

Krakowskie Studia Międzynarodowe

ONZ – W 60-LECIE
PODPISANIA KARTY
NARODÓW
ZJEDNOCZONYCH

NUMER SPECJALNY cz. 2

pod redakcją JANA STASZKOWA

numer 3 (II) Kraków 2005



S P I S T R E Ś C I

- 7 **Od Redakcji**
- 9 **Jan Staszków:** W 60. rocznicę podpisania w San Francisco Karty Narodów Zjednoczonych
- 17 **Erhard Cziomer:** Stanowisko Niemiec wobec reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ
- 29 **Piotr Feczko:** Cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych a doktryna ministra spraw zagranicznych Cesarstwa Rosyjskiego Adama Jerzego księcia Czartoryskiego
- 39 **Katarzyna Gruszko:** Rola ONZ w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych
- 49 **Marcin Lasoń:** Operacje pokojowe w systemie ONZ na przykładzie United Nations Interim Mission in Kosovo
- 67 **Zbigniew Orbik:** Problematyka aksjologiczna w Karcie Narodów Zjednoczonych
- 73 **Wojciech Stankiewicz:** Rola ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego na początku XXI wieku – ocena i oczekiwania
- 99 **Teresa Teterska:** Rosja – OZN: główne kierunki współpracy

OD REDAKCJI

Problematyka stosunków międzynarodowych cieszy się w Polsce coraz większym zainteresowaniem. Zapewne jest to spowodowane kontaktami zagranicznymi, jakie umożliwiła transformacja ustrojowa 1989 roku, wejściem Polski do NATO i Unii Europejskiej, aktywnym włączeniem się Polski do działań na arenie międzynarodowej (operacje w Bośni, Kosowie, Afganistanie czy Iraku) czy intensyfikacją wymiany gospodarczej z innymi państwami.

Wzrost zainteresowania współczesnym światem wyraża się także zakresem badań i liczbą publikowanych prac naukowych, powstawaniem nowych placówek naukowo-badawczych czy otwieraniem nowych kierunków studiów z tego zakresu.

Proces powyższy obserwujemy także w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego – młodej, powstałej w 2000 roku uczelni, ale liczącej już ponad 16 000 studentów i zatrudniającej prawie 1200 nauczycieli akademickich. Największą jednostką tej uczelni jest Wydział Stosunków Międzynarodowych zatrudniający ponad 45 profesorów¹ i wykładowców i kształcący aktualnie 5661 studentów. Wydział prowadzi studia magisterskie i licencjackie na sześciu specjalnościach: handel zagraniczny, amerykanistyka, integracja europejska, turystyka międzynarodowa, studia wschodnie, dyplomacja europejska.

Krakowska Szkoła Wyższa, aby umożliwić lepszą prezentację osiągnięć naukowo-badawczych swoich pracowników, a także w celu stworzenia forum wymiany poglądów na kluczowe problemy współczesnego świata, już trzeci rok z rzędu wydaje kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe”. Pismo kierowane jest do czytelników zainteresowanych problematyką politologiczną i kulturoznawczą, a także zagadnieniami współczesnej ekonomii. „Studia” zawierają prace autorów polskich i zagra-

¹ Pracownicy zatrudnieni na etacie.

nicznych i są publikowane w języku polskim i w językach kongresowych. Wszystkie zamieszczane w „Studiach” prace są recenzowane.

Kolejny numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, który polecamy uwadze naszych Czytelników jest pokłosiem konferencji naukowej i wystawy zorganizowanej w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w sześćdziesiątą rocznicę podpisania w San Francisco Karty Narodów Zjednoczonych – wydarzenia wysokiej rangi dla całego współczesnego świata.

Zapraszamy do współpracy.

Kraków, wrzesień 2005

Jan Staszków

W 60. ROCZNICĘ PODPISANIA W SAN FRANCISCO KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

60 lat istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych stało się powodem zorganizowania przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego wystawy dokumentów i konferencji naukowej”. Wystawa dokumentów prezentowała starania Rządu Polskiego w Londynie ubiegającego się o zaproszenie Polski na konferencję w San Francisco i działania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w Warszawie podpisującego w imieniu Polski tekst Karty Narodów Zjednoczonych. Konferencja naukowa z udziałem przedstawicieli polskiej nauki prawa międzynarodowego publicznego poświęcona była problematyce powstania, dotychczasowego funkcjonowania i reformy ONZ. Oba te wydarzenia zostały objęte honorowym patronatem przez Ministra Spraw Zagranicznych RP i Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie.

Konferencja naukowa

Konferencja naukowa składała się z dwu części. W części pierwszej zabrali głos przedstawiciele pięciu państw członków stałych Rady Bezpieczeństwa – byli to akredytowani w Polsce członkowie korpusu dyplomatycznego lub konsularnego. Część druga konferencji prowadzona była w formie panelu dyskusyjnego, moderowanego po wygłoszeniu referatów przez pracowników naukowych różnych ośrodków akademickich z Polski.

W imieniu Ministra Spraw Zagranicznych RP pana Adama Daniela Rotfelda, tekst jego wystąpienia przedstawił Dyrektor Departamentu Systemu ONZ i Problemów Globalnych MSZ RP, pan dr Janusz Stańczyk. Następnie głos zabierali zaproszeni – akredytowani w Polsce przedstawiciele Pięciu Wielkich Mocarstw, jak określano je pod koniec drugiej wojny światowej i następnie podpisywania Karty Narodów Zjed-

noczonych, obecnie stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: w imieniu Chińskiej Republiki Ludowej Ambasador pan Yuan Guisen, w imieniu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej Ambasador pan Charles Graham Crawford, w imieniu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej Konsul Generalny pan Kenneth Fairfax, w imieniu Federacji Rosyjskiej Pierwszy Radca Ambasady pan Wasilij Timofiejew, w imieniu Ambasadora Republiki Francji pani Laurence Dyevre – zastępca Dyrektora Instytutu Francuskiego w Krakowie.

Każda z osób reprezentujących stałych członków Rady Bezpieczeństwa podzieliła się z uczestnikami konferencji refleksjami na temat „60 lat po podpisaniu Karty Narodów Zjednoczonych”.

W konferencji ze swoimi prezentacjami wystąpili również Dyrektor Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie oraz p.o. Stałego Przedstawiciela UNDP w Polsce pani Anna Darska, Dyrektor Polskiego Komitetu UNESCO pani Lidia Milka-Wieczorkiewicz oraz Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Komitetu Narodowego UNICEF ksiądz Lech Tranda. Wystąpienia te przybliżyły znaczenie Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie (ONZ nie tworzy w krajach członkowskich swych przedstawicielstw), funkcjonowanie UNESCO – jednej z szesnastu organizacji wyspecjalizowanych ONZ oraz pracę i działalność jednego z funduszy ONZ jakim jest UNICEF – funduszu pomocy dzieciom.

Na ręce Rektora Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, profesora KSW dr hab. Zbigniewa Maciąga, list do uczestników konferencji skierował Ambasador Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej Victor Ashe. Oto jego treść:

Szanowny Panie Rektorze,
pragniemy pogratulować Panu organizacji konferencji upamiętniającej historyczne wydarzenie, jakim było podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych.

W ostatnim czasie byliśmy świadkami wielu uroczystości upamiętniających zakończenie II wojny światowej, wyzwolenie nazistowskich obozów koncentracyjnych, lądowanie alianckich żołnierzy w Europie oraz innych historycznych wydarzeń. Dzisiejszy dzień jest inny. Nie świętujemy bowiem zakończenia koszmaru, świętujemy rozpoczęcie realizacji marzeń – marzeń o pokoju, które 60 lat temu doprowadziły do powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jak wszystko na tej ziemi, tak i ONZ nie jest w stanie spełnić wszelkich naszych pragnień i oczekiwań. ONZ odgrywał ważną rolę w przeciągu ostatnich sześciu dekad. Działając przez swoich członków i organizacje wyspecjalizowane, ONZ bronił wolności, zapobiegał agresjom, karmił biednych, wspomagał chorych i działał na rzecz zachowania światowego dziedzictwa dla przyszłych pokoleń.

ONZ boryka się z wieloma problemami. Myślę jednak, że w rocznicę jego powstania istotnym pozostaje nie to co mogło zostać zrobione, ale to co może zostać osiągnięte w przyszłości. Wojna, ubóstwo, niesprawiedliwość oraz analfabetyzm pozostają nadal problemami dzisiejszego świata i wymagają naszej pilnej uwagi. Po zakończeniu zimnej wojny, stanęliśmy wobec nowych zagrożeń, które nie mają precedensu w historii. Należą do nich:

- rozprzestrzenianie broni masowego rażenia nie tylko wśród państw, ale również wśród bezwzględnych terrorystów;
- międzynarodowe grupy przestępcze, dla których granice państw pozostają wygodną zasłoną dla ukrycia działalności;
- oraz problemy zdrowotne takie jak epidemia HIV/AIDS i inne, nowe wirusy, które mogą szybko stać się źródłem światowej pandemii.

Pomimo swoich wielkich osiągnięć, ONZ nie może przeciwstawiać się zagrożeniom bez przeprowadzenia koniecznych reform. Tak jak świat zmienił się podczas minionych 60 lat, tak też ONZ potrzebuje zmian, aby dalej stać na straży pokoju. Potrzeba nam mniej biurokracji, bardziej efektywnych programów, szybkiego podejmowania decyzji oraz większej odpowiedzialności. Stany Zjednoczone Ameryki pozostają zaangażowane w reformę ONZ, tak aby organizacja ta mogła sprostać wyzwaniom dzisiejszego świata.

Podczas waszej konferencji, życzę powodzenia i ufam, że mogą Państwo odegrać znaczącą rolę w procesie wspomnianych reform poprzez dogłębne spojrzenie nie tylko na dotychczasowe osiągnięcia, ale również na to, co może zostać zrobione w przyszłości.

Z wyrazami szacunku,

Victor Ashe

8 czerwca 2005 roku

W wypowiedziach prawie wszystkich uczestników konferencji przewijał się problem poszerzenia składu Rady Bezpieczeństwa ONZ o nowe państwa. Problem jest niezwykle złożony, chodzi bowiem m.in. o państwa, które od dnia podpisania Karty NZ, w ciągu 60 minionych lat, stały się potęgami światowymi, a w 1946 r. takimi nie były, nie były też brane pod uwagę przy „rozdzielaniu” stałego członkostwa (Brazylia, Indie, Włochy) lub, przechodząc do tekstu Karty NZ (art. 107), były „nieprzyjacielem któregośkolwiek z sygnatariuszy niniejszej Karty” (Japonia, Niemcy).

Wypowiedź na ten temat przesłał Ambasador Niemiec, Pan Reinhard Schweppe – zatytułowaną „Ku wzmocnieniu Narodów Zjednoczonych i unowocześnieniu Rady Bezpieczeństwa”:

Chcąc sprawić, aby Narody Zjednoczone kompleksowo zapewniły pokój, stabilizację i rozwój na całym świecie, musimy je przygotować do wyzwań XXI wieku. Rozpoczęta właśnie reforma Narodów Zjednoczonych byłaby niekompletna, gdyby i Rada Bezpieczeństwa nie została dopasowana do realiów XXI wieku. Jak długo znaczące regiony oraz członkowie płacący składki nie są reprezentowane w odpowiedni sposób, tak długo dla Rady Bezpieczeństwa istnieje ryzyko utraty legalności i autorytetu. Reforma Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych jest z tego powodu ważną sprawą dla rządu Republiki Federalnej Niemiec.

Zakończenie konfliktu między Wschodem i Zachodem doprowadziło już na początku lat dziewięćdziesiątych do dyskusji o dopasowaniu liczby członków Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. W roku 1992 w Dżakarcie Ruch Bloków Wolnościowych żądał reformy Rady. Od 1993 roku zespół roboczy Zgromadzenia Ogólnego starał się o zgodną propozycję. W 2004 roku Sekretarz Generalny Kofi Annan nadal tej debacie nowy impuls. Upoważnił wysokiej rangi zespół złożony z uznanych polityków i dyplomatów do zanalizowania w postaci sprawozdania najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, do wskazania dróg dla ich zapobiegania i zwalczania oraz do przedłożenia propozycji z tym związanych reform instytucjonalnych. Sprawozdanie ukazało się w grudniu 2004 roku pod tytułem: „Bezpieczny świat – naszą wspólną odpowiedzialnością”. Zalecał on poszerzenie Rady Bezpieczeństwa o 9 członków. W sprawie liczby członków stałych, niestałych i rotacyjnych sprawozdanie zawiera wiele modeli rozwiązań. Poza tym popiera połączenie w Narodach Zjednoczonych grupy państw zachodnio- i wschodnioeuropejskich.

Sekretarz Generalny Kofi Annan w swym sprawozdaniu z 21 marca 2003 roku pt. „W większej wolności” przejął propozycje zespołu i wezwał Zgromadzenie Ogólne do podjęcia do końca roku decyzji w sprawie reformy Rady Bezpieczeństwa.

Na spotkaniu na szczycie Narodów Zjednoczonych, które odbyło się między 14 a 16 września 2005 roku w Nowym Jorku, w dokumencie końcowym jednoznacznie uznano konieczność szybkiej reformy Rady Bezpieczeństwa za istotny dokument kompleksowej reformy Narodów Zjednoczonych.

Wspólnie z Brazylią, Indiami i Japonią oraz ponad 30 państwami ze wszystkich regionów świata – w tym także z Polską – Niemcy przedłożyły Zgromadzeniu Ogólnemu w lipcu tzw. „Projekt G4”. Przewiduje on rozszerzenie Rady o 6 stałych członków: po dwóch z Afryki i Azji, po jednym z państw zachodnich oraz z Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Problem, czy nowym członkom powinno być przyznane prawo weta, należy omówić i rozstrzygnąć zgodnie z tą propozycją dopiero na konferencji sprawdzającej, 15 lat po wejściu w życie zmian w Karcie.

Największym miejscem zaangażowania Niemiec jest Afganistan, gdzie ponad 2000 niemieckich żołnierzy służy w International Security Assistance (ISAF).

Na początku 2007 roku, ze Szczecina pochodząca Multinational Corp North East, do której należą Dania, Niemcy, Polska, Państwa Bałtyckie i Słowacja, przejmie przewodnictwo w ISAF.

Reforma Narodów Zjednoczonych jest projektem, który wymaga czasu, jednakże ma ona duże znaczenie dla państw członkowskich. Cieszę się, że Niemcy i Polska wraz ze swymi partnerami w ramach Narodów Zjednoczonych wspólnie nad tym pracują¹.

Wystawie dokumentów i konferencji naukowej towarzyszyły prezentacje publikacji UNESCO i UNICEF-u. Organizatorzy zorganizowali stanowiska komputerowe – jedno połączone z siedzibą ONZ w Nowym Jorku, drugie – z Ośrodkiem Informacji ONZ w Warszawie.

Wystawa dokumentów

Zgromadzone i prezentowane na wystawie dokumenty obrazowały działania Polskiego Rządu w Londynie na rzecz uwzględnia obecności Polski w gronie państw biorących udział w konferencji w San Francisco. Starania te nie przyniosły oczekiwanego rezultatu i Polska na konferencję w San Francisco nie została zaproszona. Stało się tak za sprawą Związku Radzieckiego, który warunkował swą obecność na konferencji w San Francisco nie zapraszaniem przedstawicieli Polskiego Rządu z Londynu. Związek Radziecki sugerował zaproszenie ówczesnego Rządu Tymczasowego w Warszawie (późniejszy, po wejściu do niego Stanisława Mikołajczyka, Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej) – ten jednak, w tym czasie za reprezentanta państwa polskiego nie był uznawany (z wyjątkiem uznania przez Związek Radziecki).

Część pierwsza ekspozycji przedstawiała starania Rządu Polskiego w Londynie na podstawie dokumentów odszukanych w Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie.

Druga część ekspozycji obejmowała działania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w związku z podpisywaniem i ratyfikowaniem tekstu Karty Narodów Zjednoczonych, Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Dokumenty te zostały sporządzone przez Rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej jako depozytariusza oryginalnego tekstu Karty Narodów Zjednoczonych lub przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej w Warszawie w związku z delegowa-

¹ Przekład z j. niemieckiego – mgr Bożena Staszków.

niem pełnomocnika (ówczesny Minister Spraw Zagranicznych – Wincenty Rzymowski) do podpisania Karty NZ i przekazania dokumentu świadczącego o jej ratyfikacji.

Prezentację części działań Polskiego Rządu w Londynie zapoczątkowano dokumentami z przełomu 1944 i 1945 roku, i doprowadzono do momentu cofnięcia dla niego uznania przez rządy Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Wielkiej Brytanii (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej cofnęły uznanie 5 lipca 1945, Wielka Brytania – 6 lipca 1945).

Działania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej związane są z formalnym podpisaniem i zdeponowaniem dokumentu ratyfikującego Kartę Narodów Zjednoczonych przez Polskę w Waszyngtonie, w październiku 1945 roku.

Dokumenty dotyczące działalności Polskiego Rządu w Londynie pochodzą ze zbiorów Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, dokumenty związane z działalnością Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej – z Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Dodać należy, że wszystkie dokumenty były po raz pierwszy publicznie prezentowane poza miejscem ich przechowywania.

Wystawę otwierały trzy dokumenty zaczerpnięte ze zbioru Ludwika Gelberga, *Prawo dyplomatyczne i historia dyplomatyczna*, i były to:

- deklaracja między-aliancka, podpisana przez 14 państw w Londynie, 12 czerwca 1941 roku;
- Karta Atlantycka z 14 sierpnia 1941 roku, podpisana na pancerniku „Prince of Wales” („gdzieś na Atlantyku”) przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina D. Roosevelta i premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla oraz
- Deklaracja Narodów Zjednoczonych podpisana w Waszyngtonie przez 26 państw, 1 stycznia 1942 roku.

Dokumenty te powszechnie traktowane są w literaturze prawa międzynarodowego publicznego jako początkujące organizację nowego porządku świata po drugiej wojnie światowej.

Po tych trzech dokumentach, przedstawiono kilkanaście dokumentów Rządu Polskiego w Londynie związanych ze staraniami o uwzględnienie obecności delegacji polskiej na konferencji w San Francisco. Dokument pierwszy, datowany na 23 grudnia 1944 roku (podpisany przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych Adama Tarnowskiego), jest jednym z wielu świadczących o pozostawianiu „sprawy polskiej” na uboczu toczących się rozmów w sprawie przyszłości Europy. Jednym z wielu faktów dowodzących, że tak się działo, było pominięcie przedstawicieli Rządu Polskiego w Londynie – jedyne w tym czasie reprezentanta Narodu Polskiego uznawanego przez całą społeczność międzynarodową – w rozmowach Europejskiej Komisji Doradczej na temat warunków pokoju z Niemcami. Wielokrotne rozmowy na różnych szczeblach administracji i pisma kierowane do władz brytyjskich i amerykańskich pozostawały bez odpowiedzi (Dok. 1).

Wobec milczącego stanowiska sojuszników Polski, doszło do poufnych rozmów prowadzonych przez dr Władysława Kulskiego, Ministra Pełnomocnego i Rad-

cy Ambasady Polski w Londynie, z pracownikami brytyjskiego Foreign Office. Rozmowy prowadzone od stycznia do lutego 1945 roku jednoznacznie w końcu wyjaśniają, że

wobec stanowiska przedstawiciela sowieckiego w Europejskiej Komisji Doradczej co do zaproszenia Rządu Polskiego, rząd brytyjski nie może przeprowadzać oddzielnych rozmów.

Był to jednoznaczny sygnał o pozostawianiu na uboczu Rządu Polskiego w Londynie wobec spraw związanych z zakończeniem wojny, ustaleniem warunków kapitulacji i pokoju z Niemcami oraz granic Polski. Był to też sygnał prowadzonych rozmowach między aliantami na tematy polskie bez udziału i bez jakichkolwiek konsultacji z konstytucyjnymi przedstawicielami Narodu Polskiego. W tym też czasie odbyła się konferencja w Jałcie na Krymie (4–11 lutego 1945) – o podjętych tam decyzjach Rząd Polski w Londynie oficjalnie dowiedział się z prasy (Dok. 2, 3, 4).

Mimo takiego stanu rzeczy i braku zaproszenia na konferencję w San Francisco 22 lutego 1945 roku, powstało w formie ściśle poufnej zestawienie budżetu delegacji polskiej („II wersja”) oraz jej skład (w dokumentach Ministerstwa Spraw Zagranicznych przechowywanych w Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego znajdują się dwa warianty wydatków i dwa warianty składu delegacji). Łączne wydatki przewidziano na kwotę 50.000 dolarów USA. Dokumenty te powstają w przekonaniu, że różnymi drogami dyplomatycznymi oraz przez poszukiwania sojuszników dla sprawy polskiej wśród państw Ameryki Łacińskiej i Azji uda się wywrzeć nacisk na państwa organizujące konferencję – nawet podczas jej trwania (Dok. 5, 5a, 6, 7).

Informacje potwierdzające stałe pomijanie Rządu Polskiego w Londynie przy załatwianiu spraw związanych z zakończeniem drugiej wojny światowej (Europejska Komisja Doradcza, konferencja w San Francisco, nadzór nad Niemcami w Sojuszniczej Radzie Kontroli), w tym spraw bezpośrednio dotyczących naszego państwa (granice, sojusze), były powodem opracowania przez Ministra Spraw Zagranicznych Adama Tarnowskiego noty protestacyjnej (Dok. 8).

Wobec rychłego rozpoczęcia konferencji w San Francisco i ciągłego braku zaproszenia dla delegacji polskiej – do San Francisco wyjechał Radca Prasowy Ambasady w Waszyngtonie Władysław Besterman (wraz z szyfrantem) z obowiązkiem relacjonowania konferencji. Wobec „niebywalej drożyzny w San Francisco” obu zostały przyznane „podwójne diety” (Dok. 9).

Władysław Besterman, akredytowany na konferencji w San Francisco jako dziennikarz, oprócz relacjonowania przebiegu konferencji, starał się dotrzeć do delegatów różnych krajów z informacją o sytuacji Polski i braku jej delegacji na sali gdzie mają się rozstrzygać między innymi jej losy. Wobec nacisków wielkich mocarstw i mimo, jak pisze

„przychylnego stanowiska [dla sprawy polskiej – JS] wielu delegacji” zaproszenia dla delegacji polskiej nie udaje się wyjednać. „W obawie przed rozbiciem konferencji, anglosasi wywarli silną presję na delegacje południowo-amerykańskie, aby nie podnosiły sprawy Rządu Polskiego w Londynie. Zara-

zem zapewniano ich, że o przyjęciu Lublina nie może być mowy. Wobec zupełnej obojętności Francuzów i innych zachodnich Europejczyków – południowo amerykańskie ulegli... Nowy rząd, jeżeli do niego dojdzie, otrzymałby w ten sposób sankcje [uznanie międzynarodowe – JS] od wszystkich w San Francisco – niezależnie od jego reprezentatywności. ... Nastroje są nieznośnie cyniczne. Chodzi w istocie o przymierze trzech [USA, W. Brytania, ZSRR – JS]... Wszystko inne jest dekoracją”.

Taki stan spraw na konferencji w San Francisco relacjonował Władysław Besterman w telegramie szyfrowym. Relację Władysława Bestermana rekapitulował w telegramie szyfrowym, z datą 30 kwietnia 1945, Ambasador Polski w Waszyngtonie Jan Ciechanowski. Był to piąty dzień trwania konferencji w San Francisco (Dok. 10).

Spodziewając się cofnięcia międzynarodowego uznania dla Rządu Polskiego w Londynie (21 czerwca 1945 roku powstał w Moskwie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej ze Stanisławem Mikołajczykiem jako wicepremierem) Minister Spraw Zagranicznych Adam Tarnowski rozesłał do wszystkich placówek orędownie Prezydenta Polski, Władysława Raczkiewicza, datowane w dokumentach archiwalnych na dzień 27 czerwca 1945 roku. Przypuszczenia władz polskich w Londynie sprawdziły się 5 i 6 lipca 1945 roku, kiedy doszło do uznania przez rządy USA i Wielkiej Brytanii Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Jest to początek urzędowania Polskiego Rządu w Londynie, czasem nazywanego „na emigracji” lub „na uchodźstwie”, trwającego do przełomu lat 1989/1990 (Dok. 11, 12, 13, 13a).

Wobec uznania międzynarodowego Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, pełnomocnictwo do podpisania trzech dokumentów w imieniu Państwa Polskiego otrzymał Wincenty Rzymowski – ówczesny Minister Spraw Zagranicznych. Tymi trzema dokumentami były: Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz zgoda na utworzenie Komisji Przygotowawczej pierwszego posiedzenia organów głównych ONZ (Dok. 14).

Uznany przez Wielkie Mocarstwa Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, w chwili podpisywania, 15 października 1945 roku, tekstu Karty Narodów Zjednoczonych wydał „Deklarację”, w której odniósł się do swej „przypadkowej” nieobecności na konferencji w San Francisco, do spodziewanego równego traktowania z innymi narodami, do zasad utrzymania pokoju w Europie, którego podstawą może być tylko nienaruszalność granic Polski i oparcie ustroju wszystkich państw europejskich na jak najszerzych podstawach demokratycznych. Deklarację podpisał Władysław Gomułka, ówczesny Prezes Rady Ministrów (Dok. 15).

Na wystawie pokazano również oryginalny, 51. egzemplarz (Polska była 51. państwem, które podpisało ten dokument) Karty Narodów Zjednoczonych, sporządzony „za zgodność z oryginałem” (i potwierdzony przez Sekretarza Stanu Edwarda Stetiniusza Jr.), wydany Polsce przez depozytariusza – rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej a przechowywany obecnie w Archiwum MSZ RP. Pod tekstem widnieje podpis Wincentego Rzymowskiego z odręcznie napisaną datą „15.X.1945”. Dodać należy, że w literaturze polskiej pokutuje błąd (w ślad za błędem w Dzienniku Ustaw) co do daty podpisania przez Polskę Karty Narodów Zjednoczonych. Z oryginalnych dokumentów jednoznacznie wynika, że Wincenty Rzymowski dokument podpisał 15 października 1945 roku (a nie, jak podaje się w Dzienniku Ustaw i lite-

raturze, 16 października 1945). Jest to jedyny podpis pod oryginalnym tekstem Karty Narodów Zjednoczonych; tekstem przechowywanym przez depozytariusza oraz opatrzonym odręcznie napisaną datą. Było to konsekwencją tak nieobecności Polski na konferencji w San Francisco, jak i wyrażenia zgody przez pozostałe państwa na odrębne podpisanie tekstu Karty. Pierwsze 50 podpisów pod Kartą złożono – zgodnie z art. 111 – 26 czerwca 1945 roku w San Francisco. Dokument sporządzony w Warszawie potwierdzający ratyfikację Karty NZ został wręczony depozytariuszowi 24 października 1945 roku – w dniu, kiedy Karta NZ weszła w życie. Polska tym samym stała się 51 państwem założycielem (czasem spotykamy w literaturze określenie „państwo pierwotne”) Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jest to tylko określenie historyczne – żadne z państw założycielskich nie ma z tego tytułu dodatkowych uprawnień (Dok. 16, 16a, 16b).

Konsekwencją procedury podpisania i ratyfikowania Karty Narodów Zjednoczonych przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej było przesłanie za pośrednictwem Ambasady Polskiej w Waszyngtonie oficjalnej noty, informującej o stanie zdeponowania dokumentów ratyfikacyjnych w stosunku do wszystkich trzech wymienionych wcześniej dokumentów przez państwa członkowskie ONZ, w tym dokumentów Rządu Jedności Narodowej.

W piśmie do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie, Janusz Żółtowski, *Chargé d’Affaires a.i. R.P.* w Waszyngtonie, informował o przesłaniu stosownej noty dyplomatycznej, podpisanej przez Sekretarza Stanu Jamesa F. Byrnesa oraz o dołączeniu do tej noty protokołu oficjalnie potwierdzającego przystąpienie 51 państw do Organizacji Narodów Zjednoczonych (Dok. 17, 18, 19, 19a, 19b, 19c).

Te dokumenty kończą procedurę przystąpienia Polski do Organizacji Narodów Zjednoczonych i są oficjalnym potwierdzeniem jej pierwotnego członkostwa².

² Wymienione tu dokumenty (reprodukowane dalej na wkładce) od numeru 1 do 13a przechowywane są w zbiorach Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, od numeru 14 do 19c – Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w Warszawie.

Dokumenty z Instytutu Polskiego
i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie
oraz
z Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP
w Warszawie.

MINISTERSTWO
SPRAW ZAGRANICZNYCH

A 12 75/9

43

(10)

Londyn, dnia 23 grudnia 1944r.

JL/HK

Nr.P.II 212 N

TAJNE - PILNE

W związku z informacją p.min.Kulskiego, jakoby Europejska Komisja Doradzoza już zaprosiła poszczególne rządy sojuszników do przedyskutowania z nimi warunków pokojowych dla Niemiec - poza Rządem Polakim - podjąłem kroki celem sprawdzenia tej wiadomości. Niezależnie od tego uważam jednak za wskazane przeprowadzenie przez Ambasadę rozmowy z brytyjskim członkiem Komisji, Sir William Strangem, celem wysondowania tej sprawy oraz uzyskania informacji co do ustosunkowania się członków Komisji do naszego memoriału z 5.IX.br. Zaznaczam, że w uwagach wstępnych memoriału zostało wyrażone przeświadczenie, iż Rząd Polski będzie miał możliwość przedyskutowania z Komisją warunków dla Niemiec oraz wyczerpującego uzasadnienia poszczególnych punktów memoriału. Daje to nam obecnie podstawę do zapytania, kiedy Komisja zamierza dać Rządowi Polakiemu możliwość odbycia tej dyskusji.

Sądzę, że najlepiejby rozmowę z Sir Williamem przeprowadził p.rdn. Kulski - w nawiązaniu do jego rozmowy z amb. Strang'em z 19.VII.br. -, proszę też Pana Ambasadora o udzielenie p.min.Kulskiemu instrukcji w tej mierze.

[Signature]
K. I. S. P. B.

9 min Kulski
2 punkty o
27 konanie
9/2

Do Pana
Ambasadora R.P.

w Londynie.

Ambasada R.P.
Londyn
245/225

A 12 75/9

42 ~~225~~

(10)

PLATE

AMBASADA R.P. W LONDYNIE.

No. 245/225

Londyn, dnia 9 stycznia, 1945 r.

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 23 grudnia u.r. No. P.II.212/S, pozwalam sobie donieść co następuje:

Dnia 9 b.m. przy okazji spotkania z Sir Williamem Strangiem, zapytałem go czy prawdziwą jest wiadomość, że Europejska Komisja Doradczą zaprosiła w Gruzji u.r. siedem alianckich rządów kontynentalnych do wypowiedzenia ich opinii na temat klauzuli rozjemstwa z Niemcami, opracowanych przez tę Komisję i że konsultacje odbywają się oddzielnie z każdym rządem. Sir William odpowiedział, że nie jest w możności oficjalnie na tego odpowiedzieć, ale że prywatnie może mi powiedzieć iż wiadomość ta jest ścisła, dodając, że Komisja nie była w stanie dojeżdż do jedynejślanej decyzji w sprawie zaproszenia Rządu Polskiego, który wobec tego został przy konsultacji pominięty. W ten sposób wiadomość, którą dałem Ministerstwu w drugiej połowie grudnia u.r. została potwierdzona zarówno przez Ministra iże w jego rozmowie z Ministrem Gueuherem, jak również przez brytyjskiego członka Europejskiej Komisji Doradczej. Jeżeliby Ministerstwo zamierzalo przedstawić jakikolwiek krok w związku z tą informacją, to prosilibym o niepowoływania się na Sir Williama, który potwierdził mi tę informację prywatnie.

Przy okazji zapytałem Sir Williama czy prawdziwą jest pogłoska, że jakoby Austria została ostatecznie włączona do zony okupacyjnej sowieckiej. Sir William kategorycznie temu zaprzeczył.

W. W.

(Dr. W. Kulski)
Minister Pełnomocny
Rządu Ambasady
Do
Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
na ręce P. Rady J. Karlewskiego,
w Londynie.

A 12.75/8

20

2

AMBASADA R.P.W. LONDYNIE

(1)

No.245/20

Londyn, dnia 2 lutego, 1945 r.

W wykonaniu instrukcji Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 23 stycznia b.r. No.P.II. 134/45 odbyłem dnia 2 b.m. rozmowę z p. Warnerem z Foreign Office, któremu przedstawiłem naszą sugestie co do sposobu przedyskutowania przez przedstawiciela Rządu Polskiego z członkami Dcraclowej Komisji Europejskiej warunków rozejmu z Niemcami. Powołałem się również na dcmarche p.amb. Ciechanowskiego u Podsekretarza Stanu Dunna.

P. Warner nie był w stanie udzielić mi ex promptu odpowiedzi, ale obiecał mi ją dać po konsultowaniu swych zwierzchników.

ZA AMBASADORA:



(Dr.W.Kułski)
Minister Pełnomocny
Rządu Ambasady

Do
Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
w/m.

A.12.75/8

20,31

1

AMBASADA R.P.W LONDYNIE.

①

No.245/31

Londyn, dnia 19 lutego, 1945 r.

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 23 stycznia b.r. No.P.II.134/45 i w ślad za pismem Ambasady z dnia 2 lutego b.r. No.245/20, zawiadamiam, że dnia 17 b.m.zostałem wezwany przez pana Warnera, Szefa Departamentu Północnego Foreign Office, który zakomunikował mi, że rząd brytyjski nie może przychylić się do naszej sugestji. Wobec odmownego stanowiska przedstawiciela sowieckiego w Europejskiej Komisji Doradczej co do zaproszenia Rządu Polskiego, rząd brytyjski nie może przeprowadzać oddzielnych rozmów.

ZA AMBASADORA:



(Dr.W.Kułski)
Minister Pełnomocny
Radca Ambasady.

Do
Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
na ręce p. Dyrektora J. Marlewskiego,
w Londynie.

Zefar'enu

II wenig

Personal technique

1.	Innovationen	offener Wettbewerb	
2.	Konsumgüter	offener Wettbewerb	Ausländer R.P.U.S.A.
6.	Investitionen	freier Kapitalverkehr	(hoher Zinsfuß u.s.d.)
5.	"	"	"
1.	"	"	(hoher Lohn u.s.d.)

1) мы да + к. 010602

2. manganite p. 8260	8	1040	
1. tellurite p. 8250	"	500	
1. sulfate p. 8230	"	460	
			\$ 2.00

2) $\log_{10} \frac{\text{mean area under the curve}}{\text{observed area}} \times 100\%$

2	Umlinthes vorderer Kopf u. Hinterkopf	18 dm: a 86 =	8 216
8	mit präc. I., II. Karyog.	18 dm: a 85 =	720
1	oder " III. Karyog.	" " " " " 18 dm: a 84.50 =	81
2	Medianen vorderer Kopf u. Hinterkopf	a 84 =	3 456
1	Auswurzen zu 72 dm: dist. pinguis a	8 22	1.564
11	mit I., II. Kary. zu 72 dm: dist. pinguis a	8 20	15.840
1	oder II. Kary. zu 72 dm: dist. pinguis a	8 18	1.296

2

b) Obliczenie Konta podróży

11 Biletów okrężnych do N. Yorku i powrotnych po £120 = 840 = £ 5.280

15 Biletów Kolejowych z N. Yorku do S. Francisco i powrotnych po £250 = " 3.750

bagaż, transport i dojazd " " 300

c) Wydatki na utrzymanie biura

pomieszczenie (4-5 pokoi) za 2 miesiące £ 3.000

telefony, telefony i porto " 3.000

pisma, książki i mapy " 500

wydatki kancelaryjne " 300

pościół i rozjaśnienie " 1.000

różne nieprzewidziane " 200 £ 40.503

3) Fundusze ~~nie~~ dysponujące £ 7.500

Okręgi Razem £ 50.000

czyli £ 12.373.

SCISLE POUFNE

Dokument 6

SKŁAD DELEGACJI POLSKIEJ
na Konferencję w San Francisco zapowiedzianą na 25 kwietnia 1945.

- I. Przewodniczący Delegacji: Minister Spraw Zagranicznych A. Tarłowski
Zastępca Przewodniczącego Delegacji: Minister Informacji i Dokumentacji
A. Pragier
- II. Delegaci: Ambasador R.P. w Waszyngtonie J. Ciechanowski
R. Ambasador R.P. w Moskwie i Paryżu J. Łukasiewicz
R. Wiceminister Spraw Zagranicznych i R. Ambasador R.P. w Waszyngtonie
T. Filipowicz
Przewodniczący grupy polskiej w London International Assembly i
League of Nations Union Z. Zagórski
- III. Zastępcy Delegatów: Zastępca Sekretarza Generalnego w Ministerstwie Spraw
Zagranicznych, Minister Pełnomocny T. Gwiazdowski
Rada Prawny Ministerstwa Spraw Kongresowych: W. Moderow
- IV. Eksperti: a/Przedstawiciel Sztabu Naczelnego Wodza względnie Ministerstwa
Obrony Narodowej
b/Rada Ambasady R.P. w Londynie Barner-Ożarnkowski
c/Ew. kilku profesorów przebywających w Stanach Zjednoczonych oraz
rzeczoznawców w sprawach gospodarczych, finansowych i społecznych.
- V. Sekretarz Generalny Delegacji: L. Gottlieb, Referent w Ministerstwie Spraw
- VI. Biuro Prasowe: Rada Prasowa Ambasady R.P. w Waszyngtonie W. Besterman
Korespondent Agencji Telegraficznej PAT: A. Bregman.

