

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
PATRYCJA GRZEBYK
doi 10.7366/2300265420152104

LIFTING W OPARACH SKANDALU – DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W 2015 R.

Rada Bezpieczeństwa ONZ w coraz większym stopniu odgrywa rolę notariusza wielkich mocarstw, gdyż jedynie zatwierdza rozwiązania wypracowane poza nią (np. porozumienie z Iranem¹), czy też zauważa zjawiska trwające od miesięcy (np. interwencja zbrojna przeciwko Państwu Islamskiemu na terytorium Syrii czy Iraku). Jej duża (porównywalna do 2014 r.) aktywność (64 rezolucje, 26 oświadczeń przydialnych, 128 oświadczeń prasowych) wynikała ze zwiększonego zainteresowania osobami zwalczania terroryzmu oraz przedłużającymi się konfliktami lub odnowieniem wydawałoby się już wygasłych (Jemen, Burundi)².

Wielkie mocarstwa były w stanie porozumieć się co do sposobów walki z grupami terrorystycznymi, w tym dostrzegały wspólny interes w zwalczaniu Państwa Islamskiego i skutków jego działalności w postaci m.in. fali uchodźczej. Jednak aż w ośmiu przypadkach rezolucje były przyjęte przez głosowanie (co jest najwyższą liczbą od 2000 r.), a to oznacza, że coraz trudniej jest wypracować rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich członków³. Nie obyło się bez weta, znów ze strony Rosji, która zablokowała nie tylko rezolucję dotyczącą ustanowienia specjalnego trybunału mającego na celu osądzenie winnych strącenia samolotu MH17⁴, lecz także w sprawie 20. rocznicy ludobójstwa w Bośni i Hercegowinie⁵. Mimo apeli i dużych oczekiwań co do zmian w funkcjonowaniu Rady (przede wszystkim odnośnie do ograniczenia prawa do weta), które mogły być podjęte przy okazji rocznicy powstania ONZ, na debatach się skończyło. Sekretarz generalny podjął jednak kilka inicjatyw

¹ Zob. S/RES/2231 z 20.07.2015 r. W rezolucji tej RB podkreśla, że odpowiednie porozumienie z Iranem (Joint Comprehensive Plan of Action, S/2015/544) i idące za nim zniesienie sankcji wobec tego państwa jest efektem wysiłku negocjacyjnego Chin, Francji, Niemiec, Rosji, Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

² Zob. szerzej na temat statystyk działalności RB w 2015 w: *Security Council Report, Monthly Forecast February 2016*, s. 2.

³ Najczęściej wstrzymywały się: Wenezuela (8 razy, w tym w przypadku dwóch zawetowanych projektów), Rosja (5 razy), Chiny (2 razy, w tym w przypadku jednego zawetowanego projektu).

⁴ S/2015/562 z 29.07.2015 r.

⁵ S/2015/508. Głównym powodem weta był sprzeciw Rosji wobec jej zdaniem zbyt jednostronnego obarczenia Serbów winą za zbrodnie. Fakt wyróżnienia jednej (serbskiej) grupy etnicznej jako zbrodniarzy zdaniem Rosji miałby negatywny wpływ na proces pojednania w Bośni i Hercegowinie. Jednak lektura projektu wskazuje, że po pierwsze słowa o sprawcach i przypisanej im przynależności narodowej/etnicznej nie padają, a po drugie, projekt wspominał, że ofiary były po wszystkich stronach konfliktu. O tym, że projekt budził kontrowersje także wśród innych członków, świadczy fakt, iż od głosu wstrzymały się Chiny, Wenezuela, Angola i Nigeria.

dotyczących przeglądu architektury budowania, utrzymania pokoju oraz zapobiegania konfliktom⁶. Kolejne lata pokażą, czy wnioski płynące z odpowiednich raportów zostaną przekute w zwiększoną efektywność organizacji.

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie prac RB w 2015 r. Analiza opiera się przede wszystkim na dokumentach przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa oraz raportach organizacji monitorujących jej działalność, takich jak Security Council Report. W pierwszej części przedstawione zostaną decyzje dotyczące zwalczania Państwa Islamskiego, z podkreśleniem różnych aspektów tejże walki. Druga część skupia się na problemach związanych z budową rządów prawa i wygaszaniem konfliktów. Trzecia część dotyczy zmian w funkcjonowaniu operacji pokojowych. Czwarta zaś skupia się na dyskusji na temat reformy RB (głównie prawa weta) oraz zasad wyboru sekretarza generalnego.

PAŃSTWO ISLAMSKIE – „GLOBALNE I BEZPRECEDENSOWE ZAGROŻENIE DLA POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA”

Naloty na cele na terenach kontrolowanych przez Państwo Islamskie były prowadzone przez różne państwa od 2014 r. Rada potrzebowała jednak ponad roku, aby w listopadzie 2015 r. stwierdzić, że działalność ISIL jest globalnym i bezprecedensowym zagrożeniem dla pokoju i bezpieczeństwa, a Rada jest zdeterminowana, by owo zagrożenie zwalczyć⁷. Zdecydowała się wówczas upoważnić do zastosowania wszelkich koniecznych środków (*all necessary measures* – sformułowanie to obejmuje również użycie siły), aby zapobiec atakom terrorystycznym i powstrzymać działalność ISIL, a także ANF (an-Nusra Front) i innych jednostek, grup, przedsięwzięć powiązanych z Al-Kaidą⁸. Język rezolucji wskazuje, że Rada usankcjonowała wcześniejsze przypadki użycia siły przez państwa trzecie w celu zwalczania terrorystów na terytorium Syrii, w tym praktykę *targeted killings* stosowaną przez Stany Zjednoczone wobec osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną (w rezolucji mowa bowiem o podwojeniu dotychczasowych wysiłków). Wcześniej Rada próbowała odpowiedzieć na zagrożenia związane z działalnością Państwa Islamskiego, wskazując na konieczność odcięcia źródeł finansowania tej grupy terrorystycznej oraz wszelkiego wsparcia w postaci choćby rekrutacji bojowników czy dostaw broni⁹. RB dostrzegła bowiem, że ISIL bez większych problemów korzysta z infrastruktury eksploatacyjnej ropy naftowej czy innych zasobów naturalnych, a także angażuje się w handel obiektami należącymi do dziedzictwa kulturowego¹⁰. Stąd też po wcześniejszych zapowiedziach¹¹ rozszerzyła reżim sankcyjny dotychczas stosowa-

⁶ Zob. np. S/PRST/2015/2 z 14.01.2015 r.; S/PRST/2015/26 z 31.12.2015; S/PRST/2015/22 z 25.11.2015 r.

⁷ S/RES/2249 z 20.11.2015 r.

⁸ Zob. również S/RES/2214 z 27.03.2015 r.

⁹ Zob. np. S/PRST/2015/11 z 29.05.2015 r.

¹⁰ Zob. S/RES/2199 z 12.02.2015 r. dotyczącą Syrii, ale także S/RES/2259 z 23.12.2015 r. dotyczącą Libii.

¹¹ S/RES/2229 z 29.06.2015 r.

ny wobec Al-Kaidy i talibów o bojowników ISIL, a także o osoby z nimi współpracujące, które angażują się w przemyt broni, narkotyków, porwania, wymuszenia rozbójnicze czy też handel artefaktami oraz zasobami naturalnymi. Zatem sankcje (zamrożenie aktywów, zakaz podróży, embargo na broń) grożą za samą działalność przestępczą lub nawet legalną, lecz prowadzoną we współpracy z ISIL¹². Rada, dostrzegając bezprecedensową skalę rekrutacji przez ISIL bojowników na całym świecie, zwróciła również uwagę na konieczność zatrzymania procesu radykalizacji młodych ludzi¹³ oraz kobiet¹⁴.

