

## ONZ W POLIBIJSKIM IMPASIE

Działalność Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, głównego organu, który odpowiada za pokój i bezpieczeństwo, należy oceniać nie tylko przez pryzmat rezolucji czy oświadczeń, które wydała, lecz także w świetle projektów decyzji, których ostatecznie nie przyjęła. Te drugie świadczą bowiem dobitnie, gdzie przebiega granica kompromisu pomiędzy stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa. Trzeba mieć też w pamięci, że nad wieloma zagadnieniami w RB toczą się debaty, choć nie powstaje produkt w postaci wiążącej decyzji. Działania RB mogą jednak mobilizować inne organy NZ do reakcji o charakterze politycznym (często nieformalnym), aczkolwiek skutecznych i w pełni wystarczających. Trudno jest więc sprawiedliwie ocenić, czy RB wywiązuje się z obowiązku dbania o pokój i bezpieczeństwo światowe, zwłaszcza że nadal nie jest w pełni spełniony postulat otwartości i przejrzystości jej funkcjonowania<sup>1</sup>.

Rok 2011 i początek 2012 upłynął Radzie przede wszystkim pod znakiem zmierzania się z sytuacją w państwach ogarniętych „arabską wiosną” oraz tradycyjnie niestabilnych regionach Afryki. Kontynuowano też prace tematyczne, choćby nad problemem ochrony (cywilów, kobiet, dzieci) czy odpowiedniego „kalibrowania” operacji pokojowych. Rada przyjęła w 2011 r. w sumie 66 rezolucji i 22 oświadczenia prezydyjne. Liczba rezolucji wzrosła w stosunku do 2010 r. o niemal 12%, jednak liczba oświadczeń prezydyjnych spadła o prawie 27%, co oznacza, że był to drugi „najgorszy” wynik od 1992 r., jeśli chodzi o liczbę przyjętych przez RB decyzji<sup>2</sup>. Dwie rezolucje (w sprawie osiedli izraelskich oraz Syrii) zostały zawetowane w 2011 r. (w 2010 r. ani razu nie odwołano się do weta, a w 2009 r. tylko raz), a początek 2012 r. przyniósł kolejne weto w sprawie Syrii<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> W grudniu 1994 r. rozpoczęto dyskusję nt. metod pracy RB NZ, kolejne debaty przypadały na rok 2008 i 2010. Ostatnią zorganizowano 30 listopada 2011 r. (więcej zob. Security Council Report (dalej jako SCR), *Monthly Forecast Nov. 2011*, 31.10.2011, s. 25–26 oraz SCR, *Monthly Forecast Jan. 2012*, 23.12.2012, s. 2. Warto zauważyć, że tzw. mała piątka (Kostaryka, Jordania, Liechtenstein, Singapur, Szwajcaria) słusznie proponuje, aby oddzielić kwestię sposobu pracy RB od problemu jej powiększenia.

<sup>2</sup> Więcej statystycznych danych dot. działalności RB w ostatnich latach zob. SCR, *Monthly Forecast Feb. 2012*, 31.01.2012, s. 22.

<sup>3</sup> Podczas ostatniej dyskusji nt. metod pracy RB (zob. przypis 1) sformułowano trzy propozycje à propos ograniczenia możliwości użycia weta: 1) każdemu użyciu weta musi towarzyszyć uzasadnienie, 2) zakaz użycia weta w sytuacji, gdy chodzi o reakcję na ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości czy poważne naruszenia prawa międzynarodowego, 3) jeśli projekt rezolucji został przegłosowany absolutną większością, państwo dysponujące prawem weta może zgłaszać przeciwko, ale nie będzie to równoznaczne z zawetowaniem rezolucji (daje to możliwość zmanifestowania swojej opinii tak, by nie niweczyć wysiłków pozostałych państw).

Obecnie oprócz stałych członków w Radzie zasiadają Indie, Kolumbia, Niemcy, Republika Południowej Afryki, Portugalia (kadencja do 2012 r.) oraz od 1 stycznia 2012 r. Azerbejdżan, Gwatemala, Maroko, Togo, Pakistan (kadencja do 2013 r.)<sup>4</sup>, które zastąpiły Bośnię i Hercegowinę, Brazylię, Gabon, Liban i Nigerię. Nie doszło do zmiany na stanowisku sekretarza generalnego NZ. Na drugą kadencję został wybrany Ban Ki-moon<sup>5</sup>.

## PAŃSTWA I REGIONY SPECJALNEJ TROSKI

### Arabska zima

Spośród państw objętych „arabską wiosną” początkowo jedynie Libia i Jemen doczekały się podjęcia przez RB kroków w postaci odpowiednich rezolucji. W lutym 2011 r. Rada wyraziła zaniepokojenie użyciem siły wobec cywilów w Libii, w szczególności iż podejrzewano, że władze rządowe dopuściły się zbrodni przeciwko ludzkości, nie mówiąc już o pogwałceniu takich praw człowieka jak wolność zgromadzeń czy wypowiedzi<sup>6</sup>. Rada, odwołując się do art. 41 KNZ (środki niewymagające użycia siły), wezwała do natychmiastowego przerwania aktów przemocy i spełnienia żądań ludności. Wprowadziła również embargo na broń oraz zakaz udzielania wsparcia o charakterze wojskowym, a także zakaz podróżowania oraz zamrożenie środków finansowych wobec wskazanych osób. Działania te nie odniosły skutku, nadal bowiem według wielu źródeł dochodziło do masowych naruszeń praw człowieka. Członkowie RB nie byli jednak zgodni, czy należy odwołać się do środków wojskowych (tak postulowały Francja, Wielka Brytania, a także ostatecznie USA), czy poprzestać na środkach niemilitarnych (Rosja, Chiny oraz Brazylia i Indie). Ostatecznie RB w marcu 2011 r. wezwała do natychmiastowego zawieszenia broni, a inne państwa do podjęcia wszelkich działań (*all necessary measures*) mających na celu ochronę cywilów, wyłączając jednak możliwość okupacji jakiegokolwiek części terytorium Libii<sup>7</sup>. Rada wprowadziła również strefy zakazu lotów w przestrzeni powietrznej Libii, wezwała do bezwzględnego przestrzegania embargo na broń i zakazu udzielania Libii wszelkiej pomocy wojskowej. Przy głosowaniu Brazylia, Chiny, Indie, Rosja oraz, co wzbudziło niemałe kontrowersje, Niemcy<sup>8</sup> wstrzymały się od głosu. Podjęta przez NATO interwencja zbrojna była wielokrotnie krytykowana przez państwa BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA), które zarzucały NATO przekroczenie mandatu RB, choćby przez dostarczanie broni siłom antyrzą-

<sup>4</sup> Największe problemy sprawiło obsadzenie miejsca przystępującego krajom Europy Wschodniej. Azerbejdżan został wybrany dopiero po siedemnastu turach głosowań, gdy swoją kandydaturę wycofała Słowenia. Wcześniej z wyścigu odpadły Węgry.

<sup>5</sup> Zgromadzenie Ogólne powołało 21 czerwca 2011 r. (GA/11102) Ban Ki-moona po raz drugi na stanowisko sekretarza generalnego, po zarekomendowaniu go przez RB (S/RES/1987 z 17.06.2011). Obecna kadencja Ban Ki-moona obejmuje okres od 1 stycznia 2012 do 31 grudnia 2016 r.

<sup>6</sup> S/RES/1970 z 26.02.2011 (wcześniej RB wydała oświadczenie SC/10180 z 22.02.2011).

<sup>7</sup> S/RES/1973 z 17.03.2011.

<sup>8</sup> Zob. J. Gotkowska, „Stanowisko RFN wobec kryzysu w Libii funkcją niemieckiej polityki wewnętrznej”, *BEST OSW* 2011, nr 11 (171).

dowym oraz wsparcie siłami powietrznymi ofensywnych akcji w Bengazi, a także wyraźne opowiedzenie się po jednej stronie konfliktu. Faktem jest, że zarówno Francja, Wielka Brytania, jak i Włochy dość szybko wysłały doradców wojskowych do Bengazi, Stany Zjednoczone zapowiedziały pomoc dla sił antyrządowych w wysokości 25 mln USD, a dodatkowo Francja 30 czerwca 2011 r. oficjalnie oświadczyła, że będzie zrzucić broń, aby umożliwić obronę cywilom (nie mówiąc już o tym, że błyskawicznie uznała „rząd” w Bengazi jako oficjalnego przedstawiciela Libii)<sup>9</sup>.

Gdy reżim Kaddafiego praktycznie przestał istnieć, Rada we wrześniu 2011 r. wskazała, że kluczowe jest stworzenie warunków dla dobrowolnego powrotu uchodźców oraz poczucia narodowej odpowiedzialności za swoje państwo (*national ownership*)<sup>10</sup>. Wezwała władze tymczasowe do zapewnienia ochrony ludności oraz do organizacji wolnych i uczciwych wyborów. Utworzyła misję wspierającą w Libii (UNSMIL) pod przewodnictwem specjalnego przedstawiciela sekretarza generalnego<sup>11</sup>. Ograniczono embargo na broń, gdyż odpowiedni sprzęt musiał być dostarczony dla sił NZ oraz pracowników humanitarnych i rozwojowych oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa i rozbrojenia, odmrożono także aktywa niektórych podmiotów (głównie spółek zajmujących się wydobywaniem ropy naftowej i banków) przy uwzględnieniu celów, na które mają być przeznaczone środki<sup>12</sup>. Zniesiono również zakaz lotów dla libijskich linii lotniczych.

Po ogłoszeniu przez Tymczasową Radę Narodową Deklaracji wyzwolenia RB zdecydowała się na wycofanie z dniem 31 października 2011 r. upoważnienia do użycia przez inne państwa wszelkich środków w celu ochrony cywilów i ogłosiła likwidację stref zakazu lotów, mimo że nadal dochodziło do poważnych naruszeń praw człowieka<sup>13</sup>. Obalenie reżimu Kaddafiego nie oznaczało jednak, iż sytuacja w Libii nie stanowiła zagrożenia dla stabilizacji w regionie. Główne obawy RB wiązały się z niebezpieczeństwem upowszechniania się małej i lekkiej broni oraz potencjalnym przejęciem broni chemicznej i ręcznych wyrzutni raketowych przez Al-Kaidę islamskiego Maghrebu. Dlatego RB wzywała wszystkie państwa regionu do zapobieżenia proliferacji i współpracy z OPCW<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Zob. SCR, *Monthly Forecast Apr. 2011*, 31.03.2011, s. 6 oraz SCR, *Monthly Forecast Aug. 2011*, 29.07.2011, s. 4. Dyskusję próbował przerwać sekretarz generalny NZ, który 14 grudnia 2011 r. oświadczył, że operacja NATO była przeprowadzona zgodnie z udzielonym w rezolucji RB nr 1973 mandatem (SCR, *Monthly Forecast Jan. 2012*, 23.12.2011, s. 10).

<sup>10</sup> S/RES/2009 z 16.09.2011.