Londyn, dnia 22 lutego 1945

MINISTERSTWO
SPRAW ZAGRANICZNYCH

Nr.P.I./245/IXb/45.

A. 12 75/8

B. *prze.*

13

Londyn, dnia 8 marca 1945 r.

(3)

W załączeniu przesyłam Panu Ambasadorowi, z prośbą o zakomunikowanie w Foreign Office, tekst noty Rządu Polskiego protestującej przeciwko pominięciu Rządu Polskiego przy rozsyłaniu przez Rząd Stanów Zjednoczonych zaproszeń do wzięcia udziału w Konferencji Zjednoczonych Narodów w sprawie utworzenia Organizacji Bezpieczeństwa, zwołanej do San Francisco na 25 kwietnia b.r.

Załączam również dla orientacji i ewentualnego wykorzystania przez Pana Ambasadora przygotowany w Ministerstwie tekst angielski tej noty.

Proszę Pana Ambasadora jednocześnie o zakomunikowanie tekstu naszej noty przedstawicielom Abissynii i Liberii akredytowanym przy Rządzie Brytyjskim, *oraz kilka dni po otrzymaniu noty przez ambasadora.*

Podaję równocześnie do wiadomości Pana Ambasadora, że analogiczne teksty zostają jednocześnie przesłane wszystkim placówkom zagranicznym R.P.

A. Tarasiewicz
MINISTER

23.3.45

Do
Pana Edwarda Raczyńskiego
Ambasadora R.P.
w Londynie.

Ambasada Rzpl. P. w Londynie
245/48

12. III 45

Ścisłe tajne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

G. M. S. NR.
Sz/IB.

B. Pine
TUGBOOM

Besterman DRZYMAN

LEGRA M SZYFROWY

Commission - Washington

IN ORIGINAL

DO MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Z DN 12.IV. 19 45r.

NR. 170

WYŚŁANY

DN 12.IV. 14/19.-

DN 13.IV. 19

DN 14.IV. 19 1

-Dla Pana Ministra.

Z uwagi na CHARAKTER misji BESTERMANA i niebywałą drożyznę w San Francisco, normalne warunki podróży służbowej nie dadzą się zastosować. Opierając się na upoważnieniu Pana Ministra /receptus teleg. skryfr. Nr. 202/ przyznaję mu diety podróży oraz do wyliczenia dolarów 1.000 na inne koszty.

Wobec konieczności utrzymania łączności szyfrowej i braku szyfrenta w San Francisco, deleguję w tym charakterze SWOMANTOWISKIEGO z Chicago i proszę o zgodę na pokrycie kosztów jego podróży oraz diet również w podwójnej wysokości.

Proszę o telegraficzne potwierdzenie.

Ciechanowski

5. Hysteria symptoms
as S.F. no was
compensating business.

p. 19. *Inactinidia*.

7. lip. 1918.
Jest młoda sowa wiatru kutek
na J. T. Hylce mi się 22 porzuciła kmla
północy. Właśnie tam mieszkała obija

G. M. S. NR.

Lisiec/1941

TELEGRAM SZYFROWY

OTRZYMANY

ORYGINAL

DO MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Polmission - 7 a s z y f r o w y

WYSŁANY DN 30. IV. 1945

ODSZYFRUJ DN 1. V. 1945

02 MAY 1945

P. Minister
P. S.
P. Z. SG
P. T.

NR 219

Besterman donosi 28 kwietnia:

1/. W obawie przed rozbićciem konferencji, anglosasi wywarli silną presję na delegacje południowo-amerykańskie, aby nie podnosiły sprawy Rządu Polskiego w Londynie. Zarazem zapewniano ich, że o przyjęciu Lublina nie może być mowy.

Wobec zupełnej obojętności Francuzów i innych zachodnich europejczyków - południowo-amerykanie ulegli.

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

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

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

P. Prez.
P. Premier
P. Amb.

Ciechanowski

G. M. S. NR. JF/ZC

WYSLANY

TELEGRAM SZYFROWY

ORYGINAL

DO wszystkich placówek

Z MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

OTRZYMANY DN 27. 6. 19 45 18 39
ZASZYFROWANO DN 27. 6. 19 45 18 39
WYSLANY DN 27. 6. 19 45 18 39

Podaje poniżej Urzędzie Pana Prezydenta R.P. do

Narodu Polskiego dla opublikowania jedynie w razie cofnięcia uznania przez Rząd Brytyjski.

Proszę przekazać wszystkim podległym placówkom.

TARNOWSKI

Tylko do Hallingtona: Uchwała publikowana
przez prasę, a nie przez telekomunikację
Organi do Sygnału
Exp. p. Ministera Górnictwa i
(do Anglii)

G. M. S. NR.

WYSLANY

TELEGRAM SZYFROWY

ORYGINAL

DO WSZYSTKIE PLACÓWKI M.S.Z.

Z MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

OTRZYMANY DN 5. VII 19 47
ZASZYFROWANO DN 5. VII 19 47
WYSLANY DN 5. VII 19 47

Statissime.

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

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

TARNOWSKI

R/ov - Cmp - 92 - 5/7
Exp. p. Ministra
5.7. 45

- 2 -

22-6-164
22-6-164
22/6-45
Wieloletnie doświadczenia Ministerstwa Obrony i Państwa Pol-
skiego. Wieloletnie doświadczenia i praca w wojsku, o które walczymy, nie
zostało jeszcze w stosunku do Polaków spełnione. Wynaga ono dalszych podjęć
i dalszych wyzkań.

Pracę Rzeczypospolitej wzięto na siebie obywateli państwa, po
zwiedniu polski, urzędu Rzeczypospolitej w tymże mieście powołano
przez Naród w wolnych od wszelkiego przymusu i wszelkiej gryby demokratycznych
wyborach. Uszyję to niemożliwe, gdy Naród będzie w stanie wyboru takiego
dożności.

Trwają na tym postawu sprawy to narodo zgodnie z wyrażeniem
obowiązującego prawa, jak również, są, zgodnie z wolą obywateli państwa
Narodu Polskiego.

Jestem przekonany, że najdalej to zrozumienie w całym świecie u
naszych, którzy wolność, sprzymierzeni i praco stającą wyżej od siły i
przemijającej przemocy.

III. Na obywateli Rzeczypospolitej, tyżem ciępieniem doświadczenia
ciężko obowiązki dalszego bezwzględnie aby wieloletni trudnił naszą kulturę nie m-
tracił, zapomniał z naszą przetrwać dającą nie serce, uciążliwym wolności
nie uszyję, niemożliwe przetrwać w całym Rzeczypospolitej dożności i nie m-
przeszedł wyzkań niemożliwych im zapewnieniu Państwa Polskiego jego praco oraz
zależnego na niej wolności narodu świata.

Przedmiany okres niemożliwe dla Narodu i Państwa ciępieli, wierzę
jednak, że Bóg wszechwładny pobłogosławi naszą wyzkań i sprawi, że Polska
wyjdzie z tej naszej gryby zwyciężona i bezczarna i w swoich pracoach nie-
usacuplona."

22-6-124
22-6-124
22-6-124
22-6-124

Au Nom de la République de Pologne

Président du Conseil National

à tous ceux qui ces Présentes Lettres verront
fait savoir ce qui suit :

Monsieur Wincenty R z y m o w s k i , Ministre des Affaires
Etrangères de Pologne, est nommé et constitué par les Présentes
Délégué Plénipotentiaire à l'effet de signer au nom de la
République de Pologne les actes conclus à San Francisco le 26
juin 1945, et notamment :

La Charte des Nations Unies,

Le Statut de la Cour International de Justice,

L 'Accord instituant une Commission Préparatoire .

En F o i de Q u o i les Présentes lui ont été délivrées
revêtues du Sceau de la République.

Donné à Varsovie, le 6 Octobre 1945

Président du Conseil
des Ministres

Ministre des Affaires
Etrangères

DEKLARACJA
RZĄDU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

W chwili podpisywania Karty Narodów Zjednoczonych Rząd Polski uważa za swój obowiązek oświadczyć co następuje:

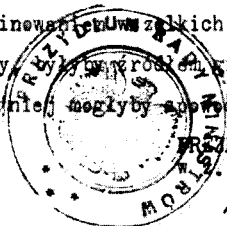
1/ Z powodów formalnych, i raczej przypadkowych, Rząd Polski nie został zaproszony do wzięcia udziału w obradach Konferencji w San Francisco, na której ustalone podstawy organizacji Narodów Zjednoczonych, przez co myśl polska nie została uwzględniona we wspólnym dziele.

2/ Naród Polski, który hojnie składał daninę krwi swych najlepszych synów na wszystkich frontach, oraz zniósł ogromnisz zniszczenia i klęski materialne i moralne, spodziewa się, że będzie postawiony na równi z innymi narodami i w dziele budowy nowego porządku rzeczy i utrwalenia pokoju świata.

3/ Rząd Polski ocenia w należyty sposób system bezpieczeństwa zbiorowego, ustalony w Karcie Narodów Zjednoczonych, i gotów jest, w miarę sił swych współpracować z innymi członkami tej organizacji nad utrzymaniem pokoju świata i odbudową pomyślności i dobrobytu narodów, które uciierpiały wskutek barbarzyństwa najeźdźcy niemieckiego; uważa jednak za konieczne podkreślić z całym naciskiem, że o ile chodzi o pokój w Europie, to da się on utrzymać wtedy tylko, gdy będą spełnione dwa następujące warunki.

Pierwszym z tych warunków jest nienaruszalność granic Polski takich, jakie zostały ustalone w drodze przyjaznego porozumienia się z jej sprzymierzeńcami w Poczdamie i Moskwie.

Drugim warunkiem jest oparcie ustroju wszystkich państw europejskich na jak najszerszych podstawach demokratycznych, z równoczesnym wyeliminowaniem wszelkich ośrodków faszystowskich, które, o ileby pozostały, byłyby źródłem groźnych perturbacyj politycznych i prędzej czy później mogłyby spowodować wybuch nowego kataklizmu wojennego.



PRZES RĄDY MINISTROW

Władysław Gomułka

CHARTER OF THE UNITED NATIONS
AND
STATUTE OF THE
INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE



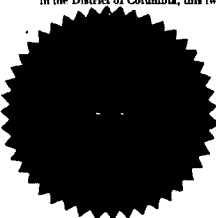
Dokument 16a

FOR POLAND:
POUR LA POLOGNE:
波蘭:
Въ ПОЛЬШУ:
POR POLONIA:

W. Ruzarski
15.7.1945

SAN FRANCISCO · 1945

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



E. R. Stettinius Jr.
Secretary of State
M. L. Kunenstreich
Assistant Chief, Division of Central Services

Dokument 16b

AMBASADA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W WASHINGTONIE
POLISH EMBASSY
2640 15TH STREET, N. W.
WASHINGTON 9, D. C.

245/I/52-146
245/I/46
Przesyłam w załączeniu odpis noty Departamentu Stanu z dnia 19 listopada b.r. odnośnie ratyfikacji Karty Zjednoczonych Narodów przez poszczególne Państwa, - do wiadomości.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Biuro Posawcze
23.1.46
Wpłynęło dn. godz.
Przydzielono Nr. 658/46
Załączników 1 zal.
Ref. Amerykański
5.3/46 124

Janusz Zoltowski
Charge d'Affaires a.i. R.P.

Przebieg do 22
Wysłanie całego
Zobowiązanie w Arch. 1.
JMK

70

5-go grudnia, 1945.

Ministerstwa Spraw Zagranicznych
w Warszawie.

November 13, 1945

Sir:

I refer to the Charter of the United Nations signed in San Francisco on June 26, 1945, and communicate to you for forwarding to the Government of Poland two facsimile copies of the Protocol of Deposit of Ratifications of the Charter of the United Nations.

This protocol was drawn up on October 24, 1945 upon the fulfilment of the requirements for the coming into force of the Charter as provided in paragraph 3 of Article 110 of that document.

Accept, Sir, the renewed assurances of my high consideration.

James F. Byrnes

Enclosures:
Protocol - 2 copies.

Mr. Janusz Zoltowski,
Charge d'Affaires ad interim
of Poland.

Dokument 18

PROTOCOL OF DEPOSIT OF RATIFICATIONS
OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

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

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

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

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

the Republic of China on September 28, 1945,

France on August 31, 1945,

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

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

the United States of America on August 8, 1945;

and by

Argentina on September 24, 1945,

Brazil on September 21, 1945,

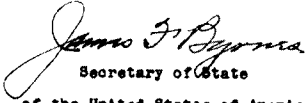
Poland on October 24, 1945,

AND WHEREAS, the requirements of paragraph 3 of Article 110 with respect to the coming into force of the Charter have been fulfilled by the deposit of the aforementioned instruments of ratification;

Dokument 19b

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

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


Secretary of State
of the United States of America

Dokument 19c

Erhard Cziomer

STANOWISKO NIEMIEC WOBEK REFORMY RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ

Uwagi wstępne

Postulaty reformy ONZ pojawiają się już od dawna zarówno ze strony państw członkowskich i administracji ONZ, jak też licznych ekspertów. Znacznie nasiliły na początku lat 90. XX w. w kontekście przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód oraz kształtowania się nowego układu sił na arenie międzynarodowej. Chodziło przede wszystkim o takie usprawnienie funkcjonowania tej uniwersalnej organizacji międzynarodowej, aby była zdolna do sprostania nowym zagrożeniom, wyzwaniom i problemom globalnym. Jednym z kluczowych problemów stała się reforma Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ, jego głównego organu działającego na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego. Nabrało to jeszcze większego znaczenia po 11 września 2001 r. ze względu na wzrost zagrożenia terroryzmem międzynarodowym oraz przeforsowanie interwencji zbrojnej USA w Iraku 19 marca 2003 r. bez akceptacji RB ONZ.

Celem opracowania jest syntetyczna analiza stanowiska Niemiec wobec reformy RB ONZ. Jest to zagadnienie ciekawe oraz istotne zarówno w perspektywie historycznej, jak i współczesnej, gdyż Niemcy odgrywają ważną rolę w ONZ, mimo iż jej formalnym członkiem zostały dopiero w 1973 r. Ograniczone ramy opracowania zmuszają autora do zasygnalizowania następujących zagadnień:

- ewolucji miejsca i roli Niemiec w systemie ONZ,
- głównych problemów reformy RB ONZ,
- stanowiska Niemiec wobec reformy i członkostwa w RB ONZ.

Opracowanie opiera się na analizie wszelkich dostępnych źródeł¹ i literatury przedmiotu². Autor wykorzystał także własne badania na temat uczestników stosunków międzynarodowych³ oraz polityki zagranicznej RFN i zjednoczonych Niemiec⁴.

Ewolucja miejsca i roli Niemiec w systemie ONZ

ONZ została powołana do życia jeszcze przed zakończeniem działań zbrojnych – w kwietniu 1945 r. Artykuły 53 i 107 Karty Narodów Zjednoczonych (NZ) zawierały klauzulę o „państwach nieprzyjacielskich”, do których zaliczono wszystkie państwa będące wrogami koalicji antyhitlerowskiej. Nie mogły stać się one członkami ONZ. W praktyce dotyczyło to głównie III Rzeszy i Japonii, które zgodnie z postanowieniami powyższych klauzul mogły w okresie późniejszym, nawet po uzyskaniu częściowej suwerenności, być obiektem interwencji zbrojnej bez formalnej zgody RB ONZ. Na marginesie należy zaznaczyć, że postanowienia artykułów 53 i 107 KNZ nie zostały z niej wykreślone ze względów proceduralnych do chwili obecnej, czyli do 2005 r., ponieważ nie przeprowadzono kompleksowej reformy ONZ. Artykuły jako martwe zostaną z pewnością wykreślone z KNZ w przygotowywanej w tym roku znacznej jej modyfikacji. W istocie sprawa, o której mowa, miała od lat 50. XX w. jedynie znaczenie psychologiczne i propagandowe, gdyż Japonia była powiązana dwustronnym układem sojuszniczym z USA, a RFN z inicjatywy Waszyngtonu już w maju 1955 r. uzyskała jako członek NATO pełne gwarancje bezpieczeństwa. Mocarstwa zachodnie – USA, Wielka Brytania i Francja – w zawartym z RFN już 20 listopada 1949 r. układzie petersburskim zezwoliły jej na uczestnictwo w działalności organizacji międzynarodowych. Przy poparciu mocarstw i pozostałych państw zachodnich RFN współdziałała z wieloma organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ, które wspomagała finansowo i gdzie nie obowiązywał wymóg formalnego członkostwa. Dzięki temu RFN stała się np. członkiem FAO (1950), WHO i UNESCO (1951). W 1952 r. RFN utworzyła przy siedzibie ONZ w Nowym Jorku stałą misję obserwatorów. Ze względu na to, że RFN płaciła składki praktycznie za całe Niemcy w tych organizacjach, została już w 1960 r. wybrana do Rady Wykonawczej WHO. W ramach ONZ RFN udało się blokować inicjatywy drugiego państwa niemieckiego – NRD, której podobny wniosek o członkostwo w WHO w 1966 r. nie został w ogóle rozpatrzony. Dopiero w 1972 r. NRD,

¹ Por. ważniejsze źródła: *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation 1949–1994*, hrsg. Vom Auswärtigen Amt, Bonn 1994, a ponadto takie obszernie materiały i linki, jak: www.auswaertiges-amt.de, oraz www.bundesregierung.de.

² Z literatury niemieckiej: G. Unser, M. Wimmer, *Die Vereinten Nationen*, Bonn 1995; S. B. Greis, J. Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 2 Auflage, Opladen 2002, a w literaturze polskiej: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1999, s. 64–91 oraz *Karta Narodów Zjednoczonych 1945–2005*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr specjalny I (II), red. J. Staszaków, Kraków 2005.

³ Por. E. Cziomer, *ONZ jako organizacja uniwersalna*, [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2000, s. 70–80.

⁴ Zob. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania – cele – mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988; idem, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.

podobnie jak RFN w 1952 r. – utworzyła przy siedzibie ONZ stałą Misję Obserwatorów. Jednym z postulatów RFN i NRD w procesie odprężenia i normalizacji w Europie w latach 1970–1973 było uzyskanie członkostwa w ONZ, co stało się realne po podpisaniu i ratyfikacji Układu Zasadniczego NRD–RFN z 21 grudnia 1972 r. Stosowny wniosek o członkostwo obydwu państw wniosły 22 czerwca 1973 r. Został on przyjęty przez ZO ONZ 18 września 1973 r. Od tej chwili RFN i NRD współpracowały na forum ONZ, tworząc w 1974 r. między innymi wspólnie z Austrią służby tłumaczy w języku niemieckim. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku RFN angażowała się aktywnie w działalność ONZ. Była ona niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ w latach 1977–1978 i 1987–1988. Natomiast NRD podobną funkcję pełniła tylko w latach 1980–1981. Dyplomaci niemieccy byli w latach 80. XX w. dwukrotnie przewodniczącymi ZO ONZ – Ruediger von Wechmar z RFN (1980) oraz Peter Florin z NRD (1987)⁵.

Po zjednoczeniu w 1990 r. pozycja Niemiec w ONZ uległa znacznemu wzmocnieniu. Wynikało to z szeregu przesłanek obiektywnych, które jedynie sygnalizujemy:

- ONZ przeżywała poważny kryzys organizacyjny i finansowy ze względu na trudności w wypracowaniu od 1992 r. spójnej reformy;
- coraz większy dystans wobec ONZ zajmowały USA, które ze względu na krytyczną ocenę jej działalności odmówiły nawet przejściowo płacenia składek członkowskich, powiększając tym i tak już znaczny deficyt finansowy ONZ;
- systematyczny wzrost wydatków ONZ w latach 90. XX w. na misje pokojowe, a następnie od początku XXI w. dodatkowo na zwalczanie zagrożeń z tytułu terroryzmu międzynarodowego⁶.

Już dawna RFN (do 1989 r.) była jednym z ważniejszych płatników ONZ. W latach 1973–1989 jej procentowy wkład do budżetu ONZ wzrósł z 6,8% do 8,08%. Oznacza to, że RFN była czwartym co do wielkości płatnikiem do budżetu ONZ (dla porównania składka NRD wynosiła w 1973 r. 1,3%, a w 1989 r. – 1,28% budżetu ONZ). Oprócz tego RFN dodatkowo wspierała finansowo i materialnie różne agendy ONZ. Po zjednoczeniu wkład Niemiec do regularnego budżetu ONZ wyniósł 8,93%. Stosownie do potencjału gospodarczego zajmował on trzecie miejsce po USA (25%) oraz Japonii (12,45%). Niemcy zwiększyły też poważnie swoje nadobowiązkowe wpłaty, głównie na misje pokojowe ONZ oraz inne świadczenia humanitarne⁷. Pozycję trzeciego płatnika oraz darczyńcy zachowały Niemcy także na początku XXI w. Opierając się na najnowszych danych, można stwierdzić, iż w ostatnim budżecie ONZ na lata 2004–2005, opiewającym łącznie na ok. 3,6 mld USD, składka Niemiec wynosi 8,63% (dla porównania USA – 22%, Japonii – 19,468%), co daje w 2005 r. roczną kwotę ok. 156 mln USD. Natomiast dodatkowy wkład Niemiec, głównie na misje pokojowe, wyniesie w tym samym okresie ok. 350 mln USD. Biorąc natomiast pod uwagę wszystkie świadczenia razem,

⁵ Por. *Deutschland in den Vereinten Nationen*, hrsg. Auswaertiges Amt, Bonn 1993, s. 50 i nast.

⁶ Por. szerzej: „Rocznik Strategiczny” 2002/2003, Warszawa 2003, s. 111 i nast.

⁷ Por. G. Unser, M. Wimmer, *Die Vereinten Nationen Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1995.

roczny wkład Niemiec w latach 2004–2005 wyniesie ok. 900 mln USD. Dla porównania 25 państw członkowskich UE partycypuje w 36,5% składek regularnych ONZ, z czego na Wielką Brytanię przypada 6,127%, Francję – 6,030% oraz Włochy – 4,885%⁸.

Gdy w drugiej połowie lat 90. XX w. siedziby urzędów i ministerstw federalnych przenoszono z Bonn do Berlina, rząd federalny kanclerza Helmuta Kohla zabiegał o ściągnięcie licznych agend i biur ONZ do Bonn, udostępniając im za symboliczną opłatą wygodne pomieszczenia. Proces ten zainicjowało przekazanie okazałej willi Carstejena w Bonn – Bad-Godesberg, gdzie znalazło swą siedzibę wiele biur i instytucji ONZ zajmujących się ochroną środowiska naturalnego, zdrowia, pomocy rozwojowej, ochrony praw człowieka i innych. W Hamburgu utworzono Międzynarodowy Trybunał Morza, a w Berlinie – Biuro Komisarza ds. Mniejszości Narodowych. Łącznie w całych Niemczech funkcjonuje blisko 30 biur i innych siedzib ONZ. Zorganizowano tu wiele konferencji międzynarodowych ONZ oraz wdrażano liczne programy ONZ w poszczególnych dziedzinach⁹.

W ślad za wzrostem zaangażowania finansowego zjednoczonych Niemiec na rzecz ONZ oraz rozbudowy w Niemczech infrastruktury jej struktur wzrastała także ich rola w poszczególnych gremiach decyzyjnych tej organizacji. O wzroście wpływów i aktywności Niemiec w systemie ONZ świadczą następujące fakty:

- Niemcy dwukrotnie w latach 1995–1996 oraz 2003–2004 zostały wybrane na nie-stałego członka RB ONZ;
- minister ds. ochrony środowiska naturalnego Klaus Töpfer został wybrany na dyrektora wykonawczego światowego programu ochrony środowiska (UNEP), który rangą odpowiada zastępcy Sekretarza Generalnego ONZ;
- jeden z dyplomatów niemieckich został zastępcą Sekretarza Generalnego ONZ ds. reformy finansów (Karl Theodor Paschke), a gen. mjr Manfred Eisele pełnomocnikiem Sekretarza Generalnego ds. planowania i logistyki misji pokojowych ONZ. Dzięki tym posunięciom już w 2002 r. dyplomacja niemiecka znacznie zwiększyła swój udział procentowy w grupie wyższych urzędników w Sekretariacie Sekretarza Generalnego ONZ w Nowym Jorku do 16% (dla porównania udział USA wynosi 44%, Japonii – 13%, Francji – 12%, Wielkiej Brytanii – 10% i Chin Ludowych – 5%)¹⁰;
- od początku lat 80. XX w. do 2003 r. w ramach pomocy rozwojowej i humanitarnej, a po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r. o dopuszczalności udziału oddziałów Bundeswehry w misjach pokojowych poza granicami NATO za każdorazową zgodą Bundestagu, także w nich i innych formach wspierania medycznego oraz sanitarnego akcji ONZ swój wkład miało ok. 100.000 specjalistów, lekarzy, inżynierów oraz wojskowych niemieckich;

⁸ Zob. szczegółowe dane: Auswaertiges Amt (dalej AA), Der finanzielle Beitrag Deutschland fuer die Vereinten Nationen, file://EUNO/finanz-deutsch_html.html.auwaertiges-amt.de.

⁹ Zob. szerzej: Uno-Sitze in Deutschland, www.auswaertiges-amt.de/vn/vereinte-nationen/sitzstaat.sitzst.dtl.

¹⁰ Por. *Anteile Deutschlands an UN-Budget*, Bundesministerium für Verteidigung, Sicherheitsopolilit 4,0.CD-Rom, Berlin 2003.

– Niemcy były organizatorem wielkich konferencji ONZ, w tym między innymi także konferencji pokojowej w Petersbergu pod Bonn w grudniu 2001 r., która zajmowała się przywróceniem pokoju i stabilizacji w Afganistanie po klęsce Talibów¹¹.

Można stwierdzić, iż wzrost zaangażowania finansowego, organizacyjnego i kadrowego w działalność ONZ ze strony zjednoczonych Niemiec idzie w parze ze wzrostem ich zainteresowania stałym członkostwem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Główne problemy reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ

Dyskusja wokół reformy ONZ toczy się od dłuższego czasu w kontekście krytycznej oceny jej funkcjonowania oraz niedostosowania do nowych zagrożeń i trudnych problemów rozwoju świata. Nasiliła się ona w sposób znaczący w dobie globalizacji od początku lat 90. Liczne propozycje i raporty w tym zakresie dotyczyły:

- reform instytucjonalnych;
- reform w zakresie zabezpieczenia pokoju;
- nowych inicjatyw w zakresie ochrony praw człowieka, w tym zwłaszcza utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego;
- reform w zakresie gospodarki, finansów, rozwoju i ochrony środowiska naturalnego¹².

Wśród licznych projektów reform instytucji ONZ pierwszoplanowe miejsce zajmuje reforma Rady Bezpieczeństwa jako czołowego organu ONZ zajmującego się utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwem międzynarodowym. Warto podkreślić, iż skład stałych członków RB ONZ ukształtował się jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej. W związku z „zimną wojną” na osi Wschód–Zachód oraz nasileniem się procesu dekolonizacji ZO zwiększyło w 1963 r. liczbę niestałych członków RB z 6 do 10, aby lepiej odzwierciedlić proporcje regionalne. Przy poparciu ZO oraz stałych członków RB ONZ zgodnie z artykułem 23 KNZ w 1971 r. Chińska Republika Ludowa zastąpiła jako stały członek w RB ONZ Republikę Chin (Tajwan). Natomiast po przewyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód oraz upadku ZSRR w 1991 r. Federacja Rosyjska, jego sukcesor, stała się również stałym członkiem RB ONZ. Od 1965 r. w różnych projektach reformy składu RB ONZ uwzględniano zmieniającą się liczbę państw członkowskich, których w 1965 r. było 115, a w 2001 r. już 189. Zmiany polityczne, a zwłaszcza takie wielkie procesy historyczno-polityczne, jak dekolonizacja, przewyciężenie konfliktu Wschód–Zachód i uwidocznienie się konfliktu Północ–Południe od lat 60. do 90. XX w., spowodowały, że ONZ nie była w stanie doprowadzić do reformy RB ONZ. Niedowartościowane czuły się zwłaszcza kraje afrykańskie, latynoamerykańskie, a także azjatyckie, które mimo znacznej przewagi demograficznej nie miały, poza CHRL, swego reprezentanta w RB ONZ. Na 47 Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w 1993 r. Indie złożyły rezolucję, w której domagały się reformy ONZ i zobowiązywały sekretarza generalnego Boutrosa Boutrosa-Ghali do przedłożenia w ciągu roku sto-

¹¹ Por. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 184 i nast.

¹² Por. szczegółowo: S. B. Greis, J. Varwick, *Die Vereinten Nationen...*, s. 294–305.

sownego projektu reformy RB ONZ. W rezultacie do wiosny 1993 r. złożono 50, a do jesieni 1993 r. (przed obradami sesji ZO ONZ) aż 140 mniej lub bardziej uzasadnionych propozycji zmian. Do ich rozpatrzenia ZO ONZ powołało specjalną komisję roboczą (Working Group), która co roku przygotowywała specjalne raporty, ale nie była w stanie wypracować stanowiska, które opierałoby się na przejrzystych kryteriach oraz odpowiadało większości w ZO ONZ. Poszukiwanie kompromisu zajęło kilka lat i znalazło odzwierciedlenie w raporcie przewodniczącego ZO ONZ przedstawiciela Malaizji Ismaila Razali z 20 marca 1997 r. Jego propozycje sprowadzić można do następujących punktów:

- zwiększenie liczby członków RB ONZ z 9 do 24,
- podział miejsc stałych dla poszczególnych kategorii krajów przedstawiałby się następująco: 1) po jednym przedstawicielu dla trzech grup krajów rozwijających się (Afryka, Azja, Ameryka Łacińska), czyli trzy kraje, oraz 2) dwa zachodnie kraje rozwinięte,
- nowi stali członkowie RB ONZ winni zostać wybrani razem oraz nie posiadać prawa weta,
- podział miejsc niestałych członków RB ONZ winien zostać oparty na kryterium: po jednym miejscu dla państw afrykańskich, azjatyckich, latynoamerykańskich i wschodnioeuropejskich.

Nie wnikając w tym miejscu w wiele złożonych i szczegółowych kwestii proceduralno-prawnych i politycznych, należy stwierdzić, iż propozycje powyższe nie doczekały się realizacji głównie ze względu na utrzymujące się animozje i rywalizację takich krajów aspirujących w poszczególnych regionach świata do członkostwa w RB, jak: w Europie – Włoch z Niemcami, w Ameryce Łacińskiej – Brazylii z Argentyną i Meksykiem, w Afryce – Egiptu, Afryki Południowej i Nigerii, a w Azji – Indii i Pakistanu. Dodatkową komplikacją był fakt, iż każda reforma prawa weta w RB ONZ wymagała nie tylko rewizji KNZ, ale ratyfikacji przez dotychczasowych stałych członków – USA, Francję, Wielką Brytanię, Rosję i CHRL, zachowujących ponadto prawo weta w tej kwestii, co ze względów prestiżowych i politycznych stanowi bardzo poważną przeszkodę formalną poszerzenia RB ONZ. Zdecydowanie negatywne stanowisko w tej kwestii zajęły zwłaszcza USA¹³.

Niepowodzenie reformy RB ONZ w 1997 r. nie doprowadziło do jej całkowitego zaniechania. Nie bez znaczenia dla tej kwestii były takie wydarzenia międzynarodowe, jak:

- podjęcie decyzji o interwencji zbrojnej NATO w Kosowie 23 marca 1999 r. bez formalnej zgody RB ONZ,
 - ostre kontrowersje na tle przygotowań do interwencji zbrojnej USA i tworzenia „koalicji chętnych” (2002–2003) przeciwko Irakowi oraz brak poparcia dla tych działań ze strony RB ONZ (19 marca 2003 r.).
- Spowodowało to pojawienie się szeregu nowych inicjatyw Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana na rzecz reformy ONZ.

¹³ *Ibidem*, s. 270–275

Ogólnie do kwestii reformy ONZ, w tym także RB ONZ, nawiązywało Oświadczenie milenijne ONZ z 2000 r. oraz tzw. Raport Sachsa ze stycznia 2005 r.¹⁴ Natomiast do raportu niezrealizowanego projektu Ismaila Razali z 1997 r. odnośnie do reformy RB ONZ nawiązywał raport wypracowany w latach 2003–2004 na zlecenie Kofiego Annana przez specjalnie powołaną do tego celu komisję, złożoną z 16 byłych czołowych polityków różnych krajów i ekspertów (w tym byłych premierów Norwegii – G. Brundtland, Rosji – J. Primakowa, sekretarza generalnego Ligi Państw Arabskich – A. Moussy, doradcy ds. bezpieczeństwa prezydenta USA B. Clintona – W. Scowcrofta). Raport ten był gotowy w grudniu 2004 r., a opublikowany ostatecznie w pełnym brzmieniu 21 marca 2005 r. Z tytułowano go: „W większej wolności. Na drodze do rozwoju, bezpieczeństwa i praw człowieka dla wszystkich”¹⁵. Zawiera całościową analizę zagrożeń i wyzwań stojących przed ludzkością oraz zadań dla ONZ w dobie globalizacji i nasilenia się terroryzmu międzynarodowego. W punktach 167, 168 i 169 precyzuje dokładnie założenia reformy RB jako czołowego organu ONZ. Istotę powyższego raportu można sprowadzić do następujących propozycji:

– poszerzenie RB ONZ obejmie, podobnie jak to proponował raport Razalego, 24 państwa;

– zrealizowane mogą być dwa modele A i B. W modelu A zaproponowano: 1) zachowanie dotychczasowej liczby stałych (pięciu) członków z prawem weta, 2) wprowadzenie sześciu nowych stałych członków, (Afryka – 2, Azja i Pacyfik – 2, Europa – 1, Ameryka – 1), 3) wprowadzenie członków niestałych i rotacyjnych co dwa lata (4 – Afryka, Azja i Pacyfik, 2 – Europa, 4 – Ameryka);

– w modelu B zaproponowano 1) zachowanie dotychczasowej liczby członków z prawem weta, 2) wprowadzenie 8 niestałych i rotacyjnych członków co 4 lata (Afryka – 2, Azja i Pacyfik – 2, Europa – 2, Ameryka – 2), 3) wprowadzenie 11 niestałych członków na 2 lata (Afryka – 4, Azja i Pacyfik – 3, Europa – 1, Ameryka – 3)¹⁶.

Aby tocząca się od marca 2005 r. dyskusja nad tymi propozycjami, zakończyła się konkretnymi rozwiązaniami, musi znaleźć swój finał w ZO ONZ. Poszczególne warianty poddane głosowaniu powinny uzyskać większość 2/3 głosów, a więc zostać przyjęte przez co najmniej 128 na 191 państw członkowskich podczas obrad ZO ONZ 16–17 września 2005 r. Do tej pory najbardziej sporna jest kwestia nowych stałych członków RB ONZ z prawem lub bez prawa weta. Za takim rozwiązaniem optowało pod koniec 2004 r., według wstępnych analiz i rozmów, ok. 100 państw członkowskich ONZ. Przeciwno takiemu rozwiązaniu wypowiadają się jednak dotychczasowi stali członkowie RB ONZ, a zwłaszcza USA i CHRL¹⁷. W miarę zbliżania się terminu jesiennej sesji ZO ONZ w 2005 r. narastają zarówno kontrowersje wokół przyszłego składu, jak też kompetencji i funkcji nowej RB ONZ¹⁸.

¹⁴ Zob. *Reform des Systems der Vereinten Nationen. Stabd April 2005*, www.auswaertiges-amt.de/ausserpolitik/vn/vereinte_nationen/reform.

¹⁵ Zob. publikacja w języku niemieckim: *In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle*, [w:] *Vereinte Nationen, Generalversammlung A/59/2005*.

¹⁶ Zob. *ibidem*, s. 49.

¹⁷ Por. *Vorschläge für eine Reform der Uno*, „Neue Zürcher Zeitung”, 4 grudnia 2004.

¹⁸ Por. *Reforma ONZ tuż tuż*, „Gazeta Wyborcza”, 12 czerwca 2005.

