześniejszymi oświadczeniami prasowymi, np. SC/11352 z kwietnia 2014 r. czy SC/11387 z maja 2014 r.).

<sup>86</sup> BBC, *Boko Haram crisis: UN 'not needed against Nigerian militants'*, 23 stycznia 2014 r., dostępne na <http://www.bbc.com/news/world-africa-30950628> (30.01.2014).

Podczas operacji pokojowych prowadzonych pod flagą ONZ Rada mierzy się z ograniczonymi zasobami osobowymi i budżetowymi, mimo iż liczba misji rośnie<sup>87</sup>. W wielu przypadkach nie udało się dojść do wyznaczonego przez RB pułapu sił wojskowych i policyjnych, a każdy incydent, w którym członkowie misji są zabijani, ranieni lub przetrzymywani, negatywnie wpływa na kontrybucje osobowe ze strony państw nieprzygotowanych na straty w misjach z założenia pokojowych<sup>88</sup>. W ten sposób jednak Rada niejako oswaja państwa z myślą o konieczności prowadzenia w ramach misji pokojowych ofensywnych działań zbrojnych, czego dowodem było utworzenie i entuzjastyczna ocena brygady interwencyjnej w ramach MONUSCO<sup>89</sup>. I choć RB podkreśla, że powyższy przykład nie tworzy precedensu, to przecież w istocie nie może słowami przykryć faktu, że właśnie takowy powstał<sup>90</sup>.

Mając powyższe dane w pamięci, Rada zmuszona jest do promowania współpracy między misjami, co łączy się też z wzajemnym udostępnianiem sprzętu, tworzeniem mobilnych kontyngentów i skupianiem aktywności na regionach podwyższonego ryzyka<sup>91</sup>. W większym stopniu udaje się jej jednak wykorzystywać przez wiele lat uśpiony Wojskowy Komitet Sztabowy, który w związku z tym, iż nie ma do dyspozycji stałych sił, nie może angażować się w planowanie strategiczne, ale w coraz większym stopniu włącza się w planowanie misji pokojowych (np. opracował plany dla misji w Somalii, Sudanie Południowym czy Mali). Warto jednak pamiętać, że skuteczność działań misji utworzonych przez RB zależy w ogromnym stopniu od państw, na których terytorium misja funkcjonuje. Mogą one zablokować działania mające na celu usprawnienie misji (przykładowo Syria i Izrael nie zgodziły się na użycie samolotów bezzałogowych) albo całkowicie zniweczyć jej cele (DRK dozbrajała niektóre grupy zbrojne, zamiast je rozbrajać, z kolei w Somalii monstrualne rozmiary przybrała korupcja; w ten sposób duża część pomocy humanitarnej nie trafiała do potrzebujących, lecz do skorumpowanych władz).

Rada w ostatnim czasie, a w szczególności w 2014 r., zwraca uwagę na kwestię prewencji, w niej widząc przyszłość dla zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa. Podkreśla zatem, jak ważny jest system wczesnego ostrzegania i stosowania równo-

<sup>87</sup> Warto odnotować, iż Zgromadzenie Ogólne w lipcu 2014 r. zaakceptowało budżet operacji na sumę 7,06 mld USD, w którym uwzględniono pierwszą od niemal dwudziestu lat podwyżkę zwrotu dla sił wojskowych.

<sup>88</sup> Przykładowo w sierpniu 2014 r. Dżabat an-Nusra zatrzymała 46 członków misji pokojowej pochodzących z Fidżi i okrażyła 72 z Filipin. Szybka reakcja UNDOF pozwoliła uwolnić 32 Filipińczyków, a pozostali filipińscy członkowie misji uciekli (zob. oświadczenie prasowe RB SC/11540, SC/11546 i SC/11548). Natomiast *peacekeepers* z Fidżi byli przetrzymywani przez dwa tygodnie. Skutkiem incydentu było wycofanie przez Filipiny swoich przedstawicieli w misji UNDOF.

<sup>89</sup> S/RES/2098 z 28.03.2013. Zob. również P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione...”, op. cit., s. 117–118.