Połączenie list dotyczących Al-Kaidy i talibów z ISIL było o tyle logiczne, że także w odniesieniu do Afganistanu Rada stwierdziła, iż kluczowe znaczenie ma odcięcie finansowania w postaci zwalczania handlu narkotykami, porwań czy eksploatacji bogactw naturalnych¹⁵. Powiązanie z Al-Kaidą jest korzystne z punktu widzenia takich państw jak Stany Zjednoczone, które odwołując się do aktów prawa wewnętrznego przyjętych w 2001 r. w odpowiedzi na ataki Al-Kaidy, uzasadniają nimi większość przypadków użycia siły zbrojnej podejmowanych od tamtego czasu¹⁶.

Charakterystyczne, że to działalność ISIL w Iraku, Libii i Syrii była, zdaniem RB, główną przyczyną fali uchodźców/imigrantów z tych państw¹⁷. Jednak tak jak Rada z opóźnieniem zareagowała na konieczność autoryzacji użycia siły wobec ISIL, spóźniona była też jej reakcja na falę uchodźców/imigrantów próbujących się przedostać do Europy przez Morze Śródziemne. Dopiero w październiku 2015 r. bowiem potępiła przemyt migrantów i handel ludźmi, który odbywał się na terytorium Libii. Rada uznała, że próby wzmocnienia zdolności Libii do kontrolowania swoich granic nie są wystarczające, i stąd też pozwoliła (na okres roku), aby państwa przeprowadzały na morzu otwartym za zgodą państwa bandery (lub przynajmniej po podjęciu starań o uzyskanie takowej zgody) inspekcję statków, gdy są podejrzenia, że statki te są wykorzystywane do przemytu ludzi. Rada zgodziła się również na przejęcie (*seize*) statków, jeśli byłyby one używane do przemytu ludzi, i przypomniiała o obowiązku pociągania do odpowiedzialności osób zaangażowanych w działalność przemytniczą i handel ludźmi¹⁸.

MOZOLNE BUDOWANIE RZĄDÓW PRAWA W CIENIU WALKI O ZASOBY NATURALNE I Z GRUPAMI TERRORYSTYCZNYMI

Działalność grup terrorystycznych uniemożliwiła ONZ efektywne wsparcie w budowie rządów prawa i wzmacnianiu instytucji państwowych w wielu pań-

¹² S/RES/2253 z 17.12.2015 r.

¹³ S/RES/2250 z 9.12.2015 r.

¹⁴ S/RES/2242 z 13.10.2015 r.

¹⁵ S/RES/2255 z 22.12.2015 r.

¹⁶ Zob. „Congress must act on war authority. Military action in Syria requires a new AUMF”, *The New York Times* z 18 listopada 2014 r.

¹⁷ S/RES/2259 z 23.12.2015 r. oraz S/RES/2238 z 10.09.2015 r. Por. S/PRST/2015/10 z 24.04.2015 r.

¹⁸ S/RES/2240 z 9.10.2015 r. Zob. również S/PRST/2015/25 z 16.12.2015 r.

stwach; wystarczy wymienić Irak¹⁹, Afganistan²⁰, Libię²¹, Liban²² czy Jemen²³. Walka z ISIL przysłoniła problem rozwiązania konfliktu w Syrii, w ramach którego trudności pojawiały się już na etapie przekonania stron do rozpoczęcia negocjacji²⁴. Groźba weta ze strony Rosji w stosunku do każdej rezolucji, która mogłaby zaszkodzić pozycji prezydenta Syrii Baszara al-Asada, uniemożliwiła podjęcie efektywnych środków przez Radę. Nawet jednak w tych dziedzinach, gdzie Rada była zgodna, a mianowicie w kwestii broni chemicznej²⁵ czy konieczności udzielania pomocy humanitarnej i zapewnienia dostępu dla agencji odpowiedzialnych za dostarczanie tego typu pomocy²⁶, mogła jedynie stwierdzać, że nadal dochodzi do łamania nałożonych przez nią zobowiązań (użycie bomb chlorowych czy brak możliwości dostarczania pomocy przez linie wewnętrznego podziału Syrii), i nawoływać do wdrożenia postanowień poprzednich rezolucji. Rosyjska postawa przesądzała o delikatności Rady, jeśli chodzi o stwierdzenie możliwości popełnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości²⁷.

Rada zmuszona była intensywniej zająć się odradzającymi się kryzysami w Jemenie czy w Burundi²⁸. W Jemenie – do niedawna podawanym jako przykład sukcesu zaangażowania ONZ – władzę przejęli Huti, przetrzymywali członków rządu i całkowicie przekreślili wcześniejszy proces polityczny, któremu patronowała ONZ. Rada więc, oprócz żądania zaprzestania użycia siły i powrotu do rozmów politycznych, zmuszona była przedłużyć sankcje ekonomiczne i dotyczące przemieszczania się wskazanych osób, a także embargo na broń²⁹. W Burundi niepokój wzbudzało wzmożenie ataków na Tutsi. Mając w pamięci ludobójstwo, do którego doszło w sąsiedniej Rwandzie w 1994 r., a które jest jednym z symbolów nieefektywności Rady³⁰, RB zdecydowała się na wizytę w tym państwie, by wyjaśnić sytuację i wpłynąć na postawę władz. Podobnie jak w Burundi, otwarcie nawoływano do przemocy na tle etnicznym w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie niestabilna sytuacja była zdaniem RB doskonałym środowiskiem dla budowania radykalnych ugrupowań³¹. Także w Sudanie Południowym dochodziło do licznych przypadków łamania praw człowieka na tle etnicznym, ataków na ludność cywilną, a dodatko-

¹⁹ S/RES/2233 z 29.07.2015 r.

²⁰ S/RES/2210 z 16.03.2015 r.

²¹ S/RES/2213 z 27.03.2015 r.

²² S/PRST/2015/7 z 19.03.2015 r.

²³ S/RES/2201 z 15.02.2015 r.; S/PRST/2015/8 z 22.03.2015.

²⁴ S/RES/2254 z 18.12.2015 r.; S/PRST/2015/15 z 17.08.2015 r.

²⁵ S/RES/2209 z 6.03.2015; S/RES/2235 z 7.08.2015 r.

²⁶ S/RES/2258 z 22.12.2015 r.

²⁷ S/RES/2253 z 17.12.2015 r.

²⁸ S/PRST/2015/6 z 18.02.2015 r.; S/PRST/2015/18 z 28.10.2015 r.; S/RES/2248 z 12.11.2015 r.; S/PRST/2015/13 z 26.06.2015 r.

²⁹ S/RES/2201 z 15.02.2015 r., S/RES/2204 z 24.02.2015 r. oraz S/RES/2216 z 14.04.2015 r.

³⁰ Zob. np. International Commission on Intervention and State Security, *Report of the International Commission on Intervention and State Security, Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, grudzień 2001, par. 1.1 (raport dostępny na stronie <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/core-rtop-documents>, dostęp 25.02.2016).

³¹ Zob. S/RES/2217 z 28.04.2015 r.; S/PRST/2015/17 z 20.10.2015 r.; S/PRST/2015/12 z 11.06.2015 r.

wo niszczone infrastrukturę gospodarczą, co pogarszało już i tak złą sytuację państwa³². Członkowie RB byli rozczarowani tym, że osiągnięcie porozumienia między władzami Sudanu Południowego a SPLM/SPLA-IO (*Sudanese People's Liberation Movement*)³³ nie przyczyniło się do poprawy sytuacji humanitarnej. Pod wpływem Stanów Zjednoczonych (sfrustrowanych w szczególności skalą popełnianych zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych³⁴) RB zapowiedziała gotowość zastosowania sankcji (zamrożenie aktywów, zakaz podróży) w stosunku do wszystkich osób, które uniemożliwiają osiągnięcie trwałego pokoju, przedłużają istniejący konflikt, a także przeciwko odpowiedzialnym za naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, ataki na cywilów, rekrutującym dzieci do sił zbrojnych, atakującym misję NZ³⁵. Sankcje wzbudziły mieszane uczucia co do ich pozytywnego wpływu na proces pokojowy. Władze Sudanu Południowego podnosiły bowiem, że ich nałożenie stanowić może w istocie nie zachętę do dalszych negocjacji, lecz karę za brak rezultatu³⁶. Wewnętrzne problemy Sudanu Południowego i Sudanu (pogarszająca się sytuacja w Darfurze) nie wpłynęły pozytywnie na zawarcie porozumienia między tymi państwami co do granicy, w tym statusu i administracji Abyei (miasto na granicy Sudanu i Sudanu Południowego, w regionie Kordofan Południowy)³⁷.