Stanowisko Niemiec wobec reformy i członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

Pierwszym politykiem niemieckim, który po zjednoczeniu kraju w 1990 r. opowiedział się za członkostwem Niemiec w RB ONZ, był jego honorowy przewodniczący Willy Brandt. Jego stanowisko nie wzbudziło większego zainteresowania ani w rządzie federalnym CDU/CSU/FDP kanclerza Kohla, ani też w samej SPD. Dopiero wysunięcie aspiracji do członkostwa w ONZ przez Japonię na początku 1992 r. spowodowało, iż także nowy, po Hansie Dietrichu Genscherze, minister spraw zagranicznych – Klaus Kinkel zgłosił taką propozycję w oficjalnym wystąpieniu we wrześniu 1992 r. na forum 47 sesji ZO ONZ. Od tej pory dyplomacja niemiecka forsowała formułę głoszącą między innymi: „Zabiegamy w ramach reformy RB ONZ o stałe członkostwo ze wszystkimi prawami i obowiązkami”¹⁹. Jak wyżej wskazano, już w latach 90. ubiegłego wieku nie doszło do reformy całego systemu, w tym także RB ONZ. Z jednej strony nie było większości 2/3 państw gotowych do przeprowadzenia reformy ZO ONZ, a z drugiej od 1997 r. zdecydowanie przeciwko aspiracjom Niemiec występowały Włochy. Dyplomacja włoska uważała, iż Włochy na równi z Niemcami – jako czołowe państwo europejskie – mają pełne prawo do członkostwa w RB ONZ. Kiedy się jednak okazało, iż nie jest to perspektywa realistyczna, Włochy występowały oficjalnie na forum ONZ przeciwko wspomnianemu już wyżej projektowi reformy Ismaila Razali z 1997 r. Z bezpośrednich rozmów autora z politykami i ekspertami w Bonn w latach 1996–1998 wynikało, iż dyplomacja niemiecka szybko zorientowała się o poważnych kosztach diskutowanego przedsięwzięcia. Wielu przedstawicieli krajów rozwijających się zapowiadało w rozmowach sondażowych ewentualne poparcie dla członkostwa Niemiec w RB ONZ pod warunkiem uzyskania zwiększonej pomocy rozwojowej oraz innych form poparcia finansowego ze strony Niemiec.

Po wygraniu wyborów do Bundestagu 27 września 1999 r. oraz utworzeniu przez SPD i Sojusz 90/Zieloni nowego rządu kanclerza Gerharda Schrödera Niemcy wykazywały początkowo wstrzeźliwość w kwestii ich członkostwa w RB ONZ. Dopiero pod koniec pierwszej kadencji rządów Schrödera w latach 2000–2002 nastąpiła stopniowa zmiana w podejściu do reformy RB ONZ. Rząd SPD/S90/Z postulował bowiem ustanowienie wspólnego członkostwa Unii Europejskiej (UE) w RB ONZ i dopiero gdyby tego pomysłu nie udało się zrealizować, wtedy Niemcy winny zabiegać ponownie o członkostwo w RB ONZ²⁰.

W licznych wystąpieniach kanclerza Schrödera i ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera oraz w materiałach i dokumentach internetowych znalazła się w latach 2003–2005 zarówno szeroka argumentacja na rzecz reformy, jak też uzasadnienie dla członkostwa Niemiec w RB ONZ. Stanowisko rządu SPD/Sojusz 90/Zieloni w tej kwestii można ująć następująco:

1. Niemcy opowiadają się za gruntowną reformą RB w ramach całościowych reform instytucjonalnych ONZ z następujących względów:

¹⁹ Zob. G. Unser, M. Wimmer, *Die Vereinten Nationen...*, s. 137.

²⁰ Por. Ch. Hacke, *Die Aussenpolitik Deutschland*, Frankfurt am Main–Berlin 2003, s. 483 i nast.

– w związku ze wzrostem zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego RB ONZ staje się w coraz większym stopniu kluczowym ogniwem działań na rzecz stabilizacji, wysyłania misji pokojowych oraz stosowania sankcji wobec określonych agresorów;

– stosownie do powyższych wyzwań i zagrożeń trzeba w większym stopniu zaangażować do współdziałania czołowe kraje rozwijające się z różnych regionów geograficznych, należących po przewyżczeniu konfliktu Wschód–Zachód do tzw. Południa;

– liderzy tej wyłonionej grupy winni należeć do RB ONZ (ta myśl skłoniła Niemcy i Japonię, jako czołowych aspirantów Północy i Zachodu, do zawarcia w grudniu 2004 r. stosownego porozumienia o współdziałaniu na tym polu z Brazylią i Indiami); utworzona w ten sposób „grupa czterech” zabiega również o przyznanie Afryce dwóch stałych miejsc w RB ONZ, co odzwierciedlałoby nowy układ regionalny i lepiej służyło realizacji celów i zadań ONZ.

2. Aspiracje Niemiec do uzyskania stałego miejsca w RB ONZ opierają się na następujących argumentach, wyszczególnionych już wyżej (zob. podrozdział 2 niniejszego opracowania):

– Niemcy są trzecim co do wielkości płatnikiem ONZ w składkach obowiązkowych, a pierwszym w darowiznach oraz dotacjach nadobowiązkowych;

– przyczyniają się aktywnie do realizacji celów i zadań ONZ przez znaczny udział w finansowaniu oraz realizacji misji pokojowych oraz pomocy rozwojowej;

– mają duży wkład w pomoc humanitarną w ramach ONZ oraz zawieranie układów i porozumień bilateralnych.

3. Niemcy muszą zabiegać o własne miejsce w RB ONZ, ponieważ:

– nie ma perspektywy przejęcia tej funkcji przez UE z dwóch powodów: 1) wymagałoby to rezygnacji Francji i Wielkiej Brytanii z członkostwa w RB ONZ, na co się jednak nie zanoszą; 2) UE jako organizacja międzynarodowa nie może zostać przyjęta do ONZ, gdyż członkostwo w niej jest zastrzeżone tylko dla państw.

4. Niemcy zabiegają o stałe miejsce w RB ONZ z prawem weta z następujących powodów:

– Niemcy uzyskały od chwili przyjęcia RFN w 1973 r. w poczet członków ONZ znaczny wzrost prestiżu i znaczenia międzynarodowego;

– zaangażowały się w realizację celów polityczno-programowych, organizacyjno-finansowych, wojskowych i innych tej organizacji;

– służą ONZ znaczną pomocą materialną, w tym także w zakresie oddłużania biednych krajów Południa, w przygotowaniu kadr oraz organizacji badań naukowych itp.;

– Niemcy konsekwentnie realizują politykę bezpieczeństwa i stabilizacji międzynarodowej, co znajduje uznanie i poparcie ze strony państw członkowskich oraz wielu organów i instytucji ONZ;

– Niemcy nie wyolbrzymiają znaczenia prawa weta i traktują je jako tabu, ale będąc stałym członkiem RB ONZ, winny w celu efektywnego działania mieć takie same prawa jak pozostałe mocarstwa;

gdyż nie ułatwi to przebiegu mechanizmów decyzyjnych. Równocześnie zaś podtrzymał preferencje USA dla członkostwa Japonii²⁶.

5) W przededniu podjęcia decyzji przez ZO ONZ oraz dotychczasowych członków RB ONZ o jej poszerzeniu Niemcy skłonne są, po ostatnich rozmowach Bush – Schröder, przejściowo zrezygnować z prawa weta w zamian za poparcie ich stałego członkostwa w RB ONZ przez USA. Stałe członkostwo z prawem weta miałyby uzyskać za ok. 8 lat. Sprzeciwia się temu zdecydowanie Japonia, którą interesuje tylko stałe członkostwo w RB ONZ z prawem weta. Oznacza to hipotetycznie możliwość rozpadu koalicji Niemiec i Japonii z Indiami i Brazylią, które również nie cieszą się poparciem USA. W tym sensie w ciągu najbliższych tygodni i miesięcy sprawa formy i metody poszerzenia RB OBZ pozostaje sprawą wciąż otwartą.

²⁶ Por. *Bush erspart Schröder Streit um deutschen UNO-Sitz*, „Financiel Times Deutschland”, 28 czerwca 2005.

Piotr Feczko

**CELE I ZASADY KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH
A DOKTRYNA MINISTRA SPRAW ZAGRANICZNYCH
CESARSTWA ROSYJSKIEGO
ADAMA JERZEGO KSIĘCIA CZARTORYSKIEGO**

Cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych

„Przedstawiciele rządów członków Narodów Zjednoczonych dnia dwudziestego szóstego czerwca tysiąc dziewięćset czterdziestego piątego roku podpisali w mieście San Francisco Kartę Narodów Zjednoczonych i tym samym utworzyli organizację międzynarodową pod nazwą Organizacji Narodów Zjednoczonych”¹.

Zarówno to zdarzenie, jak i jego skutki (dotychczas poznane) nie mają odpowiednika w historii ludzkości. Nigdy wcześniej nie istniała organizacja międzynarodowa skupiająca prawie wszystkie państwa świata, posiadająca osobowość międzynarodowoprawną, dysponująca *ius contrahendi*, mogąca przyjmować i wysyłać przedstawicieli dyplomatycznych, a nawet uprawniona do zgłaszania roszczeń międzynarodowych. Należy tutaj zaznaczyć, że z orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wynika dla Organizacji Narodów Zjednoczonych domniemanie kompetencji (*implied powers doctrine*), albowiem wedle tego trybunału ma ona kompetencje nie tylko nadane przez państwa w umowie założycielskiej (tj. Karcie Narodów Zjednoczonych), ale także takie, które są konieczne do realizacji szeroko sformułowanych celów².

Organizacja Narodów Zjednoczonych ma wiele celów i uzgodnionych zasad ich osiągnięcia, które są zapisane w art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Te

¹ J. Staszków, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 1998, s. 92.

² A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 156.

artykuły poprzedza deklaracja członków Organizacji Narodów Zjednoczonych. Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych zawarte w art. 1 to:

- 1) utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- 2) rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równych praw i samostanowieniu narodów,
- 3) rozwiązywanie w drodze współpracy zagadnień międzynarodowych o charakterze społecznym, gospodarczym, kulturalnym i humanitarnym oraz w zakresie ochrony praw człowieka,
- 4) bycie ośrodkiem uzgadniania działalności międzynarodowej, zmierzającej do osiągnięcia wymienionych wyżej wspólnych celów.

W porównaniu z Paktem Ligi Narodów nowymi elementami teleologicznymi są tu prawa człowieka oraz popieranie postępu gospodarczo-społecznego³. Podstawą współczesnego prawa międzynarodowego są zasady sformułowane w art. 2:

- 1) zasada suwerennej równości – wszystkie państwa członkowskie Narodów Zjednoczonych są suwerenne i równe wobec prawa (aczkolwiek już w samej Organizacji niektóre państwa odgrywają szczególną rolę),
- 2) zasada dotrzymywania umów (*pacta sunt servanda*),
- 3) zasada rozwiązywania sporów wyłącznie na drodze pokojowej,
- 4) zasada wyrzeczenia się siły (z zastrzeżeniem – co będzie istotne w dalszej części tego artykułu – że Rada Bezpieczeństwa może w razie zagrożenia lub naruszenia pokoju przeprowadzić akcję wojskową – art. 41),
- 5) zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw (niemająca charakteru absolutnego, a często wąsko interpretowana)⁴.

Książę Adam Czartoryski o potrzebie działań na rzecz harmonijnego pokoju między narodami

Od zdymisjonowania w 1806 r. Adama Jerzego księcia Czartoryskiego z funkcji ministra spraw zagranicznych Cesarstwa Rosyjskiego przez cesarza Aleksandra do podpisania Karty Narodów Zjednoczonych minęło prawie 140 lat. Książę Adam nie miał (bo i nie mógł mieć) bezpośredniego wpływu na zapisy w Karcie Narodów Zjednoczonych. Jego wpływ pośredni, jaki wywarł na stosunki międzynarodowe w ciągu swojego dwuletniego urzędowania ministerialnego (1804–1806), był raczej niewielki, podobnie jak i realne sukcesy dyplomatyczne Adama Jerzego w Europie ogarniętej pożogą wojen napoleońskich.

Doktryna księcia Adama Jerzego wyprzedzała jego epokę, w której praktycznie była skazana na niepowodzenie (nie wspominając o innych trudnościach, które pojawiały się szczególnie wtedy, gdy książę Adam podejmował działania jako minister spraw zagranicznych, a właściwy poseł nie wypełniał jego instrukcji, zaś samodzierżca cesarz Aleksander I nosił się jeszcze z innymi zamiarami).

³ R. Bierzanek, J. Simonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998, s. 306–308.

⁴ A. Łazowski, A. Zawidzka, *op. cit.*, s. 159.

Idee, postulaty, projekty w doktrynie najwybitniejszego polskiego męża stanu XIX w. są w znacznej części zaskakująco zbieżne z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Przedstawienie owych podobieństw jest zadaniem, jakie postawił sobie autor w niniejszym artykule. Ponadto niezbędne jest okazji przybliżenie istoty poglądów Adama Jerzego na temat potrzeby budowy określonych zasad i wartości mających na celu utrzymanie ładu i pokoju międzynarodowego w ówczesnych realiach historycznych.

Na wstępie możliwie skrótowo przedstawimy okoliczności, które doprowadziły Adama Jerzego do nominacji ministerialnej w Petersburgu. Posiłkować się będziemy słowami XIX-wiecznego biografa księcia Adama, Luisa Viel-Castela:

Dobra Czarторыskich skompromitowanych w walce narodowej uległy konfiskacie w Rosyi... Katarzyna przyrzekła wrócić je właścicielom pod warunkiem, jeżeliby książę Adam osiadł w Petersburgu. Udał się więc do stolicy Carów w roli zakładnika [...] i rad nierad musiał przyjąć służbę w jednym z pułków gwardyjskich, z tytułem adiutanta przy osobie W. księcia Aleksandra, wnuka imperatorowej. [...] Zostawał [Aleksander – przyp. P.F.] pod wszechwładzą babki i żył prawie na uboczu. [...] Pewna wspólność uczuć i pojęć zbliżyła go niebawem do ks. Adama. [...] W długich pogadankach z nowym przyjacielem spowiadał się z młodzieńczych marzeń, i z rozlicznych planów mających na celu wielkość i cywilizację Rosyi. Z nim oplakiwał nieraz zbrodniczy podział Polski. [...] Książę Adam, zabezpieczywszy się na wszelki wypadek [co do możliwości wystąpienia kolizji interesów Polski i Rosji – tłum. P.F.] nie widział powodu odmówienia ofiarowanej sobie teki ministerialnej; lubo jeden warunek położył, że uwolniony będzie od pensyi i orderów. [...] Najwięcej mogło skłonić księcia Adama do przyjęcia teki, to [...] zawód doznany od Francyi [...] resztki owych Legionów [...] wysłano na zabójczą wyprawę do San Domingo⁵.

Jeśli chodzi o orderzy noszone przez Adama Jerzego podczas jego służby ministerialnej, należy wskazać, że stale przypinał (na czarnym surducie lub fraku) jedynie Virtuti Militari otrzymany od Stanisława Augusta za ranę odniesioną w boju w wojnie w obronie konstytucji.

Ważnym zagadnieniem wstępnym jest również zdefiniowanie dwóch pojęć: doktryny i dyplomacji. Konieczność ta wynika stąd, że w artykule będziemy mówić o dwu doktrynach dyplomatycznych (w szerokim rozumieniu).

Zazwyczaj trudno jest o jedną bezdyskusyjną definicję zjawiska ze sfery społecznej; należy tutaj wziąć pod uwagę twierdzenie Jawolenusa *omnis definitio [...] periculosa est, parum est enim, ut non subverti potest*⁶. Na potrzeby tego artykułu podam po jednej definicji każdego pojęcia.

Interesującą definicję dyplomacji (oczywiście na ówczesne czasy) podał sam książę Adam w swoim *Szkicu o dyplomacji* (traktacie o blaskach i cieniach sobie współczesnej dyplomacji, zawierającym wskazówki doskonalenia tejże; prawdopodobnie esej był pisany sekretnie około 1825 r.):

Przez dyplomację rozumiemy sposób postępowania państw w stosunkach pomiędzy sobą oraz reguły kierujące ich polityką zewnętrzną. Narody odczuwają jej działanie, które decyduje o ich losach, chociaż nie

⁵ L. Viel-Castel, *Dyplomata polski z XIX wieku*, Kraków 1863, s. 10–14.

⁶ *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawnych*, oprac. M. Kuryłowicz, Lublin 1995, s. 82.

są powołane do zajmowania się nią bezpośrednio i zaledwie domyślają się sprężyn nią poruszających; przenikają jej tajemnicę w niewielkiej tylko mierze i nie zdają sobie jasno sprawy z jej doktryn⁷.

Pojęcie doktryny wydaje się trudniejsze do zdefiniowania, tu przytaczam definicję o charakterze przede wszystkim dydaktycznym: „Doktryny polityczne i prawne są to historycznie uwarunkowane poglądy, wyjaśniające zasady powstania, organizacji, funkcjonowania oraz wskazujące cele stojące przed państwem i prawem”⁸. Rola szeroko rozumianych doktryn politycznych i prawnych (nie tylko w rozumieniu poglądów myślicieli bądź pisarzy, ale także koncepcji realizowanych przez polityków) w rozwoju prawa międzynarodowego publicznego jest też bardzo istotna.

W celu właściwego zrozumienia projektów i idei Adama Jerzego niezbędne jest faktograficzne przedstawienie przebiegu jego ministerialnej kariery. W lecie 1799 roku car Paweł I w akcie niełaski (powodem był związek uczuciowy księcia Adama z żoną następcy tronu i według niektórych narodziny ich nieślubnej córki) wysyła księcia jako ambasadora na tułający się po Włoszech dwór króla Sardynii (wypędzonego przez Napoleona). Jednakże na skutek zamachu Paweł I traci życie, a Aleksander wiosną 1801 r. wzywa Adama Jerzego z powrotem na dwór petersburski, gdzie książe znajduje się w ścisłym gronie trzech doradców cesarza. P. Popiel opisuje tę sytuację następująco:

Dziwne były początkowe Aleksandra rządy – obok urzędowych ministrów, załatwiających bieżące sprawy, tajny komitet przyjaciół monarchy, obmyślających ulepszenia wewnętrzne, i przywrócenie po rewolucyjnych wojnach napoleońskich równowagi europejskiej i nowego międzynarodowego prawa⁹.

Jesienią 1802 r. cesarz Aleksander I powołuje osiem ministerstw (w miejsce kolegów Piotra Wielkiego), w tym także ministerstwo spraw zagranicznych (w 2002 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej obchodziło dwóchsetlecie istnienia). Książe Adam zostaje powołany na tzw. towarzysza ministra spraw zagranicznych, którym jest kanclerz Aleksander Woroncow. Jednakże dzięki poparciu cesarza i z powodu choroby Woroncowa faktyczną władzę nad dyplomacją szybko przejmuje Adam Jerzy. W lutym 1804 r. po wyjeździe ministra do dóbr pod Moskwą książe Adam oficjalnie przejmuje obowiązki ministra.

Pierwszym głośniejszym wystąpieniem księcia Adama na forum międzynarodowym było zerwanie wiosną 1804 r. po porwaniu księcia d'Enghiena stosunków dyplomatycznych z Francją. Wtedy też współpracownik księcia, Scipione Piattoli (oświecony duchowny i wybitny mason), opracował pierwszy z planów mających być podstawą trzeciej koalicji antynapoleońskiej. Głównym przejawem praktycznej działalności księcia Adama jako kierującego polityką zagraniczną Rosji było utworzenie wielkiego sojuszu na czele z Anglią i Rosją (tzw. trzecia koalicja), który miał przeciwstawić się dążeniom Napoleona, a przy okazji doprowadzić do

⁷ A. J. Czartoryski, *Szkic o dyplomacji*, tłum. Z. Dąbrowska, Paryż–Toruń 2004, s. 19.

⁸ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 16.

⁹ P. Popiel, *O pamiętnikach księcia Adama Czartoryskiego*, Kraków 1887, s. 8.

licznych zmian terytorialnych i politycznych w Europie, np. do renowacji Królestwa Polskiego jako państwa zależnego od Cesarstwa Rosyjskiego. Realizacji planów dyplomacji rosyjskiej pod kierownictwem księcia A. J. Czartoryskiego miały służyć:

- a) tajne negocjacje z Anglią,
- b) rozszerzenie tajnych negocjacji na innych potencjalnych sojuszników,
- c) proklamowanie konfederacji międzynarodowej i skierowanie żądań do Francji,
- d) przewidywany konieczny koncentryczny atak sił alianckich na Francję i jej satelitów,
- e) poddanie się Napoleona wobec przewagi aliantów,
- f) zwołanie wielkiej konferencji międzynarodowej,
- g) uregulowanie traktatowo nowych stosunków między narodami cywilizowanymi,
- h) powołanie nowej organizacji międzynarodowej czuwającej nad stosunkami międzynarodowymi,
- i) możliwie pokojowa i harmonijna koegzystencja państw cywilizowanych.

Środki wojskowe – wedle tej koncepcji owa *manus militari* – miały być jedynie narzędziem na rzecz pokoju:

Operacje wojskowe – raczej dla zapobieżenia wojnie niżli jej prowadzenia. Pozostaje mi tylko powiedzieć słowo o działaniach wojskowych, a będę o nich mówił raczej jako o środkach zapobiegania wojnie, niżli o jej prowadzeniu. Moje poglądy, a nie przestanę tego powtarzać, zmierzają do zapewnienia Europie pokoju za cenę jak najmniejszych strat, a zapewnienie mu charakteru równie powszechnego, równie trwałego, jak tylko życzyć sobie tego mogą rozum dobrze ukształtowany i serce znajdujące się na właściwym miejscu¹⁰.

Początkowym etapem na drodze do utworzenia owej organizacji międzynarodowej miało być, wedle Piattolego, powstanie koalicji przeciwko Napoleonowi:

Proponuje się, aby cesarz Rosji stanął na czele Powszechnej Zbrojnej Konfederacji Mediacyjnej. Cesarz Rosji powinien stanąć na czele Konfederacji Kontynentalnej, która miałaby za cel przywrócenie pokoju między stronami walczącymi i ustanowienie między państwami europejskimi stosunków politycznych, które chroniąc prawa każdego, zapewniłyby wszystkim jak najdłuższe korzystanie z pokoju¹¹.

Po pomyślnym zakończeniu działań militarnych i kapitulacji Napoleona miała się odbyć wielka konferencja międzynarodowa, która zaproponowałaby nowy ład polityczny (pokój, granice, sojusze) i ekonomiczny (handel międzynarodowy). Takiej konferencji nie zorganizowano po klęsce trzeciej koalicji w 1806 r., ale pomysł ten został wykorzystany przez Aleksandra I później, kiedy zwołał Kongres Wiedeński.

Plany i cele resortu księcia Adama Jerzego, jeśli chodzi o nowy ład polityczny, który wypracowałaby konferencja, były następujące:

Celami, którymi Kongres Powszechny będzie zobowiązany zajmować się, będą:

1. Pacyfikacja między państwami wojującymi;
2. Restytucje [terytorialne] bądź kompensacje dla każdego ze sprzymierzonych, w przypadku gdyby ów pokój musiał być okupiony nową wojną;

¹⁰ A. J. Czartoryski, *Pamiętniki i memorjały polityczne 1776–1809*, oprac. J. Skowronek, Warszawa 1986, s. 474.

¹¹ *Ibidem*, s. 456.

3. Nowy system równowagi politycznej między państwami europejskimi w celu zapewnienia możliwie najdłużej spokoju i niepodległości każdego państwa;
4. System federacyjny między tymi samymi państwami, który konsoliduje ów nowy system polityczny;
5. Reforma Kodeksu Prawa Międzynarodowego (*Code du droit des gens*);
6. Opracowanie Kodeksu Morskiego na wypadek zarówno pokoju, jak wojny¹².

Kluczowym problemem w kwestii powołania skutecznego aliansu była neutralność królestwa Prus, co implikowało konieczność przekonania ich akcesu do formującej się koalicji. Adam Jerzy opracował koncepcję, tzw. plan puławski, który miał polegać na szybkiej akcji zbrojnej (a przynajmniej na demonstracji siły) przeciwko Prusom, co albo wyeliminowałoby je z gry, albo zmusiło do przejścia na stronę koalicji. W zamyśle księcia Adama służyłoby to poszerzeniu i umocnieniu przyszłego odbudowanego państwa polskiego, będącego w unii personalnej z Rosją, a miałyby się to odbyć kosztem terytorium Prus. Jednakże mimo tych wysiłków Aleksander I porozumiał się (przez specjalnego wysłannika niebędącego dyplomata, tj. podległym ministrowi spraw zagranicznych) z królem Prus i udał się do Berlina. Podczas tej podróży (w której Aleksandrowi towarzyszył z urzędu jego szef dyplomacji) doszło do przysięgi przyjaźni monarchów... przy grobowcu Fryderyka Wielkiego, co było pierwszym z licznych w historii (także najnowszej) takich spotkań osób kierujących państwami niemieckim i rosyjskim.

Ostatecznym ciosem dla Adama Jerzego było „słońce spod Austerlitz”¹³. 2 grudnia 1805 roku armie dowodzone przez trzech cesarzy stanęły naprzeciwko siebie na Morawach koło wsi Sławków. Książę Adam z przypiętym orderem *Virtuti Militari* na czarnym surducie towarzyszył Aleksandrowi I. Był jednym z nielicznych, którzy wtedy zachowali spokój. Gdy załamały się szyki rosyjskie, Aleksander dostał nerwowych skurczów żołądka i spadł z konia, co spowodowało ucieczkę sztabu i straży przybocznej. Jedyne Adam Jerzy nie opuścił cesarza Rosji i razem uciekali trzy noce i dwa dni¹⁴.

W połowie roku 1806 książę został oficjalnie zwolniony ze stanowiska ministerialnego. Do tej pory jego działalność po klęsce trzeciej koalicji koncentrowała się na sprawach narodów bałkańskich (od spraw głównych został już wcześniej całkowicie odsunięty przez Aleksandra).

Na temat doktryny Adama Jerzego wypowiedziało się wielu autorów w kraju i za granicą. Na początku odniosę się do źródeł obcojęzycznych. Stosunkowo zwiążę streszcza doktrynę utrzymania i rozwoju pokojowych stosunków międzynarodowych księcia Adama W. H. Zawadzki:

Czartoryski identified three fundamental conditions for international peace: the even spread in Europe of enlightenment and of civilization, underpinned by a global system of free trade, the creation of nation states with natural frontiers and with unhindered access to major trade routs, and finally, the introduction in all states of similar forms of government built on solid liberal foundations¹⁵.

¹² *Ibidem*, s. 480.

¹³ J. Skowronek, *Wstęp* [do:] A. J. Czartoryski, *Pamiętniki i memoriały polityczne 1776–1809*, s. 14–26.

¹⁴ B. Zaleski, *Księcia Adama Czartoryskiego Ministerstwo...*, Kraków 1878, s. 32–33.

¹⁵ W. Zawadzki, *A man of honour*, Oxford 1993, s. 65–66.

Natomiast P. Kennedy Grimstead użyła w stosunku do księcia i jego doktryny następujących sformułowań, które z racji specyfiki języka angielskiego są zaskakująco trafne, choć zwięzłe:

- cosmopolitan reformist sentiments,
 - Born In 1770, the young Prince Adam developer as a product of the European Enlightenment,
 - his idealistic plans for Russian diplomacy,
 - the political system he wanted to introduce on both domestic and international fronts were predicted on that morality and justice,
 - moralistic cosmopolitan ideas,
- His concepts of Christian morality, justice and perpetual peace¹⁶.

O międzypaństwowej organizacji księcia pisano:

Liga miała być związana umową albo kartą, zobowiązującą do zachowania pokoju i przestrzegania zasad prawa w stosunkach między państwami, gwarantującą bezpieczeństwo i wyposażoną w prawo interwencji, gdyby doszło do pogwałcenia przyjętych norm¹⁷.

Adam Jerzy jako epigon oświecenia wykorzystał zaplecze filozoficzne epoki, której był dzieckiem. A. Nowak opisał to w ten sposób:

Czartoryski skorzystać mógł już z pewnego modelu, którego dostarczał pilnie studiowany przez niego Kant. Królewiecki filozof po ostatecznym rozbiórze Polski i pierwszych latach rewolucji francuskiej przedstawił swoją koncepcję federalizmu wolnych państw i poddania stosunków międzynarodowych rygorowi moralnego prawa¹⁸.

Natomiast o trudnościach, jeśli idzie o ocenę postaci samego księcia, pisał M. Jaskólski: „Postać taka jak Adam Jerzy Czartoryski nie poddaje się łatwym klasyfikacjom i nie odpowiada »typom idealnym« doktryn. Jest bowiem zbyt niejednoznaczna, skomplikowana, a czasem nieprzenikniona”¹⁹.

W *Tajnej instrukcji dla posła Nowosilcowa jadącego do Anglii z 11.09.1804 roku* książkę zamieścił propozycje pokojowego współistnienia narodów:

Trudno marzyć o zapewnieniu wiecznego pokoju, zbliżyć się jednak do tego można, jeżeli się dojdzie do jasnego i wyraźnego ustalenia przepisów o prawie ludów w traktacie mającym zakończyć wojny. Jemu można stanowczo podporządkować to prawo, zapewnić przywilej neutralności i objąć nim obowiązki niewzniecania nigdy wojny przed wyczerpaniem środków pośrednictwa, mogącego spór załagodzić. Opierając się na takich podstawach, można myśleć o powszechnym pokoju i działać na jego urzeczywistnienie, tworząc ligę, której treść stanowiłaby nowy kodeks prawa ludów, a ten przy-

¹⁶ P. Kennedy Grimstead, *The foreign minister of Alexander I*, Berkeley–Los Angeles 1969, s. 104–123.

¹⁷ J. Łukaszewski, *Adam Jerzy Czartoryski – prekursor zjednoczonej Europy*, [w:] *Materiały pokonferencyjne Interdyscyplinarnej Konferencji Naukowej „Czartoryscy – Polska – Europa – Historia i Współczesność”*, red. Z. Baran, Kraków 2003, s. 19.

¹⁸ A. Nowak, *Adam J. Czartoryski i problem Imperium*, *ibidem*, s. 28.

¹⁹ M. Jaskólski, *Adam J. Czartoryski a liberalizm*, *ibidem*, s. 62.

jęty przez państwa Europy, stałby się nienaruszalną regułą dla gabinetów, i ci którzy by próbowali ją naruszyć, ściągęliby przeciw sobie siły nowej unii²⁰.

W podsumowującym jego karierę dyplomatyczną *Szkicu o dyplomacji* książkę wypowiada się na temat prawa państw do suwerenności, a nawet samostanowienia:

Jedna społeczność polityczna nie ma prawa drugiej narzucać sposobu, jaki uważa za najlepszy dla osiągnięcia zasłużonego szczęścia, który powinien być przez wszystkie narody po równo szanowany mocą paktu uniwersalnego, jest zasada, że każdy jest panem u siebie... Rząd silniejszy, pragnący wywrzeć wpływ na obcy naród, mógłby twierdzić, że pragnie naród ten przypuścić do równych praw i do korzyści ze swojego szczęścia społecznego. Rzecz to niemożliwa. Szczęścia narzucić się nie da. [...] niesprawiedliwość narodom korzyści nie przynosi, a środki użyte przy jej popelnianiu niszczą dobro moralne i dobro polityczne narodów²¹.

Podobną wymowę ma przedstawiony przez Adama Jerzego cesarzowi Aleksandrovi w 1803 roku memoriał *O systemie politycznym, jaki winna stosować Rosja*. Stwierdza w nim konieczność wzajemnego poszanowania praw:

Prawo narodów stało się nauką opartą na zasadach już to minionych, już to naruszonych przez interesy, ale jednak już ogólnie uznanych, które musi uszanować nawet rząd pozbawiony czci i wiary, szukając w nich przynajmniej wymówek dla swoich nieprawych poczynań. Co by się nie mówiło, ludzkość pod tym względem, jak i pod wieloma innymi, dokonała postępu nie dość efektywnego wprawdzie, ale rzeczywistego, bo prawo narodów jest dziś bez wątpienia bardziej szanowane aniżeli w starożytności przez naszych barbarzyńskich przodków²².

Adam Jerzy proponował, by stosowanie przyjętych zasad było cnotą w polityce międzynarodowej:

Polityka musi mieć zasady, z których można wyprowadzić system najodpowiedniejszy dla każdego państwa, zgodnie z jego położeniem i rodzajem egzystencji. Zasady pozostają te same, ale ich zastosowanie zmienia się w nieskończoność, zależnie od warunków lokalnych i biegu wypadków. System, aby być dobry, nie powinien być układem chwilowym, ale stałą regułą na przyszłość. Zdolność męża stanu polega na umiejętnym stosowaniu zasad zależnie od różnych okoliczności. Gabinet, który posiadałby system niezmienny co do zasad oraz miałby mężów stanu zdolnych modyfikować stosowanie zasad zależnie od okoliczności, byłby niezaprzeczenie doskonały²³.

Jakże odmiennie – co do zasady – książkę rozumie tutaj prawidła polityki aniżeli N. Machiavelli w *Księżciu*. Czasy, w których przyszło działać księciu Adamowi, to czasy Talleyranda i Metternicha, którzy właściwie żadnych zasad nie uznawali, a realne efekty ich działań były nieporównywalne do faktycznych owoców zamysłów księcia. Memoriał bliskiego współpracownika Adama Jerzego, urzędnika ministerstwa W. Malinowskiego, jest zaskakująco zbieżny z treścią Karty Narodów Zjednoczonych:

²⁰ A. J. Czartoryski, *Pamiętniki księcia Adama Czartoryskiego i korespondencja z cesarzem Aleksandrem I*, t. 2, Kraków 1905, s. 25.

²¹ A. J. Czartoryski, *Szkic o dyplomacji...*, s. 140.

²² *Ibidem*, s. 517.

²³ A. J. Czartoryski, *Pamiętniki i memoriały polityczne 1776–1809...*, s. 363.

Narody powinny zgromadzić się w osobach swoich reprezentantów i wspólnie omawiać wszystkie swoje sprawy. Wówczas nie będzie miejsca dla szkodliwej obojętności. [...] Chociaż niektóre [z państw] mogą mieć tyle niegodziwości, aby słownie bronić inne [państwo niesłusznie], ale rzadko które zechce poświęcić swoją pomyślność w obronie nieprawego państwa i łatwiej zgodzi się je zostawić [własnemu losowi], mając możliwość dołączeniem swego głosu zapewnić [państwu] mającemu słuszość zadośćuczynienie bez przelewu krwi... solidniejsze będą ogólne umowy narodów, że będą realizowane wspólnymi siłami i niedostateczność sił [państw chcących] przeciwstawić się im będzie zastępować brak miłości prawdy. I dlatego nie należy odkładać ustalenia powszechnych warunków [współżycia narodów], na próżno oczekując wydoskonalenia rodu ludzkiego, które może być wyłącznie następstwem długiego pokoju powszechnego i stosownego do niego [systemu] wewnętrznego zarządzania. [...] Wystarczy więc, aby narody miały swoje zgromadzenie, a większość głosów [jego członków] rozstrzygnie o słuszości każdego sporu i żądania. [...] Ustanowienie porządku i wspólnego rozstrzygania spraw likwiduje samowolę w rozstrzyganiu sporów między rywalami i obojętność [państw] postronnych wobec konfliktów zewnętrznych]. Prawo [uciekania się do] wojny upoważnione jest i dostatek innych sposobów uzyskania dla siebie zadośćuczynienia²⁴.

Polityka międzynarodowa państwa winna być zasadniczo pokojowa, ale nie neutralna. Współpracownik Adama Jerzego twierdził:

Żadnej neutralności. Powody. Przede wszystkim – żadnej neutralności. Ponieważ chodzi tu o sprawę całej ludzkości i to w dobrej wierze, bez obłudy i innych celów pobocznych, tedy pozostanie neutralnym oznaczałoby brak zainteresowania dobrem powszechnym. Stanowisko [to byłoby] haniebne dla każdego cywilizowanego ludu, który byłby równie winien, wyznając, jak tolerując [takie stanowisko]. Jest to właśnie przypadek bardzo rozsądnego prawa Solona, który, jak wiadomo, w wypadku wojny domowej pod groźbą kary śmierci nakazywał wszystkim Ateńczykom deklarować się za jedną ze stron. Ów mądry prawodawca traktował wojnę domową jako rezultat dobrze lub źle pojmowanego interesu Ojczyzny²⁵.

Reasumując, należy stwierdzić, że chociaż istnieją oczywiste różnice pomiędzy celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych a doktryną księcia Adama z czasów jego służby ministerialnej, to jest pomiędzy nimi wiele zbieżności, a to wystarczy z pewnością, by zaakcentować z okazji 60-lecia uchwalenia Karty Narodów Zjednoczonych dorobek doktrynalny jednego z największych naszych dyplomatów, szczególnie teraz, gdy przed polską dyplomacją pojawiła się szansa „korzystania z pory, w jakiej się Europa znajduje”.

²⁴ *Ibidem*, s. 592–593.

²⁵ *Ibidem*, s. 457.