<sup>11</sup> Główne zadania UNSMIL to przywrócenie bezpieczeństwa publicznego, promocja rządów prawa, podjęcie dialogu politycznego i promocja pojednania narodowego, rozpoczęcie procesu tworzenia konstytucji i przygotowanie wyborów, powiększanie autorytetu władz przez stworzenie instytucji kontrolnych i świadczenie usług publicznych, promocja praw człowieka oraz rozliczanie zbrodni, odbudowa ekonomiczna kraju, koordynowanie pomocy innych aktorów (S/RES/2009). Pierwotny trzymiesięczny mandat misji został przedłużony przez RB o trzy miesiące do marca 2012 r. (S/RES/2022 z 2.12.2011), a następnie o kolejne dwanaście miesięcy (S/RES/2040 z 12.03.2012). UNSMIL nie jest operacją typu *peace-keeping*, gdyż strona libijska chciała samodzielnie odpowiadać za zapewnienie bezpieczeństwa. Zob. wywiad z Lynn Pascoe z Departamentu Spraw Politycznych w: *Year in Review. United Nations Peace Operations 2011*, s. 11.

<sup>12</sup> Dalsze ograniczenia sankcji (embargo na broń oraz zamrożenie aktywów) RB przyjęła w kwietniu 2012 r. (S/RES/2040).

<sup>13</sup> S/RES/2016 z 27.10.2011.

<sup>14</sup> Zob. S/RES/2009 oraz S/RES/2017 z 31.10.2011.

Kazus libijski stał się argumentem dla Rosji i Chin, że nie można stosować rozwiązań militarnych wobec innych państw arabskich, w których dochodziło do protestów, gdyż obalanie starych reżimów niekoniecznie służy stabilizacji w regionie. Coraz bardziej dramatyczne doniesienia z Syrii o setkach, a w końcu i tysiącach zabitych osób, w tym szefa syryjskiego Stowarzyszenia Czerwonego Półksiężycy, nie były w stanie zmusić członków RB do przyjęcia odpowiedniej rezolucji. Projekt przygotowany przez Francję, Niemcy, Portugalię, Wielką Brytanię, w którym jedynie potępiano naruszenia praw człowieka i zapowiadano użycie wyłącznie środków o charakterze niemilitarnym, został zawetowany przez Rosję i Chiny 4 października 2011 r., przy czterech głosach wstrzymujących się (Brazylia, Indii, Libanu, Republiki Południowej Afryki)<sup>15</sup>. Rosja przybrała rolę obrońcy zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne i nie kryła, że jej główne obawy wiążą się z możliwością ponownego zaangażowania NATO w regionie, które w przypadku Libii doprowadziło do wojny domowej mającej konsekwencje poza jej granicami. Zapowiedziała również, że nadal będzie eksportować broń do Syrii (wypominała, iż embargo nałożone na Libię oznaczało jedynie zakaz dostarczania broni dla strony rządowej, a niekoniecznie dla partyzantów), a dodatkowo rozmieściła okręty w pobliżu syryjskiego wybrzeża akurat wtedy, gdy odpłynął amerykański lotniskowiec *USS George H.W. Bush*. Kolejny projekt rezolucji w sprawie Syrii został zawetowany przez Rosję i Chiny 4 lutego 2012 r., mimo że starano się uwzględnić wszelkie sugestie tych państw, w tym wyraźnie wyłączono możliwość użycia środków na podstawie art. 42 KNZ oraz nie odniesiono się do kwestii dostarczania broni do Syrii<sup>16</sup>. Działalność RB w przypadku Syrii ograniczyła się do przyjmowania kolejnych oświadczeń prasowych czy prezydialnych<sup>17</sup>. Dopiero 14 kwietnia 2012 r. RB przyjęła rezolucję, zgodnie z którą do Syrii miało się udać do 30 nieuzbrojonych wojskowych obserwatorów, by ocenić, czy zaprzestano stosowania zbrojnej przemocy. Rada zaapelowała o zapewnienie dostępu do potrzebujących dla personelu humanitarnego i zapowiedziała utworzenie misji, której celem będzie monitorowanie zawieszenia broni przez wszystkie strony<sup>18</sup>.

RB nie przyjęła rezolucji odnoszącej się do sytuacji w Egipcie czy Bahrajnie. Udało się jednak przyjąć rezolucję w sprawie wydarzeń w Jemenie, w której RB podkreśliła potrzebę przeprowadzenia niezależnego śledztwa i potępiła ataki na nieuzbrojonych demonstrantów<sup>19</sup>. RB wsparła działalność Rady Współpracy Zatoki i wezwała do wdrożenia politycznego porozumienia opracowanego przez tę insty-

<sup>15</sup> Projekt S/2011/612.

<sup>16</sup> Lista sponsorów projektu obejmowała ośmiu członków RB: Maroko, Kolumbię, Francję, Niemcy, Portugalię, Togo, Wielką Brytanię, a także dziewięć państw regionu: Bahrajn, Jordanię, Kuwejt, Libię, Oman, Katar, Arabię Saudyjską, Turcję, Zjednoczone Emiraty Arabskie (S/2012/77 z 4.02.2012. Zob. również M. Urzędowska, „Rosja i Chiny wybrały interesy z Rosją”, *Gazeta Wyborcza* z 6 lutego 2012 r.).

<sup>17</sup> Zob. oświadczenie prasowe SC/10321 z 12.07.2011, SC/10448 z 15.11.2011 w sprawie ataków na placówkę dyplomatyczną w Damaszku, a także oświadczenie prezydialne S/PRST/2011/16 z 3.08.2011 potępiające użycie siły przeciwko cywilom.

<sup>18</sup> S/RES/2042 z 14.04.2012.

<sup>19</sup> S/RES/2014 z 21.10.2011.

tucję. Stwierdziła również, że z miejsc, gdzie dochodzi do pokojowych demonstracji, należy usunąć broń, powstrzymać się od przemocy i prowokacji, rekrutowania dzieci oraz atakowania podstawowej infrastruktury.

### Afrykańskie piekło<sup>20</sup>

Rezolucje RB z 2011 r. wskazują, że głównymi regionami afrykańskimi budzącymi jej niepokój są państwa wybrzeża Afryki Zachodniej oraz Afryka Wschodnia.

W Afryce Zachodniej sytuacja trzech sąsiadujących państw: Wybrzeża Kości Słoniowej, Liberii i Sierra Leone, jest ze sobą ściśle powiązana. Pogorszenie stanu bezpieczeństwa w jednym z nich skutkuje natychmiastowym napływem ogromnych, liczonych w dziesiątkach tysięcy rzesz uchodźców do pozostałych czy ruchem najemników i tym samym destabilizacją danego państwa. Dlatego konieczna jest współpraca między obecnymi w tym regionie misjami pokojowymi UNMIL i UNOCI i nie dziwi autoryzowanie przez RB przerzucania części sił i sprzętu odpowiednio z jednej misji do drugiej. We wszystkich tych państwach występuje problem przestępczości zorganizowanej, powszechności małej i lekkiej broni, wysokiego bezrobocia wśród młodocianych. Państwa te dysponują dużymi zasobami bogactw naturalnych, z których dochody są wykorzystywane do finansowania działalności zbrojnej, dlatego tak dużą wagę RB przywiązywała do przestrzegania zasad certyfikowania diamentów (*Kimberley Process Certification Scheme*), reform przemysłu drzewnego, kontroli kopalni złota<sup>21</sup>.

Wszystkie te państwa przeżywały na przełomie 2011 i 2012 r. okres około-wyborczy i tym samym pełen napięcia. W Liberii wybory z 8 listopada 2011 r. zostały uznane za uczciwe przez RB, ale pozostawała kwestia osądzenia winnych krwawych zamieszek w wigilię wyborów. RB w grudniu 2012 r. odnowiła sankcje przeciwko byłemu prezydentowi Charlesowi Taylorowi, jego rodzinie i związanym z nim wysokim urzędnikom państwowym (zamrożenie środków finansowych oraz zakaz podróży), a także embargo na broń<sup>22</sup>. Z kolei w Sierra Leone trwałą przygotowania do wyborów i dlatego też przedłużono działalność zintegrowanego biura budowania pokoju UNIPSIL<sup>23</sup>. Rada zapowiedziała jednak chęć przekształ-

<sup>20</sup> Według wyliczeń SCR od 1990 r. 44% spotkań Rady poświęconych jest sytuacjom w Afryce, SCR, *Monthly Forecast Jan. 2012*, s. 1.

<sup>21</sup> Zob. S/RES/2025 z 14.12.2011 w sprawie Liberii, S/RES/2005 z 14.09.2011 w sprawie Sierra Leone czy S/RES/1980 z 28.04.2011.

<sup>22</sup> S/RES/2025, odwołująca się do sankcji wprowadzonych S/RES/1532 z 12.03.2004.

<sup>23</sup> S/RES/2005, jako główne zadania dla UNIPSIL Rada wskazała: wsparcie rządu Sierra Leone w przygotowaniach do wyborów w 2012 r., pomoc w zapobieganiu konfliktom, promocję dialogu pomiędzy partiami politycznymi, rządem itp., pomoc w walce z bezrobociem wśród młodocianych, co ma obejmować wsparcie dla szkoleń, edukacji itp., pomoc w realizacji narodowego planu dot. kobiet, pokoju i bezpieczeństwa, pomoc w promocji dobrego rządzenia, rządów prawa, praw człowieka, w przeprowadzaniu reform instytucjonalnych, wsparcie w walce z nielegalnym handlem narkotykami i przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy, wsparcie dla Komisji Praw Człowieka, pomoc we wzmocnieniu zdolności w wymuszaniu prawa, w dziedzinie medycyny sądowej, zarządzania granicami, wzmocnienie systemu sądownictwa karnego.

cenia UNIPSIL w *UN country team* i skupienie się na rozwoju sektora prywatnego, aby osiągnąć dobrobyt i zwiększyć poziom zatrudnienia.

W najtrudniejszej sytuacji znajdowało się Wybrzeże Kości Słoniowej, gdzie doszło do poważnego kryzysu po ogłoszeniu wyników drugiej tury wyborów prezydenckich z 28 listopada 2010 r., w których przewagę uzyskał Alassane Dramane Ouattara. Laurent Gbagbo, dotychczasowa głowa państwa, podważał wyniki, twierdząc, że doszło do oszustw wyborczych. Jednak zarówno Unia Afrykańska, jak i ECOWAS (obie organizacje były aktywnie zaangażowane w rozwiązanie konfliktu) uznały wybór Ouattary, i co ważniejsze, także RB udzieliła mu wsparcia<sup>24</sup>. Doszło do sytuacji dwuwładzy i do licznych naruszeń praw człowieka, które, jak podejrzewano, osiągnęły poziom zbrodni przeciwko ludzkości. Rada Bezpieczeństwa początkowo ograniczyła się do tymczasowego zwiększenia obsady misji UNOCI (zarówno sił wojskowych, jak i policyjnych) oraz wyraziła zgodę na przemieszczenie części sił i sprzętu misji UNMIL do UNOCI<sup>25</sup>. Gdy jednak okazało się to niewystarczające, zgodnie ze swymi wcześniejszymi zapowiedziami podjęła decyzję o nałożeniu ukierunkowanych sankcji (zamrożenie aktywów finansowych oraz ograniczenie możliwości podróżowania) wobec Laurenta Gbagbo oraz innych wysokich urzędników zagrażających procesowi pokojowemu<sup>26</sup>. RB nie zdecydowała się, aby zgodnie z sugestią Wielkiej Brytanii upoważnić ECOWAS do użycia siły (po raz kolejny Rosja i Chiny szafowały argumentem, iż nie można używać siły w celu mieszania się w wewnętrzne sprawy państwa, co mogłoby skutkować także stratami wśród cywilów i zagroziłoby konsolidacji pokoju)<sup>27</sup>, ale upoważniła UNOCI do energicznych działań na rzecz ochrony cywilów przed użyciem ciężkiej broni<sup>28</sup>. Nie odpowiedziała też na wezwanie Ouattary, aby wprowadzić zakaz importu kakao z Wybrzeża Kości Słoniowej.