Mimo sporej aktywności RB w stosunku do Somalii sytuacja w tym państwie (polityczna i humanitarna) nadal nie była stabilna, choćby ze względu na działalność grupy Asz-Szabab, dokonującej licznych zamachów terrorystycznych³⁸, a także piractwo, z którego zyski zasilają grupy przestępcze i pogłębiają korupcję³⁹. Rada więc utrzymała embargo na broń, a także zakaz podróży i zamrożenie aktywów wobec określonych osób oraz zakaz eksportu węgla drzewnego, który oprócz eksploatacji innych naturalnych dóbr (złoto, diamenty) był głównym źródłem finansowania Asz-Szabab⁴⁰. W odniesieniu do zwalczania piractwa Rada tym razem podkreśliła, że autoryzowane przez nią środki, stojące w sprzeczności z konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (m.in. możliwość ścigania piratów na morzu terytorialnym Somalii oraz na jej lądzie), nie tworzą zwyczaju. Dostrzegła też w końcu, że niektóre państwa wykorzystywały wcześniejsze decyzje RB do nielegalnego połowu na wodach somalijskich⁴¹.

Radzie coraz trudniej było wspierać Demokratyczną Republikę Konga (DRK) w umacnianiu struktur państwowych w sytuacji, w której siły tego państwa, zamiast rozbijając grupy zbrojne, dostarczały im broń (w szczególności FDLR – *Forces*

³² S/RES/2252 z 15.12.2015 r.

³³ S/RES/2241 UNMISS z 9.10.2015 r.

³⁴ Zob. raport UNMISS, *Conflict in South Sudan: A Human Rights Report*, 8 maja 2014 r.

³⁵ S/RES/2206 z 3.03.2015 r.

³⁶ SC/11805 z 3.03.2015 r.

³⁷ S/RES/2251 z 15.12.2015 r., a także S/RES/2230 z 14.07.2015 r. oraz S/RES/2205 z 26.02.2015 r., a także S/PRST/2015/16 z 27.08.2015 r. czy S/PRST/2015/9 z 24.03.2015 r.

³⁸ S/RES/2196 z 22.01.2015 r.

³⁹ S/RES/2246 z 10.11.2015 r.

⁴⁰ S/RES/2196 z 22.02.2015 r.

⁴¹ S/RES/2244 z 23.10.2015 r.

*démocratique de libération du Rwanda*⁴²). Grupy zbrojne zaś, zamiast podlegać demobilizacji, wzmagają rekrutację, w tym wśród dzieci, a co budziło szczególnie niepokój członków RB⁴³, grabiły zasoby naturalne⁴⁴. Stąd też nie było mowy o zniesieniu sankcji, a w Radzie wyrażano obawy, że wobec inercji władz DRK Rwanda może pokusić się o kolejną interwencję zbrojną na terytorium DRK.

MROŻĄCY EFEKT OPERACJI POKOJOWYCH

Rada mimo obaw o ponowny wybuch w Liberii konfliktu o kontrolę nad zasobami naturalnymi zdecydowała się kontynuować radykalne zmniejszanie liczebności UNMIL. Miała jednak nadzieję, że owocna współpraca UNMIL z UNOCI (działającą na terytorium Wybrzeża Kości Słoniowej)⁴⁵, mimo zapowiadanego zmniejszenia kontyngentu również tej misji⁴⁶, będzie wystarczająca dla stabilizacji sytuacji w tym państwie⁴⁷. Na tę decyzję miało wpływ opanowanie epidemii eboli i spokojne przeprowadzenie wyborów do senatu. O tym, że sytuacja dość łatwo mogła przerodzić się w krwawy konflikt, świadczy jednak fakt, iż mimo zniesienia sankcji finansowych i zakazu podróży Rada zdecydowała się utrzymać embargo na broń⁴⁸. RB postanowiła także zmniejszyć liczebność misji MONUSCO⁴⁹, która od dłuższego czasu jest solą w oku władz DRK żądających opracowania i wdrożenia strategii wyjścia. Doszło do tego, mimo że nadal w ramach MONUSCO konieczne jest wykorzystanie brygady interwencyjnej⁵⁰, a siły DRK, jak wskazano wyżej, nie są w stanie przeprowadzić procesu rozbrojenia i demobilizacji grup zbrojnych. Wobec jednak wręcz wrogiej postawy władz DRK ONZ pozostaje nalegać chociażby na stopniową redukcję sił MONUSCO. Podobnie w przypadku UNAMID (Darfur), wobec negatywnej postawy władz krajowych⁵¹ RB była zmuszona zapowiedzieć, że wraz z Unią Afrykańską, Unią Europejską oraz władzami sudańskimi opracuje strategię wyjścia dla misji. Mimo więc że konieczne było nawet zwiększenie liczebności UNAMID ze względu na pogarszającą się sytuację⁵², Rada wyznaczyła wstępne kryteria, od których uzależnione jest zakończenie misji (*benchmarks*)⁵³. Podjęła

⁴² S/RES/2211 z 26.03.2015 r.; S/PRST/2015/1 z 8.01.2015 r.; S/PRST/2015/20 z 9.11.2015 r.

⁴³ S/RES/2225 z 18.06.2015 r. Zob. również kampanię: ONZ „Children, Not Soldiers” (<https://childre-nandarmedconflict.un.org/children-not-soldiers/>, dostęp 20.02.2016).

⁴⁴ S/RES/2198 z 29.01.2015 r.

⁴⁵ Przy akronimach danej misji wskazano państwo, na którego terytorium prowadzi ona działalność.

⁴⁶ S/RES/2226 z 25.06.2015 r.

⁴⁷ S/RES/2239 z 17.09.2015 r.; S/RES/2215 z 2.04.2015 r.

⁴⁸ S/RES/2237 z 2.09.2015 r.

⁴⁹ S/RES/2211 z 26.03.2015 r.

⁵⁰ P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność – Rada Bezpieczeństwa w akcji”, *Rocznik Strategiczny* 2013/14, s. 111.

⁵¹ Sudan wydalili jeszcze w grudniu 2014 r. przedstawicielkę UNDP Yvonne Helle oraz koordynatora ds. humanitarnych Alego al-Zaatariego. Ponadto ograniczył dostęp do Tabit, gdzie dokonano masowych gwałtów, a także opóźnił proces wydawania wiz dla pracowników misji.

⁵² S/RES/2228 z 29.06.2015 r.

⁵³ Do tzw. *benchmarks* należą: inkluzywny proces pokojowy, ochrona cywilów i dostęp dla personelu humanitarnego, prewencja lub ograniczenie konfliktów między społecznościami.

też kroki w celu wycofania misji MINUSTAH, mimo że w ostatnim roku pogorszyła się sytuacja humanitarna na Haiti⁵⁴.