<sup>90</sup> Z podobnym słownym zaklinaniem rzeczywistości mieliśmy do czynienia podczas wyznaczania przez RB dat zakończenia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy. W 2014 r., który miał być „ostateczną” datą wygaszania działalności trybunałów (parokrotnie już przesuwaną), Rada znów musiała przedłużyć ich funkcjonowanie i ugiąć się przed wymogami postępowań karnych, zob. S/RES/2194 i S/RES/2193 z 18.12.2014.

<sup>91</sup> Zob. S/RES/2162 z 25.06.2014; S/RES/2164 z 25.06.2014.

Tabela 1

Ranking 10 największych dostarczcycieli personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ (stan na 31 grudnia 2014 r.; w nawiasie zaznaczono spadek lub awans w rankingu oraz wcześniejsze w nim miejsce)

	Państwo	Sily zbrojne	Eksperci wojskowi	Policja	Ogółem
1. (↑2)	<b>Bangladesz</b>	<b>8003</b>	<b>82</b>	<b>1315</b>	<b>9400</b>
2. (↑3)	<b>Indie</b>	<b>7073</b>	<b>64</b>	<b>1002</b>	<b>8139</b>
3. (↓1)	<b>Pakistan</b>	<b>7386</b>	<b>82</b>	<b>468</b>	<b>7936</b>
4.	<b>Etiopia</b>	<b>7697</b>	<b>72</b>	<b>38</b>	<b>7807</b>
5. (↑6).	<b>Rwanda</b>	<b>5116</b>	<b>24</b>	<b>558</b>	<b>5698</b>
6. (↑7).	<b>Nepal</b>	<b>4241</b>	<b>60</b>	<b>788</b>	<b>5089</b>
7. (↑9)	<b>Ghana</b>	<b>173</b>	<b>64</b>	<b>2750</b>	<b>2987</b>
8. (↓5).	<b>Nigeria</b>	<b>2503</b>	<b>33</b>	<b>394</b>	<b>2930</b>
9. (↑10)	<b>Senegal</b>	<b>1757</b>	<b>25</b>	<b>1053</b>	<b>2835</b>
10. (↑11)	<b>Egipt*</b>	<b>2119</b>	<b>73</b>	<b>421</b>	<b>2613</b>
13. (↑15)	ChRL	1973	34	174	2181
32. (↓26)	Francja	881	8	33	922
51. (↓47)	Wielka Brytania	285		4	289
66. (↓60)	Stany Zjednoczone	36	6	85	127
76. (↓65)	Rosja	3	46	26	75
89. (↑97)	<i>Polska</i>	0	12		12

\* Warto odnotować, że Egipt powrócił do pierwszej dziesiątki, a opuściła ją Jordania (spadła aż na 20. miejsce z 8.).

Źródło: na podstawie danych ONZ, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations* oraz *Contributions by Country*, [www.un.org](http://www.un.org).

legle, a nie sekwencyjnie takich środków, jak dyplomacja prewencyjna, mediacja, prewencyjne rozmieszczenie sił pokojowych, rozbrojenie w celu przeciwdziałania proliferacji broni, ograniczenie handlu bronią, wdrażanie zasad odpowiedzialności, odbudowywanie państwowości po konflikcie<sup>92</sup>. Można jednak wypomnieć RB, iż mimo tak wielkiej uwagi poświęconej różnym aspektom prewencji oraz jej starań w ostatnim czasie nie udało się zapobiec poważnym konfliktom (Syria, Mali, Republika Środkowoafrykańska, Sudan Południowy, Libia). Mimo otrzymywania niepokojących sygnałów niejednokrotnie mijały miesiące, zanim Rada podjęła pierwsze decyzje, co oczywiście wpływało destrukcyjnie na skuteczność jej

<sup>92</sup> Zob. S/RES/2150 z 16.04.2014 oraz S/RES/2171 z 21.08.2014.