Aresztowanie 11 kwietnia 2011 r. Gbagbo nie doprowadziło do uspokojenia sytuacji. RB jednak ograniczyła się do utrzymania embarga na broń oraz groźby zastosowania ukierunkowanych sankcji, przedłużyła także do kwietnia 2012 r. zakaz importu surowych diamentów<sup>29</sup>. Rada oceniała ryzyko odnowienia konfliktu zbrojnego w Wybrzeżu Kości Słoniowej jako bardzo wysokie, w szczególności ze względu na dużą liczbę najemników, członków byłej gwardii republikańskiej i innych żołnierzy<sup>30</sup>. Z uwagi na to, że ostatnie wybory do parlamentu odbyły się w tym kraju 10 grudnia 2000 r., RB zdecydowała, że nie należy zmniejszać liczby personelu UNOCI.

W Afryce Wschodniej, a dokładniej w tzw. Rogu Afryki, głównym problemem była ciągle niestabilna Somalia, która stanowiła zagrożenie dla pokoju nie tylko ze względu na rozwinięte tam na szeroką skalę piractwo oraz rozboje, lecz także przez

<sup>24</sup> S/RES/1975 z 30.03.2011.

<sup>25</sup> S/RES/1967 z 19.01.2011, S/RES/1968 z 16.02.2011, S/RES/1981 z 13.05.2011, S/RES/1992 z 29.06.2011, S/RES/2000 z 27.07.2011.

<sup>26</sup> S/RES/1975 z 30.03.2011 (odwołanie do S/RES/1572 z 15.11.2004).

<sup>27</sup> Zob. SCR, *Monthly Forecast Feb. 2011*, 28.01.2011, s. 5.

<sup>28</sup> S/RES/1975.

<sup>29</sup> S/RES/1980 z 28.04.2011.

<sup>30</sup> S/RES/2000.

względ na organizowane na jej wodach nielegalne połowy oraz wylewanie toksycznych odpadów<sup>31</sup>. Środki, które podejmowała Rada, ciągle okazywały się niewystarczające albo w ogóle nie były implementowane. Grupa Monitorująca wskazywała na przypadki łamania embarga na broń wobec Somalii i Erytrei<sup>32</sup>. Trudności napotykało prawidłowe określenie kręgu osób, które miały być dotknięte zakazem wjazdu i przejazdu oraz których środki finansowe miały być zamrożone<sup>33</sup>. Rada w niemal każdej rezolucji dotyczącej Somalii przypominała o upoważnieniu do użycia siły przeciwko piratom oraz o konieczności osądzenia winnych naruszeń prawa morza<sup>34</sup>. Mimo kolejnych ofensyw AMISOM nie udało się do końca pokonać grupy zbrojnej Al-Shabaab, która przeprowadzała skuteczne ataki na ludność cywilną, rząd czy siły AMISOM. Pod koniec września 2011 r. RB zdecydowała się przedłużyć misję AMISOM do końca października 2012 r., ale nie zwiększyła jej liczebności powyżej pułapu 12 tys. sił mundurowych, mimo że Unia Afrykańska postulowała zwiększenie sił AMISOM do 20 tys. (a oprócz tego nałożenie blokady morskiej i wprowadzenie stref zakazu lotów nad Somalią)<sup>35</sup>. Brak zgody RB na zmianę finansowania misji (UA domagała się zwrotu kosztów amortyzacji sprzętu używanego przez siły UA oraz wypłaty wynagrodzeń dla sił mundurowych według stawek ONZ) wpłynął na to, iż nawet podwyższonego pułapu 12 tys. nie udało się osiągnąć do końca 2011 r. Przełom nastąpił w lutym 2012 r., kiedy RB zwiększyła liczebność misji do maksymalnie 17 731 osób personelu mundurowego oraz wyjątkowo zdecydowała się na zwrot kosztów zużycia wyposażenia kontyngentu<sup>36</sup>.

Biorąc pod uwagę, że w sierpniu 2012 r. mają się odbyć odłożone wybory prezydenta, deputowanych i przewodniczącego parlamentu, nikt nie spodziewał się uspokojenia sytuacji w Somalii. Coraz większym problemem stawała się rekrutacja przez piratów dzieci i wykorzystywania ich do działań przestępczych, a także wzrost liczby porwań i brania zakładników, co umożliwiało piratom zdobycie środków finansowych na kupno broni. Rada zdaje sobie sprawę, że kluczowe dla bezpieczeństwa szlaku wodnego biegnącego obok Somalii jest zapewnienie pokoju i stabilności w Somalii, dlatego tak ważna jest realizacja mapy drogowej przyjętej w czerwcu 2011 r. przez przedstawicieli rządu i przejściowego parlamentu. Zgodnie z mapą, okres przejściowy ma się zakończyć do sierpnia 2012 r.

Na sytuację w Afryce Wschodniej ogromny wpływ miały destabilizujące działania Erytrei, która była oskarżana o wspieranie finansowe, polityczne, logistyczne, treningowe opozycyjnych grup zbrojnych, w tym Al-Shabaab, co było ewidentnym dowodem na nieskuteczność zastosowanych wobec niej przez RB sankcji<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Zob. S/RES/1976 z 11.04.2011.

<sup>32</sup> Zob. S/RES/2002 z 29.07.2011 i przywołane tam fakty z raportu Grupy Monitorującej z 18 lipca 2011 r.

<sup>33</sup> S/RES/1972 z 17.03.2011.

<sup>34</sup> Zob. choćby S/RES/2015 z 24.10.2011 czy S/RES/2020 z 22.11.2011 (odwołanie do upoważnienia z S/RES/1950 z 23.11.2010, z którego skorzystały do tej pory UE, NATO oraz poszczególne państwa, takie jak Chiny, Indie, Iran, Japonia, Malezja, Republika Korei, Rosja, Arabia Saudyjska czy Jemen).

<sup>35</sup> S/RES/2010 z 30.09.2011.

<sup>36</sup> S/RES/2036 z 22.02.2012.

<sup>37</sup> Zob. S/RES/1844 z 20.11.2008, S/RES/1862 z 14.01.2009, S/RES/1907 z 23.12.2009.

Nadal niespokojna była sytuacja na granicy między Erytreą i Dżibuti mimo zawarcia porozumienia 6 czerwca 2010 r. Dżibuti mogło w końcu dowieść złych intencji Erytrei, gdy dwóm dżibutańskim żołnierzom udało się uciec z erytrejskiego więzienia, czym obalili twierdzenia Erytrei, że w jej rękach nie ma żadnych jeńców wojennych<sup>38</sup>. RB nie podjęła jednak wobec tego państwa żadnych poważniejszych nowych środków. Zdecydowała się jedynie potępić działania Erytrei, przypomnieć o embargu na broń oraz o konieczności pokojowego rozwiązywania sporów granicznych. Zagroziła zastosowaniem ukierunkowanych sankcji oraz potępiła praktykę nakładania podatków na diasporę erytrejską i ściągania ich za pomocą wymuszeń, gróźb, oszustw i innych nielegalnych środków. Wziąwszy pod uwagę możliwość wykorzystania zysków z przemysłu kopalnianego do finansowania działań destabilizujących region, RB zobowiązała państwa do uważnego przyjrzenia się transferom pieniężnym mającym związek z Erytreą.

Największa liczba rezolucji RB nie dotyczyła jednak Somalii czy państw Afryki Zachodniej, lecz Sudanu (w sumie dziewięć rezolucji w 2011 r.!). Jednak częstotliwość zajmowania się tym państwem przez RB nie przełożyła się niestety na zapewnienie tam pełnego bezpieczeństwa.

9 stycznia 2011 r. rozpoczęło się referendum w sprawie secesji Południowego Sudanu, którego oficjalne wyniki ogłoszono 7 lutego. 99% głosujących opowiedziało się za utworzeniem Republiki Południowego Sudanu. Południowy Sudan stał się ostatecznie 193. członkiem Narodów Zjednoczonych 14 lipca 2011 r.<sup>39</sup>, czego jednym ze skutków jest to, iż wszelkie zbrojne działania między Sudanem a Sudanem Południowym nie mogą być traktowane jako sprawa wewnętrzna, ale jako zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju<sup>40</sup>. A do konfliktów między tymi dwoma państwami będzie dochodzić, gdyż nadal nierozstrzygnięta jest kwestia przynależności regionu Nilu Błękitnego i Południowego Kordofanu oraz Abyei i w tychże miejscach od początku 2011 r. toczą się z przerwami walki.

RB w związku z powyższymi wydarzeniami zdecydowała się zakończyć misję UNMIS<sup>41</sup> i utworzyć w lipcu 2011 r. nową misję UNMISS w Republice Południowego Sudanu<sup>42</sup>. Powołała również w czerwcu 2011 r. misję UNISFA, która miała monitorować przestrzeganie ustaleń z czerwca i lipca 2011 r. między obiema stronami w sprawie Abyei<sup>43</sup> oraz granicznej strefy zdemilitaryzowanej<sup>44</sup>. Choć dość szybko udało się rozmieścić siły UNISFA wokół Abyei, to nadal w tym rejonie giną cywile, niemożliwa jest bezpieczna migracja misseryjskich nomadów oraz uchodźców Ngok Dinka, a także dostarczenie pomocy humanitarnej wszystkim potrzebującym,

<sup>38</sup> S/RES/2023 z 5.12.2011 (chodziło o wydarzenia z 10–12 czerwca 2008 r., w wyniku których zaginęli dżibutańscy kombataneci).

<sup>39</sup> RB zarekomendowała ZO NZ przyjęcie Republiki Południowego Sudanu do ONZ w S/RES/1999 z 13.07.2011, co ostatecznie nastąpiło 14 lipca 2011 r.

<sup>40</sup> SCR, *Monthly Forecast July 2011*, 30.06.2011, s. 8.

<sup>41</sup> S/RES/1997 z 11.07.2011.

<sup>42</sup> S/RES/1996 z 8.07.2011.

<sup>43</sup> S/RES/1990 z 27.06.2011.