Katarzyna Gruszko

ROLA ONZ W POLITYCE ZAGRANICZNEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Rola Stanów Zjednoczonych w tworzeniu ONZ

Jeszcze podczas II wojny światowej powstała idea powołania organizacji międzynarodowej na wzór Ligi Narodów. Stany Zjednoczone odegrały tutaj znaczącą rolę: były głównym pomysłodawcą i architektem przyszłej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Według ówczesnego prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta nowa organizacja miała położyć kres dotychczasowym praktykom w polityce międzynarodowej, prowadzącym do wyniszczających wojen: podejmowaniu działań unilateralnych, tworzeniu zamkniętych sojuszy, polityce równowagi sił. Widział ją jako forum suwerennych państw, nową płaszczyznę współpracy zapewniającą wspólne bezpieczeństwo¹.

Nowa organizacja miała stać się forum współpracy państw sojuszników II wojny światowej: Stanów Zjednoczonych, Związku Radzieckiego, Wielkiej Brytanii, Francji, Chin. Prezydentowi Stanów Zjednoczonych zależało również na podziale wpływów na świecie według klucza regionalnego. Stany Zjednoczone zachowałyby wtedy swoją mocarstwową pozycję w Zachodniej Hemisferze, a co za tym idzie, przystąpiłyby na taką pozycję ZSRR w Europie Wschodniej, Wielkiej Brytanii i Francji w ich koloniach, a Chin we Wschodniej Azji².

Swoje zdanie na temat kształtu przyszłej organizacji prezydent Stanów Zjednoczonych przedstawił podczas kolejnych konferencji. W Teheranie Roosevelt nakreślił plan międzynarodowej organizacji o charakterze uniwersalnym. Miała

¹ W. D. White, *The American Century, The Rise and Decline of the United States as a World Power*, New Haven–London 1996, s. 247.

² A. J. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, Harcourt Brace College Publishers 1993, s. 13.

ona składać się z około trzydziestu pięciu członków spotykających się regularnie w różnych miejscach w celu przedyskutowania bieżących problemów. Na takim forum formułowane miały być także zalecenia dla pozostałych organów organizacji o określonych kompetencjach. Prezydent USA przewidywał powołanie organu wykonawczego składającego się z przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Związku Radzieckiego, Wielkiej Brytanii, Chin, a także dwóch państw europejskich i po jednym z Ameryki Południowej, Bliskiego Wschodu, Dalekiego Wschodu oraz imperium brytyjskiego. Organ ten wydawałby zalecenia w nadziei, że kraje członkowskie zastosują się do nich. Amerykanie rozważali też możliwość wydawania decyzji wiążących, jednak F. D. Roosevelt wątpił, czy Kongres zgodzi się na takie rozwiązanie. Przewidywał natomiast organ tzw. Czterech Policjantów w składzie: Związek Radziecki, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Chiny, posiadający możliwość natychmiastowego reagowania w przypadku zagrożenia dla pokoju, lub też kiedy sytuacja wymagałaby takich działań. Pozwoliłoby to uniknąć bezradności, jaką nieraz okazywała poprzedniczka ONZ – Liga Narodów³.

Szczegóły dotyczące powołania nowej organizacji międzynarodowej ustalono podczas konferencji jałtańskiej. Przewidziano zwołanie konferencji Narodów Zjednoczonych, ustalono tekst zaproszenia na konferencję założycielską⁴. Dla Amerykanów ustalenia w Jalcie dotyczące powołania nowej organizacji miały duże znaczenie z kilku przyczyn. Ze względów symbolicznych pragnęli oni wypełnić niespełnioną obietnicę prezydenta Wilsona z 1919 r., ze względów zaś praktycznych ważne było podkreślenie roli i pozycji Stanów Zjednoczonych w projektowaniu powojennego ładu na świecie oraz doprowadzenie do zwrotu w amerykańskiej polityce zagranicznej: powstrzymanie tradycyjnego izolacjonizmu i wypromowanie internacjonalizmu⁵. Ponadto Amerykanie przekonani byli o możliwości przeniesienia własnych doświadczeń historycznych (w 1787 r. w Filadelfii przedstawiciele trzynastu stanów zebrali się i opracowali tekst Konstytucji, która miała zapewnić ład i pokój) na płaszczyznę międzynarodową. Uważali, że stworzenie instytucji umożliwiającej narodom porozumiewanie się i wielostronny dialog ponad kwestiami narodowymi, zapewni światu pokój i stabilizację na dłuższy czas⁶.

Jednak zanim powołano ONZ, wśród Amerykanów zdania co do przyszłego ładu na świecie były podzielone. Dominowały dwie opcje: uniwersalistyczna i tworzenia stref wpływów. Warto zwrócić uwagę, jak kształtowały się poglądy ówczesnego prezydenta USA F. D. Roosevelta. Współcześnie jest on uważany za zwolennika pierwszej opcji: był członkiem gabinetu za czasów prezydenta Wilsona, kandydatem na wiceprezydenta w 1920 r., zwolennikiem Ligi Narodów po I wojnie światowej⁷. Początkowo prezydent Roosevelt opowiadał się za utworze-

³ Roosevelt and Stalin Discuss the „Four Policemen” at the Teheran Conference, 1943, [w:] *Major Problems in American Foreign Relations*, eds. D. Merrill, T. G. Paterson, t. 2 (fifth edition), Boston–New York 2000, s. 171.

⁴ *The Yalta Protocol of Proceedings, 1945*, [w:] *Major Problems...*, s. 173.

⁵ T. J. McCormick, *Americas Half Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After*, second edition, Baltimore–London 1995, s. 40.

⁶ K. von Vorys, *American Foreign Policy. Consensus at Home, Leadership Abroad*, Westport 1997, s. 318.

⁷ A. Schlesinger jun., *A Realistic Attempt to End Spheres of Influence*, [w:] *The Roosevelt Diplomacy and World War II. Malabar*, ed. R. Dallek, Florida 1978, s. 78.

niem stref wpływów w oparciu o podziały regionalne. Jednak podczas Konferencji Moskiewskiej w październiku 1943 r. wycofał się z tych propozycji. Na tę decyzję miało wpływ kilka czynników. Po pierwsze, zarówno amerykańskie społeczeństwo, jak i Kongres popierali raczej ideę równości Narodów Zjednoczonych i powołanie organizacji międzynarodowej, w której zasada ta znalazłaby odzwierciedlenie⁸. Po drugie, duże znaczenie miało stanowisko Sekretarza Stanu ówczesnego gabinetu, Cordella Hulla, który obawiał się tworzenia jakichkolwiek stref wpływów. Uważał bowiem, że takie rozwiązanie może stać się w przyszłości zarzewiem konfliktów i ograniczać skuteczność tworzącej się nowej organizacji⁹. Rozwiązaniem miała stać się propozycja F. D. Roosevelta zgadzającego się na utworzenie nowej organizacji międzynarodowej na wzór Ligi Narodów, lecz proponującego własne koncepcje dotyczące jej kształtu i zapewniającej jej skuteczność. Otóż nawiązując do swej tezy o „policjantach”, nalegał, aby organ wykonawczy składał się z trzech lub więcej członków zmiennych oraz czterech stałych, strzegących pokoju według podziałów regionalnych. Ponadto od początku zakładał przywódczą rolę Stanów Zjednoczonych w nowej organizacji¹⁰.

Decyzja Stanów Zjednoczonych o przystąpieniu do Organizacji Narodów Zjednoczonych wiązała się ze zwrotem w polityce zagranicznej, w której od czasów Jeffersona (1801–1809), poza okresem prezydentury Wilsona, dominował izolacjonizm. Tego typu zmiany wymagały przekonującej i zdecydowanej argumentacji, zatem pojawia się pytanie, co skłoniło Amerykanów do porzucenia historycznego izolacjonizmu i otworzenia się na politykę międzynarodową przez przystąpienie do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Na podjęcie decyzji o współtworzeniu i przywódczej roli w nowej organizacji przez Stany Zjednoczone miało wpływ wiele spraw. Po pierwsze, sytuacja, w jakiej USA znalazły się po II wojnie światowej, nakładała na to państwo odpowiedzialność za utworzenie stabilnego ładu na świecie. Jako hegemon potrzebowały one elastycznego narzędzia do kreowania stosunków międzynarodowych według nowych zasad. Ważne było również pozyskanie legitymacji pozostałych krajów dla własnych działań. Stąd propozycja przyznania każdemu państwu prawa głosu w organie plenarnym ONZ przy podejmowaniu decyzji o charakterze globalnym. Dla Amerykanów ważne było powołanie organizacji – forum porozumienia, wspólnego mianownika interesów narodowych poszczególnych państw. Jednocześnie miała ona stać się odzwierciedleniem amerykańskich rozwiązań instytucjonalnych i wartości, takich jak: promowanie wolnego rynku, pluralizm, poszanowanie dla równości wyrażane w zasadzie jednomyślności przy podejmowaniu decyzji (poza organem wykonawczym), wprowadzenie funkcjonalnego podziału pracy przez utworzenie apolitycznych organizacji wyspecjalizowanych¹¹.

Po II wojnie światowej priorytetami amerykańskiej polityki zagranicznej stały się utworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego, dzięki powołaniu organizacji międzynarodowej działającej na podstawie rozwiązań parlamentarnych z udziałem

⁸ J. L. Harper, *The Failure of Roosevelt's Wartime Diplomacy*, [w:] *Major Problems...*, s. 191.

⁹ C. Wilmut, *A Naive Attempt to End Spheres of Influence*, [w:] *The Roosevelt Diplomacy...*, s. 72.

¹⁰ J. L. Harper, *The Failure of Roosevelt's Wartime Diplomacy*, [w:] *Major Problems...*, s. 195.

¹¹ W. Gregg Robert, *About Face? The United States and the United Nations*, Colorado–London 1993, s. 6–13.

wszystkich krajów świata. Nowy ład międzynarodowy miał mieć za podstawę skodyfikowane prawo międzynarodowe. Amerykanie dopuszczali także możliwość podejmowania interwencji międzynarodowych w ramach ONZ, początkowo ograniczonych do regionu Europy Środkowej i Południowej, a z czasem na całym świecie w imię obrony wartości demokratycznych¹².

Kolejnym problemem, który po II wojnie światowej zmusił USA do rewizji prowadzonej przez siebie polityki izolacjonizmu, było posiadanie broni atomowej. Ponieważ Stany Zjednoczone jako jedyny kraj miały wówczas taką broń, musiały podjąć decyzję, czy zachować pozycję monopolisty, czy też udostępnić technologię szerszemu gronu. Pojawiła się tutaj różnica zdań, poszło o propozycję, sprowadzającą się do tego, żeby Stany Zjednoczone wraz z ONZ sprawowały nadzór nad tą bronią¹³.

Ostatecznie Amerykanie stali się głównymi promotorami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Politycy amerykańscy, nawet przedwojenni zagorzali izolacjoniści, pamiętając o skutkach nieprzystąpienia ich kraju do Ligi Narodów, gorąco poparli nową organizację. Na jej siedzibę wyznaczono Nowy Jork, gdzie dzięki darowiźnie Johna D. Rockefellera i pożyczce rządu amerykańskiego wzniesiono budynek – siedzibę organizacji, symbol współpracy ONZ i USA¹⁴.

Współczesne oczekiwania wobec ONZ

Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych podlegała wielu zmianom w powojennej historii. Można zauważyć tu pewne punkty zwrotne. Początkowo Organizacja Narodów Zjednoczonych odgrywała znaczącą rolę w amerykańskiej polityce zagranicznej, a większość postulatów tego państwa przegłosowywano na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ. I tak, dwóch amerykańskich prezydentów, Harry S. Truman i Dwight D. Eisenhower, wykorzystując prozachodnią większość w organizacji, odwoływało się do niej, by złagodzić napięcia na świecie i zrealizować własne interesy narodowe¹⁵. Nawet początek „zimnej wojny” i wzrost antagonizmów między USA a Związkiem Radzieckim nie zdołały zagrozić nieformalnej przywódczej pozycji głównego zwolennika organizacji. Sytuacja zmieniła się diametralnie wraz z końcem epoki kolonializmu. Powstanie nowych państw wiązało się ze wzrostem liczby państw członkowskich, z których każde otrzymywało jeden głos w organie plenarnym ONZ, osłabiając w ten sposób pozycję USA. Oficjalnie USA popierały proces dekolonizacji i solidaryzowały się ze światem postkolonialnym. W rzeczywistości coraz wyraźniejsze były na tym polu amerykańsko-radzieckie kontrowersje. Obie strony pragnęły wykorzystać zmieniający się układ do własnych interesów.

Interesy Stanów Zjednoczonych były nierzadko sprzeczne z interesami nowo powstałych państw; Amerykanie musieli po raz pierwszy odnieść się do głośno wy-

¹² W. Pfaff, *Barbarian Sentiments, how the American Century Ends*, New York Hill–Wang 1989, s. 11–12.

¹³ S. R. Williamson jun., S. L. Rearden, *The Origins of U.S. Nuclear Strategy 1945–1953*, New York 1993, s. 38.

¹⁴ K. Michalek, *Mocarstwo. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1945–1992*, Warszawa 1995, s. 44.

¹⁵ A. I. Cyr, *After the Cold War, American Foreign Policy, Europe and Asia*, Macmillan Press 2000, s. 18.

powiadanych słów krytyki pod swoim adresem. W związku z tym od lat sześćdziesiątych XX w. zmniejszyła się rola ONZ w polityce zagranicznej USA; zaczęto poszukiwać innych sposobów realizowania interesów, a na forum ONZ coraz częściej Stany Zjednoczone korzystały z prawa weta w Radzie Bezpieczeństwa¹⁶. Jednocześnie USA wycofały się z propozycji poszerzania kompetencji Zgromadzenia Ogólnego¹⁷. Jednak nie była to jedyna przyczyna spadku zainteresowania omawianą organizacją wśród Amerykanów. Mówi się o zmianie w układzie politycznym, dojściu do władzy nowego pokolenia polityków, którzy mniejszą wagę przywiązywali do realizowania interesów narodowych na forum ONZ¹⁸.

Koniec zimnej wojny i dwubiegunowego podziału świata oraz związane z tym przemiany w stosunkach międzynarodowych spowodowały zmiany w polityce Stanów Zjednoczonych wobec OZN. Wiąże się to ze spadkiem efektywności samej organizacji. Przykładem może być tutaj brak skutecznych działań Narodów Zjednoczonych podczas konfliktu na Bałkanach w latach dziewięćdziesiątych¹⁹. Dodatkowo w 1994 r. w Stanach Zjednoczonych przyjęto prezydencką dyrektywę decyzyjną nr 25 (Presidential Decision Directive 25 – PDD-25), która spowodowała ograniczenie operacji ONZ. Dotyczyła ona też zmniejszenia udziału Amerykanów w operacjach przymusowych ONZ, poza tymi, które bezpośrednio związane byłyby z interesami tego kraju i przeprowadzane w sposób zdecydowany i szybki²⁰.

Zmiany w polityce Waszyngtonu wobec Narodów Zjednoczonych uzależnione były nie tylko od zmieniających się warunków zewnętrznych. W państwie tym od zawsze istnieli zagorzali zwolennicy współpracy z tego typu organizacjami, jak na przykład prezydenci Woodrow Wilson (Liga Narodów), Franklin Delano Roosevelt czy Harry S. Truman²¹. Jednocześnie mamy do czynienia z ostrą krytyką republikanów wobec takiej polityki. Tradycyjnie popierają oni raczej działania unilateralne bądź zawiązywanie doraźnych sojuszy niż stałą współpracę w ramach organizacji międzynarodowych. To drugie rozwiązanie zagraża, według nich, interesom amerykańskim, zwiększa obciążenia, zwłaszcza finansowe, zobowiązuje do udziału w przedsięwzięciach zbrojnych, nawet tych niewpływających na bezpieczeństwo kraju²².

ONZ nie zawsze w powojennej historii odgrywał znaczącą rolę w polityce zagranicznej USA. Istnieje wiele przyczyn, które spowodowały, że organizacja ta nie zawsze spełniała pokładane w niej nadzieje. Ważny wydaje się tutaj problem sprzeczności interesów państw członkowskich, a ze względu na specyficzną rolę Stanów Zjednoczonych dotyczy to w dużej mierze tego państwa. W sytuacji, w której pozycja poszczególnych krajów jest zróżnicowana, gdy mamy do czynienia z mocarstwami i państwami słabszymi, trudno jest znaleźć rozwiązanie satysfakcjonujące

¹⁶ L. Ziring, R. Riggs, J. Plano, *International Organization and World Politics*, Orlando 2000, s. 471–472.

¹⁷ R. E. Riggs, *U.S. UN Foreign Policy and International Organization*, New York 1971, s. 6.

¹⁸ A. I. Cyr, *After the Cold War...*, s. 18.

¹⁹ *Ibidem*, s. 18.

²⁰ J. Ciechański, *ONZ a układ z Dayton*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 2, s. 88.

²¹ E. C. Luck, *Mixed Messages, American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington 1999, s. 3.

²² J. Stachura, *Stany Zjednoczone w epoce postzimnowojennej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 2, s. 124.

wszystkich. Najbardziej problematyczne są tu zasady funkcjonowania organizacji, takie jak system głosowania, podział obowiązków czy problem finansowania. Pozycja państw najsilniejszych nie znajduje odzwierciedlenia w pozycji w Organizacji Narodów Zjednoczonych, natomiast obciążenia tych państw są zdecydowanie większe²³.

Kolejnym problemem jest specyfika amerykańskiej polityki zagranicznej. Państwo to nie zawsze sprawdza się w dyplomacji wielostronnej, a amerykańscy politycy preferują raczej rozmowy dwustronne, porozumienia z jednym partnerem, co oczywiście utrudnia im współpracę na forum ONZ²⁴. Taki stosunek do stałej współpracy multilateralnej wynika między innymi ze specyficznych warunków, w jakich powstawało amerykańskie społeczeństwo. Otóż ze względu na wyjątkowe położenie geograficzne, doświadczenia historyczne i kulturę wytworzyło się tu charakterystyczne poczucie odmienności, wyróżniające Amerykanów spośród pozostałych narodów świata. Jako kraj wielkich szans, ze specyficznym systemem politycznym, społecznym i ekonomicznym powinien według nich być wzorem do naśladowania. Takie poczucie wyjątkowości znajduje odzwierciedlenie również w polityce zagranicznej tego państwa. Wszystko to sprawia, że Amerykanie podchodzą do tej organizacji międzynarodowej w dwojaki sposób. Część z nich uważa, że aby zachować swoją uprzywilejowaną pozycję i wyznawane wartości, należy wystrzegać się działań wielostronnych, nastawić na unilateralizm, a zaangażowanie w sprawy międzynarodowe i członkostwo w organizacjach dozwalać z umiarem. Przeciwnego zdania są zwolennicy wzmocnienia roli ONZ w amerykańskiej polityce zagranicznej, którzy twierdzą, że uprzywilejowana pozycja w świecie obliguje do współpracy, udziału w instytucjach, a nawet pomocy krajom słabszym – w celu szerzenia takich wartości, jak pokój, demokracja. Stąd ambiwalentny stosunek Stanów Zjednoczonych do organizacji międzynarodowych, które dążą do utrzymania przywódczej roli w świecie, natomiast nie mają wizji co do sposobu osiągnięcia tego celu²⁵. Ponadto poczucie wyjątkowości i różnice w postrzeganiu świata powodują częste rozczarowania omawianą organizacją. Na jej forum dochodzi do zderzenia amerykańskich oczekiwań i reakcji pozostałych krajów. USA realizujące swoją politykę na forum ONZ często były oskarżane o działania imperialistyczne. Z drugiej strony mamy do czynienia z amerykańską krytyką mało efektywnego i kosztownego zarządzania administracją. Rodzi to liczne frustracje²⁶.

Stany Zjednoczone przywiązują dużą wagę do realizowania swojej polityki poprzez Organizację Narodów Zjednoczonych. Świadczy o tym między innymi rozbudowane amerykańskie przedstawicielstwo przy tej organizacji w Nowym Jorku – The United States United Nations Mission (USUN). Misja ta liczy ponad stu przedstawicieli dyplomatycznych, a w sytuacjach szczególnie ważnych dla polityki amerykańskiej personel ten jest dodatkowo wzmacniany specjalistami z danej dziedziny. W posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego ONZ w skład oficjalnej delegacji wchodzi dwóch senatorów bądź Kongresmanów²⁷. Ponadto każde stanowisko musi zostać

²³ D. W. White, *The American Century...*, s. 247.

²⁴ R. W. Gregg, *About Face...*, s. 5.

²⁵ E. C. Luck, *Mixed Messages...*, s. 19–20.

²⁶ R. W. Gregg, *About Face...*, s. 15–16.

²⁷ R. E. Riggs, *U.S./UN Foreign Policy...*, s. 3–4.

uzgodnione ze stolicą. W wyniku tego amerykańska misja stała przy ONZ potrzebuje na podjęcie decyzji nie tylko więcej czasu niż pozostałe, ale także więcej czasu poświęca na negocjacje z Waszyngtonem niż z pozostałymi przedstawicielstwami²⁸. Uwagę zwraca również stosunkowo duża rotacja na stanowisku przewodniczącego misji. Przez niemal 60 lat jej funkcjonowania aż dwudziestu ośmiu dyplomatów sprawowało tę funkcję, z czego ośmiu przez niecały rok²⁹.

Organizacja Narodów Zjednoczonych od momentu powstania w 1945 r. jest w mniejszym bądź większym stopniu narzędziem polityki zagranicznej USA. W polityce Stanów Zjednoczonych wobec ONZ można zauważyć kilka tendencji. Po pierwsze, współpraca z tą organizacją nie może być traktowana jako jedyna forma realizowania amerykańskich interesów. Waszyngton zastrzega sobie prawo do samodzielnego działania w celu realizowania własnej polityki, nawet bez poparcia Rady Bezpieczeństwa (Kosowo, Irak 2003). Po drugie, w przypadku kiedy dojdzie do współpracy z ONZ, interesy Stanów Zjednoczonych muszą zachować priorytet. Wynika z tego, że Amerykanie nie zamierzają szukać kompromisu, by usatysfakcjonować wszystkie strony, a wręcz przeciwnie, próbują dostosować innych do siebie. Kolejną kwestią jest strukturalne zreformowanie ONZ w taki sposób, aby mógł w lepszy sposób spełniać funkcję narzędzia w amerykańskiej polityce zagranicznej. W tym kontekście najczęściej krytykowana jest zasada głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym, przyznająca każdemu państwu, bez względu na potencjał, jeden głos. Obawy rodzi również tendencja zagrażająca suwerenności państwa – ku wzmacnianiu władzy ponadpaństwowej w ramach organizacji. Dla Waszyngtonu najważniejszą obecnie kwestią jest utrzymanie mocarstwowej pozycji w świecie oraz ochrona własnych interesów narodowych przy jednoczesnym zminimalizowaniu obciążeń wynikających z członkostwa w ONZ³⁰.

Propozycje reformy ONZ

Obecnie Organizacja Narodów Zjednoczonych, według Amerykanów, wymaga zreformowania. Potrzeba taka wynika ze zmian zachodzących we współczesnym świecie, a także roli, jaką w nim odgrywają Stany Zjednoczone. Po zakończeniu zimnej wojny ważne jest takie dostosowanie instytucji międzynarodowych do tej sytuacji, aby odpowiadały na bieżące wyzwania i problemy³¹. W czasach zagrożenia terroryzmem międzynarodowym Amerykanie postulują konieczność uznania działań prewencyjnych, nawet jednostronnych działań zbrojnych, za zgodne z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Obecnie prezydent George Bush jun. pragnie uznać za niebezpieczne i wymagające natychmiastowej reakcji tworzenie czy rozbudo-

²⁸ M. Stearns, *Talking to Strangers, Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, New Jersey 1996, s. 58–59.

²⁹ About the Mission [online], United States Mission to the United Nations 2005, <http://www.un.int/usa/fact8.htm>, 18.01.2005.

³⁰ J. R. Bolton, *International Organisations and Global Governance*, [w:] *U.S. International Leadership in the 21st Century*, eds W. B. Weinrod, P. J. Dobriansky, Virginia 2000, s. 88–90.

³¹ A. I. Cyr, *After the Cold War...*, s. 25–26.

wę istniejących już reżimów, nawet jeśli w danej chwili nie istnieje bezpośrednie zagrożenie z ich strony³². Kolejną kwestią jest przeprowadzenie reform, które zapewniłyby Stanom Zjednoczonym w ONZ pozycję odzwierciedlającą faktyczny status tego obecnie jedynego mocarstwa globalnego. Na przeszkodzie stoją tutaj demokratyczne zasady Karty Narodów Zjednoczonych obowiązujące w równym stopniu wszystkie państwa członkowskie. Jeśli weźmie się pod uwagę siłę USA, nie powinno dziwić, że pozycja jedynie pierwszego wśród równych nie jest w pełni dla tego państwa satysfakcjonująca³³. Często również mówi się o zastrzeżeniach wobec zasad finansowania omawianej organizacji. Kwestie finansowe mogą tutaj służyć jako papiererek lakmusowy zaangażowania USA w ONZ. Początkowo kraj ten bez sprzeciwu pokrywał niemal połowę budżetu tej organizacji. Potem postawa USA się zmieniła. W 1999 r. Stany Zjednoczone zalegały ze składkami w wysokości jednej czwartej budżetu ONZ, co dwukrotnie przewyższało zaległości pozostałych 184 członków, i uzależniały spłatę długu od zrealizowania listy jednostronnych żądań wobec samej organizacji i państw członkowskich³⁴.

Analizując rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, można zauważyć, że od początku istnienia ONZ Amerykanie mieli do tej struktury wyraźnie ambiwalentny stosunek. Jednak przy głębszej analizie rodzi się refleksja, że stosunek taki nie wynika tylko z podejścia do ONZ, lecz z historycznych uwarunkowań amerykańskiej polityki zagranicznej, które stawiają ją przed wyborem izolacjonizmu bądź internacjonalizmu. Z jednej strony ze względu na szczególne uwarunkowania polityczne, społeczne, ekonomiczne i geograficzne USA mogło sobie pozwolić na prowadzenie polityki izolacjonizmu aż do początku XX w. Z drugiej jednak stały się one po II wojnie światowej głównym architektem nowo powstającej organizacji międzynarodowej o charakterze uniwersalnym. Obecnie amerykańscy politycy próbują znaleźć kompromis, realizować „trzecią drogę”, co przejawia się tym, że w zależności od bieżących potrzeb skłaniają się w jedną bądź drugą stronę³⁵.

Bibliografia

- About the Mission [online], United States Mission to the United Nations 2005 <http://www.un.int/usa/fact8.htm>, 18.01.2005.
- Binding the Colossus [online], The Economist 2003, 20th Nov., http://www.economist.com/world/na/displayStory.cfm?story_id=2227464, 03.10.2004.
- Bolton J. R., *International Organisations and Global Governance*, [w:] W. B. Weinrod, P. J. Dobriansky (eds), *U.S. International Leadership in the 21st Century: The Military Dimension*, Virginia 2000.
- Ciechański J., *ONZ a układ z Dayton*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 2.

³² Binding the Colossus [online], The Economist 2003, 20th Nov., http://www.economist.com/world/na/displayStory.cfm?story_id=2227464, 03.10.2004.

³³ R. E. Riggs, *U.S./UN Foreign Policy...*, s. 3–4.

³⁴ E. C. Luck, *Mixed Messages...*, s. 2.

³⁵ *Ibidem*, s. 18–19.

- Cyr A. I., *After the Cold War, American Foreign Policy, Europe and Asia*, Houndmills (i in.), London 2000.
- Gregg R. W., *About Face? The United States and the United Nations*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, London 1993.
- Luck E. C., *Mixed Messages, American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington 1999.
- McCormick T. J., *Americas Half Century, United States Foreign Policy in the Cold War and After*, second edition, Baltimore–London 1995.
- Merrill D., Paterson T. G. (eds), *Major Problems in American Foreign Relations*, vol. II (fifth edition), Boston–New York 2000.
- Michałek K., *Mocarstwo. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1945–1992*, Warszawa 1995.
- Pfaff W., *Barbarian Sentiments, how the American Century Ends*, New York 1989.
- Riggs R. E., *U.S./UN Foreign Policy and International Organization*, New York 1971.
- Rosati J. A., *The Politics of United States Foreign Policy*, Fort Worth (i in.): Harcourt Brace College Publishers, 1993.
- Schlesinger A. jun., *A Realistic Attempt to End Spheres of Influence*, [w:] Dallek R. (ed.), *The Roosevelt Diplomacy and World War II*, Malabar, Florida 1978.
- Stachura J., *Stany Zjednoczone w epoce postzimnowojennej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 2.
- Stearns M., *Talking to Strangers, Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, (A Twentieth Century Found Book), Princeton, New Jersey 1996.
- Vorys K. von, *American Foreign Policy, Consensus at Home, Leadership Abroad*, Westport 1997.
- White D. W., *The American Century, The Rise and Decline of the United States as a World Power*, New Haven–London 1996.
- Williamson S. R. jun., Rearden S. L., *The Origins of U.S. Nuclear Strategy 1945–1953*, New York 1993.
- Wilmot C., *A Naive Attempt to End Spheres of Influence*, [w:] Dallek R. (ed.), *The Roosevelt Diplomacy and World War II*, Malabar, Florida 1978.
- Ziring L., Riggs R., Plano J., *International Organization and World Politics*, (third edition), Orlando 2000.

Marcin Lason

OPERACJE POKOJOWE W SYSTEMIE ONZ NA PRZYKŁADZIE UNITED NATIONS INTERIM MISSION IN KOSOVO

Nim przedstawię strukturę i organizację misji ONZ w Kosowie zwrócę uwagę na problem operacji pokojowych w ogóle i ich miejsce w systemie NZ¹. Jest to konieczne, ponieważ mimo że pojęcie to nie jest opisane czy zdefiniowane w Karcie, operacje tego typu są najczęstszym i najbardziej widocznym przejawem wysiłków ONZ w dziedzinie zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Terminem „operacje pokojowe ONZ” określa się „operacje ONZ zmierzające do utrzymania pokoju lub przeciwdziałania rozszerzaniu się konfliktu zbrojnego. Działania takie podejmuje się za pomocą sił zbrojnych lub za pośrednictwem misji obserwatorów ONZ”². Podkreślić należy, że działań tych nie można zaliczyć do instytucji pokojowego załatwiania sporów w rozumieniu VI rozdziału Karty NZ i nie są przymusowymi akcjami zbiorowymi w rozumieniu art. 41 i 42 Karty. Dlatego każdorazowo wymagają zgody państwa, na którego terenie mają być prowadzone. Po 1989 r. operacje pokojowe zyskały miano wielofunkcyjnych, ponieważ zaczęły obejmować:

- zadania wojskowe (np. nadzorowanie zniszczenia broni, wycofywania wojsk, ochrona dostaw pomocy humanitarnej),
- zadania humanitarne (np. pomoc humanitarna, nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka czy repatriacją uchodźców),

¹ Opracowano na podstawie: F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Warszawa 1998; *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999; A. Skowroński, *Siłły pokojowe i operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1997; L. Zapałowski, *Operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1989.

² *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 235.

– zadania budowy pokoju (np. pomoc w przywracaniu porządku publicznego, organizacja i nadzór wyborów czy szkoleń).

W praktyce ONZ uznaje się, iż operacje pokojowe obejmują następujące działania: 1) *peacekeeping* bez użycia siły, których celem jest kontrolowanie przestrzegania zawieszenia broni, 2) *aggravated peacekeeping*, w których w razie potrzeby można użyć siły, a nastawione są na przestrzeganie zawieszenia broni, 3) *peace enforcement* – operacje wojskowe z użyciem siły lub z jej groźbą, których celem jest wymuszenie stosowania rezolucji ONZ lub sankcji. Ze względu na nowe wyzwania przed tego typu działaniami, które pojawiły się w drugiej połowie lat 90., zaczęto mówić o trzeciej generacji operacji pokojowych. Oddziały wojskowe uzyskały bowiem prawo do stosowania siły, np. podczas działań odwetowych w razie ataku uczestników konfliktu, szczególnie strony uznanej za jego spowodowanie. Widać zatem, że działania takie mogą przestać być bezstronne, jak to było dotychczas. Realizacja tak rozumianych operacji natrafiła na przeszkody, do których zaliczyć można: negatywne doświadczenia związane z przeprowadzanymi dotychczas akcjami, które przedłużały się, a w efekcie rosły ich koszty, pojawiały się niedobory środków finansowych, kłopoty z pozyskaniem sił wojskowych oraz zapewnieniem im odpowiedniego zaplecza, a także problemy na poziomie dowodzenia i koordynacji podejmowanych działań.

Zgodnie z kryteriami opracowanymi w 1993 r. w ramach Rady Bezpieczeństwa do operacji pokojowych powinny odnosić się następujące zasady³:

- jasny cel polityczny i precyzyjnie określony mandat,
- zgoda państwa (stron konfliktu) na rozmieszczenie operacji, pomijana tylko w wyjątkowych sytuacjach naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- poparcie dla procesów pokojowych mających na celu zakończenie sporu,
- bezstronne w realizacji mandatu Rady Bezpieczeństwa,
- gotowość Rady do podejmowania stosownych działań wobec stron nieprzestrzegających jej decyzji,
- prawo Rady do udzielania siłom ONZ mandatu do stosowania wszelkich niezbędnych środków, także przymusu, w celu realizacji mandatu,
- prawo zastosowania siły w obronie własnej,
- nacisk na znalezienie takiego rozwiązania politycznego, by operacja pokojowa mogła zakończyć się jak najszybciej.

Zasady te winny być brane pod uwagę przy wszelkich operacjach stawiających sobie za cel: utrzymanie pokoju w sensie militarnym i zapobieganie jego naruszaniu, tworzenie warunków ułatwiających rozwiązanie konfliktu w sposób polityczny oraz „budowanie pokoju” poprzez usuwanie skutków wojny, pomoc w odbudowie gospodarki, tworzenie podstaw porządku prawnego czy dzięki rozwiązywaniu problemów humanitarnych.

W skrócie mechanizm operacji pokojowych wygląda następująco. Z ich inicjatywą w praktyce występuje zazwyczaj Rada Bezpieczeństwa lub Sekretarz Generalny, jednak decyzję w sprawie uruchomienia operacji podejmuje wyłącznie Rada.

³ L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, Warszawa 1999, s. 250.

Wiąże się to zwykle z rozpatrywaniem przez nią aktów naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub sytuacji temu sprzyjających. Za realizację decyzji największą odpowiedzialność ponosi Sekretarz Generalny ONZ. Dotyczy to przygotowania operacji, jej uruchomienia, prowadzenia oraz zakończenia. Sekretarz jest zobowiązany do:

- zapewnienia środków finansowych na operację (które pochodzą z tworzonych dla każdej operacji specjalnych funduszy z wkładów członków ONZ),
- zapewnienia niezbędnego wyposażenia i zaopatrzenia materialnego działań,
- zapewnienia łączności Sekretarza Generalnego i jego aparatu z dowództwem operacji w terenie oraz państwami członkami Rady Bezpieczeństwa celem przekazywania im niezbędnych informacji w razie konieczności podejmowania dodatkowych działań,
- ustanowienia odpowiednich mechanizmów koordynacji operacji,
- podejmowania decyzji personalnych,
- przygotowania odpowiednich mechanizmów kontroli przebiegu operacji,
- uzyskania zgody państwa gospodarza na przeprowadzenie na jego terenie operacji,
- zawarcia umów o udostępnieniu sił zbrojnych dla potrzeb operacji pokojowej ONZ, zawarcia umów o tranzycie i wsparciu logistycznym.

Po zakończeniu przedstawionej wyżej procedury dochodzi do technicznego uruchomienia operacji. Następuje jej rozmieszczenie w strefie działania, prace podejmuje personel, na który mogą składać się: nieuzbrojeni obserwatorzy wojskowi, siły zbrojne, policjanci, personel cywilny⁴. Naczelnym dowódcą operacji jest Sekretarz Generalny ONZ, który ma do dyspozycji dowódcę operacji w terenie. Może również mianować swego specjalnego przedstawiciela w wypadku operacji na bardzo szeroką skalę. Ponadto w skład struktury dowodzenia wchodzi dowódcy kontyngentów narodowych. Obok zaprezentowanych już zasad prowadzenia operacji winna się ona również kierować postanowieniami Karty NZ, regulaminami określającymi cele, zadania i sposób prowadzenia operacji odpowiednio do mandatu im nadanego. Co istotne, w regulaminach zawarte są również warunki stosowania siły przy wykorzystaniu prawa do samoobrony. Ponadto obowiązują regulaminy sił zbrojnych wchodzących w skład kontyngentu, postanowienia prawa międzynarodowego dotyczące zasad prowadzenia działań wojennych. Zakończenie operacji następuje z chwilą realizacji jej mandatu lub zastąpienia jej przez kolejną. Stosowną decyzję podejmuje Rada Bezpieczeństwa na wniosek Sekretarza Generalnego ONZ.