Rada zwiększyła natomiast liczebność misji UNMISS (Sudan Południowy)⁵⁵, MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska)⁵⁶ oraz MINUSMA (Mali)⁵⁷. Są to misje operujące na terenach objętych konfliktem zbrojnym (tak jak również UNISFA⁵⁸), a w przypadku UNMISS – działające niemal wbrew władzom danego państwa⁵⁹. To oczywiście wpływa na bezpieczeństwo pracowników misji. Nie bez powodu wśród trzech operacji z największą liczbą zgonów będących wynikiem celowego ataku w 2015 r. znajdowały się właśnie MINUSMA (12), MINUSCA (10) oraz UNAMID (3) i MONUSCO (3)⁶⁰.

Konieczne było także przedłużenie operacji funkcjonujących od dekad w danych regionach, takich jak MONURSO (Sahara Zachodnia)⁶¹, UNIFIL (Liban)⁶², UNFICYP (Cypr)⁶³, UNDOF (Syria)⁶⁴. Charakterystyczne jednak, że na terenach objętych działalnością tychże misji wzmożła się działalność zbrojna lub jej groźba (jak w przypadku Sahary Zachodniej, gdzie istniała obawa, że masy młodych, sfrustrowanych ludzi przejdą na stronę ugrupowań radykalnych⁶⁵) i stąd też atakowani byli członkowie misji. Rada więc, jak wobec UNDOF, wymagała częstszych raportów.

Mimo że działalność danej misji często prowadzi nie do rozwiązania, lecz zamrożenia konfliktu, jak to można obserwować obecnie w Abyei, zainteresowanie utworzeniem misji ONZ nie słabnie, o czym świadczą prośby czy to Somalii, czy Ukrainy o ich powołanie. W przypadku Somalii utworzenie misji nie jest możliwe ze względu na toczący się konflikt zbrojny⁶⁶, jednak ONZ przynajmniej udało się ustalić zasady wsparcia dla AMISOM, choć nie zdecydowano się na zwiększenie liczebności misji mimo oczywistej potrzeby⁶⁷. W odniesieniu do Ukrainy główną przeszkodą jest sprzeciw Rosji⁶⁸.

⁵⁴ S/RES/2243 z 14.10.2015 r.

⁵⁵ S/RES/2252 z 15.12.2015 r.; S/RES/2241 z 9.10.2015 r., S/RES/2223 z 28.05.2015 r.

⁵⁶ S/RES/2217 z 28.04.2015 r.; S/RES/2212 z 26.03.2015 r., S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

⁵⁷ S/RES/2227 z 29.06.2015 r.

⁵⁸ S/RES/2251 z 15.12.2015 r.; S/RES/2230 z 14.07.2015 r.; S/RES/2205 z 26.02.2015 r.

⁵⁹ Przykładowo 29 maja 2015 r. władze Sudanu Południowego wydalili Toby'ego Lanzera, zastępcę specjalnego przedstawiciela SG, koordynatora humanitarnego UNMISS.

⁶⁰ W sumie w 2015 r. zmarło 121 członków misji pokojowych, czyli mniej niż rok wcześniej. Wątpliwości jednak budzą dane statystyczne dotyczące ofiar celowych ataków, gdyż niektóre tego typu sytuacje mogą kryć się pod kategorią wypadków czy tzw. innych (zob. UN, *Fatalities by year, mission and incident type*).

⁶¹ S/RES/2218 z 28.04.2015 r.

⁶² S/RES/2236 z 21.08.2015 r.

⁶³ S/RES/2234 z 29.07.2015 r.

⁶⁴ S/RES/2257 z 22.12.2015 r.

⁶⁵ *Security Council Report, Monthly Forecast April 2015*, s. 6.

⁶⁶ S/RES/2232 z 28.07.2015 r.

⁶⁷ S/RES/2221 z 26.05.2015 r.; S/RES/2245 z 9.11.2015 r.

⁶⁸ Zob. np. D. Sharkov, „Ukraine call on U.N. to send peacekeepers to war-torn East”, *Newsweek* z 5 stycznia 2016 r., <http://europe.newsweek.com/ukraine-un-peacekeepers-411689?rm=eu> (dostęp 20.02.2016); „Ukraine calls for U.N. peacekeepers to observe ceasefire”, Reuters, 19 lutego 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-peacekeepers-idUSKBN0LN0BB20150219> (dostęp 20.02.2016).

Rada Bezpieczeństwa ONZ z dużą ostrożnością podchodzi do tworzenia nowych misji, gdyż od lat zmagają się z chronicznym problemem braku wystarczającej liczby personelu oraz zastrzeżeń państw co do możliwości rozmieszczenia ich personelu na danym terenie. Wielokrotnie mogła się przekonać, że zwiększenie planowanego pułapu personelu danej misji nie przynosi spodziewanego efektu, jeśli nie ma ludzi, których na misję można by wysłać⁶⁹. Coraz bardziej widoczna jest różnica między podejściem państw zachodnich, których siły dysponują bardzo dobrym sprzętem, lecz są niechętne do działalności w miejscach objętych szczególnym ryzykiem, a personelem pozostałych państw, często nieprotestujących przeciwko geografii rozmieszczenia, lecz dysponujących stosunkowo słabszym sprzętem (dotyczy to np. misji UNDOF: po stronie syryjskiej stacjonuje wyłącznie mały oddział Nepalczyków, gdy natomiast pozostałe oddziały przeniosły się do części izraelskiej)⁷⁰. Warto jednak odnotować, że na liście głównych dostarczycieli sił mundurowych (zob. tabela 1) mocno awansowały Chiny (ponad 800 osób więcej w porównaniu z poprzednim rokiem), co wiąże się też ze zwiększonym zaangażowaniem np. w negocjacje w Sudanie Południowym.

Wobec zbyt małej liczebności niektórych misji w sytuacji grożącej wybuchem czy zaognieniem już istniejącego konfliktu RB musiała podkreślać rolę współpracy pomiędzy misjami w danym regionie, w szczególności w razie konieczności zwalczania grup działających na terytorium kilku państw, takich jak Armia Bożego Oporu czy Asz-Szabab⁷¹. W przypadku Armii Bożego Oporu (LRA) niezbędna była koordynacja aż czterech misji (UNAMID, UNMISS, MONUSCO, MINUSCA). W sytuacji, w której nie można było dokonać szybkiego zwiększenia liczebności misji, jak w przypadku MINUSCA, Rada wydawała dla danego państwa (tu Francji) upoważnienie do użycia siły dla wsparcia działań⁷² lub też czasowo pozwalała na przegrupowanie części sił UNOCI do Republiki Środkowoafrykańskiej. Była też niechętna publicznemu ujawnianiu skandalu dotyczącego wykorzystywania seksualnego dzieci przez francuskich żołnierzy w tym państwie, a jak się później okazało, również przez członków misji ONZ⁷³. Takie informacje nie sprzyjają bowiem zachęcaniu

⁶⁹ Zob. *Security Council Report, Monthly Forecast, February 2015*, s. 10.

⁷⁰ *Security Council Report, Monthly Forecast, April 2015*, s. 10.

⁷¹ Przykładowo grupa Asz-Szabab 2 kwietnia 2015 r. dokonała ataku na uniwersytecie w Garissa w Kenii. W jego wyniku zginęło 142 studentów, sześciu członków sił bezpieczeństwa oraz czterech napastników. Był to najkrwawszy zamach od 1998 r. Inną grupą zbrojną działającą na terytorium kilku państw i wymagającą z tego powodu szerszej strategii jest Boko Haram. Zob. S/PRST/2015/4 z 19.01.2015 r.; S/PRST/2015/14 z 28.07.2015 r. Zob. również oświadczenie dotyczące strategii w sprawie Sahelu, S/PRST/2015/24 z 8.12.2015 r.

⁷² S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

⁷³ Zob. *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*, 17 grudnia 2015 r., <http://www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf> (dostęp 20.02.2016). Zob. również Human Rights Watch, *Central African Republic: Rape by Peacekeepers UN, Troop-Contributing Countries Should Hold Abusers Accountable*, 4 lutego 2016 r., <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers> (dostęp 20.02.2016); M.J. Menkes, „Blamaż ONZ w Republice Środkowej Afryki”, blog: Przegląd Prawa Międzynarodowego, 16 sierpnia 2015 r., <http://przegladpm.blogspot.com/2015/08/blamaz-onz-w-republice-srodkowej-afryki.html> (dostęp 20.02.2016).