**Tabela 2**

**Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2014 r. (w nawiasach zaznaczono zmiany w stosunku do 31 grudnia 2013 r.)**

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Ogólna liczba personelu mundurowego	Sily zbrojne	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	376 (-10)	155 (-4)	0 (b.z.)	155 (-4)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	112 (+1)	43 (+2)	0 (b.z.)	43 (+2)
UNFICYP	Cypr	1964	1072 (-11)	924 936 (-12)	858 (-10)	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	1090 (-283)	930 (-309)	930 (-309)	0 (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	11 123 (-257)	10 238 (-175)	10 238 (-175)	0 (b.z.)
MINURSO	Zachodnia Sahara	1991	489 (-13)	225 (-1)	26 (-1)	194 (-1)
UNMIK	Kosowo	1999	366 (+4)	16 (+2)	0 (b.z.)	8 (b.z.)
UNMIL	Liberia	2003	7285 (-1685)	5838 ( 1629)	4308 (-1443)	113 (-20)
UNOCI	Wybrzeże Kości Słoniowej	2004	8821 (-2469)	7633 (-2311)	6086 (-2403)	180 (-5)
MINUSTAH	Haiti	2004	8855 (-1553)	7213 (-1387)	4957 (-1211)	0 (b.z.)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	20 060 (-3806)	15 869 (-3573)	12 614 (-1829)	220 (-105)
MONUSCO	DRK	2010	25 172 (-567)	21 036 (-162)	19 463 (+90)	490 (-36)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4280 (-7)	4066 (-36)	3946 (-10)	97 (-32)
UNMISS	Południowy Sudan	2011	14 050 (+3756)	11 433 (+3749)	10 251 (+3455)	164 (+22)
MINUSMA	Mali	2013	10 595 (+3891)	9494 (+3055)	8461 (+2976)	0 (b.z.)
MINUSCA	Republika Środkowoafrykańska	2014	8983	8865	7469	91
<b>W sumie</b>			122.729 (+5974)	103 798 (+5894)	89 607 (+6599)	1755 (-88)

Źródło: na podstawie danych NZ, *Peacekeeping Factsheet*, 31 grudnia 2013 r. oraz 31 grudnia 2014 r., <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (dostęp 30.01.2015).

Policja	Ogólna liczba personelu cywilnego (bez wolontariuszy)	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba wypadków (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
0 (b.z.)	221 (-6)	86 (-7)	135 (+1)	0 (b.z.)	50 (b.z.)	74 291 900 (b.z.)
0 (b.z.)	69 (-1)	22 (-3)	47 (+2)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	19 647 100 (b.z.)
66 (-2)	148 (+1)	37 (-1)	111 (+2)	0 (b.z.)	182 (+1)	59 072 800 (+2 468 500)
0 (b.z.)	160 (+26)	53 (+6)	107 (+20)	0 (b.z.)	46 (+1)	64 110 900 (+3 456 400)
0 (b.z.)	885 (-82)	282 (-45)	603 (-37)	0 (b.z.)	307 (+8)	509 554 400 (+16 932 400)
5 (+1)	252 (-10)	88 (-7)	164 (-3)	12 (-2)	15 (b.z.)	55 990 080 (-4 485 620)
8 (+2)	324 (-3)	113 (-3)	211 (+6)	26 (-1)	55 (b.z.)	42 971 600 (-1 981 400)
1417 (-166)	1253 (-34)	397 (-32)	856 (-2)	194 (-22)	189 (+11)	427 319 800 (-49 010 000)
1367 (+97)	1035 (-146)	337 (-72)	698 (-74)	153 (-12)	120 (+5)	493 570 300 (-90 916 700)
2256 (-176)	1513 (-130)	344 (-47)	1169 (-83)	129 (-36)	176 (+1)	500 080 500 (-76 538 500)
3035 (-1639)	3896 (-120)	1005 (-56)	2891 (-64)	295 (-113)	212 (+24)	639 654 200 (-695 593 800)
1083 (-216)	3671 (-297)	920 (-78)	2751 (-219)	465 (-108)	85 (+16)	1 398 475 300 (-57 903 000)
23 (+6)	192 (+25)	120 (+14)	72 (+11)	22 (+4)	17 (+5)	318 925 200 (-10 183 400)
1018 (+272)	2206 (+11)	834 (-27)	1372 (+38)	411 (-4)	32 (+12)	580 830 400 (-343 595 600)
1033 (+79)	982 (+745)	513 (+381)	469 (+364)	119 (+91)	44 (+38)	830 701 700 (+228 701 700)
1125	280	174	106	18	2	253 424 400
12 436 (-617)	17 087 (+265)	5325 (+197)	11 762 (+68)	1844 (-185)	1543 (+124)	Ok. 7,06 mld (+0,06)