<sup>44</sup> S/RES/2024 z 14.12.2011.



gdyż ciągle obecne są tam siły zbrojne obu państw sudańskich<sup>45</sup>. Duże trudności napotyka budowa lokalnej administracji i policji oraz rozminowywanie okolicy. RB odpowiedziała na te trudności żądaniem wycofania przez obie sudańskie strony personelu wojskowego i policyjnego oraz wdrożeniem czwercowych porozumień dotyczących Abyei i granic. Wezwała obie strony do umożliwienia swobodnego ruchu wokół Abyei, rozminowania terenu oraz udostępnienia pomocy humanitarnej.

Jeśli chodzi o Darfur, Rada przyznała, że doszło do pogorszenia sytuacji (bombardowania dokonywane przez stronę rządową i wybuch kolejnych działań zbrojnych między rządem Sudanu a Sudańską Armią Wyzwolenia, frakcją Minni Minawi oraz Abdul Wahid i Ruchem Sprawiedliwości i Równości). RB przedłużyła mandat UNAMID do 31 lipca 2012 r., wskazując, że jej zadaniem oprócz ochrony cywilów i doprowadzenia do stałego zawieszenia broni jest objęcie roli lidera w procesie politycznym w Darfurze<sup>46</sup>. Rada przedłużyła mandat Panelu Ekspertów; jego rolą jest m.in. wskazywanie osób, wobec których mają mieć zastosowanie ukierunkowane sankcje<sup>47</sup>. RB wyklucza możliwość zbrojnego rozwiązania konfliktu.

RB była zmuszona przyrzeć się także sytuacji w Republice Środkowoafrykańskiej, Gwinei Bissau oraz Demokratycznej Republice Konga. Jednak tylko w stosunku do DRK zdecydowała się przyjąć rezolucje. W Kongu, w szczególności w regionie Kiwu oraz Prowincji Wschodniej, nadal dochodzi do poważnych naruszeń praw człowieka, stąd też RB w czerwcu 2011 r. była zmuszona przedłużyć działalność misji MONUSCO<sup>48</sup>. Nawoływania RB, kierowane do grup zbrojnych, w szczególności FDLR (*Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* – FDLR) oraz Lord's Resistance Army (LRA), żądające natychmiastowego zaprzestania użycia przemocy, powstrzymania się od naruszeń praw człowieka wobec ludności cywilnej i poddania się demobilizacji, nie odnoszą większego skutku. Dlatego Rada próbowała uderzyć w finansowe podstawy działalności grup przestępczych i przypomina o konieczności certyfikacji minerałów, demilitaryzacji terenów kopalń i rozmieszczeniu policji kopalnianej DRK. Zadaniem MONUSCO w tym kontekście ma być udzielanie wsparcia w zapobieganiu nielegalnemu handlowi zasobami naturalnymi (kontrola w kopalniach, na szlakach handlowych, targach).

W listopadzie 2011 r. RB przyznała, że podjęte przez nią działania nie odnoszą skutków, nadal dochodzi do naruszeń praw człowieka, łamane jest embargo na broń, a nielegalny handel surowcami pozwala na dozbrajanie się grup zbrojnych, które uciekają się również do nielegalnego poboru podatków czy zajmują się sprzedażą produktów rolniczych<sup>49</sup>. RB zdecydowała więc o przedłużeniu embarga na broń i zarządziła, aby każde państwo regionu prowadziło ściśle rejestry dotyczące lotów z określeniem dokładnego miejsca startu i lądowania na terenie DRK. Wprowadziła również ograniczenia co do możliwości podróżowania wskazanych osób, zarządziła zamrożenie ich aktywów za granicą oraz przedłużyła działalność grupy ekspertów,

<sup>45</sup> S/RES/2032 z 22.12.2011.

<sup>46</sup> S/RES/2003 z 29.07.2011.

<sup>47</sup> S/RES/2035 z 17.02.2012.

<sup>48</sup> S/RES/1991 z 28.06.2011.

<sup>49</sup> S/RES/2021 z 29.11.2011.

którzy mają zanalizować ekonomiczną i społeczną sytuację regionu. Kierując się wytycznymi OECD oraz grupy eksperckiej NZ, zachęciła do lepszej kontroli granic, publikacji statystyk dotyczących importu i eksportu wskazanych surowców (złoto, kasyteryt, koltan, wolframit, drewno, węgiel drzewny). Zwróciła również uwagę, że reintegracja członków grup zbrojnych do armii DRK powinna nastąpić po sprawdzeniu, czy nie byli oni zamieszani w naruszenia praw człowieka, a członkowie sił zbrojnych i policyjnych muszą być opłacani w terminie oraz podlegać odpowiedniemu systemowi dowódczemu i kontrolnemu.

### Strategia lodówki vs. praca organiczna

Jeśli chodzi o inne państwa/regiony, to można wyróżnić dwa rodzaje rezolucji RB. Pierwszy to rezolucje ograniczające się do przedłużenia działalności danej misji pokojowej, jak w przypadku Zachodniej Sahary<sup>50</sup>, Cypru<sup>51</sup>, wzgórz Golan<sup>52</sup>, Libanu<sup>53</sup> czy misji wspierającej w Iraku<sup>54</sup> oraz misji zintegrowanej w Timorze Wschodnim<sup>55</sup>, oczywiście okraszone zachętami do podjęcia konstruktywnego dialogu i naciskaniem na konieczność osiągnięcia sprawiedliwego rozwiązania. Czasami przyjęcie danej rezolucji wywoływało kontrowersje, bo chociażby w przypadku Libanu istniała możliwość odniesienia się do sytuacji w Syrii (uchodźcy, przepływ broni) zamiast ograniczenia się do standardowego przedłużenia misji; coraz większe emocje budziła także sprawa wytyczenia granicy morskiej między Izraelem i Libanem, ze względu na odkryte zasoby gazu. Do powyższego nurtu można zaliczyć rezolucję RB z listopada 2011 r. w sprawie Bośni i Hercegowiny, która przedłużyła autoryzację dla międzynarodowych sił stabilizacyjnych EUFOR „Althea” jako prawnego sukcesora SFOR<sup>56</sup>.

Drugi rodzaj rezolucji to takie, które przedłużają funkcjonowanie biur politycznych Narodów Zjednoczonych w krajach objętych działalnością Komisji Budowania Pokoju (KBP), a zatem w Burundi (BINUB)<sup>57</sup>, Gwinei Bissau (UNIOGBIS)<sup>58</sup> i Republice Środkowoafrykańskiej (BINUCA)<sup>59</sup>. W rezolucjach tych przewijały się hasła konieczności redukcji biedy, rozwoju społeczno-ekonomicznego, demokratycznych rządów, walki z korupcją, reformy sektora bezpieczeństwa, rozliczenia winnych zbrodni, ochrony cywilów i eliminacji naruszeń praw człowieka. Dość duże nadzieje Rada wiązała z rozpoczęciem 2 marca 2011 r. prac regionalnego biura

<sup>50</sup> S/RES/1979 z 27.04.2011.

<sup>51</sup> S/RES/1986 z 13.06.2011, S/RES/2026 z 14.12.2011.

<sup>52</sup> S/RES/1994 z 30.06.2011, S/RES/2028 z 21.12.2011.

<sup>53</sup> S/RES/2004 z 30.08.2011.

<sup>54</sup> S/RES/2001 z 28.07.2011.

<sup>55</sup> S/RES/1969 z 24.02.2011 oraz S/RES/2037 z 23.02.2012.

<sup>56</sup> S/RES/2019 z 16.11.2011. Obecna sytuacja w BiH uznawana jest za najtrudniejszą od 15 lat, SCR, *Monthly Forecast Nov.*, 31.10.2011, s. 30.

<sup>57</sup> S/RES/2027 z 20.12.2011.

<sup>58</sup> S/RES/2030 z 21.12.2011.

<sup>59</sup> S/RES/2031 z 21.12.2011.

NZ dla Afryki Środkowej (UNOCA), które ma wspierać państwa Afryki Środkowej i odgrywać rolę centrum wczesnego ostrzegania i prewencji.

Pomiędzy wyróżnione kategorie wpisywały się rezolucje dotyczące Haiti i Afganistanu. Rada bowiem przedłużyła działalność misji pokojowej MINUSTAH na Haiti<sup>60</sup> oraz mandat misji wspierającej UNAMA w Afganistanie<sup>61</sup>, a także upoważnienie dla sił ISAF do października 2012 r.<sup>62</sup> Jednak misja na Haiti, podobnie jak MONUSCO, nie jest tradycyjną misją typu *peace-keeping*, ale ma wiele zadań typu *peace-building* (m.in. bezpieczeństwo, reforma systemu wyborczego oraz konstytucyjnego, wprowadzenie rządów prawa, reforma sądownictwa, policji, rozwój i poprawa warunków bytowych), stąd też większe skupienie Rady na kwestiach reform wewnętrznych. W przypadku Afganistanu, oprócz podkreślenia, że NZ odgrywają główną rolę w promocji pokoju i stabilności w tym kraju (implementacja procesu kabulskiego), Rada przypomniała, że zadaniem UNAMA jest wspieranie rządu afgańskiego w takich dziedzinach jak doskonalenie rządzenia i rządów prawa, wykonanie budżetu i walki z korupcją, współpraca z Niezależną Afgańską Komisją Praw Człowieka, współpraca przy monitorowaniu sytuacji cywilów oraz koordynacja wysiłków na rzecz ich ochrony, promocja odpowiedzialności, pomoc w pełnej implementacji fundamentalnych wolności i praw człowieka, koordynacja i ułatwienia w dostarczaniu pomocy humanitarnej<sup>63</sup>. Rada wyraźnie wskazała, że w stworzeniu nowego szlaku jedwabnego widzi możliwość rozwiązania niektórych problemów Afganistanu<sup>64</sup>. Dostrzega problem braku bezpieczeństwa w Afganistanie ze względu na obecność Al-Kaidy i innych nielegalnych grup zbrojnych, w tym zajmujących się handlem narkotykami, oraz ataki terrorystyczne, co jednak nie wpływa na zmianę stanowiska co do konieczności przekazania przez NATO głównej odpowiedzialności za bezpieczeństwo rządowi Afganistanu do końca 2014 r. (proces rozpoczął się w lipcu 2011 r.).

Jeśli chodzi o inne państwa/regiony, to Rada zajmowała się nimi bez większych rezultatów, ze względu na brak możliwości uzyskania konsensusu wśród stałych jej członków. Dotyczyło to Iranu<sup>65</sup> czy KRLD<sup>66</sup>, których przede wszystkim nuklear-

<sup>60</sup> S/RES/2012 z 14.10.2011.

<sup>61</sup> S/RES/1974 z 22.03.2011 oraz S/RES/2041 z 22.03.2012.

<sup>62</sup> S/RES/2011 z 12.10.2011.

<sup>63</sup> S/RES/1974.

<sup>64</sup> S/RES/2011.

<sup>65</sup> W przypadku Iranu udokumentowano przypadki łamania embarga na broń, Nigeria przechwyciła 13 kontenerów nielegalnej broni z Iranu, a Włochy znalazły kontener materiałów wybuchowych na statku, który miał dotrzeć z Iranu do Syrii (S/PV.6442), zob. SCR, *Monthly Forecast Jan. 2011*, 22.12.2010, s. 3. Mimo tych faktów Rosja i Chiny są przeciwne nakładaniu kolejnych sankcji ponad te, które wymienia S/RES/1929 z 9.06.2010. Rosja najprawdopodobniej blokuje też publikację raportów eksperckich wskazujących na łamanie systemu sankcji wobec Iranu. Rada zdecydowała się więc w S/RES/1984 z 9.06.2011 jedynie na przedłużenie mandatu panelu ekspertów powołanego S/RES/1737 z 27.12.2006.