Tabela 1
Ranking 10 największych dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ (stan na 31 grudnia 2015 r.; zaznaczono spadek lub awans w rankingu, a w nawiasie miejsce w rankingu z grudnia 2014 r.)

	Państwo	Sily zbrojne	Eksperci wojskowi	Policja	Ogółem
1.	Bangladesz	7255	69	1172	8496
2. ↑ (4)	Etiopia	8170	94	32	8296
3. ↓ (2)	Indie	6718	69	1011	7798
4. ↓ (3)	Pakistan	7082	92	469	7643
5.	Rwanda	5113	28	936	6077
6.	Nepal	4319	52	973	5344
7. ↑ (9)	Senegal	2083	12	1380	3475
8. ↓ (7)	Ghana	2814	71	313	3198
9. ↑ (15)	Chiny	2839	37	169	3045
10. ↓ (8)	Nigeria	2520	38	396	2954
32.	Francja	894	7	33	934
52. ↓ (51)	Zjednoczone Królestwo	285	–	5	290
73. ↓ (66)	Stany Zjednoczone	39	6	35	80
74. ↑ (76)	Rosja	4	63	13	80
97. ↓ (89)	<i>Polska</i>	3	9		12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ONZ, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations* oraz *Contributions by Country*, www.un.org.

państw do wysyłania personelu w ramach skompromitowanej misji. Równocześnie trudno jednak zarzucić RB, że nie zwraca uwagi na problem przemocy seksualnej⁷⁴ czy kwestię wyjaśnienia okoliczności tego typu zdarzeń i pociągnięcia winnych do odpowiedzialności⁷⁵, choć główne środki w celu zwalczania i zapobieżenia przemocy seksualnej podejmuje Sekretariat⁷⁶. W ostatnim czasie sekretarz generalny ONZ (SG) Ban Ki-Moon zapowiedział wprowadzenie dodatkowych instrumentów w walce z nadużyciami seksualnymi, takich jak skierowanie na bezpłatny urlop do czasu wyjaśnienia zarzutów, repatriacja danych kontyngentów, wstrzymanie wypłat, wprowadzenie obowiązkowych kursów e-learningowych nt. wykorzystywania sek-

⁷⁴ S/RES/2242 z 13.10.2015 r., a także *Report of the Secretary-General, The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 26.

⁷⁵ S/RES/2232 z 28.07.2015 r.

⁷⁶ M. Ndulo, „The United Nations responses to the sexual abuse and exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping missions”, *Berkeley Journal of International Law* 2009, t. 27, nr 1, s. 146 i n.

sualnego oraz weryfikacja, czy wysyłany personel nie był w przeszłości oskarżany o nadużycia seksualne⁷⁷. Jeśli chodzi o rolę dziennikarzy, to Rada niejednokrotnie podkreślała, jak ważną rolę odgrywają oni w informowaniu społeczeństwa⁷⁸. Warto też zaznaczyć, że gdy w styczniu 2015 r. żołnierze MINUSMA zabili trzy osoby demonstrujące w Gao przeciwko działalności misji, sekretarz generalny natychmiast utworzył komisję ds. ustalenia faktów⁷⁹.

W celu zwiększenia efektywności operacji pokojowych Ban Ki-Moon zapowiedział, że konieczne jest skupienie się na prewencji i mediacji, promowaniu regionalnych i globalnych partnerstw (np. z UA, UE, LPA) oraz przyjęcie nowych sposobów planowania i prowadzenia misji⁸⁰. Ma to m.in. oznaczać zmiany w Sekretariacie (utworzenie Strategic Force Generation and Capability Planning Cell) i sekwencyjne podejście do mandatu danych misji, aby nie przytłaczać ich kilkunastoma czy kilkudziesięcioma zadaniami w momencie ustanowienia. SG pragnie skrócić czas, jaki obecnie zajmuje wysłanie pracownika cywilnego na daną misję (180 dni), do maksymalnie 8–12 tygodni. W tym celu konieczne jest ograniczenie biurokracji oraz wprowadzenie certyfikatów dla wykwalifikowanych pracowników. SG zamierza również zawierać bilateralne i regionalne porozumienia o szkoleniach oraz otworzyć nowy ośrodek szkoleniowy. Zwrócił też uwagę, że dla stabilizacji sytuacji w danym państwie niezbędna jest współpraca między podmiotami zajmującymi się bezpieczeństwem oraz rozwojem (stąd konieczność zaangażowania w operacje Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego). W każdym przypadku, jego zdaniem, analiza konfliktu musi obejmować nie tylko prawa człowieka i zagrożenia cywilów, ale także kwestie polityczne, społeczne, bezpieczeństwa, ekonomiczne, płci i regionalne (czytelne było odwołanie do przyjętych na szczycie w 2015 r. siedemnastu celów rozwojowych)⁸¹. Dyskusja nad usprawnieniem operacji pokojowych z pewnością będzie kontynuowana, zwłaszcza że wśród nowych członków RB wybranych na kadencję 2016–2017 znalazły się Senegal, Egipt i Urugwaj⁸², które należą do czołówki państw zapewniających członków misji pokojowych.

SELEKTYWNOŚĆ WYMUSZONA GROŹBĄ LUB UŻYCIEM WETA

Główną bolączką RB jest jej selektywność⁸³ i oficjalne ignorowanie pewnych kryzysów czy też konfliktów ze względu na sprzeciw któregoś ze stałych członków. Taki

⁷⁷ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 119–125.

⁷⁸ S/RES/2222 z 27.05.2015 r.

⁷⁹ S/PRST/2015/5 z 6.02.2015 r. Zob. również *Security Council Report, Monthly Forecast, April 2015*, s. 9.

⁸⁰ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015.

⁸¹ Zob. A/69/L.85, 12.08.2015, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (dostęp 20.02.2016); również S/PRST/2015/3 z 19.01.2015 r.

⁸² W odniesieniu do Urugwaju warto zaznaczyć, że podejmuje on ogromny wysiłek, aby uczestniczyć w operacjach pokojowych (20% jego sił zbrojnych jest zaangażowanych w tego typu działalność).

⁸³ Przykładem selektywności RB jest jej podejście do naruszeń prawa międzynarodowego przez Izrael. Udokumentowano bowiem liczne ataki izraelskie na szkoły i szpitale w Gazie, co oznaczałoby, iż państwo to

los spotkał Ukrainę, w sprawie której dopiero po roku – 17 lutego 2015 r.⁸⁴, z inicjatywy Rosji (!), Rada przyjęła rezolucję, wyrażając poparcie dla środków uzgodnionych w ramach porozumienia mińskiego z 12 lutego 2015 r. (aneks)⁸⁵. Rezolucja była tryumfem dyplomacji rosyjskiej, gdyż nie padają tam słowa dotyczące niewypełnienia porozumień mińskich z września 2014 r. (przedstawiciele OBWE nie zostali dopuszczeni do monitorowania granicy, nie podkreślono jedności państwa ukraińskiego). Usankcjonowano za to decentralizację Ukrainy i przyznanie specjalnego statusu określonym terenom regionu donieckiego i ługańskiego (a więc *de facto* Rosja używała gwarancję kontroli części terytorium Ukrainy) przy podkreśleniu konieczności wywiązywania się Ukrainy w stosunku do tejże ludności z obowiązków o charakterze socjalnym (Rosja zatem nie ponosi ciężarów związanych z przejęciem faktycznej kontroli nad tym terytorium)⁸⁶. Wątek ukraiński pojawił się również przy okazji zablokowania projektu rezolucji, której celem było utworzenie specjalnego trybunału mającego osądzić winnych strącenia samolotu MH17 na terytorium Ukrainy⁸⁷. Minister spraw zagranicznych Ukrainy Pawło Klimkin próbował politycznie wykorzystać weto Rosji i argumentował, że tym samym Rosja przyznaje się do winy. Jednak argumentacja Rosji była logiczna i konsekwentna. Po pierwsze, nie chciała ona uznania zestrzelenia MH17 za zagrożenie dla pokoju. Przyznać trzeba, że uznanie zestrzelenia jednego samolotu za zagrożenie dla pokoju wobec ignorowania konfliktu samo w sobie byłoby kuriozalne. Po drugie, Rosja obawiała się kosztów kolejnego międzynarodowego sądu karnego, a troskę o finanse okazywała przy okazji każdej rezolucji odnoszącej się do przedłużenia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii⁸⁸. Faktem jest, że jeśli nie ma woli współpracy ze strony państw i innych niepaństwowych stron konfliktu na Ukrainie, to trudno byłoby się spodziewać po nowym trybunale większej skuteczności niż po sądach krajowych. Ponadto, jak podkreślała Rosja, wykluczenie jednego mechani-