działań i ograniczanie liczby ofiar. Naturalnie przyczyniały się do tego m.in. podziały polityczne w RB, weto stałych członków, niewystarczające informacje czy brak środków. Nie bacząc na te przeciwności, niektóre państwa są zdeterminowane, by choć częściowo usprawnić funkcjonowanie Rady, stąd spore oczekiwania wiąże się z przeglądem działań typu *peacekeeping* i *peacebuilding* (2015 Peacebuilding Architecture)<sup>93</sup> oraz sankcji NZ<sup>94</sup>. Zapewne efektem przeglądu będą rekomendacje zmian, ale i wskazanie sukcesów ONZ, by przekonać nieprzekonanych o potrzebie jej wspierania i o tym, że organizacja jest niezastąpiona.

## UWAGI KOŃCOWE

Nowymi niestałymi członkami RB na kadencję 2015–2016 zostały Angola, Malezja, Wenezuela (te państwa miały tzw. *clean slate*, czyli z nikim nie konkurowały w swojej grupie geograficznej) oraz Nowa Zelandia i Hiszpania (konkurowały z Turcją). Każdy z nowych członków w okresie poprzedzającym wybory podkreślał rolę prewencji i likwidowania źródeł konfliktów zbrojnych czy innych zagrożeń, z pewnością więc ta tematyka będzie szczególnie obecna w debatach RB w 2015 roku. Nowy skład może oznaczać większe zrozumienie dla stanowiska Rosji czy Chin choćby ze strony Wenezueli, Malezji czy Angoli. Każdy z nowych członków ma też swoje priorytetowe regiony, przykładowo Hiszpania – Afrykę Północną, a Angola – region Wielkich Jezior.

Magia rocznicy skłania do większych oczekiwań w stosunku do Rady, a przynajmniej do efektywnych działań zapobiegających masowym zbrodniom, w tym nie tylko ludobójstwu, ale i zbrodniom przeciwko ludzkości czy zbrodniom wojennym. Prywatne interesy państw powinny ustąpić przed koniecznością ratowania życia ludzkiego. Cenę każdego weta mierzy się niestety krwią. Nie chodzi oczywiście o autoryzowanie interwencji zbrojnych podmiotów zewnętrznych w każdym przypadku tego typu zbrodni, gdyż to może się skończyć destabilizacją czy wręcz rozpadem państwa (*vide* trudności Iraku czy Libii). Jednak konieczne jest uzgodnienie skutecznych działań, gdyż bilans konfliktu w Syrii przekraczający 200 tys. ofiar jest nie do zaakceptowania. Rok 2014 przypominał, że konflikty zbrojne i wiążące się z nimi nadużycia nie muszą zdarzać się w Azji, Afryce czy Ameryce, lecz tuż za naszą granicą. Z ciekawością więc (ale i ze sceptycyzmem co do szans powodzenia) można przyglądać się francuskiej inicjatywie ograniczenia prawa weta w przypadku masowych naruszeń praw człowieka. Bardziej jednak prawdopodobne jest, iż Rada poprzestanie na doskonaleniu instrumentów, którymi już dysponuje, czyli operacji pokojowych, budowania pokoju oraz systemu sankcji, co może

<sup>93</sup> 22 stycznia 2015 r. sekretarz generalny ONZ mianował członków Doradczej Grupy Ekspertów, którzy mają dokonać przeglądu politycznego i instytucjonalnego wymiaru tzw. architektury budowania pokoju. Znaleźli się wśród nich: Anis Bajwa (Pakistan), Saraswathi Menon (Indie), Funmi Olonisakin (Nigeria), Ahmedou Ould-Abdallah (Mauretania), Charles Petrie (Francja), Gert Rosenthal (Gwatemala), Edith Grace Ssempala (Uganda).