W ostatnich latach zwiększa się rola organizacji regionalnych w przeprowadzaniu operacji pokojowych. Ich współdziałanie z ONZ przejawia się:

- we wsparciu inicjatywami dyplomatycznymi lub pomocą techniczną,
- we wsparciu operacyjnym,
- we wspólnym rozmieszczeniu i prowadzeniu operacji,
- w przejęciu dowództwa i zadań mających na celu zorganizowanie i wyposażenie operacji.

Takich zadań podejmuje się NATO, które już w 1994 r. uznało, że gotowe jest wspierać operacje pokojowe prowadzone przez ONZ oraz podkreślało potrzebę

⁴ Zob. szerzej: www.un.org/law/cod/safety.htm, Convention on the Safety and Security of United Nations and Associated Personnel.

przygotowania własnych struktur do misji wykraczających poza swoje pierwotne zadanie, czyli obronę członków. Koncepcję udziału Sojuszu w operacjach pokojowych rozwinęto w programie Partnerstwo dla Pokoju. Deklaracja polityczna NATO nie pozostawiała żadnych niejasności, jednak mogła się spotkać z zastrzeżeniami natury prawno-międzynarodowej, nie jest bowiem precyzyjnie ustalone, które organizacje regionalne mają prawo do podejmowania działań w celu przywrócenia lub utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, łącznie z prowadzeniem operacji pokojowych. Uznać jednak można, iż Karta NZ świadomie nie podaje szczegółowej definicji tego, co określa mianem „układów i organizacji regionalnych”, dzięki czemu państwa mogą reagować w sposób elastyczny przy podejmowaniu akcji regionalnych mających na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁵. Na takie działania gotowe były państwa Sojuszu, które w 1995 r. przejęły na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ uprawnienia do przeprowadzenia operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie i wprowadzenia tam w życie zawartego porozumienia pokojowego. Do tego celu powołano Wojskowe Siły Implementacyjne IFOR, które potem zastąpione zostały przez Siły Stabilizacyjne (SFOR). Na tym przykładzie widać, że NATO ewoluuje – od organizacji mającej na celu samoobronę zbiorową do organizacji bezpieczeństwa zbiorowego zdolnej przeprowadzać operacje wojskowe poza obszarem swojej działalności określonym w artykule 6 Traktatu Waszyngtońskiego. Potwierdziła to w pełni bezprecedensowa (bez mandatu ONZ) akcja zbrojna przeprowadzona przez Sojusz w 1999 r. w Jugosławii w związku z wydarzeniami w Kosowie czy przyjęcie odpowiedzialności za stabilizację sytuacji w Afganistanie.

Podsumowując, stwierdzić należy, że, aby przeprowadzana operacja pokojowa mogła być skuteczna, musi spełniać następujące warunki⁶:

- mieć jasne i osiągalne cele, które pozwolą uniknąć nierealistycznych oczekiwań wobec misji i nie uczynią ją niemożliwą do zrealizowania, ma to również istotny wpływ na wiarygodność całej organizacji,
- posiadać odpowiednie zasoby, czyli zdolność od rozmieszczenia wystarczających sił, szczególnie wojskowych, dla realizowania celów operacji,
- koordynować działania w dziedzinie utrzymania pokoju i jego tworzenia,
- bezstronność, którą siły pokojowe nie tylko zachowują, ale i ich działania tak są odbierane,
- mieć poparcie lokalne, które jest decydujące dla utrzymania pokoju wewnątrz danego kraju i sukcesu misji,
- mieć poparcie zewnętrzne, szczególnie sił, które przeszłości mogły być zaangażowane w popieranie którejś ze stron konfliktu,
- określić termin i sposób zakończenia operacji w mandacie.

Warto teraz przyjrzeć się funkcjonowaniu i strukturze protektoratu międzynarodowego w Kosowie w okresie VI 1999–VI 2004. Po oficjalnym zakończeniu

⁵ W. Malendowski, *Regulacja sporów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999, s. 86.

⁶ Zob. szerzej: G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994, s. 134–141.

operacji lotniczej Sojuszu w Jugosławii rozpoczął się proces przywracania Kosowa do życia. W Kosowie utworzono protektorat międzynarodowy, a prowincja została podzielona w następujący sposób:

Mapa nr 1. UNMIK– podział administracyjny Kosowa



Źródło: www.unmikonline.org/civpol/maps/Yugoslavia.pdf

Zarządzaniem prowincją miała zająć się Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (United Nations Interim Mission in Kosovo UNMIK). Organizację swych prac rozpoczęła w Prisztinie już 20 VI 1999 r. Jej tymczasowym szefem został Brazylijczyk Sergio Vieira de Mello, który za swoje główne zadanie uznał zorganizowanie przyszłej administracji, na której czele stał będzie Specjalny Przedstawiciel

Sekretarza Generalnego ONZ (na to stanowisko kandydowali B. Kouchner i P. Ash-down) oraz przygotowanie wolnych wyborów. Jednocześnie apelował do Serbów o pozostanie w prowincji, a do UCK (Wyzwoleńczej Armii Kosowa) o złożenie broni. Były to cele, których wprowadzenie w życie okazało się bardzo trudne. Sprawdziły się słowa Brazylijczyka, który stwierdził, iż zadania, jakie należy zrealizować w Kosowie, są „prawdopodobnie największym wyzwaniem, przed jakim stanęła ONZ od czasu powstania koncepcji operacji pokojowych w późnych latach 40.”⁷ Stało się tak między innymi dlatego, że choć jedyną legalną władzą w Kosowie była administracja ONZ, to na obszarze prowincji pozostawał jeszcze serbski gubernator reprezentujący zwierzchność Belgradu. Ponadto o wpływy rywalizowały dwa rządy kosowskich Albańczyków. Pierwszy reprezentował Bujar Bukoshi z Demokratycznej Ligi Kosowa Rugowy, drugi – komendant UCK Hashim Thaci. W takiej sytuacji w Kosowie musiała zapanować anarchia, nawet na dłuższy czas, co potwierdzali obecni tam obserwatorzy. 16 lipca 1999 r. odbyło się w Kosowie pierwsze posiedzenie Tymczasowej Rady Konsultatywnej złożonej z reprezentantów głównych wspólnot etnicznych i ugrupowań politycznych. Rada miała pełnić funkcję doradczą wobec administracji międzynarodowej, a przez to wywierać pośredni wpływ na organizację życia prowincji. Udział w Radzie zbojkotował Ibrahim Rugowa, jednak ze względu na międzynarodową presję zdecydował się uczestniczyć w jej pracach. Powstały mieszane cywilne komisje, które starały się zapewnić właściwe funkcjonowanie sądownictwa, opieki zdrowotnej, edukacji, opieki socjalnej, komunikacji i mediów. Zakładano, że w składzie owych komisji znajdą się przedstawiciele różnych narodowości, osoby z doświadczeniem potrzebnym do pracy w danej dziedzinie oraz liderzy społeczności lokalnych. Jednak nie zmieniło to sytuacji, którą opisywał Timothy Garton Ash:

Takie jest obecne Kosowo, jeden wielki bałagan. Oto terytorium, na którym NATO ostentacyjnie stoczyło swoją pierwszą, całkowicie własną wojnę. Terytorium, na którym ponad 40 tys. żołnierzy z oddziałów międzynarodowych, tworzących siły wielonarodowe znane pod nazwą KFOR, gwarantuje lub powinno gwarantować bezpieczeństwo. A jednak po ponad siedmiu miesiącach swej obecności połączone siły tej międzynarodowej wspólnoty patrolują czemuś, co bardzo jest bliskie anarchii⁸.

Do tego możemy jeszcze dodać relacje z prześladowań Serbów, których dopuszczali się Albańczycy, np. 28 XI 1999 r. w samym centrum Prisztiny zatrzymano samochód serbskiego profesora, którego potem zamordowano. Podobny los spotkał oskarżanych o pomoc Serbom Cyganów. Większość narażonych na zemstę uciekła z prowincji. Pozostali zamknęli się w swego rodzaju gettach, chronionych przez wojska KFOR. To jednak nie wystarczyło Albańczykom, niszczyli bowiem wszelkie ślady liczącej ponad 1500 lat obecności Serbów w Kosowie. Ocalały tylko te budynki, które były pod stałą ochroną sił KFOR. Doskonały komentarz do powstałej sytuacji dał Bujar Bukoshi: „Depczemy nogami ten boski dar, który otrzymaliśmy z rąk NATO”⁹. Działo się tak między innymi dlatego, że rzeczywistą kontrolę nad prowinc-

⁷ J. L. Graff, *Peace Gets a Chance*, „Time”, 5 VII 1999.

⁸ T. G. Ash, *Wygrana wojna, przegrany pokój*, „La Repubblica”, 16 II 2000, na podstawie „Forum”, 5 III 2000.

⁹ R. Flottau, *Heillose Anarchie*, „Der Spiegel”, 20 XII 1999.

cją sprawowała UCK, choć oficjalnie była już rozbrojona oraz przekształcona w cywilną formację ratowniczą. Porozumienie o demilitaryzacji tej formacji podpisano już w nocy z 20 na 21 czerwca 1999 r. Zakładało ono między innymi, że przekształcone siły UCK:

- udziela wsparcia siłom międzynarodowym w procesie przywracania normalnego życia w prowincji,
- wyrzekną się użycia siły i zaprzestaną wszelkich działań wojennych,
- rozminują pola minowe,
- złożą broń¹⁰.

Poprawie sytuacji w prowincji nie sprzyjała nieskuteczność miejscowego wymiaru sprawiedliwości. OBWE stwierdzała, że kosowskie sądy nie są w stanie zagwarantować sprawiedliwych procesów, szczególnie Serbom¹¹. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była słabość policji międzynarodowej, która nawet półtora roku po przejściu prowincji przez ONZ nie działała jeszcze w pełnym składzie. Do szybszej stabilizacji sytuacji w prowincji nie wystarczyło utworzenie w grudniu 1999 r. przez szefa misji ONZ w Kosowie Bernarda Kouchnera tymczasowego rządu, który miał reprezentować wszystkie siły polityczne. W Komitecie Wykonawczym zasiadli: Rugowa, Thaci oraz jeden przedstawiciel sojuszu opozycyjnego. Serbowie nie zajęli przyznanego im miejsca. Również wygrana Demokratycznej Ligi Kosowa Rugowy w wyborach administracyjnych z 28 października 2000 r. nie wystarczyła do przywrócenia porządku w Kosowie. Najlepiej sytuację w regionie ilustruje obraz kosowskiej Mitrovicy. Miasto jest podzielone na część albańską i serbską, do której dostępu bronią zasieki. Obie strony atakowały się wzajemnie, a 15 batalionów żołnierzy KFOR musiało uważać, by nie dopuścić do większych walk i nie dać się sprowokować. Było to najniebezpieczniejsze miasto Europy¹² mimo obecności w nim tak znacznej liczby sił pokojowych.

O tym, jak rozwinie się sytuacja w Kosowie i dokąd niezbędna będzie obecność sił pokojowych w Kosowie, nie wiedział nawet Sekretarz Generalny NATO George Robertson, który na pytanie o to, jak długo prowincja pozostanie protektorem międzynarodowym, odpowiadał: „Kosowo jest w dalszym ciągu integralną częścią Jugosławii, a jak długo mamy tam tkwić, o tym musi zdecydować ONZ”¹³. Warto zauważyć, że w tej wypowiedzi akcentowana jest rola ONZ, to pod auspicjami tej organizacji należy „wygrać pokój”, NATO było tylko w stanie wygrać wojnę.

Po tym krótkim opisie sytuacji w Kosowie na początku funkcjonowania administracji międzynarodowej przedstawmy podstawową organizację protektoratu międzynarodowego na terenie prowincji¹⁴. Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (UNMIK) została ustanowiona przez Radę Bezpieczeństwa NZ 10 VI

¹⁰ Zob. szerzej: www.nato.int/kosovo/docu/a990620a.htm, Undertaking of demilitarisation and transformation by the UCK.

¹¹ Zob. szerzej: M. Jędrzyk, *Dwie sprawiedliwości*, „Gazeta Wyborcza”, 8 XII 2000.

¹² Zob. szerzej: J. Potocki, *Import demokracji*, „Wprost”, 6 VIII 2000.

¹³ S. Ilseemann, D. Koch, *Moskau in der Klemme*, rozmowa z Lordem G. Robertsonem, „Der Spiegel”, 14 II 2000.

¹⁴ Opracowano na podstawie: www.unmikonline.org; www.osce.org/kosovo; www.euinkosovo.org; www.nato.int/kfor; www.ear.eu.int.

1999 r. na mocy rezolucji nr 1244 w celu zreformowania i odbudowy Kosowa oraz przygotowania prowincji do wyborów i określenia jej statusu. Na rezolucję złożyły się Zasady Petersburskie (ustanowione przez G-8 na spotkaniu 6 V 1999 r.), Akt Belgradzki (podpisany 4 VI 1999 r.) oraz wojskowo-techniczne porozumienie o wycofaniu z Kosowa jugosłowiańskich sił zbrojnych (podpisane 9 VI 1999 r.). Według rezolucji RB nr 1244 przed UNMIK postawiono następujące zadania:

- pełnienie podstawowych cywilnych funkcji administracyjnych,
- dążenie do ustanowienia w Kosowie instytucji władzy lokalnej,
- praca nad uzyskaniem porozumienia co do przyszłego statusu prowincji,
- koordynacja i udzielanie pomocy humanitarnej mieszkańcom Kosowa,
- wspieranie odbudowy infrastruktury,
- zaprowadzenie rządów prawa i przywrócenie porządku publicznego,
- troska o przestrzeganie praw człowieka,
- zapewnienie możliwości powrotu i bezpiecznego życia w Kosowie wszystkim uchodźcom i osobom przesiedlonym¹⁵.

Na czele UNMIK stoi Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SR SG). Pierwszym był dr Bernard Kouchner (VII 1999–I 2001), drugim – Hans Haekkerup (II 2001–XII 2001), a potem kolejno: Michael Steiner (I 2002–VII 2003), Harri Holkeri (VIII 2003–V 2004), Søren Jessen-Petersen (od VI 2004)¹⁶. Schemat struktury protektoratu międzynarodowego w Kosowie i miejsce, jakie zajmuje w nim SRSg, ilustruje schemat nr 1 (danych z okresu pełnienia funkcji przez Steinera użyto do pokazania schematu organizacyjnego).

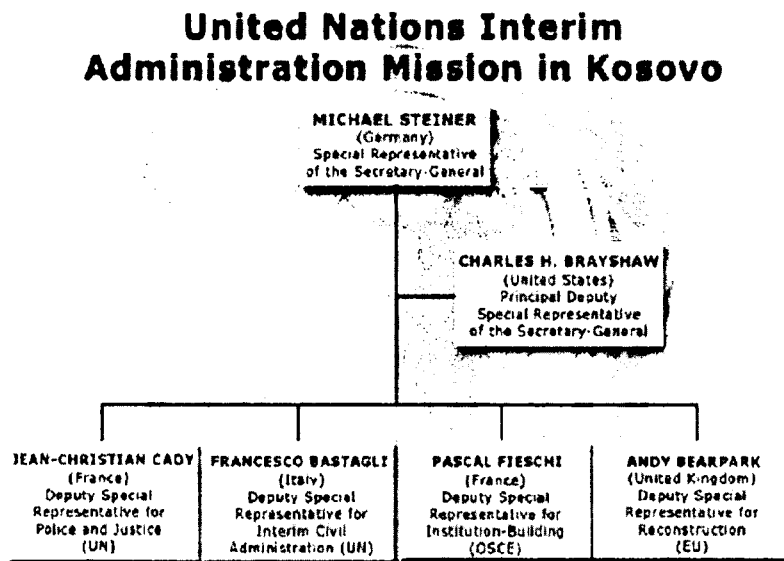
Jak wynika ze schematu, UNMIK składa się z czterech filarów, z których każdy zajmuje się określoną dziedziną i jest administrowany przez przedstawicieli odpowiednich organizacji:

- za cywilną administrację bezpośrednio odpowiada ONZ. SRSg wyznaczył międzynarodowych cywilnych administratorów w pięciu okręgach: Prisztinie, Peci, Kosowskiej Mitrowicy, Gnjilane i Prizrenie. Zarządzali oni miastami oraz otaczającymi je obszarami. Do głównych zadań administratorów należało nadzorowanie i tworzenie miejsc pracy i instytucji użyteczności publicznej oraz troska o ich właściwe funkcjonowanie.
- Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (UNHCR) koordynował całą pomoc humanitarną i zarządzał natychmiastową odbudową domów.
- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE) zajęła się demokratyzacją tworzonych instytucji, dbaniem o przestrzeganie praw człowieka i organizowaniem wyborów, ale i zapewnieniem działalności akademii policyjnej szkolącej członków policji (Kosovo Police Service – KPS).
- Unia Europejska jest odpowiedzialna za odbudowę gospodarczą prowincji w powiązaniu z sytuacją gospodarczą i ekonomiczną innych państwa regionu.

¹⁵ Zob. szerzej: *Resolution 1244, adopted by The Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999*, www.un.int/usa/sres1244.htm.

¹⁶ Zob. zyciorysy: www.unmikonline.org/srsg/srsg.htm.

Schemat 1. Struktura UNMIK



Źródło: www.unmikonline.org/structure.htm (stan na rok 2003).

W połowie 2004 r. struktura UNMIK wyglądała następująco:

- Filar I – Policja i Wymiar Sprawiedliwości (Police and Justice) pod bezpośrednim zwierzchnictwem UNMIK, któremu przewodzi Francuz Jean Christian Cady.
- Filar II – Administracja Cywilna (Civil Administration) pod bezpośrednim zwierzchnictwem UNMIK, na której czele stoi Włoch Francesco Bastagli.
- Filar III – Demokratyzacja i Budowa Instytucji Demokratycznych (Democratization and Institution Building) pod przewodnictwem OBWE z Francuzem Pascalem Fieschi na czele.
- Filar IV – Odbudowa i Rozwój Gospodarczy (Reconstruction and Economic Development) pod przewodnictwem Unii Europejskiej, administruje tu Niemiec Nikolaus Graf Lambsdorf.

Zaznaczyć należy, że filar pierwszy ustanowiono w tej formie w maju 2001 r., wcześniej funkcjonował na jego miejscu (do czerwca 2000) filar poświęcony pomocy humanitarnej pod przewodnictwem UNHCR.

Filar I poświęcony jest policji i wymiarowi sprawiedliwości. Jego organizacja różni się od schematów organizacyjnych dotychczas działających struktur międzynarodowej policji w ramach misji ONZ. Wynika to stąd, że zadaniem tych struktur nie jest jedynie monitorowanie przestrzegania prawa, lecz zaprowadzanie czy też wręcz wymuszanie przestrzegania prawa. Zadanie to będzie wykonywane do czasu

utworzenia niezależnej policji lokalnej, która będzie w stanie zagwarantować porządek publiczny zgodnie z międzynarodowymi standardami. Misja policji UNMIK podzielona została na trzy fazy. W pierwszej siły policyjne współpracowały ściśle z KFOR, ponieważ to wojsko odpowiadało za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w prowincji. W fazie drugiej siły policyjne UNMIK przejęły od KFOR pełną odpowiedzialność za przestrzeganie prawa i zapewnienie porządku publicznego w prowincji. Pełniły już normalne funkcje policyjne. Do kształcenia kadr powołano specjalną szkołę policyjną pod auspicjami UNMIK. KFOR pomaga siłom policyjnym wtedy, gdy zostanie o to poproszony. W trzeciej fazie nastąpić powinien transfer odpowiedzialności za utrzymanie porządku i prawa w prowincji stworzonej do tego celu lokalnej policji (Kosovo Police Service KPS). Policja międzynarodowa zajmować się będzie jedynie monitorowaniem działalności struktur lokalnych. Od kwietnia 2000 r. policja międzynarodowa wykonuje zadania wynikające z fazy drugiej. Należą do nich m.in.: patrolowanie i utrzymywanie porządku publicznego, kontrola drogową, graniczną, ściganie przestępstw oraz szkolenia KPS. Z prezentowanych na stronach internetowych statystyk wynika, że przestępczość w Kosowie szybko się zmniejsza. W 2000 r. popełniono np. 245 morderstw, w 2002 r. już tylko 68; porwań odnotowano odpowiednio 190 i 106. Spadła również liczba osób, które zginęły w wypadkach samochodowych – z ponad 250 do 132¹⁷. W maju 2003 r. międzynarodowa policja (CPS Civilian Police Service) liczyła 3600 funkcjonariuszy, co stanowiło 77% zadeklarowanej wielkości tych sił. Dlatego nie była w stanie przejąć pełnej odpowiedzialności za porządek w całej prowincji i niektóre ze swych zadań powierzała siłom KFOR. Przykładem współpracy obu formacji może być kosowska Mitrowica, gdzie działa wspólne dla obu sił centrum operacyjne oraz wspólna grupa planowania. W przyszłości policja ta zostanie zastąpiona przez Kosovo Police Service (KPS), której kadry kształcone są w specjalnie do tego celu uruchomionej przez OBWE i UNMIK szkole. Przynajmniej 15% funkcjonariuszy stanowić będą przedstawiciele mniejszości narodowych, a 25% miejsc przypadnie kobietom. Przez 4 lata udało się wyszkolić 5600 funkcjonariuszy, z czego 84% stanowią Albańczycy, 9% Serbowie, a 7% przedstawiciele innych mniejszości narodowych¹⁸. Według dostępnych danych policja międzynarodowa liczy odpowiednio:

	CIVPOL	Specjalne jednostki policyjne	Policja graniczna	Łącznie
Personel policji UNMIK	2,422	975	355	3,752

Źródło: www.unmikonline.org/justice/police.htm#3.

Korpus Ochrony Kosowa (KPC Kosovo Protection Corps) oficjalnie zainaugurował swą działalność 21 I 2000 r. Jednak powstał już na mocy decyzji B. Kouchnera z 20

¹⁷ Zob. szerzej: *UNMIK Police Press Release 17-01-03 Major Crime in 2002*, www.unmikonline.org/civpol/archive/pr170103%20-%20crime%20stats%202002.doc.

¹⁸ Zob. szerzej: www.unmikonline.org/justice/police.htm#3.

VIII 1999 r.¹⁹ W jego skład wchodzi 3000 aktywnych członków, z których jedynie 200 wyposażonych jest w broń, oraz 2000 rezerwowych. 10% składu stanowią przedstawiciele mniejszości narodowych (na 500 miejsc przewidzianych dla Serbów żadne nie zostało zajęte na początku działalności KPC). Aktywni członkowie formacji otrzymują zapłatę za swoją pracę (292 DM, na mocy decyzji UNMIK z 1999 r.). Zadaniem formacji jest ochrona mieszkańców przed wszelkiego rodzaju katastrofami, klęskami żywiołowymi oraz udział w odbudowie prowincji. Pełną władzę nad tą jednostką posiada SRSG, a na co dzień kontrolę nad nią sprawują siły KFOR. Formacja jest jednolicie umundurowana, a każdy jej członek posiada własną kartę identyfikacyjną²⁰.

Zadaniem administracji międzynarodowej jest również stworzenie wymiaru sprawiedliwości, który byłby niezależny, w pełni niezawisły oraz multietniczny. Jednak ze względu na wielkie trudności w realizacji tego projektu decyzją SRSG z 15 II 2000 r. utworzono sądownictwo międzynarodowe oraz instytucję prokuratorów międzynarodowych²¹.

Strukturę i wymiar drugiego filaru najlepiej ukazuje schemat 2: Struktura samorządu w Kosowie. Oddzielnego potraktowania wymaga stworzona 15 XII 1999 r. Wspólna Tymczasowa Struktura Administracyjna (JIAS – Joint Interim Administrative Structure), której miała przekazywać współodpowiedzialność za sytuację w prowincji samorządowi lokalnemu. Organizacja lokalnych władz jest jednym z zadań postawionych przed UNMIK w rezolucji RB nr 1244. JIAS działa pod kuratelą SRSG, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania przez tę strukturę regulacji międzynarodowych dotyczących prowincji. Na JIAS składają się:

– Przejściowa Rada Kosowa (KTC – Kosovo Transitional Council), najwyższy organ doradczy UNMIK, składający się z 36 członków przedstawicieli wszystkich społeczności prowincji. Na obradach odbywających się raz w tygodniu poruszane są najważniejsze problemy mieszkańców, przebieg i treść obrad stanowią swego rodzaju papierki lakmusowy postępów w budowaniu tolerancji i wzajemnego poszanowania społeczności w Kosowie. Jest to też ważny element łączący społeczność Kosowa z innymi aktorami zainteresowanymi przyszłością prowincji. Pozwala na prezentację oczekiwań i propozycji mieszkańców, których pełne spektrum jest tutaj reprezentowane. W ramach KTC działają cztery pogrupy: Tolerancji i Ochrony Społeczności Lokalnych, Osób Zaginionych i Zatrzymanych, Spraw Ekonomicznych oraz Edukacyjna.

– Tymczasowa Rada Administracyjna (IAC – Interim Administrative Council), stanowi ciało doradcze SRSG i jest władzą wykonawczą w JIAS. Zbiera się 2 razy w tygodniu i określa kierunki polityki, które mają być przestrzegane przez pozostałe komórki struktury JIAS (przede wszystkim departamenty oraz struktury lokalne), proponuje także konkretne rozwiązania prawne i poprawki do rozwiązań już działających. Składa się z 8 członków, w tym 3 Albańczyków, jednego Serba i 4 przedstawicieli UNMIK. Podejmuje decyzje większością $\frac{3}{4}$ głosów, jednak w ciągu 7 dni

¹⁹ www.unmikonline.org/regulations/1999/reg08-99.htm, Regulation No. 1999/8 on the Establishment of the Kosovo Corps.

²⁰ Zob. szerzej: www.unmikonline.org/1styear/kpcorps.htm.

²¹ www.unmikonline.org/regulations/2000/reg06-00.htm, Regulation no. 2000/6 on the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors.

decyzja może być zakwestionowana przez SRSG, który swoje racje przedstawia na piśmie. Jeżeli Rada nie może podjąć decyzji akceptowalnej przez szefa UNMIK, wówczas korzysta z prawa do wprowadzenia w życie własnego rozwiązania.

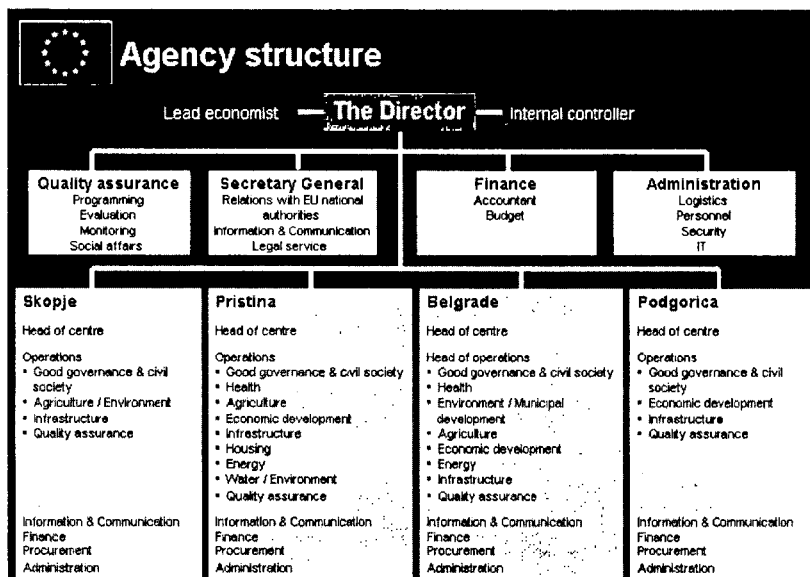
– 20 departamentów administracyjnych, na czele każdego z nich stoi przedstawiciel lokalnej społeczności (może nim być jeden z członków 3 głównych partii albańskich lub przedstawiciel społeczności serbskiej, bośniackiej czy tureckiej i osoba niezależna) oraz urzędnik UNMIK. Obaj kierujący pracą departamentu muszą mieć aprobatę SRSG.

– 30 zgromadzeń municypalnych, funkcjonują na poziomie lokalnym, zostały wybrane przez mieszkańców 28 X 2000 r.

– zarządy municypalne (miejskie), organy wykonawcze na poziomie lokalnym.

Jednym z departamentów działających w ramach JIAS jest Centralna Władza Podatkowa (CFA – Central Fiscal Authority). Odpowiada ona za zarządzanie budżetem Kosowa, ale też za jego przygotowanie, zbieranie podatków, analizę dochodów itp. Projekt budżetu przedstawiany jest IAC, tym samym i UNMIK, i wymaga zatwierdzenia. Obok funkcji związanych z administracją podatkową ważnym zadaniem CFA jest kształcenie przyszłej kadry urzędników odpowiedzialnych za politykę fiskalną i bezpośrednią obsługę ludności. Organizację drugiego filaru przedstawia następujący schemat:

Schemat 2. Struktura Europejskiej Agencji Odbudowy



Powstanie przywołanych instytucji, jak i ich kompetencje są realizacją podpisanego przez szefa UNMIK Hansa Haekkerupa 15 V 2001 r. dokumentu Constitutional Framework for Provisional Self Government²². Zawiera on m.in. postanowienia dotyczące:

- zasad działania wybranych władz,
- gwarancji przestrzegania praw człowieka,
- dziedzin, w których mogą decydować lokalne władze oraz zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji szefa UNMIK,
- instytucji, z jakich będą się składać lokalne władze,
- pełnej odpowiedzialności KFOR i szefa UNMIK za realizację rezolucji nr 1244 (przykładem korzystania z wynikającego z tego prawa do zatwierdzania decyzji lokalnego parlamentu jest zawetowanie przez Michaela Steinera 22 V 2003 r. jego rezolucji odrzucającej porozumienie między Macedonią a Jugosławią o przebiegu granicy państwowej, które blisko 2,5 tys. ha ziem zamieszkiwanych w większości przez Albańczyków uznawało za część Macedonii).

Podsumowując, specjalny przedstawiciel ONZ w Kosowie ma ogromne uprawnienia: decyduje o ostatecznym kształcie budżetu, może rozwiązać parlament, rozpisać nowe wybory oraz zmienić tymczasową konstytucję. Tymczasem władza w Prisztinie zajmuje się bieżącą administracją, zdrowiem i edukacją.

Trzeci filar to misja OBWE w Kosowie ustanowiona na mocy decyzji Stałej Rady OBWE 1 VII 1999 r.²³ Jest to trzecia misja tej organizacji na terenie byłej Jugosławii (pierwsza miała miejsce w 1992 r., druga była misją weryfikacyjną w Kosowie i działała od X 1998 do III 1999 r.). Na czele 350 – osobowego personelu międzynarodowego oraz blisko 1150 miejscowych pracowników stoi Francuz Pascal Fieschi, który do czasu objęcia tej funkcji był ambasadorem swego kraju na Ukrainie (pierwszym szefem misji OBWE był Holender Daan Everts). Jest to obecnie największa z działających misji OBWE. Głównym jej zadaniem jest tworzenie i budowa instytucji demokratycznych oraz troska o przestrzeganie praw człowieka. Składają się na to następujące działania:

- pobudzanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych oraz partii politycznych,
- organizacja wyborów i nadzór nad ich przebiegiem,
- wspieranie powstających mediów niezależnych oraz regulacja i wprowadzanie międzynarodowych standardów do świata mediów, również na gruncie prawnym,
- monitorowanie oraz propagowanie przestrzegania praw człowieka, łącznie z ustanowieniem instytucji ombudsmana,
- pomoc w zaprowadzeniu rządów prawa w Kosowie i odbudowie systemu wymiaru sprawiedliwości opartego na zasadach uznawanych przez państwa demokratyczne,
- przygotowanie kadr miejscowej policji w ramach działającej i powołanej do tego celu Kosovo Police Service School.

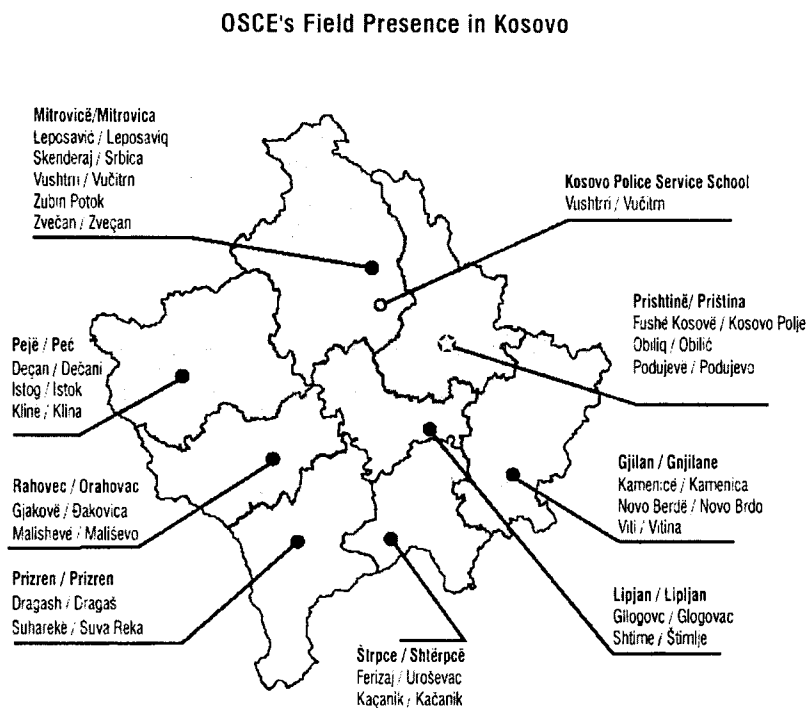
Jednym z przejawów działalności OBWE w Kosowie, obok organizacji i nadzorowania wyborów (zajmuje się tym Centralna Komisja Wyborcza (CEC) oraz

²² Pełny tekst: www.unmikonline.org/constframework.htm.

²³ www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577_en.pdf, Decision no. 305 z 1 VII 1999.

działające przy niej Muncypalne (Miejskie) Komisje Wyborcze (MEC) i Podkomisja Skarg i Apelacji Wyborczych (ECAC), było powołanie 21 XI 2000 r. instytucji ombudsmana. Od maja 2001 r. jest niezależnym organem, którego zadaniem jest rozpatrywanie skarg składanych przez mieszkańców Kosowa, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego. Dotyczyć one mogą łamania praw człowieka, dyskryminacji ze strony jakiejkolwiek instytucji działającej w prowincji. W efekcie śledztwa ombudsman może zalecić określone działania, które doprowadzą do zaprzestania naruszenia praw osób pokrzywdzonych. Obowiązkiem OBWE z racji nałożonych na nią zadań jest wspieranie działań tej instytucji. Organizację misji OBWE w Kosowie prezentuje schemat zamieszczony poniżej.

Schemat 3. Struktura OBWE w Kosowie



Źródło: archiwum autora.

Pod IV filarem kryje się obecność Unii Europejskiej w Kosowie. Zadaniem stojącymi przed nią są: pomoc w odbudowie i modernizacja gospodarki prowincji, zapewnienie rozwoju gospodarczego i poprawa warunków życia ludności, co zapewni pokój i stabilizację mieszkańcom prowincji. Bezpośrednio zadania te realizuje powołana na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej w Kolonii z 4 VI 1999 r. Europejska Agencja Odbudowy (The European Agency for Reconstruction). W Kosowie za-

stąpiła ona w lutym 2000 r. ustanowioną tymczasowo w sierpniu 1999 r. ECTAFKO (European Commission Task Force for the Reconstruction of Kosovo)²⁴. Główna siedziba Agencji znajduje się w Salonikach, natomiast przedstawicielstwa funkcjonują w Prisztinie, Belgradzie, Podgoricy i Skopie (ponieważ Agencja pracuje także w Serbii i Czarnogórze od stycznia 2001 r. oraz Macedonii od grudnia 2001).

W skład zarządu tej instytucji wchodzi jeden przedstawiciel każdego kraju członkowskiego UE oraz 2 delegatów Komisji Europejskiej, w tym jeden z nich pełni funkcję przewodniczącego, ale nie ma prawa głosu. Decyzje podejmowane są większością 2/3 głosów. Od września 2002 r. na czele Agencji stoi Richard Zink.

Na początku Agencja koncentrowała swe wysiłki na odbudowie infrastruktury niezbędnej do normalnego życia mieszkańców prowincji, związanej z budową i remontowaniem domów, dostarczaniem energii, wody, transportem, służbą zdrowia i usługami komunalnymi. Jej zadaniem jest również przygotowanie i realizacja długofalowych projektów odbudowy oraz przedstawianie aktualnych informacji dotyczących prowadzonych przez siebie działań Komisji Europejskiej. W 2000 r. budżet Agencji wyniósł 260 mln euro, na 2003 r. przyznano już 315 mln, przy czym dostępne fundusze muszą być należycie wykorzystane.