powinno znaleźć się na liście państw i podmiotów niepaństwowych odpowiedzialnych za zbrodnie przeciwko dzieciom dołączanej do raportu SG nt. poważnych naruszeń praw dzieci. Zob. *Security Council Report, Monthly Forecast, July 2015*, s. 18.

⁸⁴ Konfliktu tego nie dostrzeżono w rezolucji S/RES/2166 z 21.07.2014 r. dotyczącej strącenia MH17, zob. szerzej P. Grzebyk, „Testowanie Rady Bezpieczeństwa w czasach niepokoju”, *Rocznik Strategiczny 2014/15*, s. 77.

⁸⁵ S/RES/2202 z 17.02.2015 r.

⁸⁶ Poparcie Rady dla ustaleń mińskich oznaczało również wezwanie do natychmiastowego i całościowego zawieszenia broni na niektórych terenach regionu donieckiego i ługańskiego oraz wycofanie ciężkiej broni w celu stworzenia strefy bezpieczeństwa. W porozumieniu podkreślono konieczność wycofania wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego, najemników z terytorium Ukrainy i obowiązek rozbrojenia nielegalnych grup, nad czym ma czuwać OBWE. Aneks wymienia też obowiązek wymiany zakładników i bezprawnie przetrzymywanych osób (nie używa jednak sformułowania jeniec wojenny, tym samym nie przesądza kwalifikacji konfliktu jako międzynarodowego), amnestię i ulaskawienie dla osób biorących udział w wydarzeniach w niektórych częściach regionu Doniecka i Ługańska (co budzi wątpliwości ze względu na doniesienia dotyczące zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości), a także zapewnienie bezpiecznych dostaw pomocy humanitarnej. Zob. również P. Grzebyk, „Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 2202 w sprawie Ukrainy – ocena porozumienia mińskiego”, blog Przegląd Prawa Międzynarodowego, 18 lutego 2015 r.

⁸⁷ S/2015/562 z 29.07.2015 r. Od głosu wstrzymały się Chiny, Angola i Wenezuela.

⁸⁸ S/RES/2256 z 22.12.2015 r.; S/PRST/2015/21 z 16.11.2015 r.

zmu sprawiedliwości nie oznacza jeszcze bezkarności. Projekt rezolucji poddano jednak pod głosowanie, aby zwrócić uwagę na podejmowane przez szereg państw, w tym Ukrainę, wysiłki mające na celu wyjaśnienie przyczyn katastrofy oraz przypisanie odpowiedzialności konkretnym osobom, a także by wyrzucić presję zarówno na Rosję, jak i na separatystów i zmusić ich do współpracy z odpowiednimi organami (zarówno międzynarodowymi, jak i krajowymi – ukraińskimi).

Niemniej jednak weto oraz jego groźby (wiele projektów nie jest poddawanych pod głosowanie ze względu na pewny sprzeciw któregoś z państw P-5, jest to tzw. weto kieszonkowe lub ukryte) w sprawach Ukrainy czy Syrii⁸⁹ wzmogły prace nad ograniczeniem tej prerogatywy⁹⁰. Trzeba też podkreślić, że stali członkowie (P-5) mimo brzmienia Karty Narodów Zjednoczonych⁹¹ nie wstrzymują się od głosu, gdy decyzja jest podejmowana na podstawie rozdziału VI (Pokojowe rozstrzygnięcie sporów), a oni są stroną sporu⁹². Tym samym państwa P-5 nie tylko nie ograniczyły prawa weta, lecz jeszcze rozszerzyły możliwość jego użycia.

Siedemdziesiąta rocznica powstania ONZ była dobrą okazją do promocji trzech inicjatyw mających na celu ograniczenie prawa weta. Pierwsza z nich to koncepcja francuska z 2013 r., zgodnie z którą w przypadku ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych popełnianych na dużą skalę stali członkowie mają powstrzymać się od weta, o ile nie są zagrożone ich żywotne interesy (*vital interests*). Według tej inicjatywy procedura miałaby być wdrożona przez SG na wniosek 50 państw. Druga to propozycja grupy ACT (Accountability, Coherence and Transparency Group) z lipca 2015 r., zgodnie z którą w przypadku wiarygodnych działań mających na celu zapobieżenie lub zakończenie ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych żaden z członków RB nie może się sprzeciwić przyjęciu odpowiedniej rezolucji. Trzecia to propozycja Mędrców (The Elders), którzy postulowali, aby w razie groźby ludobójstwa lub innych masowych zbrodni nie uciekać się do weta, którego w tego typu sytuacji nie mogą usprawiedliwiać żadne względy narodowe. Takie bowiem działanie stanowiłoby nadużycie przywileju. Jak można więc łatwo zauważyć, wszystkie powyższe inicjatywy nawiązują do konkluzji raportu *Odpowiedzialność za ochronę* Komisji ds. Interwencji i Suwerenności⁹³ czy raportu Wysokiego Panelu ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany⁹⁴. Reakcja na powyższe inicjatywy była zróżnicowana wśród stałych członków RB. Zjednoczone Królestwo i Francja zapowiedziały, że nie użyją weta w opisanych wyżej sytuacjach. Rosja jest stanowczo przeciwko jakimkolwiek próbom ograniczenia jej prerogatyw w RB, z kolei Chiny i Stany Zjednoczone, choć oficjalnie nie odrzu-

⁸⁹ Zob. S/2011/612 z 4.10.2011 r., S/2012/77 z 4.02.2012 r., S/2012/538 z 19.07.2012 r., S/2014/348 z 22.05.2014 r.

⁹⁰ Zob. *Security Council Report, Special Research Report, The Veto*, 19 października 2015 r.

⁹¹ Zob. art. 27 ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, DzU 1947, Nr 23, poz. 90 ze zm.

⁹² Zob. S/2014/189 z 15.03.2014 r. Projekt dotyczył ważności referendum na Krymie.

⁹³ International Commission on Intervention and State Security, *Report of the International Commission on Intervention and State Security, Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, grudzień 2001, par. 6.19–6.21, raport dostępny na stronie <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications/core-rtop-documents> (dostęp 20.02.2016).

⁹⁴ Zob. A/59/565, par. 244 i n.

cają propozycji ograniczenia prawa weta, to wyrażają w stosunku do nich pewną rezerwę.