<sup>66</sup> KRLD wykorzystwała interwencję w Libii, aby uzasadnić swoje ambicje nuklearne – rzecznik północnokoreańskiego MSZ oświadczył 22 marca 2011 r., iż kryzys w Libii pokazał, że wyrzeczenie się broni masowego rażenia zachęca USA do agresji, SCR, *Monthly Forecast May*, 30.04.2011, s. 26. Główny zarzut wobec działań RB dotyczy braku określenia, co należy rozumieć przez dobra luksusowe, których eksportu do KRLD Rada zakazała w S/RES/1718 z 14.10.2006.

ne aspiracje budzą niepokój, czy napiętej sytuacji między Kosowem a Serbią<sup>67</sup> oraz Tajlandią i Kambodżą<sup>68</sup>, na których wspólnej granicy dochodziło do przypadków przemocy. W przypadku Czadu i Nepalu Rada omawiała sytuację w tych państwach, przede wszystkim by ocenić stan bezpieczeństwa po zakończeniu w nich misji NZ, odpowiednio MINURCAT oraz UNMIN.

Warto odnotować pierwsze weto Stanów Zjednoczonych od 2006 r., do którego USA zdecydowały się odwołać w lutym 2011 r., aby zablokować projekt rezolucji w sprawie osiedli na terenach okupowanych<sup>69</sup>. Amerykańska reakcja była o tyle zaskoczeniem, że projekt był zgodny z dotychczasowymi stwierdzeniami RB, ZO, MTS i Kwartetu. Rada miała jedynie stwierdzić, że izraelskie osiedla ustanowione na terytoriach okupowanych od 1967 r. są nielegalne i stanowią przeszkodę w osiągnięciu trwałego pokoju, a Izrael musi zaprzestać budowy nowych lub rozbudowy już istniejących. RB miała również zachęcić do zwiększenia wysiłków na rzecz wsparcia i ożywienia procesu pokojowego. Jak tłumaczyła jednak ambasador USA przy NZ Susan Rice, przyjęcie proponowanej rezolucji „stwarzało ryzyko usztywnienia stanowisk obu stron i mogło zachęcić je do powstrzymania się od negocjacji lub do zwracania się do Rady, kiedy tylko dojdzie do impasu”<sup>70</sup>. Ze względu na prawdopodobne weto choćby ze strony USA bez szans był wniosek Palestyny o przyjęcie do Narodów Zjednoczonych<sup>71</sup>. Amerykanie wyraźnie wskazują, że rozwiązania kwestii bliskowschodniej upatrują w bezpośrednich negocjacjach obu stron, a nie w Radzie Bezpieczeństwa.

## GORĄCE TEMATY

Rada przeprowadziła w 2011 r. szereg tematycznych debat dotyczących choćby rządów prawa<sup>72</sup>, reformy sektora bezpieczeństwa<sup>73</sup>, dyplomacji prewencyjnej<sup>74</sup>, operacji po-

<sup>67</sup> Rosja wspierała Serbię w żądaniach przeprowadzenia przez ONZ śledztwa w sprawie oskarżeń sformułowanych w raporcie Rady Europy z 12 grudnia 2010 r. przygotowanym przez Dicka Marty’ego, w którym oskarżano m.in. premiera Kosowa Hashima Thaçiego o zaangażowanie w handel ludzkimi organami, gdy tymczasem USA uznawały, że kompetentny w tym zakresie jest EULEX (misja UE ds. rządów prawa). Sprawy nie ułatwiał podział w RB na państwa, które uznają Kosowo (Francja, USA, Wielka Brytania, Niemcy, Kolumbia, Portugalia), oraz te, które pozostały w tej kwestii neutralne.

<sup>68</sup> Zob. oświadczenie prasowe RB SC/10174 z 14.02.2011. Obie strony zdecydowały się na zawieszenie broni i monitorowanie go przez Indonezyjczyków, później jednak Tajowie blokowali rozmieszczenie sił indonezyjskich.

<sup>69</sup> Projekt rezolucji S/2011/24 z 18.02.2011. USA próbowały uniknąć weta, proponując, aby RB wydała oświadczenie prezydyjne zgodne z projektem rezolucji, oraz użycie mocniejszego języka na spotkaniu Kwartetu. SCR, *Monthly Forecast March 2011*, 28.02.2011, s. 3.

<sup>70</sup> SC/10178. Zob. również SCR, *Monthly Forecast Feb. 2011*, 28.01.2011, s. 7.

<sup>71</sup> Palestyna złożyła wniosek o przyjęcie do ONZ 23 września 2011 r. 26 września 2011 r. odbyły się nieformalne konsultacje w RB, która przekazała sprawę do stałego komitetu ds. przyjęcia nowych członków. Komitet wydał raport (S/2011/705), w którym jednak nie dokonał jednomyślnej rekomendacji. Aby zostać członkiem RB, należy uzyskać 2/3 głosów w ZO (czyli 129 państw), a obecnie 123 państwa uznają Palestynę. Teoretycznie, jeśli Rada nie odpowie rekomendacją pozytywną na wniosek Palestyny, jest zobowiązana do przedstawienia ZO raportu w tej sprawie.

<sup>72</sup> Zob. S/PRST/2012/1 z 19.01.2012.

<sup>73</sup> Zob. S/PRST/2011/19 z 12.10.2011.

<sup>74</sup> Zob. S/PRST/2011/18 z 22.09.2011

kojowych<sup>75</sup>, budowania pokoju po zakończeniu konfliktu<sup>76</sup>, tzw. małych broni<sup>77</sup>, ochrony cywilów<sup>78</sup>, ochrony kobiet<sup>79</sup>, zmian klimatycznych<sup>80</sup>. Jednak jedynie w stosunku do problemu nieproliferaacji<sup>81</sup>, terroryzmu, HIV/AIDS, ochrony dzieci w czasie konfliktów zbrojnych oraz wymierzania sprawiedliwości przyjęła odpowiednie rezolucje.

Rada zdecydowała się zgodnie z sugestią Wielkiej Brytanii na podział skonsolidowanej listy osób podlegających sankcjom za działalność terrorystyczną na dwie listy – osób powiązanych z talibami<sup>82</sup> albo z Al-Kaidą<sup>83</sup>. Doprecyzowała również sposób umieszczania na listach i wykreślenia z nich. Sankcjom mieli podlegać wszyscy ci, którzy zaopatrują w broń talibów czy Al-Kaidę lub przewożą ją dla nich, rekrutują dla nich lub w jakikolwiek sposób wspierają ich działania. Oczywiście, problem terroryzmu pojawił się również w wielu rezolucjach, oświadczeniach prezydialnych oraz prasowych, w których potępiono poszczególne akty terrorystyczne<sup>84</sup>.

Jeśli chodzi o epidemię HIV/AIDS, Rada podkreśliła, iż jest ona jednym z największych wyzwań dla rozwoju, postępu i stabilności, a w sytuacji konfliktu lub po jego zakończeniu może mieć m.in. wpływ na wzrost przemocy i niestabilność, gdyż dochodzi do przemieszczania się ludności, przemocy seksualnej, ograniczony jest dostęp do opieki medycznej, istnieje niepewność co do warunków życia<sup>85</sup>. RB wyraźnie wskazała, że należy skupić się na ochronie kobiet i dziewcząt, bo to one w szczególności są dotknięte tą chorobą; w tym kontekście konieczne jest wyeliminowanie przemocy na tle seksualnym w sytuacji konfliktu zbrojnego. Przyjęta

<sup>75</sup> Zob. S/PRST/2011/17 z 26.08.2011.

<sup>76</sup> S/PRST/2011/2 z 21.01.2011. Temat budowania pokoju po zakończeniu konfliktu cieszył się o wiele mniejszym zainteresowaniem niż w 2010 r., zob. szerzej SCR, *Monthly Forecast Oct. 2011*, 30.09.2011, s. 20–21.

<sup>77</sup> 25 kwietnia 2011 r. Rada odbyła spotkanie w sprawie raportu sekretarza generalnego nt. tzw. małych broni (S/2011/255), nie przyjęto jednak żadnego oświadczenia prezydiального w tej sprawie (zob. S/PV.6288). Tradycyjnie niechętnie temu tematowi są USA ze względów wewnętrznych.

<sup>78</sup> Debata odbyła się 10 maja 2011 r. (S/PV.6531 and Res.1). O ile problem ochrony dzieci jest niekontrowersyjny, o tyle w przypadku debat poświęconych tematyce: pleć a konflikty zbrojne dystans zachowuje Rosja, a Chiny są sceptyczne co do koncepcji ochrony w ogóle (nie biorą udziału w pracach grupy eksperckiej dot. ochrony). Zob. też SCR, *Monthly Forecast Feb. 2011*, 28.01.2011, s. 11.

<sup>79</sup> Zob. S/PRST/2011/20 z 28.10.2011.

<sup>80</sup> S/PRST/2011/15 z 20.07.2011. Po raz pierwszy RB debatowała nt. klimatu w kontekście bezpieczeństwa w 2007 r. z inicjatywy Wielkiej Brytanii. W czerwcu 2009 r. debatę na ten temat odbyło ZO (A/RES/63/281 z 11.09.2009). W debacie z 2011 r. Niemcy i Portugalia wskazywały głównie na problem podnoszenia się mórz i wpływu tego zjawiska dla państw nadbrzeżnych i wyspowych oraz niekorzystnego oddziaływania zmian klimatycznych na zasoby żywnościowe. Zob. szerzej też SCR, *Monthly Forecast July 2011*, 30.06.2011, s. 15.

<sup>81</sup> Zob. S/RES/1977 z 20.04.2011, S/RES/1985 z 10.06.2011, szerzej w: „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia – to co najważniejsze w 2011 r.” w niniejszym *Roczniku*.

<sup>82</sup> S/RES/1988 z 17.06.2011.

<sup>83</sup> S/RES/1989 z 17.06.2011.

<sup>84</sup> Można wyróżnić oświadczenie prezydialne S/PRST/2011/9 z 2.05.2011, w którym RB zauważa, że Osama bin Laden nie będzie już mógł popełniać aktów terroryzmu.