Wyrazem solidarności państw Unii Europejskiej z mieszkańcami Kosowa jest działalność Biura Pomocy Humanitarnej (ECHO – The Humanitarian Aid Office). Obecnie oraz podczas całego konfliktu Biuro pomagało uchodźcom oraz innym potrzebującym grupom. W 1999 r. przyznano na ten cel 378 mln euro, z czego 1/3 wydano na programy związane z powrotem uchodźców do ich domów. Pomoc koncentrowała się na dostarczaniu środków niezbędnych do życia uchodźcom z Kosowa znajdującym się w Albanii, Czarnogórze i Macedonii. W Prisztinie po zakończeniu interwencji NATO również rozpoczęło działalność ECHO. Zwracano szczególną uwagę na pomoc mniejszościom narodowym (przede wszystkim Romom i Serbom)²⁵.

Działalność tak rozbudowanego systemu instytucji należało dodatkowo skoordynować z działalnością sił KFOR. Struktura ta zobowiązana została do utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa aż do czasu, gdy międzynarodowa policja ONZ podlegająca UNMIK i nowa policja Kosowa będzie mogła przejąć to zadanie²⁶.

Sama obecność i działalność organizacji międzynarodowych w Kosowie nie stanowią gwarancji szybkiej normalizacji życia w prowincji. Trudności ze stabilizacją sytuacji w Kosowie to temat oddzielnych rozważań. Przypomnijmy tylko wydarzenia z marca 2004 r., by uświadomić sobie, jak daleko jest społeczności międzynarodowej reprezentowanej przez UNMIK do ustabilizowania sytuacji w prowincji. Wskazują one na fiasko realizowanej koncepcji budowania pokoju w Kosowie. Po raz kolejny potwierdza się, iż w obecnej rzeczywistości o wiele łatwiej wygrać jest wojnę niż pokój. Niezależnie od tego, jak rozumiemy pokój, pozostaje faktem, iż nie mamy z nim do czynienia w Kosowie. To, że nie toczy się tam większy konflikt zbrojny, nie jest prowadzona otwarta walka pomiędzy dwiema stronami, pomiędzy

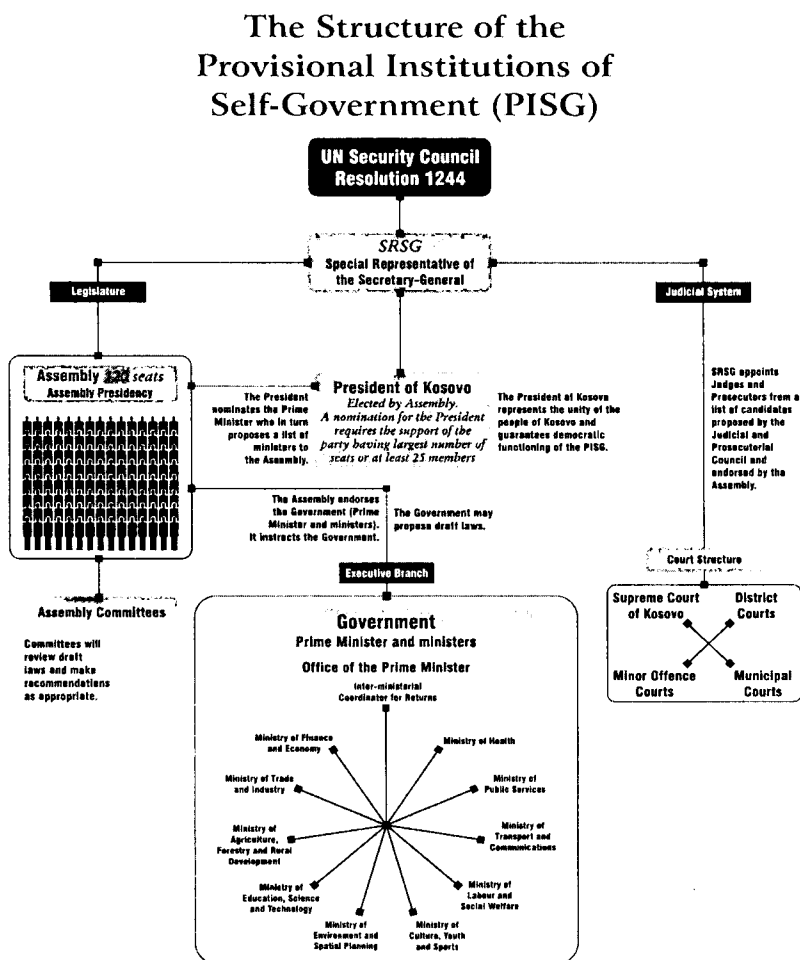
²⁴ Zob. dokumenty dotyczące Europejskiej Agencji Odbudowy: www.eur.eu.int/agency/agency.htm.

²⁵ Szczegółowe informacje na temat środków zaangażowanych przez Unię Europejską w odbudowę Kosowa zob.: www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/fry/kosovo/index.htm#6.

²⁶ Ze względu na tematykę artykułu nie podaję szerszych informacji na temat KFOR. Zob. np.: www.nato.int/kfor/kfor/documents/default.htm, <http://www.nato.int/kfor/kfor/objectives.htm>.

państwem a partyzantami, nie oznacza panowania pokoju w prowincji. Swego rodzaju krucha stabilizacja utrzymywana jest tylko i wyłącznie dzięki obecności sił międzynarodowych oraz odkładaniu rozwiązania problemu przyszłego statusu prowincji, który może ponownie rozpałcić konflikt.

Schemat 4. Struktura samorządu w Kosowie



Źródło: www.osce.org/documents/mik/2004/10/3821_en.pdf.

Sukcesem pozostaje zakończenie otwartych walk pomiędzy obiema stronami, powrót albańskich uchodźców, jednak cieniem kładzie się na nim prześladowanie przez Albańczyków innych mniejszości narodowych. *Exodus* Serbów po zakończe-

niu konfliktu jest tego najlepszym dowodem, są nim też warunki, w jakich przychodzi żyć tym, którzy ciągle pozostają w Kosowie.

Przyczyny, które miały największy wpływ na trudną sytuację w Kosowie i kłopoty protektoratu międzynarodowego, są następujące:

- bardzo trudne warunki, w jakich przyszło mu działać, na które złożyły się np. konieczność sprowadzenia z powrotem setek tysięcy ludzi, którym należało zapewnić podstawowe warunki do życia, oraz ogromne szkody społeczne i psychologiczne wyrządzone ludności w latach 90. XX w.,
- brak jedności wśród kosowskich Albańczyków i wynikające z tego konsekwencje oraz działalność grup mafijnych,
- dwuznaczność rezolucji nr 1244 RB ONZ, która jest podstawą działania protektoratu (według niej formalnie Kosowo pozostaje częścią Jugosławii, ale jednocześnie ma mieć własny rząd z szerokimi uprawnieniami; do tego każda decyzja dotycząca funkcjonowania administracji międzynarodowej musi być uzgadniana z ONZ),
- działalność protektoratu jest bardzo skomplikowana ze względu na wielość zaangażowanych instytucji, np. KFOR, UE, OBWE, UNHCR, z których każda ma własny styl działania,
- trudności ze skuteczną działalnością policji międzynarodowej, gdyż wiele rządów nie chciało wpłacać swoich udziałów,
- brak skutecznego wymiaru sprawiedliwości (choć sytuację poprawiło powołanie instytucji międzynarodowego sędziego oraz rzecznika praw obywatelskich),
- nieuregulowanie problemu przyszłego statusu prowincji.

Biorąc pod uwagę wymienione problemy prowincji, warunki, w jakich przyszło działać siłom międzynarodowym, w końcu 2004 roku można było nakreślić kilka scenariuszy dla Kosowa:

- szybkie rozstrzygnięcie problemu statusu prowincji, na co naciskały Stany Zjednoczone. Celem byłoby znalezienie rozwiązania godzącego Prisztinę i Belgrad, byłaby to faktyczna niezależność, lecz inaczej nazwana i w założeniach Kosowo nadal pozostawałoby pod rządami Serbii.
- kontynuowanie programu Standardy przed Statusem, zatem trwanie protektoratu międzynarodowego bez widoku na szybkie jego wycofanie,
- uwarunkowany transfer suwerenności, czyli przeniesienie władzy z UNMIK na szczebel lokalny, nim zostanie ustalony przyszły status prowincji. Warunkiem mogłaby być współpraca z Trybunałem w Hadze, gwarancja efektywnej ochrony praw mniejszości narodowych.
- dynamizacja bezpośredniego dialogu pomiędzy Belgradem a Prisztiną poprzez rozszerzenie go na wszystkie możliwe płaszczyzny, impulsem mogło być np. wypłacenie odszkodowań za utraconą własność prywatną, skłoniłoby to uchodźców do powrotu czy zgoda na wspólną ochronę dóbr kultury.
- szerokie wykorzystanie gospodarczych instrumentów stabilizacji celem przygotowania gruntu pod przyszły status Kosowa.
- rozwiązywanie problemu uchodźców w skali regionalnej, co udaremni rozgrywanie tej karty przez poszczególne strony konfliktu i stworzy szanse na rokowania na temat przyszłości prowincji.

Jednak ustalając przyszły status prowincji, należy brać pod uwagę:

- wspieranie reform w Serbii i Czarnogórze, bowiem stabilizacja w tym państwie jest warunkiem skutecznego rozwiązania problemu statusu prowincji,
- jeżeli Kosowo uzyska niepodległość, zagrożona zostanie stabilność całych Bałkanów Zachodnich, zatem wspólnota międzynarodowa musi wywierać nacisk na stronę albańską, by ta zmieniła swoje żądania, była gotowa na przyjęcie innych rozwiązań i na przestrzeganie praw mniejszości narodowych,
- niezależność prowincji nie poprawi jej sytuacji gospodarczej ani warunków jej rozwoju, co więcej, ograniczy możliwość powrotu uchodźców oraz możliwość monitorowania przestrzegania praw człowieka w Kosowie,
- Unia Europejska jest w głównej mierze odpowiedzialna za odbudowę i stabilizację Bałkanów, w związku z czym konieczne jest zastosowanie przez nią nowych instrumentów oddziaływania (szczególnie po wydarzeniach z marca 2004 r.) oraz właściwe wykorzystanie sił policyjnych i wojskowych już obecnych w prowincji.

Zbigniew Orbik

PROBLEMATYKA AKSJOLOGICZNA W KARCIE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Celem niniejszego artykułu jest refleksja nad zagadnieniem wartości, ich roli oraz miejsca w podpisanej 26 czerwca 1945 roku w San Francisco Karcie Narodów Zjednoczonych. Na marginesie chciałbym również poczynić kilka uwag ogólniejszej natury nad związkiem pomiędzy moralnością a prawem. Tekst ten oczywiście w żaden sposób nie pretenduje do wyczerpującego przedstawienia tytułowego zagadnienia, chodzi w nim jedynie o wskazanie perspektywy aksjologicznej, jaką odnajdujemy we wspomnianym powyżej dokumencie. Nie interesują nas tutaj również zagadnienia praktyczne, tj. późniejsze stosowanie zasad wypracowanych w Karcie¹. Znaczenie Karty Narodów Zjednoczonych nie ogranicza się tylko do utworzenia ONZ. Została ona sformułowana jako uniwersalna podstawa porządku światowego i w związku z tym może być uznana za konstytucję społeczności międzynarodowej. Wskazuje na to np. art. 103, w którym czytamy:

W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty.

Skoro Karta jest konstytucją, czyli pewnym aktem prawnym, uprawnione jest w tym momencie pytanie o związek zachodzący pomiędzy prawem a moralno-

¹ Refleksje takie byłyby oczywiście niezwykle interesujące i pożyteczne. Można tutaj i należy zadać wiele pytań, np. jakie wartości winny być preferowane i uznawane jako gwarancja właściwej współpracy pomiędzy narodami i państwami; czy powinny one obowiązywać wszystkich w jednakowym stopniu, czy też wybiórczo, czy podstawowe pojęcie demokracji może być rozumiane jednakowo w różnych kręgach kulturowych, czy przyjęcie Karty przyczyniło się w jakiś sposób do utrwalenia się wartości w świecie (aspekt moralny) czy też miało ono jedynie aspekt polityczny. Pytań tych można postawić znacznie więcej. Nie czynimy tego jedynie z powodu ograniczeń, jakie narzucają ramy tego krótkiego opracowania.

ścią. Rozpocznijmy od wskazania pewnych ich podobieństw. Zarówno prawo, jak i moralność to pewien zbiór norm². Czym jednak różnią się normy prawne od norm moralnych? Padają tu różne odpowiedzi. Niektórzy różnice te dostrzegają w samych sformułowaniach obu rodzajów norm: prawne mają postać okresów warunkowych, moralne – bezwarunkowych. Inni uważają, że normy prawne od moralnych możemy odróżnić, biorąc pod uwagę ich genezę. Jeszcze inni twierdzą, iż odmienne są w przypadku obu warunki ich obowiązywania: normy moralne są, wedle tego poglądu, autonomiczne (nosimy je niejako w sobie), normy prawne mają być heteronomiczne (otrzymujemy je z zewnątrz). Według innych koncepcji normy te możemy odróżnić na podstawie sankcji, które zagrażają w przypadku ich przekroczenia. Są tacy, którzy różnice te widzą w sposobie, w jaki stwierdza się, czy normy obowiązują, czy też nie. W tym przypadku o obowiązwalności jakiejś normy moralnej pouczyłaby nas refleksja oraz głos sumienia, w przypadku normy prawnej rozstrzygający byłby odpowiedni kodeks prawny. Istnieje jeszcze jedna metoda odróżniania norm prawnych od moralnych: na podstawie ich treści. Wiele wymienionych stanowisk pokazuje, że nie jest łatwo w sposób jednoznaczny odróżnić normy prawne od moralnych³. Rozważmy kwestię, czy prawo zawsze musi opierać się na etyce, czyli wartościach.

Wydaje się, że badanie związku pomiędzy etyką i prawem ma sens jedynie w stosunku do tych norm prawnych, które regulują zachowania i działania, do których stosuje się kategorię ocen etycznych⁴. Już w preambule Karty Narodów Zjednoczonych mamy odwołanie do takich wartości, jak: prawa człowieka, godność, wartość człowieka, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, równość narodów, sprawiedliwość, postęp społeczny, tolerancja, wolność oraz pokój. Jak widać, są to wartości należące do różnych klas i trudno, przynajmniej w pierwszym momencie, ustalić jakąś ich hierarchię. Hierarchia taka jednak istnieje, o czym przekonuje nas lektura artykułu pierwszego, poświęconego celom Narodów Zjednoczonych, który brzmi:

Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych są następujące: 1. Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić i załatwiać – w drodze pokojowej, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego – spory lub sytuacje mogące prowadzić do naruszenia pokoju. 2. Rozwijać przyjazne stosunki między narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, i stosować inne odpowiednie środki dla wzmocnienia powszechnego pokoju. 3. Doprowadzić do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, pleć, język lub wyznanie. 4. Być ośrodkiem uzgadniającym działalność międzynarodową, zmierzającą do osiągnięcia tych wspólnych celów.

² Na temat norm istnieje niezwykle bogata literatura. Zob. np.: Cz. Znamierowski, *Rozważania wstępne do nauki o moralności i prawie*, Warszawa 1964; H. Kelsen, *Theorie generale des normes*, Paris 1996.

³ Zob.: M. Ossowska, *Prawo i moralność*, [w:] eadem, *O człowieku, moralności i nauce*, Warszawa 1983, s. 414–415.

⁴ Na temat ocen etycznych zob.: T. Kotarbiński, *O istocie oceny etycznej*, [w:] *O wartościach, normach i problemach moralnych*, red. J. Iwańska, Warszawa 1994, s. 43–48.

Podstawowymi wartościami, jakie odnajdujemy w Karcie, są pokój i bezpieczeństwo, natomiast podstawowym celem ONZ jest ich utrzymanie. Dalej postuluje się stosowanie różnego typu środków na wypadek zaistnienia sytuacji zagrażającej międzynarodowemu pokojowi. W ewentualnym sporze jego strony „będą przede wszystkim szukały rozwiązania w drodze rokowań, badań, pośrednictwa, pojednania, arbitrażu, rozstrzygnięcia sądowego, odwołania się do organizacji lub układów regionalnych albo w drodze innych środków pokojowych według własnego wyboru”⁵. Wszelkie tego typu działania mające przeciwdziałać zakłóceniom pokoju mają być zgodne z zasadami sprawiedliwości oraz prawem międzynarodowym⁶. W przypadku gdy utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego z zastosowaniem wymienionych powyżej środków nie jest możliwe bądź gdy są one zagrożone, przewiduje się uchwalenie przez Radę Bezpieczeństwa sankcji bez użycia siły; jeśli i to okaże się niewystarczające, możliwe jest użycie sił zbrojnych. Czytamy:

Rada Bezpieczeństwa może zdecydować, jakie środki niewymagające użycia siły zbrojnej należy zastosować dla skutecznego przeprowadzenia jej decyzji oraz może wezwać członków Organizacji Narodów Zjednoczonych do zastosowania takich środków. Środki te mogą obejmować zupełne lub częściowe przerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji kolejowej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych. Jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 mogłyby okazać się niewystarczającymi albo już okazały się niewystarczającymi, jest ona władna podjąć taką akcję przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja taka może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków Narodów Zjednoczonych. [...] Plany użycia sił zbrojnych układa Rada Bezpieczeństwa przy pomocy Komitetu Sztabu Wojskowego⁷.

Zwróćmy również uwagę, iż zgodnie z filozofią Karty utrzymanie pokoju nie jest już wyłącznie kwestią dyplomacji, procedur i sankcji, że jego warunkiem *sine qua non* jest zapewnienie większej sprawiedliwości zarówno wewnątrz państw, jak i pomiędzy narodami⁸.

Zastanówmy się, na podstawie już przeprowadzonych rozważań, jaki związek zachodzi pomiędzy prawem a moralnością. Prawo może opierać się na trzech filarach: 1) sile, 2) moralności, 3) sile połączonej z moralnością⁹. Rozważmy te trzy możliwości.

Ad. 1. W sytuacji gdy podstawą prawa jest siła bądź groźba jej użycia, staje się ono instrumentem przymusu w rękach prawodawcy (władcy) i służy jego celom. Jest to sytuacja niekorzystna, ponieważ w przypadku kolizji prawa i moralności prawo funkcjonuje tak długo, jak długo działa wymuszająca je siła. Prawo takie jest nie trwałe, gdyż wspomniana powyżej kolizja z obowiązującą moralnością doprowa-

⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, rozdz. VI, art. 33.

⁶ *Ibidem*, art. 2.

⁷ *Ibidem*, art. 41, 42, 46.

⁸ Zob. np.: *ibidem*, art. 55.

⁹ W tej części rozważań korzystam z analiz zawartych w: T. Czarnik, *Prawo i jego podstawy moralne*, [w:] *Etyka, prawo i praworządność*, red. J. Pawlica, Kraków 1998, s. 79–80.

dza do sytuacji, gdy niezabezpieczone pozostają uprawnienia obywateli (poddanych), co doprowadza do pogorszenia się ich życia, a w dalszej konsekwencji do wybuchu społecznego niezadowolenia lub rewolucji.

Ad. 2. Kiedy podstawą prawa jest moralność, akceptuje ono cały zestaw norm, zasad, przepisów z nią związanych, będących wynikiem wielowiekowych doświadczeń ludzi. Prawo, którego głównym celem jest regulacja życia społecznego, opierając się na moralności, ma największe szanse, aby cel ten osiągnąć. Prawo takie jest chętniej akceptowane przez obywateli, ponieważ pozostaje w zgodzie z ich sumieniem i przekonaniami. Istnieje jednak taka możliwość, że prawo, wchodząc na teren życia regulowany normami moralnymi, może popaść z nimi w konflikt, a wówczas nierzadko prawo konflikt ten przegrywa.

Ad. 3. Prawo może również opierać się na moralności połączonej z siłą. Sytuacja taka występuje najczęściej. Dzieje się tak dlatego, ponieważ prawodawcy, politycy, władcy regulują za pomocą prawa nie tylko cele moralne, ale też inne (np. pewne wizje systemów politycznych). Siła bądź groźba jej użycia służy do egzekwowania prawa.

Jak zauważyliśmy, Karta Narodów Zjednoczonych jest egzemplifikacją trzeciej wyróżnionej przez nas możliwości. Wybór tego filaru jest tym bardziej uzasadniony, jeśli weźmiemy pod uwagę, że zawarte w Karcie przepisy dotyczą wielkiej międzynarodowej społeczności. Kiedy bowiem mamy do czynienia z dużym liczebnie społeczeństwem, nie jest możliwe, aby każdy obywatel w jakikolwiek sposób współdziałał z innymi i aby egzekwowana mogła być odpowiedzialność każdego człowieka. W tej sytuacji wręcz koniecznością „staje się jej uzupełnienie poprzez prawo i jego siłową egzekucję”¹⁰. W artykule 39 czytamy: „Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42 w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. W dalszej części Karty zaleca się, by zapobiec potencjalnemu konfliktowi, podjęcie działań niepociągających za sobą użycia siły zbrojnej. Gdyby środki te okazały się niewystarczające, nie wyklucza się, jak zauważyliśmy powyżej, użycia przymusu. Zwróćmy również uwagę, iż w przypadku ONZ owa egzekucja prawa dotyczyć ma nie jednostek, lecz całych narodów, co sytuację jeszcze dodatkowo komplikuje. W artykule 3 stwierdza się: „Pierwotnymi członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych są państwa, które wzięwszy udział w Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Organizacji Międzynarodowej w San Francisco bądź podpisawszy uprzednio Deklarację Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r., podpisały i ratyfikowały niniejszą Kartę zgodnie z artykułem 110”.

Skoncentrowaliśmy się w naszych analizach na zagadnieniu pokoju i bezpieczeństwa, ale jak zostało to już stwierdzone na początku niniejszego szkicu, w Karcie zwraca się również uwagę na istotne (i ciągle aktualne w niektórych rejonach świata!) kwestie równości kobiet i mężczyzn czy też zagadnienie samostanowienia narodów. Według Karty jest to istotny czynnik utrzymania światowego po-

¹⁰ *Ibidem*, s. 80.

koju. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn przejawia się, jako założenie, już w samej strukturze ONZ. Czytamy: „Wszelkie stanowiska w głównych i pomocniczych organach Organizacji Narodów Zjednoczonych dostępne będą dla mężczyzn i kobiet, bez ograniczeń i na równych warunkach”¹¹. Idea równości ma również zastosowanie w stosunkach pomiędzy państwami¹². Ważna jest także solidarność wewnątrz Organizacji, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Świadczy o tym treść artykułu 49: „Członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych jednoczą się w celu okazywania sobie wzajemnej pomocy w stosowaniu środków, uchwalonych przez Radę Bezpieczeństwa”. Solidarność ta nie ogranicza się do wzajemnej pomocy członków ONZ w sytuacjach zagrożenia. Dotyczy ona również np. trudności gospodarczych, w jakich może znaleźć się określone państwo, a odwoływać się do niej mogą także państwa nienależące do Organizacji¹³.

Dostrzegając przyczyny różnego typu konfliktów wynikających z rozmaitych niesprawiedliwości i dyskryminacji, a stanowiących zagrożenie dla światowego pokoju oraz międzynarodowej stabilizacji. Karta zwraca uwagę oraz popiera „powszechne poszanowanie i zachowywanie ludzkich praw i wolności podstawowych dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”¹⁴. Wydaje się, iż główne założone przez twórców Karty cele nie mogą zostać spełnione, jeśli budowie ładu międzynarodowego nie towarzyszy wolność, tak jednostkowa, dotycząca poszczególnych osób, jak również wolność, którą możemy nazwać „etyczną”. Podstawą tej ostatniej jest zaufanie budujące międzynarodową wspólnotę. Bez owego zaufania nie jest możliwe ani zawieranie żadnego typu umów i ich dotrzymanie, ani współdziałanie i będący jego konsekwencją pokój. Autorzy Karty byli tego świadomi. Wskazuje na to wyraźnie treść artykułu 56, w którym zobowiązuje się państwa do współdziałania w realizacji założonych celów: „Wszyscy członkowie zobowiązują się współpracować z Organizacją indywidualnie i zbiorowo nad osiągnięciem celów, wskazanych w artykule 55”.

Dostrzegamy tutaj głęboką wiarę w etyczną siłę obyczaju, spajającą narody w międzynarodową wspólnotę. Poprzez ten aspekt Karta Narodów Zjednoczonych wpisuje się w długą, sięgającą starożytności tradycję aksjologicznej podbudowy prawa¹⁵.

¹¹ Karta Narodów Zjednoczonych, rozdz. III, art. 8.

¹² *Ibidem*, rozdz. XII, art. 78.

¹³ W artykule 50 Karty czytamy: „Jeżeli Rada Bezpieczeństwa podejmie w stosunku do jakiegokolwiek państwa środki zapobiegawcze lub środki przymusu, każde inne państwo, które z powodu stosowania tych środków znalazło się w obliczu szczególnych trudności gospodarczych, bez względu na to, czy jest, czy nie jest członkiem Organizacji, może zwrócić się do Rady Bezpieczeństwa o radę co do rozwiązania tych trudności”.

¹⁴ *Ibidem*, rozdz. IX, art. 55. Warto zwrócić uwagę, iż za tymi ogólnikowymi sformułowaniami, jakie odnajdujemy w Kartie, w późniejszym okresie pojawiły się bardziej konkretne działania i akty prawne. Można tutaj wskazać np. na kwestię promocji praw człowieka. W roku 1948 przyjęto Powszechną Deklarację Praw Człowieka, następnie po kilku latach negocjacji Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, oba zaaprobowane przez Zgromadzenie Ogólne w 1996 roku.

¹⁵ Przypomnijmy Platońską wizję idealnego państwa, które miało być skonstruowane wedle idei dobra oraz sprawiedliwości. Cele tego państwa winny być, w ujęciu autora utopii, natury moralnej. Charakterystyczne jest, że szczegółowe rozważania etyczne prezentuje Platon na przykładzie teorii państwa, zob.: Platon, *Państwo*, przekł. i oprac. W. Witwicki, Warszawa 2003.

Zaprezentowane w niniejszym artykule uwagi pokazują, jak wielkie znaczenie ma w Karcie Narodów Zjednoczonych problematyka aksjologiczna. Z kart omawianego dokumentu płynie przekonanie, że Organizacja Narodów Zjednoczonych, jeśli ma stać się strukturą trwałą i realizującą założone cele, nie może być jedynie strukturą geograficzną i gospodarczą; musi być przede wszystkim porozumieniem kulturowym i duchowym mającym mocną podstawę aksjologiczną. Oczywiście, każde z wymienionych tutaj zagadnień mogłoby stać się przedmiotem wszechstronnej refleksji. Zadanie, które postawiliśmy sobie na początku, możemy uznać za wykonane: chodziło o pokazanie, że wartości pełnią w omawianym dokumencie rolę bardzo ważną i że nie jest możliwe osiągnięcie podstawowych celów założonych w Karcie, czyli międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa bez ich rzetelnej realizacji. Niedostateczna realizacja postulowanych wartości jest, jak się wydaje, główną przyczyną kryzysu oraz wszelkiego typu niepowodzeń będących udziałem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Musimy jednak również pamiętać, że świat wartości buduje się nie w wielkich organizacjach czy za pomocą doniosłych aktów prawnych, lecz przede wszystkim w rodzinie, w procesie wychowania człowieka. Powinnością, obowiązkiem wychowujących jest takie przygotowanie człowieka do życia w społeczności, aby był on zdolny w sposób świadomy współtworzyć nowe wartości oraz współuczestniczyć w życiu wspólnoty. Jest to warunek moralnego rozwoju zarówno jednostki, jak i całej wspólnoty¹⁶.

¹⁶ Zob. K. Wojtyła, *Osoba: podmiot i wspólnota*, „Roczniki Filozoficzne” 1976, R. 24, s. 22.

Wojciech Stankiewicz

ROLA ONZ W UTRZYMANIU POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO NA POCZĄTKU XXI WIEKU – OCENA I OCZEKIWANIA

Mija sześćdziesiąta rocznica utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych. Powstała ona na skutek doświadczeń z okresu II wojny światowej, powołano ją do życia na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, która za cel ONZ uznała ochronę przyszłych pokoleń przed nieszczęściem wojny i poszanowanie zasady *pacta sunt servanda*. Sygnatariusze Karty NZ zobowiązali się do działania na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez stosowanie wypracowanych międzynarodowych rozwiązań i ograniczenie prawa do samoobrony regulowanie sporów międzynarodowych o charakterze politycznym, gospodarczym, kulturalnym i humanitarnym na drodze pokojowej i wyeliminowanie z praktyki międzynarodowej aktów agresji i innych działań przeciwko pokojowi. Zakładano, że rozwój współpracy między państwami będzie możliwy, jeśli stworzy się warunki i mechanizmy gwarantujące sprawiedliwość i równouprawnienie oraz samostanowienie narodów¹.

ONZ jest organizacją międzynarodową, której zakres kompetencji jest bardzo szeroki, gdyż obejmuje wszystkie obszary stosunków międzynarodowych. Główny cel Organizacji to utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Organizacja Narodów Zjednoczonych działa na rzecz współpracy gospodarczej, ekologicznej, technicznej, humanitarnej i ogólnego rozwoju wspólnoty międzynarodowej².

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, preambuła, art. 1, art. 2, rozdz. VI i VII, [w:] M. Sykułska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Sopot 1998, s. 385–415.

² *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 2002, s. 279.

Celem niniejszego studium jest analiza działalności ONZ w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Hipotezę badawczą stanowi twierdzenie, iż pozycja ONZ jako ośrodka uzgadniania działalności międzynarodowej zmierzającej do osiągnięcia powyższego celu uległa zmianie po zakończeniu zimnej wojny, a w szczególności po wydarzeniach z 11 września 2001 r.

By postawioną hipotezę rozwinąć, należy zadać kilka pytań:

- 1) Jak na początku XXI w. rozumiane są pojęcia pokoju i bezpieczeństwa?
- 2) Czy ONZ jest nadal w stanie realizować statutową odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe?
- 3) Czy ONZ jest organizacją efektywną w działaniach?
- 4) Jaka jest przyczyna niepowodzeń w działaniach ONZ?
- 5) Czy możliwe są reformy, które doprowadzą do sprawniejszego funkcjonowania Organizacji?
- 6) Czy ONZ przetrwa kryzys?
- 7) Jakie nowe cele są stawiane przed Organizacją?

W analizie przedstawionych problemów posłużymy się metodą politologiczną, a pomocniczo metodą historyczną i decyzyjną oraz analizą instytucjonalno-prawną³.

Pokój i bezpieczeństwo a ONZ

Pojęcia te nie zostały, jak do tej pory, precyzyjnie zdefiniowane. W dziejach świata pojawiają się różne koncepcje pokoju i bezpieczeństwa. Pokój to okres bez działań militarnych. Bezpieczeństwo jest terminem niejednoznacznym. Tradycyjnie za zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego uważano agresję militarną. Współcześnie bezpieczeństwo określa się w aspekcie militarnym, gospodarczym, politycznym i społecznym⁴. „Dziurawa warstwa ozonowa może stwarzać większe zagrożenie dla odsłoniętej w jej wyniku ludności niż armia nieprzyjacielska. Susza i choroby mogą dziesiątkować nie mniej bezlitośnie niż środki wojenne”⁵.

O bezpieczeństwie można mówić w skali globalnej i regionalnej, gdyż jego utrzymanie nie jest problemem pojedynczego kraju i nie jest sumą bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw. Musi istnieć współpraca między państwami, aby bezpieczeństwo w skali globalnej mogło być utrzymane. Efektem współdziałania międzynarodowego jest ograniczenie poczucia zagrożenia agresją militarną, przymusem politycznym oraz presją ekonomiczną i możliwości nieograniczonego rozwoju państw i całej wspólnoty międzynarodowej⁶.

Z pojęciem bezpieczeństwa związana jest idea bezpieczeństwa kooperatywnego, która obejmuje koncepcję wspólnego bezpieczeństwa i koncepcję bez-

³ A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 114–133.

⁴ G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994, s. 6–7.

⁵ B. Boutros-Ghali, *Program dla pokoju 1995* oraz załącznik do *Programu dla pokoju*, Warszawa 1995, s. 48.

⁶ W. Malendowski, *Pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2000, s. 385–387, s. 400–401.

pieczeństwa zbiorowego. Istotą wspólnego bezpieczeństwa jest dążenie do współpracy w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa jak największej grupie ludzi przez wzajemne zrozumienie i współzależność. Koncepcja bezpieczeństwa zbiorowego skupia się na elementach militarnych, które mają uchronić przed ewentualną agresją ze strony jakiegokolwiek państwa. Bezpieczeństwo kooperatywne uwzględnia wzajemne gwarancje, otwartość, rozwiązania wielostronne i wykorzystanie środków pozamilitarnych obok militarnych. Działalność kooperatywna wyklucza ograniczenia członkostwa w sojuszach międzynarodowych i wszelki ekskluzywizm oraz kładzie nacisk na współpracę i dialog międzynarodowy⁷.

Rozpatrując model bezpieczeństwa w XXI w., podkreśla się kompleksowość działań. Obejmują one aspekty: militarny, polityczny, ekonomiczny, kulturalny, ekologiczny i humanitarny. Pojmowane w powyższy sposób bezpieczeństwo wymusza uwzględnienie nierozzerwalnego związku między bezpieczeństwem poszczególnych państw a bezpieczeństwem jednostki i grupy społecznej, ponieważ współczesne zagrożenia bezpieczeństwa charakteryzują się szerokim zasięgiem⁸.

Ryszard Zięba, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, definiuje bezpieczeństwo na dwa sposoby:

- 1) w wąskim i negatywnym ujęciu bezpieczeństwo to brak zagrożeń;
- 2) w ujęciu szerokim i pozytywnym bezpieczeństwo to pewność przetrwania, posiadania i swobodnego rozwoju państw.

W pierwszym przypadku należy poddać analizie działania podmiotów dążących do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom. W drugim podejściu konieczna jest analiza działań podmiotów w celu realizacji żywotnych interesów państwowych⁹.

By zagwarantować pokój i bezpieczeństwo w skali globalnej, państwa zaczęły tworzyć sojusze. Pierwszą próbą współdziałania było powołanie po I wojnie światowej Ligi Narodów. Luki w pakcie konstytuującym tę organizację oraz sprzeczność interesów państw członkowskich doprowadziły do bezsilności, a następnie zlikwidowania Ligi Narodów, którą zastąpić miał ONZ utworzony 26 czerwca 1945 r. w San Francisco.

Przez ponad 40 lat ONZ w związku z dwubiegunowością świata nie był w stanie w pełni realizować założonych w Karcie NZ celów. Dwie rywalizujące potęgi, Związek Radziecki i USA, skutecznie wykorzystywały przysługujące im prawo do blokady działalności ONZ. Zakończenie zimnej wojny zrodziło nadzieję na zwiększenie roli ONZ na arenie międzynarodowej. Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali stwierdził, że ONZ w przeciwieństwie do Ligi Narodów dostał drugą szansę, którą powinna wykorzystać, by nauka lat minionych nie poszła na marne i by błędy się nie powtórzyły¹⁰. ONZ zaprzepaścił tę szansę, ale otrzymał trzecią – po ataku na World Trade Center. Późniejsze wydarzenia, a zwłaszcza wojna w Iraku, pokazały słabość i niezdolność do działania tej organizacji. Ponow-

⁷ G. Evans, *op. cit.*, s. 19–20.

⁸ *Między realizmem a utopią. Świadomościowo-ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX i XXI w. oraz ich historyczne uwarunkowania*, red. J. Świeca, Katowice 1998, s. 51.

⁹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 30.

¹⁰ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 73–74.

nie rozgorzała dyskusja na temat potrzeby istnienia ONZ oraz jej koniecznych reform. W debacie pojawiły się zasadnicze pytania absolutnie wymagające odpowiedzi:

- 1) Czy reforma może doprowadzić do uzależnienia ONZ od Stanów Zjednoczonych Ameryki?
- 2) Czy rolą ONZ jest realizacja interesów stałych członków Rady Bezpieczeństwa?
- 3) Czy ONZ można zreformować tak, by działał w interesie całej wspólnoty międzynarodowej?
- 4) Czy ONZ może służyć całej ludzkości?

Pierwszy i trzeci scenariusz jest mało prawdopodobny. W pierwszym przypadku wątpliwa jest pełna akceptacja dla działań Stanów Zjednoczonych Ameryki przy jednoczesnej rezygnacji z prawa weta przez pozostałych stałych członków Rady Bezpieczeństwa, a w trzecim wymagana zmiana relacji między organami ONZ nie jest w praktyce możliwa. Drugi scenariusz jest prawdopodobny w związku z toczącą się dyskusją na temat zwiększenia składu Rady Bezpieczeństwa, chociaż osiągnięcie konsensusu w sprawie reformy Rady Bezpieczeństwa wymaga dalszej współpracy pomiędzy krajami Północy i Południa, a więc kompromisu między efektywnością a demokratyzacją tego organu ONZ. Ostatnia koncepcja wymagałaby postawienia jednostki w centrum zainteresowań ONZ, a następnie wzrost zainteresowania strukturą kolektywnego bezpieczeństwa, ochroną praw człowieka i wdrażaniem zasad demokratycznych¹¹.