Rada jednak ma ograniczone możliwości efektywnego działania nie tylko w sytuacji weta ze strony któregoś z członków, lecz także gdy trzeba podjąć działania wobec państwa dysponującego bronią masowego rażenia, jak w stosunku do Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej⁹⁵. Sprawa Korei Północnej pokazała również, że wśród członków RB nie ma jedności co do tego, czy naruszenia praw człowieka stanowią zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa⁹⁶. Problemem jest zbyt późne wykrywanie kryzysów, zwłaszcza gdy państwa sprzeciwiają się zwracaniu w Radzie uwagi na ich wewnętrzne problemy⁹⁷. Kontrproduktywne są też działania RB na rzecz ograniczenia dostępności lekkiej broni (*small arms*), która jest jedną z przyczyn przedłużających się konfliktów⁹⁸, gdy wielkie mocarstwa jednocześnie zalewają dane terytorium bronią własnej produkcji. Można też narzekać na współpracę, albo nawet jej brak, między RB a Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK). Rada przekazała sytuację w Libii czy Darfurze do MTK, lecz później nie odpowiadała na apele prokuratora MTK Fatou Bensoudy, aby realnie wesprzeć Biuro Prokuratora w staraniach o doprowadzenie prezydenta Sudanu Omara al-Baszira przed sąd przez choćby przypomnienie państwom stronom statutu o obowiązku wydania ściganej przez MTK osoby⁹⁹. Rada też nie jest skłonna do stosowania sankcji wobec łamiących reżimy sankcyjne¹⁰⁰, tym samym efektywność i tego instrumentu w rękach RB jest ograniczona.

PRZED WYBOREM NOWEGO SEKRETARZA GENERALNEGO ONZ

Impuls do zmian w funkcjonowaniu RB NZ może dać nowy sekretarz generalny (kadencja Ban Ki-Moona kończy się z końcem grudnia 2016 r.). Trzeba jednak podkreślić, że mimo wieloletnich starań niektórych państw i organizacji procedura wyboru sekretarza generalnego nadal nie jest transparentna, a decydujące znaczenie mają tzw. *straw ballots* wśród (przede wszystkim stałych) członków RB, w których członkowie zachęcają, zniechęcają lub wyrażają brak opinii co do danego kandydata. Nie udało się do tej pory wypracować porozumienia co do ograniczenia długości sprawowania urzędu przez SG¹⁰¹. Zgromadzenie Ogólne zaznaczyło, że przy wyborze nowego SG należy kierować się kwestiami rotacji geograficznej oraz równości

⁹⁵ Zob. S/RES/2224 z 9.06.2015 r.; S/RES/2207 z 4.03.2015 r.

⁹⁶ W głosowaniu proceduralnym, czy kwestie humanitarne należy omawiać na forum RB, Chiny oraz Angola, Rosja, Wenezuela głosowały przeciwko, a Czad i Nigeria wstrzymały się od głosu.

⁹⁷ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 34.

⁹⁸ S/RES/2220 z 22.05.2015 r.

⁹⁹ Zob. *Twenty-second Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to the UNSC 1593 (2005)*, 15 grudnia 2005 r.

¹⁰⁰ Zob. np. S/RES/2200 z 12.02.2015 r.; S/RES/2219 z 28.04.2015 r.; S/RES/2244 z 23.10.2015 r.; S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

¹⁰¹ Rez. ZO nr 11 (I) z 24.01.1946 r. stwierdza, że SG będzie wybierany na pięć lat, ale okres ten może być zmodyfikowany.

plci¹⁰². Wszystko więc wskazuje, że największe szanse na objęcie tego stanowiska ma kobieta z Europy Wschodniej, regionu, z którego do tej pory nie wywodził się żaden SG. Poza argumentem, że jeszcze nigdy kobieta nie stała na czele ONZ, trzeba nadmienić, że to właśnie RB niejednokrotnie podkreślała konieczność włączania kobiet w różnego rodzaju działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz doceniała ich rolę w zapobieganiu konfliktom¹⁰³. Nic więc dziwnego, że w wyścigu o najważniejsze stanowisko w ONZ wymienia się Bułgarki Irinę Bokową (obecnie szefowa UNESCO) oraz Kristalinę Georgiewę (była wiceprzewodnicząca IBRD, członkini KE), a także oficjalnie już zgłoszoną chorwacką kandydatkę Vesnę Pusić (była minister spraw zagranicznych Chorwacji). Padają też nazwiska Dalii Grybauskaitė (prezydent Litwy), a spoza regionu Europy Wschodniej Christiny Figueres (sekretarz konwencji klimatycznej), Rebeki Grynspan (była wiceprezydent Kostaryki), Alicii Bárceny Ibarry z Meksyku (sekretarz Komisji Ekonomicznej Ameryki Łacińskiej i Karaibów), Michelle Bachelet (prezydent Chile), Dilmy Rousseff (prezydent Brazylii), Aminy Mohammed z Nigerii (doradca SG ONZ), Mari Ángeli Holguín (minister spraw zagranicznych Kolumbii), Helen Clark (była premier Nowej Zelandii, pierwsza kobieta stojąca na czele UNDP) czy Angeli Merkel (kanclerz Niemiec).

KONKLUZJE – CZY POLSKA MA SZANSE NA CZŁONKOSTWO W RB?

RB ma szansę być efektywna, gdy jej działania będą sprzęgnięte z wysiłkiem poszczególnych państw i organizacji regionalnych. Wieloletnia operacja pokojowa czy autoryzacja użycia siły nie wpłynie na poprawę sytuacji, jeśli lokalni aktorzy nie są skłonni do negocjacji. Rada często i słusznie podkreśla, że siła zbrojna nigdy nie prowadzi do trwałego rozwiązania. Działalność RB może się przyczynić do zamrożenia konfliktu, ale nie do jego rozwiązania. Nie dziwi więc, że coraz częściej Rada przyjmuje taktykę *wait and see*. Liczba konfliktów rośnie z roku na rok, a zagrożenia terroryzmem wymagają przyjmowania strategii dla całego regionu i współpracy wielu podmiotów. Tym samym architektura budowy pokoju komplikuje się, gdy ewidentnie potrzeba upraszczania procedur administracyjnych, by szybciej i sprawniej reagować na kryzysy.

Na niestałych członków RB na kadencję 2016–2017 wybrano Senegal, Japonię, Egipt, Urugwaj oraz Ukrainę, które w 2016 r. razem z Angolą, Malezją, Nową Zelandią, Hiszpanią i Boliwią oraz stałymi członkami RB wybiorą nowego sekretarza generalnego. Fakt, że wśród nowych członków RB znalazła się Ukraina, oznacza, iż po pierwsze Rosja będzie mocno cenzurowana przez władze ukraińskie, a problem zajęcia Krymu i ewentualnych sankcji wobec Rosji będzie podnoszony, choć zapewne nie w rezolucjach, gdyż te przyblokuje Rosja, lecz na spotkaniach Rady. Po drugie, Ukraina zapowiedziała wsparcie działań na rzecz ograniczenia prawa weta stałych członków. Wejście Senegalu, który przewodniczy ECOWAS i ma ambicje odgrywać poważną rolę w zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa w Afryce,

¹⁰² A/RES/51/241 z 22.08.1997 r.

¹⁰³ Zob. np. S/RES/2242 z 13.10.2015 r.

może wpłynąć na wypracowanie większego zaufania do działań Unii Afrykańskiej i innych organizacji regionalnych w Afryce. Warto podkreślić, że senegalski minister sprawiedliwości przewodniczył Zgromadzeniu Państw Stron Międzynarodowego Trybunału Karnego, co może wpłynąć na polepszenie relacji między RB, Unią Afrykańską (UA) i Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Egipt z kolei ma ambicje podkreślić swoje możliwości wpłynięcia na stabilizację stosunków na Bliskim Wschodzie, gdy natomiast Urugwaj zapowiada szczególne zainteresowanie zapewnieniem większej transparentności prac Rady oraz tematycznymi rezolucjami RB, a także promowaniem praw człowieka. Japonia będzie miała szansę mobilizować RB do ostrzejszego kursu wobec KRLD.