<sup>85</sup> Rada przytoczyła dane, zgodnie z którymi w ciągu ostatnich 30 lat 60 mln osób zostało zarażonych wirusem HIV, 25 mln zmarło, a 16 mln dzieci zostało sierotami wskutek AIDS, S/RES/1983 z 7.06.2011 r. Pierwsza debata nt. AIDS odbyła się w styczniu 2000 r., w jej wyniku przyjęto S/RES/1308 z 17.07.2000 r. identyfikującą po raz pierwszy w historii problem zdrowotny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa. Kolejna debata nt. AIDS i *peace-keeping* została zwołana w 2005 r.

rezolucja RB miała na celu podniesienie świadomości na temat skutków AIDS oraz wskazanie na rolę operacji pokojowych w prewencji tej choroby, co należy uwzględnić przy implementacji mandatu, w szczególności przy reformie sektora bezpieczeństwa (SSR) oraz w działaniach na rzecz rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji (DDR). Rezolucja w sprawie AIDS budziła o tyle wątpliwości, że podobnie jak debata na temat klimatu wykraczała poza tradycyjne problemy pokoju i bezpieczeństwa, do niedawna kojarzone z konfliktami zbrojnymi.

RB zaleciła, aby przy opracowywaniu wszechstronnej strategii rozwiązywania konfliktu uwzględnić także problem ochrony dzieci<sup>86</sup>. Każda misja NZ powinna mieć doradcę ds. ochrony dzieci, a wszelkie przyjmowane programy (również Komisji Budowania Pokoju) w swoich priorytetach muszą odnosić się do dzieci dotkniętych konfliktem zbrojnym. Nowością w tej rezolucji było wskazanie, aby uwzględniać w kontekście potrzeby ochrony dzieci wszelkie przypadki ataków na szkoły i szpitale oraz aby określając krąg osób, w stosunku do których mają być zastosowane sankcje, brać pod uwagę łamanie prawa międzynarodowego mającego na celu ochronę dzieci. Każdy raport sekretarza generalnego na temat konkretnego państwa ma również uwzględniać tę problematykę.

Osobno można wyróżnić rezolucje, w których RB porusza temat pociągania winnych naruszeń prawa międzynarodowego i tym samym urzeczywistniania sprawiedliwości międzynarodowej. RB jako organ, który powołał Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii oraz Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy, musiała podjąć kilka rezolucji odnoszących się do funkcjonowania trybunałów<sup>87</sup>. Rezolucje te wyraźnie wskazują, że zgodnie z przyjętymi wcześniej ustaleniami prace MTKJ i MTKR zmierzają ku końcowi<sup>88</sup>. RB oczywiście nawołuje do współpracy z trybunałami, ale nie decyduje się na silniejsze formy nacisku, które mogłyby być skuteczne choćby w stosunku do Chorwacji wchodzącej do UE<sup>89</sup>. Znaczące jest, iż RB traktuje kwestię sprawiedliwości okresu przejściowego jako jeden z głównych elementów odbudowy państwowości. Na konieczność osądzenia winnych naruszeń praw człowieka wskazuje w zasadzie w każdej swej rezolucji dotyczącej poszczególnych państw czy regionów w sytuacji konfliktu lub po jego zakoń-

<sup>86</sup> S/RES/1998 z 12.07.2011. W raporcie sekretarza generalnego z 23 kwietnia 2011 r. wskazano państwa, w których w 2010 r. niektóre strony konfliktu wykorzystują, rekrutują, okaleczają dzieci (Afganistan, Republika Środkowoafrykańska, Czad, DRK, Irak, Myanmar, Nepal, Somalia, Sudan, Kolumbia, Filipiny, Sri Lanka, Uganda, Jemen), A/65/820-S/2011/250.

<sup>87</sup> S/RES/1993 z 29.06.2011, S/RES/1995 z 6.07.2011, S/RES/2006 oraz S/RES/2007 z 14.09.2011, S/RES/2013 z 14.10.2011, S/RES/2029 z 21.12.2011. RB odrzuca wszelkie wnioski dotyczące wprowadzenia zmian w statutach, a jedynie ogranicza się do przedłużania kadencji poszczególnym sędziom, wyjątkowo udziela zgody na objęcie funkcji prezesa lub wiceprezesa przez sędziego *ad litem* lub na przeniesienie sędziów izb sądujących do apelacyjnych albo na podjęcie przez sędziów dodatkowych zajęć. Rada dostrzega problem braków kadrowych, który uniemożliwia sprawne zakończenie prac obu trybunałów, ale konkretnych kroków zaradczych nie przyjęła.

<sup>88</sup> W S/RES/1966 z 22.12.2010 przyjęto mechanizm mający na celu zakończenie spraw przed oboma trybunałami. Mechanizm zacznie funkcjonować w przypadku MTKR 1 lipca 2012 r., a w przypadku MTKJ 1 lipca 2013 r. Oba trybunały mają zakończyć działalność 31 grudnia 2014 r. W lutym 2012 r. RB powołała Hassana Bubacara Jallowa na stanowisko prokuratora w ramach mechanizmu, S/RES/2038 z 29.02.2012.

<sup>89</sup> Zob. S/PRST/2012/1 oraz S/RES/2019.

czeniu. RB korzysta również z możliwości, jakie daje istnienie Międzynarodowego Trybunału Karnego. W 2011 r. zdecydowała się bowiem na przekazanie MTK sprawy domniemanych zbrodni popełnionych na terytorium Libii<sup>90</sup>. Trzeba jednak przyznać, że RB traktuje problem sprawiedliwości dość instrumentalnie, gdyż rządowi Kaddafiemu dała wyraźny sygnał, że jeśli będzie współpracował z NZ, RB jest skłonna zawiesić postępowanie w MTK na podstawie art. 16 statutu MTK<sup>91</sup>. Rada nie podejmuje żadnych kroków, aby skłonić Sudan czy inne państwa afrykańskie do aresztowania i wydania prezydenta al-Baszira czy innych przedstawicieli władz sudańskich (Ahmed Haroun czy Ali Kushayb)<sup>92</sup>. Równocześnie nie decyduje się na skorzystanie z kompetencji przyznanych jej w art. 16 statutu i wymuszenie zawieszenia postępowania w sprawie Sudanu czy Kenii, choć domaga się tego m.in. Unia Afrykańska<sup>93</sup>.

Jednak nie tylko naruszenia praw człowieka skłaniały RB do odwołania się do sprawiedliwości i konieczności osądzenia winnych. Charakterystyczne jest, że w przypadku piractwa i napadów z bronią w rękę w zachodniej części Oceanu Indyjskiego i Zatoce Adeńskiej<sup>94</sup> oraz w Zatoce Gwinejskiej<sup>95</sup> RB jako jeden z głównych środków zaradczych wskazuje na konieczność osądzenia lub wydania piratów. Dlatego apeluje o wprowadzenie odpowiednich procedur, prawa antypirackiego, korzystanie z uniwersalnej jurysdykcji oraz innych podstaw jurysdykcyjnych przez wszystkie możliwe państwa, a także o współpracę między państwami przy ustalaniu jurysdykcji i w prowadzeniu śledztwa.

W przypadku Somalii działania NZ są o wiele bardziej zaawansowane. Podjęto bowiem pierwsze kroki, zgodnie z sugestiami zawartymi w raporcie Jacka Langa (specjalnego doradcy sekretarza generalnego ds. zagadnień prawnych)<sup>96</sup>, w celu utworzenia wyspecjalizowanych somalijskich trybunałów antypirackich, monitorowane są procesy w Somalilandzie i Puntlandzie, przyjęto regulacje dotyczące karania piractwa i rozbojów przeciwko statkom w zachodniej części Oceanu Indyjskiego i Zatoce Adeńskiej, UNODC (Biuro NZ ds. narkotyków) szkoli personel więzienny, trwają prace nad stworzeniem dodatkowych więzień w Puntlandzie i Somalilandzie. Nie zdecydowano się jednak, mimo poparcia Rosji i Francji, na powołanie eksterytorialnego trybunału wyspecjalizowanego (Lang proponował Aruszę). Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania krytykowały ten pomysł jako wymagający czasu i pieniędzy<sup>97</sup>. Działania RB przyniosły jednak efekt w postaci zaangażowania m.in.

<sup>90</sup> S/RES/1970.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> MTK, piętnując Czad, Dżibuti, Kenię i Malawi za brak współpracy, powołuje się na S/RES/1593 z 31.03.2005.

<sup>93</sup> Zob. SCR, *Monthly Forecast April 2011*, 31.03.2011, s. 2.

<sup>94</sup> S/RES/2015 oraz S/RES/2020.

<sup>95</sup> S/RES/2018 z 31.10.2011 oraz S/RES/2039 z 29.02.2012. Stany Zjednoczone są szczególnie zainteresowane zwalczaniem piractwa w tym regionie jako główny konsument wydobywanej tam ropy.

<sup>96</sup> Zob. list sekretarza generalnego do RB S/2011/30 z 24.01.2011.

<sup>97</sup> Zdaniem Wielkiej Brytanii w przypadku Somalii usprawnić trzeba więziennictwo, z kolei USA dopuszczają możliwość utworzenia sądu lub izby w sąsiednim państwie, ale która sądziłaby na podstawie prawa krajowego. SCR, *Monthly Forecast July 2011*, 30.06.2011, s. 12.

Kenii, Jemenu, Seszeli, Mauritiusa, Tanzanii w sądenie przestępców, a Interpol stworzył globalną bazę piratów.

## OPERACJE POKOJOWE

### Statystycznie niemal bez zmian

Narody Zjednoczone prowadziły na przełomie 2011 i 2012 r. 15 misji pokojowych, w których brało udział niemal 100 tys. osób sił mundurowych. W sumie 114 państw dostarczało umundurowany personel na misje.

**Tabela 1**  
**Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2011 r.**

Misja	Miejsce działania	Data ustanowienia	Ogólna liczba personelu	Ogólna liczba personelu mundurowego	Siły zbrojne	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	383	150	0	150
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	115	39	0	39
UNFICYP	Cypr	1964	1091	941	872	0
UNDOF	Syria	1974	1187	1043	1043	0
UNIFIL	Liban	1978	13 036	12 017	12 017	0
MINURSO	Zachodnia Sahara	1991	514	228	27	195
UNMIK	Kosowo	1999	407	16	0	9
UNMIL	Liberia	2003	10 929	9206	7778	131
UNOCI	Wybrzeże Kości Słoniowej	2004	12 415	10 999	9416	197
MINUSTAH	Haiti	2004	13 770	11 611	8065	0
UNMIT	Timor Wschodni	2006	2704	1216	0	33
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	27 501	22 990	17 778	262
MONUSCO	DRK	2010	23 382	18 928	16 854	703
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	3818	3798	3724	74
UNMISS	Płd. Sudan	2011	7497	5457	4803	169
W sumie			118 749	98 639	82 377	1962

Źródło: na podstawie danych NZ, *Peacekeeping Factsheet*, 31 Dec. 2011, [www.un.org](http://www.un.org).



Tabela 1 – cd.