Nadzieje związane z powstaniem nowego ładu międzynarodowego w latach 90. XX w. zderzyły się z nowymi zagrożeniami i niepokojami. ONZ musi zmierzyć się z globalizacją, zagrożeniem ze strony małych państw, terroryzmem, pozycją Stanów Zjednoczonych Ameryki i stosunkiem pierwszej potęgi światowej do ONZ oraz bezpieczeństwem przekazywania informacji i konfliktem Północy z Południem¹². Nowy ład światowy kształtuje się pod wpływem tendencji globalnych, które oddziałują na wszystkie sfery życia człowieka, doprowadzając do przekształcenia rywalizacji militarnej w rywalizację gospodarczą¹³. Wojna przestała być opłacalna w erze jądrowej. Stosunki i związki między państwami pogłębiły się do tego stopnia, że państwa są wzajemnie od siebie zależne. Globalizacja jest z jednej strony źródłem rozwoju społeczności, a z drugiej stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁴.

Wpływ globalizacji na stan bezpieczeństwa wynika:

– z rozszerzenia zakresu zagrożeń bezpieczeństwa w aspekcie podmiotowym (pojawienie się nowych źródeł zagrożeń, np. organizacji terrorystycznych) i w aspekcie przedmiotowym (pojawienie się nowych dóbr wymagających ochrony, np. swoboda i bezpieczeństwo przepływu informacji);

¹¹ J. Symonides, *Between the necessity for the UN reform and feasibility*, [w:] *The United Nations threats and challenges in the XXI century. Conference held at the First Independent University in Poland, Warszawa, 22–23 marca 2004 r.*, Warszawa 2004, s. 44–45.

¹² W. Stankiewicz, *Terroryzm międzynarodowy na tle zderzenia cywilizacji chrześcijańskiego Zachodu z Islamem*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 3, s. 29–44.

¹³ Por. W. Stankiewicz, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, „Cywilizacje w Czasie i Przestrzeni” 2002, nr 8, s. 19–44.

¹⁴ M. Kassangana, *ONZ wobec wyzwań globalizacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1, s. 87–88.

- z rozszerzenia zasięgu zagrożeń (problemy jednego państwa stanowią zagrożenie dla całej wspólnoty międzynarodowej);
- z pojawienia się konfliktów o nowych jakościowo cechach (atak na państwo nie musi być związany z użyciem siły militarnej, ale może polegać na destabilizacji systemu przekazywania informacji i komunikowania się oraz na sparaliżowaniu systemu transportu)¹⁵.

Globalizacja odsunęła niebezpieczeństwo wojny światowej, jednakże rozwija się nacjonalizm i izolacjonizm. Stabilny rozwój państw ograniczają walki na tle etnicznym, religijnym, społecznym, kulturalnym czy językowym. Pokojowi międzynarodowemu zagrażają wszelkie formy dyskryminacji ze względu na rasę, płeć, język, narodowość i wyznawaną religię oraz akty terroryzmu, które niweczą rezultaty osiągnięte na drodze pokojowej¹⁶. Największym zagrożeniem dla ładu międzynarodowego stały się wojny domowe, które mimo wewnątrz krajowej lokalizacji charakteryzują się transnarodowymi powiązaniami i złożonością problemów podmiotów uczestniczących w konfliktach. Rozróżnienie między charakterem prywatnym i publicznym, formalnym i nieformalnym konfliktu staje się w praktyce niemożliwe. Podsumowując, należy wykazać następujące cechy współczesnych konfliktów:

- mają podłoże etniczne i religijne (np. fundamentalizm islamski);
- stosuje się nowe sposoby i używa się nowoczesnych środków do prowadzenia walk (np. cyberterroryzm);
- są podsypane przez globalne korporacje transnarodowe (np. Al-Kaida);
- państwowy monopol na stosowanie zorganizowanego przymusu jest ograniczany (ataki terrorystyczne i przestępcze wymusiły zorganizowany system przymusu);
- przeciwnik stał się niewidzialny (zlokalizowanie źródła cyberataku jest procesem trudnym i długotrwałym);
- nastąpiła deterytorializacja wroga (organizacje terrorystyczne i przestępcze mogą działać na terenie kilku państw i współpracować w celu wywierania nacisku na wspólnotę międzynarodową);
- przeciwnik nie zawsze używa siły zbrojnej, nie stawia warunków politycznych czy finansowych, nie posiada konkretnych motywów działania (przed i po atakach z 11 września 2001 r. Al-Kaida nie sformułowała jednoznacznych żądań postulatów);
- wyznacznikiem bezpieczeństwa przestała być ochrona własnego terytorium (skutki cyberataku nie muszą ograniczyć się do terytorium jednego państwa)¹⁷.

W latach 90. ubiegłego stulecia pojawiły się nowe podmioty zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu, a mianowicie państwa określane jako *failed states*, czyli państwa, które są bazą dla organizacji terrorystycznych i przestępczych, gdyż nie w pełni kontrolują terytorium, oraz *rouge states*, czyli państwa zbójckie. Kraje powstałe w wyniku dekolonizacji posiadają jedynie wyznaczone przez czynniki zewnętrzne granice. Społeczność miejscowa nie wytworzyła wewnętrznych relacji, wspólnych wartości i spajających te organizmy w całość instytucji. Współcześnie

¹⁵ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003, s. 166.

¹⁶ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 47.

¹⁷ W. Anioł, *Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 16–19.

słabe państwa stają się zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego, nie mocarstwa. Państwa słabe tracą przymiot całowładności, czyli nie panują nad wszystkimi osobami i rzeczami znajdującymi się na ich terytorium. Faktycznie istnieją tylko na mapie, ponieważ terytorium nie jest w pełni kontrolowane przez władze i staje się schronieniem dla terrorystów, uchodźców, bojowników i kryminalistów oraz czynnikiem destabilizującym rejon¹⁸. W niestabilnych państwach nie funkcjonuje skuteczny wymiar sprawiedliwości i ustawodawstwo umożliwiające walkę z przestępczością zorganizowaną. Wiele państw toleruje organizacje przestępcze, ponieważ nie jest w stanie przeciwstawić się działalności dobrze zorganizowanych grup. Ta sytuacja doprowadza do przenikania się działalności legalnej z nielegalną. Przed interwencją z zewnątrz chroni te państwa i działające w nich organizacje przestępcze zasada suwerenności. Korzystając z tak dogodnych warunków, organizacje przestępcze rozwijają swoje struktury i rozprzestrzeniają się¹⁹.

Na liście państw zbójceckich figurują dzisiaj: Iran, Libia, Kuba, Korea Północna, Sudan i Syria. Przed rozpoczęciem wojny jako państwo zbójceckie funkcjonował też Irak. Państwa zbójceckie wspierają organizacje terrorystyczne, umożliwiają im tworzenie baz szkoleniowych i zdobywanie broni. *Rouge states* mogą prowadzić prace nad bronią masowego rażenia i bronią jądrową²⁰.

Procesy globalizacji, pogłębiająca się nierówność między bogatymi a biednymi, ubóstwo wielu społeczeństw będące efektem dekolonizacji i upadek struktur państwowych oraz niezrozumienie dla zasad demokracji i wolnego rynku przyczyniły się do rozwoju struktur terrorystycznych²¹. Organizacje terrorystyczne wykorzystują infrastrukturę procesów globalizacji. Atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. wskazał na nieskuteczność organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego w porównaniu do organizacji przestępczych i terrorystycznych. Nie udało się zapobiec wydarzeniom, które nabrały symbolicznego znaczenia na całym świecie. Wydarzenia sprzed pięciu lat uświadomiły wspólnotie międzynarodowej niebezpieczeństwa związane z działalnością organizacji terrorystycznych, które nie uznają granic i suwerenności państw oraz są w stanie wykorzystać infrastrukturę techniczną danego państwa do działań terrorystycznych – sparaliżować przepływ środków finansowych oraz wykorzystać środki transportu i komunikacji²².

W rezolucji ONZ nr 1368/2001, uchwalonej 12 września 2001 r., Rada Bezpieczeństwa uznała jakiegokolwiek akty międzynarodowego terroryzmu za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podkreśliła zdecydowanie Organizacji Narodów Zjednoczonych w walce o utrzymanie międzynarodowego ładu oraz uznała prawo każdego państwa do podjęcia działań w obronie własnej. By walka z międzynarodowym terroryzmem była skuteczna, konieczna jest współpraca szerokiej koalicji międzynarodowej, w której znaczącą rolę powinna odegrać

¹⁸ R. Kuźniar, *11 września – interpretacje i implikacje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 1, s. 24.

¹⁹ P. Williams, *Groźny nowy świat. Transnarodowa przestępczość zorganizowana w przededniu XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrowa, E. Hallizaka, R. Zięby, Warszawa 1997, s. 383–386.

²⁰ M. Meller, *Piętna na mapie*, „Polityka”, nr 42, 20 października 2001, s. 24–26.

²¹ R. Kuźniar, *11 września-interpretacje...*, s. 8–10.

²² M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 169–170.

ONZ²³. Terroryzm nie jest nowym problemem. Od początku swej działalności Zgromadzenie Ogólne ONZ zajmowało się uregulowaniem stanowiska w kwestii ataków terrorystycznych. W ciągu ponad 50 lat wydano liczne rezolucje i zawarto szereg konwencji, w których potępiono wszelkie działania o charakterze terrorystycznym²⁴. Przegląd dotychczasowych uregulowań skłania do stwierdzenia, iż konieczna jest konwencja, która swym zakresem obejmowałaby całość problematyki, łącznie z uzgodnioną i powszechnie akceptowaną definicją terroryzmu. Prace nad powyższą definicją będą trudne ze względu na usprawiedliwianie działań terrorystycznych walką podejmowaną w celu realizacji słuszych interesów narodowych²⁵.

Atak na World Trade Center stał się początkiem wojny z terroryzmem. Wojna w Afganistanie została zaakceptowana przez całą wspólnotę międzynarodową²⁶, w przeciwieństwie do wojny w Iraku, której większość Europejczyków sprzeciwiała się, gdyż gotowość do prowadzenia działań wojennych bez akceptacji ONZ, czyli bez akceptacji Europy, podważała europejską wizję stosunków międzynarodowych i zdolność Starego Kontynentu do wywierania wpływu w systemie jednobiegunowym²⁷. Konflikt o Irak na forum ONZ wskazuje na polityczne podłoże działania poszczególnych państw i zamiar przekształcenia obecnego systemu międzynarodowego w wielobiegunowy²⁸. Konsekwencją ataku stała się fragmentaryzacja działań w systemie międzynarodowym; rozwinął się unilateralizm Stanów Zjednoczonych Ameryki, powstała nowa koncepcja polityki państw kierujących się prawem silniejszego i odrzucających normy i instytucje międzynarodowe²⁹.

Inwazja Stanów Zjednoczonych Ameryki na Irak zachwiała ładem międzynarodowym i ONZ. Konieczność istnienia ONZ została zakwestionowana, gdy organizacja zaczęła sprzeciwiać się działalności rządu amerykańskiego. Jednocześnie politycy amerykańscy zabiegają o akceptację przez ONZ działań w Iraku, gdyż utrzymanie pokoju w Zatoce Perskiej to trudne zadanie. Najbliższe lata będą czasem trudnej współpracy Stanów Zjednoczonych Ameryki z ONZ oraz powolnej ewolucji tej organizacji, która musi wypracować metody postępowania w sytuacji braku zgody pomiędzy państwami członkowskimi³⁰.

Z globalizacją wiąże się rozwój społeczeństwa informacyjnego, uzależnionego od wielu systemów przekazywania informacji. Rozwój technologii doprowadził do zmiany form zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Grupy terrorystyczne wykorzystują osiągnięcia technologiczne do wywierania nacisku na wspól-

²³ J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowe aspekty walki z międzynarodowym terroryzmem*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 4, s. 28–29.

²⁴ W. Stankiewicz, *Terroryzm jako przestępstwo prawa międzynarodowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 481–492.

²⁵ J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowe aspekty...*, s. 24–27.

²⁶ Por. W. Stankiewicz, *Afganistan w polityce międzynarodowej przed i po 11 września 2001 r.*, „Rocznik Nauk Politycznych”, R. VII (2005), nr 8, s. 395–413.

²⁷ R. Kagan, *Kres legitymizacji Ameryki*, „Przegląd Polityczny” 2004, nr 66, s. 63; W. Stankiewicz, *Interwencja w Iraku w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Irak wczoraj i dziś*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2005, s. 109–127.

²⁸ I. P. Karolewski, *Konflikt o Irak: pacyfizm czy realizm?*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe” 2004, nr 2, s. 11.

²⁹ R. Kuźniar, *11 września – interpretacje...*, s. 13–17.

³⁰ D. Passent, *Narody skłócone*, „Polityka” nr 14, 5 kwietnia 2003, s. 27–28.

notę międzynarodową. Systemy informacyjne powiązane są z globalnymi systemami finansowymi i transportowymi. Internet umożliwia przesyłanie idei i informacji w krótkim czasie na znaczne odległości. Cyberatak może być organizowany w każdym miejscu globu przez pojedynczą osobę. Cyberataki nie mieszczą się w dotychczasowym rozumieniu agresji i naruszenia granic. Agresja polegała dotąd na napaści jednego państwa na drugie przy użyciu siły militarnej. Wojna kończyła się podporządkowaniem terytorium i ustanowieniem nowej władzy. Te definicje nie są przygotowane z uwzględnieniem współczesnych wyzwań i potrzeb. Konflikt dzisiaj nie musi mieć charakteru terytorialnego, może ograniczać się do wymiaru wirtualnego. Konieczne jest rozszerzenie definicji wartości chronionych przez państwo na ochronę zasobów informacji i technologii, ponieważ globalny system informacji stwarza możliwość zniszczeń zagrażających podstawowym interesom państwa. Dotychczasowe formy przeciwdziałania takim atakom są niewystarczające³¹.

Zagrożenia związane z systemem informacji dotyczą przede wszystkim państw rozwiniętych, uzależnionych od systemów komunikacyjnych i informacyjnych. Zniszczenie systemów, które wspomagają podstawowe działania państwa, może mieć katastrofalne skutki. Próby zniszczenia systemu przekazywania informacji mogą stać się środkiem wymuszania ustępstw na rzecz organizacji przestępczych czy terrorystycznych. Zagrożeniem dla narodowego i globalnego systemu informacyjnego może być nawet działanie jednego hakera³².

Międzynarodowym problemem jest podział świata ze względu na technologiczne, edukacyjne i finansowe możliwości, na bogatą Północ i biedne Południe. Konflikt między Wschodem a Zachodem w okresie zimnej wojny współcześnie został zastąpiony konfliktem interesów między bogatą Północą a biednym Południem. Sytuacja taka wynika z nierównomiernego rozłożenia korzyści wynikających z globalizacji. Nierówność ekonomiczna zwiększa obawy przed zderzeniem się przeciwstawnych interesów państw, ponieważ stanowi źródło niestabilności. Regiony, które tracą na procesie globalizacji, będą wspomagać ruchy antyglobalistyczne³³.

Uzależnianie słabszych od silniejszych uniemożliwia harmonijny rozwój wspólnoty międzynarodowej. Kraje Południa nie są w stanie sprostać wszystkim normom prawa międzynarodowego i stają się miejscem rozwoju patologii międzynarodowych. Sytuacja ta wymusi zmiany w sposobie działania ONZ. Pod presją krajów członkowskich słabszych ekonomicznie Organizacja musi zwrócić większą uwagę na problemy krajów rozwijających się, popierać sprawiedliwy rozwój gospodarki światowej i opracować strategię likwidowania dysproporcji społecznych³⁴. Wynika z tego, że globalizacja wyraźnie zmienia organizację i funkcjonowanie wspólnoty międzynarodowej, co przejawia się w:

– nowym zdefiniowaniu zasady suwerenności poprzez ograniczenie kategorii całości;

³¹ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 168–169.

³² P. Williams, *Groźny nowy świat...*, s. 394–395.

³³ M. Kassangana, *ONZ wobec...*, s. 88.

³⁴ *Ibidem*, s. 98–101.

- ograniczaniu znaczenia kontroli danego terytorium w warunkach rozwoju cyberprzestrzeni i podobnych procesów;
- niemożności rozwiązania wszystkich konfliktów przez normy międzynarodowe;
- utracie znaczenia zasady równowagi sił (dominacja Stanów Zjednoczonych Ameryki i brak siły, która mogłaby przeciwstawić się mocarstwu światowemu);
- zwiększeniu znaczenia zagrożeń niewojskowych (np. atak terrorystyczny przy wykorzystaniu samolotów pasażerskich);
- kumulacji zagrożeń transnarodowych, które wynikają z działań podmiotów pozarządowych, czyli organizacji terrorystycznych i przestępczych;
- zacieraniu się różnic między bezpieczeństwem państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym (sparaliżowanie systemu przekazywania informacji może nastąpić z każdego punktu na kuli ziemskiej);
- multilateralizacji działań, czyli stworzeniu wspólnych mechanizmów do rozwiązywania problemów środowiska międzynarodowego (np. działalność w ramach organizacji międzynarodowych oraz tworzenie szerokich koalicji międzypaństwowych)³⁵.

ONZ to jedyna organizacja o charakterze uniwersalnym, która może zahamować wszelkie próby negatywnego wpływu na bezpieczeństwo globalne. W nowej sytuacji, gdy bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest uzależnione wyłącznie od kwestii militarnych, ale od innych aspektów funkcjonowania społeczeństwa, konieczna staje się współpraca na szczeblu międzypaństwowym, a ONZ powinien funkcjonować jako główna instytucja zajmująca się rozwiązywaniem problemów wyływających z globalizacji. ONZ jest istotnym forum międzynarodowym, gdyż przyczynia się do ujawniania i zwracania uwagi wspólnoty międzynarodowej na problemy ludzkości. Należy pamiętać, że wpływanie na kształt procesu globalizacji jest trudne, gdyż przemiany wynikają z działalności organizacji i struktur pozarządowych³⁶.

Deklaracja milenijna ONZ

8 września 2000 r., na 55. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku przyjęto Deklarację, w której potwierdzono założenia Karty Narodów Zjednoczonych. Uznano, że ONZ u zarania nowego tysiąclecia stanowi fundament pokojowego i sprawiedliwego świata, „jest wspólnym domem całej ludzkiej rodziny”.

Za podstawowy cel ONZ, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, uznano dążenie do ustanowienia sprawiedliwego i trwałego pokoju na świecie poprzez ochronę suwerenności i równości państw, poszanowanie terytorialnej i politycznej niezależności, rozstrzyganie sporów metodami pokojowymi zgodnie z zasadą sprawiedliwości i normami prawa międzynarodowego, poszanowanie prawa do samostanowienia narodów i zasady nieingerencji w sprawy należące do wewnętrznej kompetencji poszczególnych państw, respektowanie praw człowieka i podstawowych wolności przysługujących jednostce oraz dążenie do powszechnego równouprawnienia, bez względu na

³⁵ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 165 i 172–173.

³⁶ M. Kassangana, *op. cit.*, s. 88–91.

rasę, płeć, wyznawaną religię, narodowość i macierzysty język, oraz nawiązanie międzynarodowej współpracy w zakresie rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, kulturalnych i humanitarnych, które mogą stać się zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego szeroko pojętego. Zadaniem ONZ jest upowszechnianie dobrodziejstw globalizacji przez rozwiązania całościowe i polityczne środki, które będą dostosowane do potrzeb krajów rozwijających się i krajów znajdujących się na drodze transformacji gospodarczej.

Sygnatariusze Deklaracji zobowiązują się do przeciwdziałania wojnom domowym i rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, przeciwstawiania się organizacjom terrorystycznym i przestępczym. Realizacja tych zobowiązań będzie możliwa dzięki respektowaniu prawa, przestrzeganiu orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i realizowaniu układów w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz prawa humanitarnego i praw człowieka. Niezbędne jest dążenie do umacniania demokracji i rządów prawa oraz do eliminacji ubóstwa, a także działanie na rzecz rozwoju gospodarczo-społecznego oraz ochrony wspólnego środowiska naturalnego. Organizacja Narodów Zjednoczonych zobowiązała się do zapewnienia ochrony słabszym, a zwłaszcza dzieciom i ludności cywilnej przed skutkami klęsk żywiołowych, do zapobiegania ludobójstwu i konfliktom zbrojnym. Państwa członkowskie postanowiły przeciwstawić się wszelkim formom przemocy wobec kobiet, mniejszości narodowych i ras. Zapewniły o dążeniu do zagwarantowania wszystkim równych praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz do stworzenia medium swobody w informowaniu opinii publicznej.

Odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego spoczywa na wszystkich państwach. Działalność na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego powinna być realizowana na płaszczyźnie wielostronnej zgodnie z zasadą multilateralizmu. ONZ jako organizacja o charakterze uniwersalnym i reprezentująca większość państw powinna odgrywać pierwszoplanową rolę. W celu wzmocnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych w Deklaracji postulowano:

- potwierdzenie roli Zgromadzenia Ogólnego jako głównego forum dyskusyjnego, decyzyjnego i reprezentatywnego oraz zapewnienie efektywności jego działania w zakresie wypełniania powierzonej mu misji;
- reformę Rady Bezpieczeństwa;
- wzmocnienie pozycji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Rady Gospodarczej i Społecznej;
- koordynowanie działań podejmowanych przez organy ONZ;
- zapewnienie współpracy ONZ z organizacjami regionalnymi i wyspecjalizowanymi;
- rozwiązanie problemów finansowych³⁷.

³⁷ *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, „Zbiór dokumentów”, vol. 56, no. 2, Warszawa 2000, s. 33–48.

Reagowanie na zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego

Zasady reakcji wspólnoty międzynarodowej na zagrożenia bezpieczeństwa są następujące:

1. aktualność – reakcja na problem powinna nastąpić w takim momencie, by możliwe było pokojowe rozwiązanie kryzysu;
2. stopniowość – wymagane jest wykorzystanie wszystkich środków pokojowych; droga od prewencji do wymuszenia pokoju;
3. skuteczność – środek powinien zostać dostosowany do zaistniałej sytuacji, by rozwiązanie problemu było jak najbardziej prawdopodobne;
4. realność – ONZ musi dysponować zasobami finansowymi oraz odpowiednim poparciem stron konfliktu i wspólnoty międzynarodowej, aby sukces interwencji był możliwy;
5. konsekwencja – konieczne jest prowadzenie działań do momentu całkowitego zlikwidowania zagrożenia³⁸.

W Agendzie dla Pokoju wyróżniono cztery podstawowe sposoby reagowania na problemy zagrażające bezpieczeństwu:

- budowanie pokoju (*peace building*),
- zachowanie pokoju (*peace maintenance*),
- przywracanie pokoju (*peace restoration*),
- wymuszanie pokoju (*peace enforcement*)³⁹.

Budowanie pokoju to zestaw działań podejmowanych w celu niedopuszczenia do przekształcenia się sytuacji problemowych w spór, konflikt zbrojny i inny kryzys bezpieczeństwa oraz do ewentualnego ponownego powstania czynników wywołujących zagrożenie. Do realizacji tego celu służą uregulowania międzynarodowe oraz budowanie pokoju wewnątrz państwa. Budowanie pokoju może następować przed lub po konflikcie. W pierwszym przypadku w grę wchodzi środki pozamilitarne, których celem jest przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom. W drugim chodzi o działania mające na celu zabezpieczenie przed ponownym wystąpieniem konfliktu⁴⁰. Przez lata praktyki ONZ udało się stworzyć unormowania i mechanizmy rozstrzygania sporów. Należą do nich:

- przeprowadzanie konferencji dotyczących kwestii problemowych (np. konferencja ONZ z 1992 r. w Rio de Janeiro na temat środowiska i rozwoju zakończona stworzeniem planu działań w Agendzie 21);
- uregulowanie kwestii wolności żeglugi i statusu uchodźców;
- tworzenie norm prawa międzynarodowego;
- tworzenie wielostronnego forum dialogu oraz współpracy;
- utworzenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości;

³⁸ G. Evans, *op. cit.*, s. 17–18.

³⁹ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 17–18.

⁴⁰ G. Evans, *op. cit.*, s. 11.

– zawieranie porozumień w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia (np. układy o redukcji broni strategicznej z 1992 i 1993 r.)⁴¹.

W art. 26 Karty NZ nałożono na Radę Bezpieczeństwa obowiązek opracowania planów dotyczących regulacji zbrojeń. Pod auspicjami ONZ zostały zawarte liczne porozumienia rozbrojeniowe. W 1990 r. proklamowano rozpoczęcie Trzeciej Dekady Rozbrojenia. Przykładem działań na rzecz rozbrojenia było podpisanie w 1996 r. traktatu o całkowitym zakazie prób nuklearnych⁴². Państwa współpracujące na rzecz pokoju zawierają porozumienia dotyczące kontroli zbrojeń i rozbrojenia⁴³. Rokowania zwiększają wzajemne zaufanie państw i przejrzystość działań, a w efekcie prowadzą do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa.

Chęć zachowania pokoju zmusza do działań, których istotą jest ograniczenie lub rozwiązanie sporów i uniemożliwienie przekształcenia się ich w konflikt zbrojny. Strategię powyższą realizuje się przez działania prewencyjne, do których zalicza się: rokowania bezpośrednie (negocjacje), dobre usługi i mediację (pośrednictwo), powołanie komisji badań do wyjaśnienia kwestii spornych, koncyliację, arbitraż międzynarodowy (rozjemstwo), oddawanie spraw do rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i odwołanie się do organizacji lub układu regionalnego⁴⁴.

Wyróżnia się dwa rodzaje dyplomacji prewencyjnej. Późne zapobieganie ma zastosowanie wówczas, gdy prawdopodobieństwo przekształcenia się sporu w konflikt zbrojny jest wysokie. Istnienie zagrożenia stwierdza się, obserwując przemieszczenia wojsk i ruchy migracyjne. W rzeczywistości, gdy spór przekształca się w konflikt, podjęcie działań prewencyjnych jest niemożliwe, a więc bardziej skutecznym sposobem prewencji jest wczesne zapobieganie, które polega na udzielaniu usług stronom sporu i pośredniczeniu w rokowaniach. Skuteczność dyplomacji prewencyjnej uzależniona jest od posiadanych informacji i analizy politycznej. Zdobyte i przeanalizowane informacje należy wykorzystać, by zrozumieć spór i opracować odpowiednią reakcję. Niezbędne jest przygotowanie wykwalifikowanej kadry, zorientowanej w rozpatrywanych zagadnieniach problemowych oraz stworzenie ośrodków terenowych, które mogłyby precyzyjnie określać stan faktyczny. Jednym z proponowanych rozwiązań jest przekazanie zadań prewencyjnych organizacjom regionalnym, które są w stanie lepiej zrozumieć podłoże sporów w rejonie⁴⁵.

Rozmieszczenie prewencyjne ma na celu nadzorowanie wydarzeń mogących naruszyć równowagę między państwami w punkcie zapalnym oraz pomóc władzom w utrzymaniu porządku, zapewnieniu pomocy humanitarnej i podstawowych usług. Może ono być wykorzystywane, kiedy zastosowanie innego środka nie jest możliwe lub z przyczyn racjonalnych. Rozmieszczenie sił wojskowych, policyjnych lub cywilnych musi mieć mandat Rady Bezpieczeństwa⁴⁶.

⁴¹ *Ibidem*, s. 49–63.

⁴² M. Kassangana, *ONZ wobec...*, s. 91.

⁴³ Por. W. Stankiewicz *Perspektywy unifikacji polityki obronnej*, [w:] *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Cichosza, J. Sroki, K. Zamorskiej, Warszawa 2004, s. 61–70.

⁴⁴ G. Evans, *op. cit.*, s. 12; por. W. Stankiewicz, *Arbitraż międzynarodowy jako sposób pokojowego rozstrzygania sporów*, „Cywilizacja i Polityka” 2005, nr 3, s. 147–160.

⁴⁵ G. Evans, *op. cit.*, s. 75–88.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 100–106.

Do strategii przywracania pokoju zalicza się tworzenie pokoju (*peace making*) i utrzymanie pokoju (*peace keeping*). Tworzenie pokoju przypomina działania prewencyjne, a utrzymanie pokoju polega na rozmieszczeniu sił wojskowych, policyjnych lub cywilnych po konflikcie zbrojnym w celu realizacji porozumień między państwami⁴⁷.

Operacje pokojowe nie zostały zdefiniowane w Karcie Narodów Zjednoczonych. Nie są instytucją pokojowego załatwiania sporów ani akcją zbiorową w rozumieniu Karty NZ. W praktyce ONZ wypracowane zostały zasady utrzymania pokoju oraz określone kompetencje poszczególnych organów ONZ w zakresie tworzenia, dowodzenia i kontrolowania sił pokojowych. Zadaniem operacji pokojowych jest utrzymanie lub przywrócenie pokoju po zakończeniu działań zbrojnych oraz zapobieganie naruszeniom pokoju w rejonach konfliktu. Dla operacji pokojowych charakterystyczne są:

- zasada równości i neutralności sił pokojowych wobec stron konfliktu;
- wielonarodowy charakter sił;
- prowadzenie działań bez użycia sił zbrojnych, które mogą być wykorzystane jedynie w samoobronie;
- wielozadaniowy charakter;
- konieczność osiągnięcia zgody wszystkich stron konfliktu na interwencję ONZ;
- przeprowadzanie działań na podstawie precyzyjnie określonego celu;
- doprowadzenie do szybkiego politycznego rozwiązania konfliktu⁴⁸.

Operacje pokojowe mogą mieć charakter:

- wojskowy;
- humanitarny;
- stabilizacji wewnętrznej i demokratyzowania państwa (funkcja wyborcza, informacyjna, odbudowy i tworzenia administracji)⁴⁹.

Sceptycy, wskazując na niepowodzenia operacji pokojowych w byłej Jugosławii, Somalii i Ruandzie, nawołują do ograniczenia działań ONZ wyłącznie do konfliktów nieskomplikowanych. Zwolennicy operacji pokojowych twierdzą, że mimo licznych uchybień operacje te odnoszą sukcesy – są główną instytucją utrzymania oraz utrwalania pokoju i bezpieczeństwa. Operacje pokojowe umożliwiają ograniczenie rozmiaru działań zbrojnych i udzielanie pomocy humanitarnej oraz rozwój nowych zasad kontroli używania siły i stosowania prawa do samoobrony. Na niepowodzenie operacji pokojowych składają się następujące czynniki:

- wewnątrzpaństwowy charakter konfliktów, które wywołują czynniki społeczno-ekonomiczne;
- złożoność i kosztowność podejmowanych działań;
- niechęć stron sporu do działań ONZ;
- biurokracja oraz brak koordynacji działań w ONZ;
- straty osobowe⁵⁰.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 13–14.

⁴⁸ L. Łukaszczyk, K. Malak, A. Cipiński, *Spory i konflikty międzynarodowe u progu XXI wieku. Wprowadzenie w problematykę*, Warszawa 1999, s. 46–53.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 58–59.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 66–70.

Rozwiązanie wymienionych problemów umożliwi usprawnienie operacji pokojowych, tej podstawowej formy pokojowej aktywności ONZ.

Wymuszanie pokoju następuje w sytuacji braku porozumienia między stronami konfliktu. Stosuje się tu sankcje albo używa środków militarnych, które są wykorzystywane na przykład podczas interwencji humanitarnych⁵¹. W sytuacji zagrożenia życia i zdrowia ludzi państwa zobowiązane są do interwencji w celu niesienia pomocy. By interwencje humanitarne były legalne, muszą spełniać następujące kryteria:

- istnieje zgoda co do tego, że fundamentalne prawa człowieka są bezpośrednio i powszechnie zagrożone;
- brak jest perspektywy rozwiązania problemu przez legalny rząd funkcjonujący w państwie;
- wszystkie niesiłowe działania były wzięte pod uwagę i zastosowane nie odniosły skutku;
- istnieje sprawozdanie niezależnego organu (np. MKCK), w którym stwierdza się, że kryzys humanitarny znajduje się poza jakąkolwiek dopuszczalną kontrolą;
- przeprowadzono konsultacje z ekspertami i zainteresowanymi stronami;
- oceniono możliwości wspólnoty międzynarodowej do skutecznego ustabilizowania sytuacji;
- cel interwencji jest precyzyjnie określony i opiera się na przesłankach humanitarnych;
- interwencja powinna być niezbędna;
- wpływ użycia siły na sytuację ludności cywilnej powinien być minimalny;
- należy przedstawić przyczyny interwencji ludności i zainteresowanym stronom⁵².

Interwencje humanitarne jako środek wymuszania pokoju są nową koncepcją w działalności ONZ, gdyż długo nie znajdowano podstaw do użycia siły dla ochrony przestrzegania praw człowieka. Ingerencja w wewnętrzne sprawy państwa stała tu dodatkowo w sprzeczności z zasadą suwerenności i integralnością terytorium państwa.

O interwencjach humanitarnych możemy mówić w przypadku Somalii⁵³ i Kosowa⁵⁴. I tu, i tu konflikt wewnętrzny zagrożeniem dla życia i zdrowia ludności. Obecnie pod znakiem zapytania stoi interwencja w Darfurze, gdzie konflikt rasowo-kulturowy i ekonomiczny przekształca się w ludobójstwo⁵⁵.

Wymuszanie pokoju zastosowane zostało w Iraku, który nieraz był problemem dla ONZ. W 1990 r. w rezolucji 678, reakcji na aneksję Kuwejtu, Rada Bezpieczeństwa wyposażyla Stany Zjednoczone Ameryki w mandat, który umożliwił stworzenie koalicji antyirackiej i przywrócenie *status quo*. Akcja w Iraku była prowadzona legalnie, ale nie pod egidą ONZ⁵⁶. Oceniając konflikt w Zatoce Perskiej, można wskazać następujące błędy ONZ:

⁵¹ G. Evans, *op. cit.*, s. 14–15.

⁵² *Ibidem*, s. 193–194.

⁵³ W. Stankiewicz, *Sytuacja wewnętrzna w Somalii po upadku rządu Mohameda Siada Barre i interwencji międzynarodowej w latach 1992–1994*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 59–77.

⁵⁴ W. Stankiewicz, *Interwencja zbrojna NATO w Kosowie – próba oceny*, „Przegląd Politologiczny” 2001, nr 3–4, s. 21–32.

⁵⁵ W. Stankiewicz, *Wielopłaszczyznowość konfliktu w Sudanie i perspektywy jego rozwiązania*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2005, z. 26, s. 97–114.

⁵⁶ G. Evans, *op. cit.*, s. 181.

- nie podjęto zdecydowanej próby rozwiązania długotrwałego konfliktu,
- źle odczytano intencje Iraku wobec Kuwejt,
- nie sformułowano precyzyjnych komunikatów określających stosunek wspólnoty międzynarodowej do działań państwa irackiego,
- nie zareagowano na szybki rozwój sytuacji⁵⁷.

Po zakończonej interwencji nałożono na Irak sankcje ekonomiczne. Istotą sankcji było embargo na import i eksport towarów. Jednocześnie postawiono przed Irakiem wymóg rozbrojenia pod kontrolą specjalnej komisji ONZ. Wprowadzenie sankcji w Iraku zamiast mieć wpływ na władzę, stworzyło problemy całemu społeczeństwu. Problemy gospodarcze i społeczne przejawiały się w zwiększeniu poziomu bezrobocia, niedożywieniu Irakijczyków i obniżeniu poziomu pomocy medycznej i edukacji. Sytuacja społeczeństwa irackiego wymusiła na organizacjach humanitarnych interwencję, a winą za niepowodzenie sankcji obarczono ONZ. Nie powiódł się także plan rozbrojenia Iraku⁵⁸.

Sankcje są instrumentem przewidzianym w Karcie NZ. Mają charakter pośredni między ustnym potępieniem a akcją zbrojną i nakładane są przez Radę Bezpieczeństwa. Wyróżnia się sankcje gospodarcze (finansowe i handlowe), wojskowe, dyplomatyczne, kulturalne i ograniczające swobodę podróżowania. W art. 1 i art. 55 Karty NZ sformułowano wymogi prawne dla zastosowania systemu sankcji:

- muszą respektować zasady prawa międzynarodowego, czyli być sprawiedliwe oraz oparte na zasadzie równouprawnienia i samostanowienia narodów;
- muszą przestrzegać praw człowieka i nie mogą utrudniać rozwoju gospodarczego i społecznego, zagrażać zdrowiu ludności oraz wywoływać problemów humanitarnych;
- powinny ułatwiać realizację zadań międzynarodowych⁵⁹.