<sup>94</sup> W maju 2014 r. Australia, Finlandia, Grecja, Niemcy i Szwecja we współpracy z Compliance and Capacity International oraz Watson Institute Brown University zainaugurowały prace Wysokiego Szczebla Przeglądu Sankcji NZ (HLR), którego celem jest zwiększenie efektywności tego narzędzia NZ.

wszakże nie wystarczyć, aby podtrzymać jej wiarygodność. Tak jak przypomnienie bohaterskiej postawy Senegalczyka Mbaye Diagne, obserwatora wojskowego z ramienia ONZ w Rwandzie, który uratował tysiące ludzi, nie zmieni ogólnego obrazu porażki, jaką organizacja poniosła w 1994 r. w tym kraju<sup>95</sup>. ONZ, a więc i jej Rada Bezpieczeństwa, wchodzi w wiek emerytalny. Muszą więc zdecydować, czy wolą odgrywać rolę szanowanego mędrca, czy lekceważonego zgreda.

Powoli rozpoczyna się wyścig do stanowiska sekretarza generalnego ONZ. Wobec podziału w RB wyniki wyborów są niezwykle trudne do przewidzenia, bo choć wszystko wskazuje, że tym razem sekretarzem powinien zostać kandydat z Europy Wschodniej, to trudno będzie znaleźć ideał odpowiadający i Rosji, i Zachodowi<sup>96</sup>.

Warto pamiętać, że blokada Rady nie musi oznaczać beczynności całej Organizacji Narodów Zjednoczonych w kwestii bezpieczeństwa. Możliwe jest uruchomienie w Zgromadzeniu Ogólnym procedury „Zjednoczeni dla Pokoju”, a także skierowanie przez ten organ pytania prawnego dotyczącego skutków łamania prawa przez dane państwo. Z uznaniem trzeba przyjąć zgłoszoną przez Polskę inicjatywę objęcia pracami Komisji Prawa Międzynarodowego tematu *Obowiązek nieuznawania za legalne sytuacji powstałych w wyniku poważnego naruszenia przez państwo zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm powszechnego prawa międzynarodowego*, dla którego to pomysłu inspiracją niewątpliwie były wydarzenia krymskie. Choć bowiem prawo międzynarodowe jest ułomne ze względu na ograniczone możliwości jego egzekucji, to jednak może być wykorzystywane w obronie słabszych. Bezczynność oznacza w tym przypadku podważenie podstaw systemu zbiorowego bezpieczeństwa i systemu prawa międzynarodowego.

#### TESTING THE UN SECURITY COUNCIL IN TIMES OF UNREST – UN SC ACTIVITY IN 2014

The paper aims to review the activity of the UN Security Council in 2014. In the first part, threats are presented to which SC could not respond appropriately due to a veto or a threat of veto from the permanent members: the situation in Ukraine, Palestine, Syria, and North Korea. In addition, the tension between UN SC and the International Criminal Court is emphasized. In the second part, the author discusses the situations in which a consensus was reached within the SC on the way of approaching them: peacekeeping operations, sanction regimes, and the SC's consideration of epidemic spread (Ebola), terrorism, or piracy as threats to peace and security. The third part is devoted to the presentation of the SC's vision of its future role in maintaining peace and security, and the direction of the main reforms within the SC

<sup>95</sup> Zob. S/RES/2154 z 8.05.2014, na mocy której RB zdecydowała o ustanowieniu nowego odznaczenia – medalu im. kapitana Mbaye Diagne, który ma być przyznawany personelowi NZ oraz towarzyszącemu za wykazanie wyjątkowej odwagi w obliczu ekstremalnego zagrożenia w czasie wykonywania mandatu misji lub funkcji w ramach służby dla ludzkości.

<sup>96</sup> Zob. E. Mortimer, *Choosing the Next UN Leader Should Not Be Left to Three People*, 26 listopada 2014 r., dostępny na <http://isnblog.ethz.ch/government/49611> (30.01.2015).

which are undertaken for the 70<sup>th</sup> anniversary of the establishment of the UN. The main source of the paper are decisions and reports from SC meetings.

**Keywords:** United Nations, Security Council, threat to peace, peacekeeping operations, Ukraine, Syria, International Criminal Court, sanctions, Ebola, prevention, peace building