Policja	Ogólna liczba personelu cywilnego (bez wolontariuszy)	Personel cywilny międz.	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba wypadków (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
0	233	101	132	0	50	70 280 900
0	76	25	51	0	11	21 084 200
69	150	38	112	0	181	58 204 247
0	144	41	103	0	43	50 526 100
0	1019	353	666	0	293	545 470 600
6	267	102	165	19	15	63 219 300
7	365	150	215	26	54	44 914 800
1297	1468	477	991	255	164	525 612 730
1386	1140	397	743	276	89	645 961 400
3546	1923	568	1355	236	168	793 517 100
1183	1277	394	883	211	12	196 077 500
4950	4028	1124	2904	483	104	1 689 305 500
1371	3841	976	2865	614	33	1 489 390 500
0	20	20	Brak danych	0	5	175 500 000
485	1814	697	1117	226	1	722 129 600
14 300	17 765	5463	12 302	2346	1223	Ok. 7,06 mld

Tabela 2

**Ranking dziesięciu największych dostarczczyeli personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ (stan na 30 grudnia 2011 r.)<sup>98</sup>**

	Państwo	Sily zbrojne	Eksperci wojskowi	Policja	Ogółem
1.	Bangladesz	8233	77	2084	10 394
2.	Pakistan	8446	95	875	9416
3.	Indie	6997	79	1039	8115
4.	Etiopia	6116	99	9	6224
5.	Nigeria	726	75	4948	5749
6.	Egipt	3573	80	430	4083
7.	Jordania	2038	49	1976	4063
8.	Rwanda	3234	13	418	3665
9.	Nepal	2809	53	735	3597
10.	Ghana	2591	52	346	2989
16.	Chiny	1813	40	71	1924
18.	Francja	1317	21	53	1391
47.	Wielka Brytania	274	5	–	279
52.	Rosja	125	68	17	210
59.	Stany Zjednoczone	13	7	106	126
<b>92.</b>	<b>Polska</b>	–	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>17</b>

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

Budżet operacji pokojowych, który został przyjęty na okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., wynosi 7,06 mld USD, czyli mniej niż pół procenta światowych wydatków wojskowych w 2011 r., czy też inaczej mówiąc, mniej niż wydatki wojskowe Stanów Zjednoczonych w 2011 r.<sup>99</sup>

Dyskusja w RB na temat przedłużenia mandatu tradycyjnych długoletnich już operacji wojskowych (takich jak UNTSO, UNMOGIP, UNFICYP, UNDOF, UNIFIL czy MINURSO), których celem jest utrzymanie zawieszenia broni i niedopuszczenie do erupcji zamrożonego konfliktu, pokazała, że Departament Operacji Pokojowych (DPKO) oraz Departament Wsparcia w Terenie (DFS) słusznie zauważył, iż choć operacje te przyczyniają się do stabilizacji sytuacji, to ich negatywnym skutkiem jest ucieczka od znalezienia rozwiązania politycznego<sup>100</sup>. Ze względu na

<sup>98</sup> Jeżeli chodzi o uśrednione dane za cały 2011 r., to kolejność jest nieco inna: Bangladesz (10 548), Pakistan (10 057), Indie (8403), Nigeria (5742), Egipt (4885), Nepal (4289), Jordania (4020), Rwanda (3806), Etiopia (3483), Ghana (2952).

<sup>99</sup> <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm> (10.02.2012).

<sup>100</sup> DPKO, DFS, *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, July 2009, s. 5.

brak większych zmian w liczbie zadań tego typu operacji ich liczebność utrzymuje się na stabilnym poziomie.

**Tabela 3**

**Ranking dziesięciu największych płatników operacji pokojowych na rok budżetowy 1 lipca 2011 – 30 czerwca 2012 r.**

	Państwo	Udział procentowy w budżecie operacji pokojowych
1.	Stany Zjednoczone	27,14
2.	Japonia	12,53
3.	Wielka Brytania	8,15
4.	Niemcy	8,02
	Francja	7,55
	Włochy	5,00
	Chiny	3,93
	Kanada	3,21
	Hiszpania	3,18
	Republika Korei	2,26
	<b>Polska</b>	<b>0,25</b>

Źródło: na podstawie A/64/220, *Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236, Report of the Secretary-General*, www.un.org.

Jeśli chodzi o pozostałe misje, to w zasadzie od grudnia 2010 r. do grudnia 2011 r. jedynie UNOCI i UNAMID zostały faktycznie zwiększone, odpowiednio o mniej więcej dwa tysiące i siedemset osób. Natomiast UNMIT zmniejszono o ponad dwieście osób, a MINUSTAH o ponad sto. W tym ostatnim przypadku zmniejszenie liczby nie dziwi, gdyż sama misja jest postrzegana niezwykle negatywnie ze względu na liczne, i jak się okazało, niebezpieczne oskarżenia o nadużycia seksualne, a nawet o zabójstwa cywilów<sup>101</sup> oraz o sprowadzenie epidemii cholery<sup>102</sup>.

W najbliższym czasie przewiduje się stopniowe zmniejszanie i wycofywanie misji UNMIL. W przypadku innych misji nie wydaje się, aby było możliwe ich szybkie zakończenie ze względu na niestabilną sytuację w regionach ich rozmieszczenia.

Choć DPKO i DFS jeszcze niedawno twierdziły, że zakończył się okres gwałtownego wzrostu i tworzenia nowych operacji i weszliśmy w okres konsolidacji, w którym zmniejszać się będzie wielkość operacji i ich cele<sup>103</sup>, to jednak rok 2011, gdy RB utworzyła dwie nowe misje w Sudanie, delikatnie podważa powyższą tezę, choć oczywiście ogólna liczba misji utrzymuje się na mniej więcej tym samym poziomie.

<sup>101</sup> M. Weisbrot, „Is this MINUSTAH's 'Abu Ghraib moment' in Haiti?”, *The Guardian* z 3 września 2011 r. (dostępne na guardian.co.uk).

<sup>102</sup> Zob. R. Stefanicki, „Haiti skarży ONZ za epidemię cholery”, *Gazeta Wyborcza* z 10 listopada 2011 r.; K. Kazmierowska, „Haiti chce odszkodowań od ONZ”, *Rzeczpospolita* z 8 listopada 2011 r.

<sup>103</sup> Zob. DPKO, DFS, *The New Horizon Initiative: Progress Report no 1*, New York, Oct. 2010, s. 7.

Dwie nowe misje w Sudanie (powołana w czerwcu 2011 r. UNISFA oraz utworzona w lipcu 2011 r. UNMISS) przejęły większość obowiązków zlikwidowanej misji UNMIS. Mandat UNISFA (Przejściowe Siły Bezpieczeństwa NZ dla Abyei) obejmuje m.in. monitorowanie i weryfikowanie rozmieszczenia sił sudańskich oraz sudańskiej armii wyzwolenczej lub ich sukcesorów (rejon Abyei ma być zdemilitaryzowany), rozminowywanie, ułatwianie dostarczania pomocy humanitarnej, pomoc we wzmacnianiu zdolności policji Abyei, zapewnienie wraz z policją bezpieczeństwa dla infrastruktury wydobywania ropy naftowej, ochronę personelu NZ, humanitarnego, obserwatorów, zapewnienie bezpieczeństwa, w szczególności cywilom, zapobieganie przedostawaniu się niepożądanych osób do Abyei. Planowana wielkość misji miała nie przekraczać 4200 personelu wojskowego i 50 cywilów (plus odpowiednia liczba cywilów), te wielkości nie zostały osiągnięte do końca 2011 r. (zob. tab. 1), chociaż na UNISFA nałożono nowe obowiązki, w tym monitorowanie SDBZ. Liczebność UNMISS (Misji NZ w Republice Południowego Sudanu) z kolei określono na maks. 7000 personelu wojskowego, 900 cywilnego personelu policyjnego, z nadzieją, że personel wojskowy będzie mógł być zmniejszony do 6000. Wielkości te nie zostały osiągnięte do końca 2011 r. (zob. tab. 1). Mandat misji ma obejmować przede wszystkim konsolidację pokoju i bezpieczeństwa, stworzenie warunków rozwoju Republiki Południowego Sudanu, aby rząd mógł sprawować władzę efektywnie i demokratycznie oraz ustanowić dobre stosunki z sąsiadami<sup>104</sup>.

W sumie w obu państwach sudańskich są trzy misje pokojowe, dysponujące ponad 38 tys. personelu, a trudno mówić o osiągnięciu stanu pokoju czy bezpieczeństwie na ich terenie, dlatego wciąż powraca pytanie o ich ewentualną rekonfigurację oraz efektywną współpracę i koordynację<sup>105</sup>. Dodatkowo Sudan krytykuje obecny mandat UNAMID, podkreślając, iż zbyt ingeruje w jego wewnętrzne sprawy<sup>106</sup>. Niezadowolone władze sudańskie są o tyle niepokojące, że misja pokojowa co do zasady powinna działać za zgodą władz lokalnych. Trudna sytuacja UNAMID przejawia się również w tym, że działa ona w środowisku, gdzie *there is no peace to keep*, o czym świadczy największa liczba strat (zob. tab. 4), trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że nadal główną przyczyną strat w misjach pokojowych są zgony spowodowane chorobami (w tym AIDS).

<sup>104</sup> Liczba 15 szczegółowych zadań obejmuje: wsparcie dla konsolidacji pokoju, tworzenia państwowości i rozwoju ekonomicznego, świadczenie dobrych usług, wsparcie i doradztwo dla rządu na temat rządzenia, w tym tworzenia narodowych polityk, promocję uczestnictwa w procesie politycznym, tworzenie konstytucji i organizację wyborów, stworzenie wolnych mediów, wsparcie w zapobieganiu konfliktom, dobre usługi, budowę zaufania, zdolności wczesnego ostrzegania, monitorowanie przestrzegania praw człowieka, doradzanie w zakresie zapewnienia ochrony cywilom, powstrzymywanie przemocy przez prewencyjne rozmieszczenie i patrole w rejonach wysokiego ryzyka, zapewnienie bezpieczeństwa personelu NZ i humanitarnego oraz instalacji i sprzętu, wsparcie dla rządu w rozwoju zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa i ustanowienia rządów prawa oraz zmian w sektorze bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wsparcie w implementacji rozbrojenia, demobilizacji, reintegracji, wzmacnianie zdolności policji Południowego Sudanu, systemu sądownictwa wojskowego oraz cywilnego, rozminowywanie.

<sup>105</sup> S/RES/1996.

<sup>106</sup> SCR, *Monthly Forecast Oct. 2011*, s. 6.

**Tabela 4**  
**Straty w ludziach poszczególnych misji pokojowych za rok 2011**

Misja	Wypadek	Choroba	Atak	Inne	Ogólnie
UNTSO	0	0	0	0	0
UNMOGIP	0	0	0	0	0
UNFCYP	0	0	0	1	1
UNDOF	0	0	0	0	0
UNIFIL	1	1	0	1	3
MINURSO	0	0	0	0	0
UNMIK	0	0	0	0	0
UNMIL	3	6	2	1	12
UNOCI	5	11	0	2	18
MINUSTAH	4	2	0	2	8
UNMIT	1	2	0	0	3
UNAMID	1	10	8	6	25
MONUSCO	16	7	0	0	23
UNISFA	4	1	0	0	5
UNMISS	0	1	0	0	1
Ogółem	35	41	10	13	99

Źródło: na podstawie danych ONZ, *Fatalities by year and incident type*, www.un.org.