Wobec zapowiadanych od 2009 r. starań Polski o uzyskanie członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa na kadencję 2018–2019 trzeba podkreślić przede wszystkim korzyści płynące z obecności w Radzie, do których niewątpliwie należy dostęp do informacji, możliwość podnoszenia tematów ważnych dla naszego regionu (jak to robiła np. Litwa w trakcie konfliktu na Ukrainie), promocja własnych interesów (przyciągnięcie inwestycji, funduszy pomocowych itp.). Warto jednak zaznaczyć, że codzienny wpływ każdego z niestałych członków RB na wypracowywane decyzje RB jest minimalny¹⁰⁴. Polska promuje się hasłami solidarności, odpowiedzialności i zaangażowania, a naszymi priorytetami w razie objęcia stanowiska niestałego członka RB są promocja dobrego rządzenia i udziału kobiet w życiu publicznym, wzmacnianie działań prewencyjnych oraz reforma Rady Bezpieczeństwa¹⁰⁵. W ostatnim czasie kandydaci z naszego regionu nie mieli rywala (Litwa i Ukraina), jednak w związku z wyborami na kadencję 2018–2019 swoją kandydaturę, i to kilka lat wcześniej niż Polska, ogłosiła Bułgaria. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski rozważał podział kadencji między Polskę a Bułgarię (a więc każde z tych państw zasiadałoby tylko przez rok w RB ONZ)¹⁰⁶, co zdarzało się już w przeszłości¹⁰⁷. Takie rozwiązanie jednak w zasadzie podważa sens wysiłku wypromowania Polski na członka RB (Polska przykładowo zapowiedziała zwiększenie personelu misji pokojowych). Rok w Radzie to za krótki czas, aby wypracować porozumienie wokół jakiegokolwiek inicjatywy Polski. Jeśli jednak Bułgarka stanie na czele RB, to być może szanse Polski na niestałe członkostwo w RB wzrosną.

¹⁰⁴ B.E. Nowak, „Wybory i kampania na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 4, s. 145 i n.

¹⁰⁵ M. Wąsiński, „Kampania Polski na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ”, *Biuletyn PISM* nr 10 (1360), 4 lutego 2016 r.

¹⁰⁶ Zob. I. Popiuk-Rysińska, *70 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych. Silna ONZ. Lepszy świat. Materiały z konferencji organizowanej przez MSZ i UW*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2015, s. 41.

¹⁰⁷ Polska była pięciokrotnie członkiem Rady Bezpieczeństwa (1946–1947, 1960 – kadencja dzielona z Turcją, 1970–1971, 1982–1983, 1996–1997).

Tabela 2

Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2015 r. (w nawiasach zaznaczono zmiany w stosunku do 31 grudnia 2014 r.)

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Ogólna liczba personelu mundurowego	Siły zbrojne	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	384 (+8)	150 (-5)	0 (b.z.)	150 (-5)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	116 (+4)	44 (+1)	0 (b.z.)	44 (+1)
UNFICYP	Cypr	1964	1064 (-8)	913 (-11)	859 (+1)	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	933 (-157)	793 (-137)	793 (-137)	0 (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	11 342 (+219)	10 494 (+256)	10 494 (+256)	0 (b.z.)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	479 (-10)	228 (+3)	26 (b.z.)	200 (+6)
UNMIK	Kosowo	1999	366 (b.z.)	16 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (b.z.)
UNMIL	Liberia	2003	6062 (-1223)	4719 (-1119)	3306 (-1002)	95 (-18)
UNOCI	Wybrzeże Kości Słoniowej	2004	7719 (-1102)	6618 (-1015)	4989 (-1097)	188 (+8)
MINUSTAH	Haiti	2004	6204 (-2651)	4852 (-2361)	2352 (-2605)	0 (b.z.)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	21 277 (+1217)	17 707 (+1838)	14 403 (+1789)	182 (-38)
MONUSCO	DRK	2010	22 604 (-2568)	18 727 (-2309)	17 048 (-2415)	479 (-11)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4736 (+456)	4506 (+440)	4380 (+434)	105 (+8)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	15 464 (+1414)	13 035 (+1602)	11 707 (+1456)	185 (+21)
MINUSMA	Mali	2013	13 055 (+2460)	11 667 (+2173)	10 563 (+2102)	42 (+42)
MINUSCA	Republika Środkowoafrykańska	2014	13 292 (+4309)	12 361 (+3676)	10 220 (+2751)	158 (+67)
W sumie			125 097 (+23 68)	106 830 (+3032)	91 140 (+1533)	1836 (+81)

Źródło: na podstawie danych NZ, *Peacekeeping Factsheet*, 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r., <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (dostęp 30.01.2016).

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.)	234 (+13)	88 (+2)	146 (+11)	0 (b.z.)	50 (b.z.)	74 291 900 (b.z.) (2014–2015)
0 (b.z.)	72 (+3)	25 (+3)	47 (b.z.)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	19 647 100 (b.z.) (2014–2015)
54 (-12)	151 (+3)	33 (-4)	118 (+7)	0 (b.z.)	183 (+1)	52 538 500 (-6 534 300)
0 (b.z.)	140 (-20)	50 (-3)	90 (-17)	0 (b.z.)	46 (b.z.)	51 706 200 (-12 404 700)
0 (b.z.)	848 (-37)	257 (-25)	591 (-12)	0 (b.z.)	308 (+1)	506 346 400 (-3 208 000)
2 (-3)	241 (-11)	84 (-4)	157 (-7)	10 (-2)	15 (b.z.)	53 190 000 (-2 800 080)
8 (b.z.)	328 (+4)	109 (-4)	219 (+8)	22 (-4)	55 (b.z.)	40 031 000 (-2 940 600)
1318 (-99)	1159 (-94)	358 (-39)	801 (-55)	184 (-10)	193 (+4)	344 712 200 (-82 607 600)
1441 (+74)	961 (-74)	301 (-36)	660 (-38)	140 (-13)	137 (+17)	402 794 300 (-90 776 000)
2500 (+244)	1245 (-268)	304 (-40)	941 (-228)	107 (-22)	184 (+8)	380 355 700 (-119 724 800)
3122 (+87)	3412 (-484)	811 (-194)	2601 (-290)	158 (-137)	228 (+16)	1 102 164 700 (+462 510 500)
1200 (+117)	3470 (-201)	816 (-104)	2654 (-97)	407 (-58)	98 (+13)	1 332 178 600 (-66 296 700)
21 (-2)	202 (+10)	130 (+10)	72 (b.z.)	28 (+6)	20 (+3)	268 256 700 (-50 668 500)
1143 (+125)	2002 (-204)	787 (-47)	1215 (-157)	427 (+16)	42 (+10)	1 085 769 200 (+504 938 800)
1062 (+29)	1246 (+264)	585 (+72)	661 (+192)	142 (+23)	73 (+29)	923 305 800 (+92 604 100)
1983 (+858)	760 (+480)	518 (+344)	242 (+136)	171 (+153)	18 (+16)	814 066 800 (+560 642 400)
13 854 (+1418)	16 471 (-616)	5256 (-69)	11 215 (-547)	1796 (-48)	1661 (+118)	Ok. 8,27 mld (+1,21)

A FEW COSMETIC CHANGES AND A SCANDAL:
THE ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN 2015

The aim of the article is to discuss the work of the United Nations Security Council (SC) in 2015. The analysis is mainly based on SC's documents and reports by organizations monitoring the SC's activity (e.g. Security Council Report). The first part concerns the actions against the "Islamic State", and it indicates different measures undertaken by the Security Council in order to combat terrorist groups. The second part is devoted to problems related with supporting the rule of law in states emerging from crises or armed conflicts. The third part describes the main changes in the practice of peacekeeping operations. In the fourth part, the author discusses the reform of the SC (mainly the right to veto) and the election of a new Secretary General of the United Nations.

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa ONZ, sekretarz generalny ONZ, operacje pokojowe, prawo weta, Państwo Islamskie