W przypadku innych misji nie doszło do znaczącej rekonfiguracji mandatów, choć w odniesieniu do UNMIL czy UNOCI coraz częściej wskazuje się, że powinny one pełnić o wiele więcej funkcji typu *peace-building*, czy wręcz UNMIL należy zastąpić biurem Komisji Budowania Pokoju. Widać wyraźnie stopniowe osłabianie UNMIL przez Radę przez przesuwanie jej sprzętu i sił na rzecz UNOCI, co budziło obawy o możliwości zapewnienia bezpieczeństwa w Liberii, w której, w szczególności we wschodniej części, przebywały rzesze uchodźców z Wybrzeża Kości Słoniowej<sup>107</sup>. UNMIL została jednak przynajmniej zwolniona z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa Specjalnemu Sądowi dla Sierra Leone<sup>108</sup>. W przypadku MONUSCO władze DRK postulują powolne wycofywanie komponentu wojskowego, ale RB nie jest przekonana do tego pomysłu ze względu na dalsze problemy z bezpieczeństwem i niewielkie efekty reformy sektora<sup>109</sup>.

Odnawiając mandat każdej z misji, RB zwraca szczególną uwagę na konieczność realizacji polityki „zero tolerancji”, jeśli chodzi o wykorzystywanie seksualne

<sup>107</sup> S/RES/2008 z 16.09.2011.

<sup>108</sup> Ibidem. Przyczyną wycofania kontyngentu mongolskiego UNMIL oddelegowanego do ochrony SSSL był fakt, że najważniejsze archiwa znalazły się w Hadze i znacząco zredukowano personel międzynarodowy trybunału.

<sup>109</sup> Zob. SCT, *Monthly Forecast June 2011*, 31.05.2011, s. 14.

i nadużycia, oraz konieczność informowania Rady o takich sytuacjach. Ta polityka jest oczywista, gdyż oskarżenia o tego typu naruszenia podważają autorytet i misji, i powołującej ją Rady, a rok 2011 okazał się obfitujący w skandale, w które zamieszani byli członkowie misji. W sierpniu repatriowano do Beninu członków UNOCI, którym udowodniono, że byli zamieszani w seksualną eksploatację młodych dziewcząt, z kolei we wrześniu do mediów przedostało się nagranie, na którym urugwajski personel MINUSTAH wykorzystuje haitańskiego chłopca<sup>110</sup>.

## Nowy Horyzont

Dyskusja nad reformą systemu operacji pokojowych obecnie toczy się w ramach procesu „Nowy Horyzont” zapoczątkowanego w 2009 r. wraz z publikacją dokumentu *Program nowego partnerstwa: tworzenie nowego horyzontu dla operacji pokojowych NZ*, przygotowanego przez DPKO oraz DFS, który wprost nawiązuje do raportu Brahimięgo z 2000 r. Proces ten ma doprowadzić do oceny najważniejszych dylematów związanych z realizacją operacji pokojowych oraz do ożywienia dialogu z głównymi partnerami na temat lepszego dostosowania operacji do obecnych i przyszłych wymogów.

DPKO i DFS wskazują, że konieczne jest spójne planowanie misji i zarządzanie nią, określenie jasnej politycznej strategii i kierunku (operacje pokojowe nie mogą być substytutem procesu politycznego), jasne określenie ról (wyznaczanie jasnych i osiągalnych (!) celów, co może się wiązać ze stopniowym określaniem mandatu oraz wyznaczaniem priorytetów), szybkie rozmieszczanie misji i opanowywanie kryzysów (ocena ryzyka, konieczność posiadania stałych i rezerwowych sił). Rozwój zdolności reagowania musi oznaczać przewidywanie przyszłych potrzeb i możliwość współpracy z wysoce wyspecjalizowanym personelem wojskowym, cywilnym, policyjnym, rozszerzanie partnerstwa i dzielenie się ciężarem, partnerstwa strategiczne.

Jak wygląda wdrażanie powyższych postulatów w praktyce? W przypadku Sudanu trudno mówić o jakiegokolwiek spójnej strategii politycznej, stąd wynika dodawanie misjom nowych zadań, pomijając już złamanie zasady, zgodnie z którą misja nie powinna działać na terenie, gdzie toczą się regularne walki (UNAMID). Choć przeprowadza się regularne konsultacje między Sekretariatem a RB, a do dyskusji próbuje się w większym stopniu włączać głównych dostarczcycieli sił mundurowych, to ci ostatni wykazują zaskakująco małe zainteresowanie tematem<sup>111</sup>. Przeprowadza się debaty na temat efektywności wykorzystywania zasobów<sup>112</sup> czy jakości i znaczenia personelu cywilnego, w szczególności po zakończeniu konfliktu<sup>113</sup>, ale trud-

<sup>110</sup> Zob. SCR, *Monthly Forecast Oct. 2011*, 30.09.2011, s. 21.

<sup>111</sup> W 2011 r. w RB znajdowały się Nigeria, Indie, Brazylia i Republika Południowej Afryki, a więc jedni z największych dostarczcycieli personelu mundurowego, tzw. TCCs/PCCs (*troop contributing countries/police contributing countries*), co dawało szansę, niewykorzystaną, na ożywczy dialog.

<sup>112</sup> Zob. S/PRST/2011/17.

<sup>113</sup> Zob. *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group* (A/65/747-S/2011/85), 22.02.2011, w którym zaproponowano działanie w ramach OPEN (*ownership, partnership, expertise nimbleness*), co ma się przekładać na wspieranie podstawowych funkcji rządowych

no na razie ocenić, czy przyniosą one pozytywne zmiany. Zdolności RB do odpowiedniego reagowania, zgodnie z sugestią DPKO i DFS, mogłyby się zwiększyć wraz ze wzmocnieniem współpracy z organizacjami regionalnymi. I rzeczywiście, Rada próbuje zachęcić organizacje regionalne, w szczególności Unię Afrykańską, do przejścia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w regionie<sup>114</sup>. Jednak choć Rada przyjmuje rezolucje w odniesieniu do współpracy z UA<sup>115</sup>, to nie jest skłonna do większego zaangażowania finansowego, gdy Unia domaga się refundacji kosztów operacji AMISOM, za co jednak można częściowo winać kryzys 2008 r.

Nadal nie wdraża się rekomendacji dotyczących stopniowego tworzenia misji (*phased approach*), co pozwoliłoby uniknąć przytłaczania danej misji ogromną liczbą zadań. Utworzona w 2011 r. UNMISS na wstępie oprócz ogólnych zadań, takich jak konsolidacja pokoju i pomoc w rozwoju, otrzymuje piętnaście szczegółowych funkcji do spełnienia, od doradztwa w sprawach tworzenia instytucji rządowych, przez organizację wyborów, ochronę cywilów, zapewnienie bezpieczeństwa dla personelu NZ oraz humanitarne, wzmocnienie sektora bezpieczeństwa i sądownictwa, po tradycyjne rozbrojenie, demobilizację i reintegrację (DDR, *disarmament, demobilisation, reintegration*), rozminowywanie. Mandat ten i tak wygląda skromnie w porównaniu z listą 40 (!) zadań, które postawiono przed ONUCI, nie wspominając o MONUSCO i liście jej 45 „priorytetów”. Co więcej, przy odnawianiu mandatu operacji RB dorzuca kolejne zadania, przykładowo MONUSCO obarczono jeszcze obowiązkiem kontrolnych wizyt w kopalniach czy innych miejscach, by zapobiec wykorzystywaniu dochodów z przemysłu surowcowego do zasilania finansów grup zbrojnych. Trudno więc mówić, iż Rada wyznacza jasne i przede wszystkim osiągalne cele, którym towarzyszą odpowiednie zasoby. Taka operacja jak MONUSCO jest droga, bo skomplikowana ze względu na liczbę celów i nieprzyjazne środowisko. Problem w tym, że środki finansowe, jakie pozostają do dyspozycji operacji pokojowych, nie rosną w odpowiednim tempie, a w związku z kryzysem, który rozpoczął się w 2008 r., państwa nie są skłonne do zwiększenia swoich wydatków<sup>116</sup>. Oznacza to, że tworzenie kolejnej misji czy rozbudowywanie liczby zadań, które nakłada się na operacje pokojowe, wiąże się z ograniczaniem możliwości innych misji.

Niejednokrotnie duża liczba celów, jakie ma osiągnąć misja, jest wynikiem także tego, że w Radzie nie ma porozumienia, w jakim stopniu operacje pokojowe mają pełnić funkcje typu *peace-building*, i tym samym nie dochodzi do jasnego rozgra-

---

i zdolności krajowych, tak by państwo czuło się autorem przeprowadzanych zmian, wskazano na ekonomiczne znaczenie międzynarodowej interwencji, konieczność szukania personelu poza NZ i odwołania się do globalnych zasobów, aby tworzyć dobre ekspertyzy oraz efektywniej i wydajniej korzystać z dostępnych zasobów. Zob. również *Report of the Secretary-General: Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict* (A/66/311-S/2011/527), 19.08.2011.

<sup>114</sup> Zob. S/PRST/2011/21 z 14.11.2011, w którym RB apelowała do UA, aby odpowiednio zareagowała na działalność LRA.

<sup>115</sup> S/RES/2033 z 12.01.2012.

<sup>116</sup> Było to dość dobrze widoczne przy uchwalaniu rezolucji powołującej UNMISS, kiedy to państwa podkreślały, że oczekują, iż ta operacja będzie tańsza niż likwidowana UNMIS.

niczenia między operacją utrzymania i budowania pokoju<sup>117</sup>. Nie można zaś zakładać, że to właśnie operacja pokojowa (*peace-keeping*) rzeczywiście przyczyni się do wprowadzenia rządów prawa, wzmocnienia instytucji państwowych, konsolidacji pokoju i dodatkowo pełnego rozwoju ekonomicznego i społecznego<sup>118</sup>.

\* \* \*

Początek roku 2012 dowodzi, że rok 2011 nie był zbyt owocny dla RB. Nadal jest wiele nierozwiązanych i co gorsza nieopanowanych konfliktów/kryzysów, zagrażających pokojowi i bezpieczeństwu. Rada podzieliła się po marcowej rezolucji w sprawie Libii i nie była potem zdolna odpowiedzieć chociażby na krwawy kryzys w Syrii. Trudno też dostrzec istnienie strategicznego konsensusu w sprawie rozwiązania choćby problemu sudańskiego. Autorytetu Rady nie wzmacnia nawoływanie w 2011 r. do natychmiastowego (sic!) wykonania rezolucji 338 z 22 października 1973 r. (wzgórza Golan), jedynie uzmysławia to faktyczną siłę RB. Podobnie gdy osoby, wobec których Rada zarządziła zastosowanie ukierunkowanych sankcji, wchodzi w skład nowego rządu Liberii<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Rosja jest zdania, że operacje pokojowe powinny obejmować jedynie bardzo wczesną odbudowę kraju, gdy natomiast Liban postulował przejęcie wielu zadań typowych dla budowania pokoju. SCR, *Monthly Forecast Nov. 2011*, 31.10.2011, s. 22.

<sup>118</sup> Zob. oświadczenie prezydialne S/PRST/2011/7, które mówiło o konieczności powiązania bezpieczeństwa z rozwojem, rządami prawa i dobrym rządzeniem.

<sup>119</sup> SCR, *Monthly Forecast Dec. 2011*, 1.12.2011, s. 14.