Przy ocenie legalności sankcji stosuje się test sześciu etapów, w którym sprawdza się dalsze istnienie przyczyn, które doprowadziły do nałożenia sankcji oraz czy sankcje są efektywne, skierowane na właściwą grupę osób i czy nie obejmują dozwolonych dóbr. Istotną kwestią jest ograniczenie sankcji w czasie i brak protestów ludności i innych podmiotów przeciwko stosowaniu reżimu sankcji⁶⁰. W przypadku sankcji nałożonych na Irak nie zostały spełnione wszystkie wymienione wyżej warunki, co podważa przekonanie o sprawnym stosowaniu instrumentu sankcji jako środka eliminującego zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Niepowodzenie zastosowanych przez ONZ sankcji przyczyniło się do rozpoczęcia przez Stany Zjednoczone Ameryki wojny z Irakiem w celu wyeliminowania zagrożenia bezpieczeństwa amerykańskiego ze strony reżimu Saddama Husajna. Wojna rozpoczęta 20 marca 2003 r. wywołała dyskusję nad dopuszczalnością wojny prewencyjnej, która jako działanie ofensywne nie jest uznana w postanowieniach Karty NZ. Działania militarne uwidoczniły różnice w ocenie zagrożenia dla pokoju i bezpie-

⁵⁷ *Ibidem*, s. 83.

⁵⁸ G. Szmidt, *Charakterystyka sankcji wobec Iraku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, R. XXVI, nr 3–4, s. 188–199.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 181–182.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 182–183.

czeństwa międzynarodowego oraz wskazały na różny wybór metod przeciwstawiania się problemom w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Europie. Europejczycy zamierzali osiągnąć cel na drodze negocjacji, a Amerykanie na drodze zdecydowanego działania. Powstały dwie koncepcje: unilateralści uznali, że z powodu braku współpracy ze strony ONZ Stany Zjednoczone Ameryki mogą działać na podstawie doraźnych sojuszy, natomiast realisci twierdzili, że przed podjęciem jakichkolwiek działań akceptacja ONZ jest konieczna⁶¹.

Po rozpoczęciu wojny w Iraku rozgorzała na nowo dyskusja na temat pozycji ONZ w systemie międzynarodowym. Zastanawiano się, czy nie zatwierdzając ataku, ONZ nie naraził się na utratę swej pozycji w tworzeniu ładu międzynarodowego. Pojawiły się postulaty zreformowania tej organizacji i określenia relacji ONZ ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Wojna w Iraku wywołała dyskusję na temat stosunku Stanów Zjednoczonych Ameryki do Europy, konieczności legitymizacji działań podejmowanych przez Amerykanów i do multilateralizmu. Pojmowanie multilateralizmu jest diametralnie inne w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Europie. Amerykanie mimo uznania dla zabiegów mających na celu zawarcie sojuszy są w stanie zaakceptować działania bez mandatu Rady Bezpieczeństwa. Europejczycy, nawet kosztem interesów państwowych, nie podjęliby akcji bez mandatu Rady Bezpieczeństwa, jak wykazały ostatnie badania. W przypadku Kosowa poglądy Europejczyków były odmienne, chociaż podkreśla się różnicę między wojną w Kosowie i wojną w Iraku. Działania w Kosowie tłumaczono interwencją humanitarną, a wojnę w Iraku uzasadniano działaniami prewencyjnymi ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych Ameryki i całego świata, w związku z możliwością użycia broni masowego rażenia⁶².

Krytyka i obrona ONZ

W wielu przypadkach krytyka ONZ jest uzasadniona. Zdarzają się jednak głosy zawiedzionych, którzy pokładali w organizacji nieuzasadnione nadzieje. Należy zaznaczyć, że ONZ nie działa samodzielnie, jest uzależniony od woli państw, którym nie może narzucić swojego punktu widzenia. Wszelkie niepowodzenia wynikają z braku zgody państw na interwencję. ONZ jest odzwierciedleniem rzeczywistego świata i jego preferencji. Zimna wojna miała wpływ, a współcześnie konfrontacja Północy z Południem wpływa na funkcjonowanie tej organizacji. Problemy pojawiające się na świecie: nacjonalizmy, konflikty między państwami i ideologiami, są problemami ONZ⁶³. ONZ jest krytykowany za brak skutecznych środków mających zapobiec wybuchającym w różnych częściach świata konfliktom oraz za niezdolność do realizowania pozostałych statutowych celów, czyli przywracania pokoju oraz wymuszania i budowania pokoju. Wiele niezbędnych akcji nie zostało podjętych (niepowodzenie akcji prewen-

⁶¹ W. Szyborski, *Irak: casus belli*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 47.

⁶² R. Kagan, *Kryzys legitymizacji...*, s. 67.

⁶³ W. Malendowski, *Rola ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa*, [w:] *Stosunki międzynarodowe...*, s. 429–430; E. Luard, *The United Nations. How it works and what it does*, Hong Kong 1994, s. 4.

cyjnej w Zatoce Perskiej), a część z podjętych zakończyła się niepowodzeniem (Somalia). Największe kontrowersje wzbudziła postawa ONZ w stosunku do działań w Kosowie i Iraku.

Przeprowadzone badania w zakresie rozwiązywania sporów przez ONZ nie pozwalają na sformułowanie wniosku, iż zajęcie się sporem przez organ ONZ oznacza zakończenie konfliktu. Nie jest możliwe stwierdzenie istnienia związku między uczestnictwem ONZ w załatwianiu sporów i pozytywnym ich rozwiązaniem. Liczne spory przedstawione ONZ są tematem debat podczas obrad właściwych organów przez wiele miesięcy, prowadzą do opóźnień interwencji, a nawet braku dalszego zainteresowania wspólnoty międzynarodowej problemem⁶⁴.

Karta Narodów Zjednoczonych została przyjęta w 1945 r. Wiele zapisów nie odpowiada aktualnej sytuacji. Brakuje unormowań dotyczących terroryzmu, operacji pokojowych i interwencji humanitarnych oraz reakcji na zagrożenia związane z globalizacją. XXI w. stawia przed organizacją nowe wymagania i w efekcie wymusza przeprowadzenie rewizji Karty, a niektórzy widzą nawet konieczność uchwalenia nowej Karty NZ.

ONZ zakłada współpracę między państwami, które wzajemnie sobie nie ufają i miały różne interesy. Częste wykorzystywanie prawa weta i brak niezależności od sił militarnych państw członkowskich sprawiły, że ONZ nie mógł realizować statutowych celów. Po zakończeniu zimnej wojny interes narodowy państw członkowskich nadal stoi na pierwszym miejscu. Żadne państwo nie podejmie interwencji w celu ochrony pokoju międzynarodowego, jeżeli interesy państwowe nie zostaną zagrożone. Państwa nie chcą reagować automatycznie na agresję bez rozpatrzenia kwestii sojuszy i zależności, nie chcą też wyzbywać się zwierzchnictwa nad własnymi siłami zbrojnymi⁶⁵.

Słabością ONZ jest brak samodzielnych sił militarnych, niezależnych od jakiegokolwiek państwa. Dotychczas ONZ korzystał z narodowych kontyngentów oddawanych do jej dyspozycji przez państwa członkowskie. Problem utworzenia sił zbrojnych ONZ stał się bardzo wyrazisty w latach 1991–1995, gdy na terenie byłej Jugosławii ONZ używał do operacji o charakterze sankcji przeciwko Serbom bośniackim lotnictwa i marynarki NATO. Tym działaniom sprzeciwiła się Rosja, która argumentowała, że „NATO nie jest regionalną organizacją bezpieczeństwa, lecz blokiem polityczno-wojskowym, więc nie może wykonywać zadań w imieniu ONZ”⁶⁶. Stworzenie sił ONZ dałoby Organizacji większą samodzielność i swobodę działania. Utworzone oddziały byłyby wykorzystywane do wymuszania pokoju, a składałyby się z ochotników z sił zbrojnych państw członkowskich. Powołana w 1997 r. w Kopenhadze Grupa Planistyczna SHIRBRIG (*Stand-by Forces High Readiness Brigade*) nie jest wystarczająca⁶⁷.

Obrońcy ONZ wskazują na nierealistyczne oczekiwania w stosunku do Organizacji. Miałby to być sprawnie działający twór, zdolny do rozwiązywania wszelkich

⁶⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 368.

⁶⁵ J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle układu z Dayton*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 437.

⁶⁶ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 20.

⁶⁷ W. Malendowski, *Rola ONZ...*, s. 434.

pojawiających się konfliktów. ONZ zawsze będzie działać zgodnie z wolą państw wchodzących w skład decydujących organów. By Organizacja była sprawna, niezbędna jest wola współpracy między państwami członkowskimi. Obrońcy ONZ wskazują na liczne sukcesy, na te operacje, które się powiodły mimo uchybień organizacyjnych i ograniczonych środków. Sukces możliwy jest wyłącznie wtedy, gdy obecność ONZ akceptują wszystkie strony⁶⁸.

Na forum ONZ każde państwo otrzymuje możliwość wypowiedzenia się, dzięki czemu ma poczucie wpływu na politykę międzynarodową. Nawet najmniejsze państwo może przedstawić swoje poglądy, swój punkt widzenia oraz współdziałać z mocarstwami na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa⁶⁹.

ONZ poniósł wiele porażek, ale też umożliwił rozwiązanie licznych ważnych problemów międzynarodowych. Organizacja pomogła światu uwolnić się od kolonializmu i zmniejszyła zagrożenie przed wojną atomową. Zaprowadzono pokój m.in. w Kambodży, Salwadorze, Gwatemali, Mozambiku, Angoli, Timorze Wschodnim. Przeprowadzono akcje w Korei Północnej i w Zatoce Perskiej. „Przyniesiono ulgę milionom ludzi cierpiącym z powodu wojny, głodu i klęsk żywiołowych. Wielu społeczności żyje się lepiej dzięki długoterminowym działaniom skierowanym przeciwko biedzie, niedożywieniu i chorobom”⁷⁰.

Przez ONZ przechodzi większość sporów o istotnym znaczeniu politycznym dla środowiska międzynarodowego. Spory nie przekazywane do ONZ to takie, w których jedna lub obie strony nie są członkami ONZ. W konsekwencji takie spory poznaje opinia publiczna. ONZ jednocześnie nie przeszkadza w dyskretnym rozwiązaniu sporu, bez informowania prasy o wydarzeniach i rokowaniach⁷¹.

Podstawowym problemem ONZ jest to, że sytuacja międzynarodowa na początku XXI w. znacznie przerosła możliwości organizacji. Nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego są tak liczne, że nie sposób przeciwdziałać im, używając środków i mechanizmów wypracowanych w 1945 r. Zmiana realiów powinna przyczynić się do ewolucji oczekiwań w stosunku do ONZ. W tym celu konieczne jest reagowanie *ad hoc*, a następnie wypracowanie, na podstawie doświadczeń i wyciągniętych wniosków, nowego i racjonalnego systemu postępowania w sytuacjach kryzysowych.

Do podstawowych czynników uniemożliwiających ONZ pełnienie funkcji wyznaczonej w Karcie NZ należy zaliczyć:

- poszerzenie zakresu interesów poszczególnych państw ze względu na rozwój procesu globalizacji; konflikt interesów poszczególnych państw uniemożliwia sprawne funkcjonowanie Rady Bezpieczeństwa;
- zasada suwerenności państw ogranicza interwencje w przypadku konfliktów wewnętrznych, które obecnie stanowią największe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego; w Karcie NZ brakuje jednoznacznej podstawy prawnej dla interwencji humanitarnych;

⁶⁸ E. Luard, *op. cit.*, s. 2–4.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 57–58.

⁷⁰ C. Glennie, *The United Nations. Threats and challenges in the XXI century*, [w:] *The United Nations...*, s. 27.

⁷¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, s. 368.

- znaczenie ONZ ograniczają wpływy organizacji regionalnych oraz wzrost liczby małych państw członkowskich, które mają prawo głosu na forum ONZ, a często nie są w stanie pokryć składek członkowskich;
- niektóre państwa dążą do osłabienia ONZ poprzez pomijanie tej organizacji przy podejmowaniu istotnych decyzji; działania państw zdominowało dążenie do realizacji narodowych interesów;
- struktura, procedury i podstawy prawne działania ONZ nie są przystosowane do realiów i wymagań XXI w.⁷²

Reforma ONZ

Konieczność reformy ONZ wyrażają różne podmioty życia politycznego i społecznego. Potrzebę zmian podkreślają zarówno zwolennicy, jak i krytycy ONZ. Głosy optujące za likwidacją ONZ należą do rzadkości, bowiem obawy przed funkcjonowaniem świata bez organizacji o ogólnoświatowym zasięgu istnieją. Zlikwidowane zostałoby forum, na którym można dyskutować o narastających problemach zmieniającego się społeczeństwa międzynarodowego. Świat podzielił się na zwolenników ewolucji i propagatorów rewolucji w procesie reformowania ONZ. Reforma ONZ miałaby przyczynić się do powstania nowego ładu międzynarodowego.

Do zmian wezwał 24 października 2004 r. z okazji Dnia Narodów Zjednoczonych Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan. Podkreślił on, iż świat potrzebuje sprawnie działającej organizacji, która potrafi sprostać wszelkim wyzwaniom globalizującego się świata, a zmiany w ONZ będą możliwe przy pełnej współpracy przywódców światowych⁷³.

Boutros Boutros-Ghali w Agendzie dla pokoju wyznaczył następujące cele, które ONZ powinien realizować w najbliższych latach:

- dążenie do rozpoznania sytuacji konfliktowych we wczesnym stadium rozwoju i stosowanie dyplomacji prewencyjnej, zanim dojdzie do eskalacji konfliktu;
- działania służące pokojowemu współistnieniu i rozwiązywaniu sporów oraz udzielanie pomocy w budowaniu i utrzymaniu pokoju;
- udzielanie pomocy w realizacji porozumień osiągniętych przez strony;
- zajmowanie się przyczynami konfliktów: niesprawiedliwością społeczną, problemami finansowymi i walutowymi, zadłużeniem, ochroną środowiska, zarządzaniem zasobami surowców mineralnych, migracjami, handlem narkotykami, sytuacją gospodarczą i uciskiem politycznym;
- ochrona praw człowieka⁷⁴.

Podobny apel wystosował 7 września 2000 r. podczas Szczytu Milenijnego Organizacji Narodów Zjednoczonych Aleksander Kwaśniewski. Były polski prezydent uważa, że XXI w. stawia przed Organizacją Narodów Zjednoczonych nowe wyzwania związane z globalnymi przemianami. Reforma ONZ powinna przyczynić się do utworzenia sku-

⁷² E. Luard, *op. cit.*, s. 4–9.

⁷³ www.unic.un.org.pl, 25 X 2004.

⁷⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 49–50.

tecznych organów tej organizacji i wypracowania elastycznego programu i efektywnego wykorzystania dostępnych środków. Wszystkie państwa muszą współpracować na rzecz stabilności i przewidywalności działań międzynarodowych i poszczególnych państw oraz stworzyć dla organizacji klarowne wytyczne i zapewnić jej odpowiednie wsparcie polityczne⁷⁵.

Po zakończeniu zimnej wojny zaczęto postulować przebudowę ładu międzynarodowego przy wykorzystaniu starych fundamentów i struktur, które w nowym ładzie mogłyby funkcjonować sprawnie i zgodnie z zamierzeniami. Znaczącą rolę przyznano ONZ, któremu zmiana sytuacji międzynarodowej umożliwiała realizację statutowych celów. Rada Bezpieczeństwa miała być filarem systemu Narodów Zjednoczonych⁷⁶. Rozszerzenie składu Rady Bezpieczeństwa stało się najważniejszym postulatem wyrażonym w Agendzie dla pokoju – Rada Bezpieczeństwa powinna być organem kolegialnym i działać na konsensusie. Skuteczność decyzji Rady wymaga powiększenia grona państw członkowskich i poparcia działań przez wszystkich jej członków⁷⁷.

Reforma składu Rady Bezpieczeństwa jest tak naprawdę punktem spornym od kilku lat. Część państw opowiada się za włączeniem do Rady nowych mocarstw, co zwiększyłoby jej prestiż i znaczenie. Rada działałaby efektywniej, gdyż nowe państwa członkowskie czułyby się wówczas bardziej zobligowane do działania niż teraz, gdy są poza Radą. Przeciwnicy tej koncepcji twierdzą, że konieczna jest demokratyzacja Rady, a nie poszerzenie grupy stałych członków, bo to może doprowadzić do jej całkowitego paraliżu. Postuluje się odzwierciedlenie znaczenia grup regionalnych w składzie Rady Bezpieczeństwa. Niezbędne stałoby się w takim przypadku wyróżnienie nowych kategorii członkostwa⁷⁸.

Kraje zachodnie wysuwały propozycję poszerzenia składu stałych członków Rady o Niemcy i Japonię. Jednak partykularne interesy niektórych państw, np. Włoch, nadal przekreślają możliwość zawarcia konstruktywnego konsensusu. Ponadto kraje rozwijające przedstawiały postulaty, by uwzględnić ich przedstawicieli z poszczególnych kontynentów, np. Brazylii. Wielkie potęgi, aktywnie uczestniczące w tworzeniu światowego ładu politycznego po II wojnie światowej, Francja i Wielka Brytania, nie chcą rezygnować z uprzywilejowanego statusu stałego członka na rzecz Unii Europejskiej⁷⁹.

Debaty nad reformą Rady Bezpieczeństwa doprowadziły do podważenia zasady funkcjonowania instytucji weta. Pojawiły się tu następujące postulaty: zniesienie prawa weta (decydowano by większością głosów członków Rady), podmiotowe ograniczenie prawa weta (np. nieograniczanie prawa weta wyłącznie do stałych członków), wprowadzenie prawa weta zbiorowego (np. prawo weta miałyby grupy regionalne),

⁷⁵ Wystąpienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego podczas szczytu Milenijnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Nowy Jork, 7 września 2000 r., „Zbiór dokumentów”, Warszawa 2000, vol. 56, no. 3, s. 32.

⁷⁶ P. Kobza, *Reforma Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 1–2, s. 134–136.

⁷⁷ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 74.

⁷⁸ P. Kobza, *op. cit.*, s. 138–148.

⁷⁹ E. Cziomer, *Organizacje międzynarodowe*, [w:] E. Cziomer i L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 86.

przedmiotowe ograniczenie prawa weta (prawo weta przysługiwałoby tylko w konkretnych sytuacjach)⁸⁰.

Do pozostałych kwestii związanych z reformą Rady zalicza się potrzebę jawnego i przejrzystego działania. Powinna ona stać się organem otwartym na opinie z zewnątrz. Niezbędna jest zmiana w relacjach Rady z pozostałymi organami ONZ i z państwami, które nie są stałymi członkami Rady, oraz organizacjami regionalnymi⁸¹. Rada Bezpieczeństwa powinna odejść od zwyczaju wydawania licznych rezolucji. Opracowanie tekstu rezolucji zajmuje wiele miesięcy, a oddźwięk międzynarodowy jest minimalny. Lepszym rozwiązaniem byłyby krótkie negocjacje w ograniczonym gronie. Rada powinna rozróżniać zadania wymagające publicznej dyskusji i zadania wymagające dyskrecji oraz ustalić stałe zasady postępowania. Politykę Rady należałoby przedstawić szerszemu gronu zainteresowanych⁸².

Równoczesnej reformy wymaga Zgromadzenie Ogólne, które w ostatnich latach traci autorytet i znaczenie. Należy ograniczyć biurokrację i ceremonialność pracy oraz liczbę rezolucji i czas pracy nad tekstem. Długotrwałe debaty i negocjacje skutkują bowiem spadkiem zainteresowania sprawą wspólnoty międzynarodowej, a rezolucja nie spełnia pokładanych w niej nadziei, bo jej treść się dezaktualizuje. Zgromadzenie Ogólne musi selekcjonować rezolucje, by nie uchylać aktów niemożliwych do wprowadzenia w życie. Konieczna jest dyskusja nad zmianą członkostwa w Zgromadzeniu. Obecność licznych, małych państw osłabia siłę głosu Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Za zgodą państw członkowskich należałoby dokonać kategoryzacji członkostwa⁸³.

W związku z procesem globalizacji i w wyniku zmiany potrzeb wspólnoty międzynarodowej postuluje się utworzenie Drugiego Zgromadzenia Ogólnego, w którym współdziałałyby organizacje pozarządowe, instytucje akademickie, parlamentarzyści, przedstawiciele biznesu i środków masowego przekazu. Powyższy organ umożliwiłby pełniejszą realizację dzieła ONZ przez odzwierciedlenie całej gamy interesów⁸⁴. Organizacje pozarządowe na przykład funkcjonują wewnątrz procesów globalizacji i przekraczają granice państwowe, łącząc interesy regionalne z globalnymi. Umożliwiają pełną realizację interesów społecznych⁸⁵.

W związku z narastającymi problemami dotyczącymi realizacji podstawowego celu ONZ, czyli utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, postuluje się również utworzenie nowego nadrzędnego organu. Jego głównym zadaniem byłoby koordynowanie i harmonizowanie działań ONZ i organizacji regionalnych oraz wyspecjalizowanych, związanych z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego⁸⁶.

⁸⁰ P. Kobza, *op. cit.*, s. 149.

⁸¹ *Ibidem*, s. 138–155.

⁸² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, s. 368.

⁸³ E. Luard, *op. cit.*, s. 57–61.

⁸⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 76.

⁸⁵ M. Pietraś, *Istota i zakres procesów globalizacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 31.

⁸⁶ Z. Rudnicki, *The quest for improvement of the effectiveness of the UN machinery for peaceful settlement of international disputes*, [w:] *The United Nations: threats and challenges...*, s. 106.

Koniecznością stało się współdziałanie ONZ z organizacjami regionalnymi. Liczne konflikty lokalne i regionalne, często wewnętrzne, stanowią wyzwanie dla ONZ. Wzrosło zapotrzebowanie na interwencje Organizacji jako bezstronnego arbitra, kontrolera i obrońcy. ONZ musi wspierać instytucje regionalne i równocześnie współpracować z nimi i koordynować wspólną działalność w terenie. Działalność organizacji regionalnych odzwierciedla regionalne interesy, partykularyzmy i konflikty. Nie są one zdolne do zachowania bezstronności, a aktywność bywa drogą do realizacji dążeń mocarstwowych. W wielu przypadkach organizacje nie posiadają właściwych środków do załagodzenia sporu. Operacje wymagające zaprowadzenia trwałego pokoju powinny pozostać domeną zainteresowań ONZ, a organizacje regionalne powinny rozstrzygać problemy doraźne⁸⁷.

Współpraca organizacji regionalnych z ONZ przybiera formę konsultacji, wspólnego przeprowadzania misji dyplomatycznych i operacji pokojowych o charakterze lokalnym. Działalność organizacji regionalnych wymaga współpracy z Radą Bezpieczeństwa: uzyskania upoważnienia do działania i składania szczegółowego sprawozdania o podejmowanych reakcjach i skutkach działań. Przykładem współpracy ONZ z organizacją regionalną była wojna w byłej Jugosławii, gdzie większość działań wymuszających i utrzymujących pokój została przeprowadzona przez NATO⁸⁸.

Do podstawowych problemów związanych z Kartą NZ zalicza się:

- problemy interpretacyjne wynikające z nieprecyzyjnego sformułowania poszczególnych artykułów;
- zmianę charakteru konfliktów, które nie ograniczają się do relacji pomiędzy konkretnymi państwami;
- brak wzmianki o instytucjach wykorzystywanych w praktyce (np. interwencjach humanitarnych);
- wzrost znaczenia zasady suwerenności państw;
- funkcjonowanie prawa weta, które paraliżuje prace Rady Bezpieczeństwa;
- nieścisłość w określeniu zasad użycia siły przez ONZ;
- niesprawny system obrony kolektywnej⁸⁹.

Z jednej strony zakłada się, że całkowita rewizja Karty nie jest możliwa i że w Karcie stworzono podstawy do efektywnego działania ONZ – wszelkie niepowodzenia wynikają z niewłaściwej interpretacji lub niechęci państw do stosowania Karty. Z drugiej strony wskazuje się na problemy związane z interpretacją Karty oraz na konieczność rozwiązywania problemów i stworzenia nowych instytucji, które umożliwią ONZ sprawniejsze działanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego⁹⁰. Problemem jest na przykład zasada suwerenności państw w kontekście ochrony praw człowieka, nad którą dyskusję wywołała wojna w Kosowie.

Zasada ochrony praw człowieka mieści się w obrębie zasady suwerenności, wewnątrz systemu konstytucyjnego i praktyki politycznej państwa. Odpowiedzialność za przestrzeganie praw człowieka spoczywa na państwie. Problem pojawia się wtedy,

⁸⁷ I. Popiuk-Rysińska, *Porozumienia regionalne w systemie bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 3–4, s. 128–145.

⁸⁸ Z. Rudnicki, *op. cit.*, s. 143.

⁸⁹ A. C. Arend, R. J. Beck, *International law and the use of force*, New York 2001, s. 46 i 68.

⁹⁰ M. Kassangana, *ONZ wobec...*, s. 92–93; Z. Rudnicki, *op. cit.*, s. 98–100.

gdy państwo narusza prawa człowieka i doprowadza do katastrofy humanitarnej. Czy w takiej sytuacji ONZ ma prawo interweniować wbrew zasadzie suwerenności państwa? Czy możliwa jest legitymizacja interwencji humanitarnych? Dyskusja nad powyższymi pytaniami doprowadziła do wniosku, że zasadę suwerenności należy dostosować do nowej rzeczywistości, dokonując reinterpretacji Karty NZ zgodnie z celem, jaki został dla niej wytyczony, a nie według ścisłego brzmienia przepisów. Brak interwencji humanitarnych, gdy naruszane są prawa człowieka, byłby wbrew założeniom Karty NZ i stawiałby pod znakiem zapytania stabilność ładu międzynarodowego. Konieczne jest wypracowanie systemu sprawnych i w pełni legalnych interwencji⁹¹. Argumenty, które przemawiają za interwencjami humanitarnymi, są następujące:

- obowiązek ochrony praw człowieka powinien być zadaniem priorytetowym ONZ;
- prawo do interwencji humanitarnych wynika z prawa zwyczajowego;
- w Karcie NZ można doszukać się zapisów uzasadniających interwencje humanitarne⁹²;
- „dopóki państwa tkwić będą w przekonaniu, że są najważniejszymi arbitrami swojego losu, a ich decyzje jako suwerennych jednostek nie podlegają żadnemu wyższemu autorytetowi, dopóty organizacje międzynarodowe nie będą mogły w pełni zagwarantować utrzymania pokoju”⁹³.

Kolejnym problemem wymagającym rozwiązania jest kwestia finansowania ONZ, organizacji kosztownej, bo działalność na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego wymaga znacznych nakładów finansowych. Aby uniknąć niewypłacalności, ONZ powinien usprawnić system finansowy poprzez zwiększenie ściągalności składek członkowskich i poszukiwanie nowych źródeł dochodu. W 2000 r. wypracowano kompromis, obniżając krajom o największym niedostatku ekonomicznym wysokość składki do 0,001%, a Stanom Zjednoczonym Ameryki do 22% Produktu Krajowego Brutto⁹⁴. Niezbędne jest jednocześnie sprawniejsze i precyzyjne planowanie wydatków i źródeł finansowania zobowiązań. Ograniczenie wydatków możliwe byłoby dzięki ograniczeniu biurokracji, zreformowaniu struktury i ograniczeniom personalnym⁹⁵. W Agendzie dla pokoju jako elementy budowy zaufania do ONZ wymienia się potrzebę istnienia sprawnej, niezależnej i rzetelnej administracji oraz pewnych źródeł finansowania podejmowanych działań. ONZ powinien reagować efektywnie i bezstronnie, dlatego nie może być osłabiony przez politykę, problemy finansowe czy administracyjne⁹⁶. Analizując rolę ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa, można sformułować następujące wnioski i uogólnienia:

1) Świat ulega bezustannym zmianom. Postępuje proces globalizacji. Pojawiają się nowe zagrożenia, które wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowe pojmowane szeroko. Niemożliwe jest zapewnienie ładu międzynarodowego bez funkcjonowania organizacji o uniwersalnym charakterze. Świat posiada organizację, która może speł-

⁹¹ B. Geremek, *Suwerenność i prawa człowieka: Narody Zjednoczone w XXI w.*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 4, s. 5–13.

⁹² A. C. Arend, R. J. Beck, *op. cit.*, s. 136.

⁹³ W. Malendowski, *Regulacja sporów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999, s. 98.

⁹⁴ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 87.

⁹⁵ G. Evans, *op. cit.*, s. 213–217.

⁹⁶ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 76.

niać funkcję katalizatora wszelkich sporów i konfliktów między państwami. Tworzenie nowej organizacji nie jest uzasadnione, gdyż nie będzie ona funkcjonować inaczej niż ONZ, ponieważ słabość ONZ wynika z braku woli współdziałania ze strony innych państw.

2) ONZ w swej działalności odnotował liczne sukcesy. ONZ jest w stanie ponosić statutową odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe oraz działać efektywnie. Dalsze sukcesy uzależnione są od woli państw tworzących sojusz, które wspólnym wysiłkiem mogą zreformować ONZ i w efekcie usprawnić działania.

3) Reforma ONZ jest procesem złożonym. Zmiany rewolucyjne byłyby błędem. Najlepszym sposobem na udoskonalenie ONZ jest powolna ewolucja tej organizacji, na którą składałyby się stopniowa reforma poszczególnych instytucji oraz tworzenie nowych zgodnie z potrzebami rozwijającego się społeczeństwa międzynarodowego. Zmiany nie mogą się ograniczyć do powierzchownych zabiegów, ale powinny głęboko ingerować w strukturę i funkcjonowanie organizacji.

4) XXI w. stawia przed ONZ nowe wyzwania. Globalizacja, konflikt Północy z Południem, terroryzm i silna pozycja Stanów Zjednoczonych Ameryki wywierają presję na ONZ i wymagają dostosowania się do zaistniałej sytuacji. Nowe realia muszą zostać odzwierciedlone w działalności Organizacji.

5) Sprawne funkcjonowanie ONZ wymaga ścisłej współpracy między państwami członkowskimi. Konieczny jest dialog, dążenie do kompromisu i postawienie multilateralizmu nad unilateralizmem.

6) Niezbędne jest opracowanie nowych standardów współpracy międzynarodowej. ONZ będzie działać sprawniej, jeżeli nawiąże ścisłą współpracę z organizacjami regionalnymi w związku z rozprzestrzenianiem się konfliktów wewnętrznych oraz organizacjami pozarządowymi (humanitarnymi, gospodarczymi) dla lepszego reagowania na zagrożenia związane z globalizacją.

7) W nowych realiach ONZ powinien skupić się na prewencji, czyli likwidowaniu czynników prowadzących do konfliktów. W XXI w. siły militarne nie stanowią jedyne źródła niebezpieczeństwa – zagrożeniem bezpieczeństwa jest głód, zacołanie i niedostatek ekonomiczny. W krajach, w których społeczeństwo jest sfrustrowane, rozwijają się organizacje terrorystyczne i inne organizacje przestępcze, które mogą zachwiać fundamentami ładu międzynarodowego, tak jak stało się to 11 września 2001 r. ONZ musi stopniowo przekształcać się z systemu obrony w system bezpieczeństwa kolektywnego.

8) Sprawa Iraku pokazała, że normy prawa międzynarodowego nie zawsze są przestrzegane, Karta NZ nie zezwala na przeprowadzenie wojny prewencyjnej. Stany Zjednoczone Ameryki zaatakowały Irak bez mandatu ONZ. Podobna sytuacja nie może się więcej powtórzyć. Silne państwa nie mogą stać ponad prawem.

9) Od ONZ wymaga się nowego zdefiniowania pojęcia suwerenności państwowej, terroryzmu, interwencji humanitarnych, prewencji, współpracy międzynarodowej i zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa.

10) ONZ z pewnością przetrwa kryzys. Świat nie będzie dobrze funkcjonować bez ONZ. Dowodem na to jest sytuacja w Iraku, gdzie obecność ONZ jest niezbędna. Nawet Stany Zjednoczone Ameryki dostrzegają konieczność utrzymania ONZ, który jest

jedynym forum umożliwiającym przedyskutowanie wszelkich istotnych kwestii. Na forum ONZ możliwe jest przedstawienie różnych punktów widzenia: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Europy i każdego państwa członkowskiego.

Teresa Teterska

ROSJA – ONZ: GŁÓWNE KIERUNKI WSPÓŁPRACY

Od początku istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych Związek Radziecki, (obecnie Rosja) aktywnie współpracuje z państwami wchodzącymi w jej skład, w różnych sektorach i na wielu płaszczyznach. W ciągu minionych 60 lat istnienia Organizacji stosunki te były lepsze i gorsze w zależności od sytuacji międzynarodowej, a dokładniej, od dwustronnych kontaktów ZSRR, później Rosji, z tymi krajami członkowskimi¹.

Zimna wojna, trwająca do początku lat 90. XX w., ograniczała w poważnym stopniu możliwości współpracy w dziedzinie utrzymywania lub przywracania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. System bipolarny utrudniał harmonijne współdziałanie sygnatariuszy Karty NZ, a niekiedy blokował je całkowicie. Zimno-wojenna rywalizacja odciskała swoje piętno na pracach wszystkich organów ONZ².

Po rozpadzie ZSRR pojawiły się problemy o charakterze prawno-międzynarodowym. W ONZ toczyła się dyskusja na temat statusu byłych republik radzieckich w tej organizacji (z wyjątkiem Ukrainy i Białorusi, które wcześniej były członkami ONZ), ponieważ obowiązujące prawo nie przewidywało automatycznego przyjęcia nowo powstałych państw w jej skład. Rozstrzygnięcie utrudniał fakt posiadania przez ZSRR statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa³.

Strona rosyjska przyjęła koncepcję Federacji Rosyjskiej (FR) jako państwa – kontynuatora i następcy ZSRR w kwestiach prawnych – i rozpoczęła starania o międzynarodowe uznanie tej inicjatywy. Pierwszym krokiem dyplomacji rosyjskiej w tym

¹ С. Обознов, *Россия и Латинская Америка в ООН: проблемы, возможности и перспективы сотрудничества*, „Мировая Экономика и Международные Отношения” 2002, nr 2, s. 61.

² W. Malendowski, *Rola ONZ w utrzymywaniu pokoju*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski i Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2000, s. 409.

³ G. Unzer, *Russland und die Vereinten Nationen*, Köln 2000, s. 7–8.

kierunku było wysłanie 24 grudnia 1991 r. oświadczenia Prezydenta Federacji Rosyjskiej do Sekretarza Generalnego ONZ o kontynuacji członkostwa ZSRR w ONZ przez Federację Rosyjską i zachowaniu odpowiedzialności Rosji za wszelkie prawa i obowiązki ZSRR zgodnie z Kartą NZ. Następnie w nocy MSZ Rosji z 13 stycznia 1992 roku informowano, że FR „zamierza kontynuować wypełnianie praw i obowiązków, wynikających z umów międzynarodowych podpisanych przez ZSRR”⁴. Ostatecznie FR jako następcza ZSRR otrzymała stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa. Było to jedno z pierwszych zwycięstw dyplomatycznych postradzieckiej Rosji, która faktycznie podkreśliła w ten sposób wciąż mocną pozycję na arenie międzynarodowej. Aktywizacja działań Rady Bezpieczeństwa (RB) w latach 90. XX w., z inicjatywy której przeprowadzono wiele operacji pokojowych w celu uregulowania konfliktów regionalnych sprzyjała dalszemu umocnieniu wizerunku Rosji na arenie światowej⁵.

Władze państwowe w Moskwie od początku zajęły jednoznaczne stanowisko, podkreślające główną rolę ONZ w rozwiązywaniu konfliktów i sporów międzynarodowych. Najpierw Michaił Gorbaczow, a później Borys Jelcyn w swoich wystąpieniach akcentowali znaczenie i wagę Organizacji w kształtowaniu ładu międzynarodowego. Politycy z Kremla upatrywali jednak w ONZ możliwość przeciwstawiania się rosnącej dominacji Stanów Zjednoczonych w świecie.

Nieskuteczność zabiegów Rosji na rzecz multipolarnego ładu międzynarodowego powoduje, że może ona konkurować z USA głównie na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Moskwa nie sprzeciwia się reformie mającej nie tylko usprawnić jej działalność, ale pośrednio ukierunkować ją tak, aby stała się przeciwwagą dla unilateralizmu Stanów Zjednoczonych⁶.

Zmiany, do jakich doszło w stosunkach międzynarodowych w latach 90. XX w., sprawiły, iż konieczna stała się reforma Rady Bezpieczeństwa. Początkowo Rosja zajmowała w tej sprawie bardzo ostrożną, powściągliwą pozycję. Dopiero w połowie lat 90. z Moskwy zaczęły napływać sygnały, iż strona rosyjska nie przeciwstawia się zmianom w strukturze RB, jeżeli nie wpłyną one negatywnie na efektywność jej działania. Rosja zgodziła się ostatecznie na zwiększenie liczby członków RB. Moskwa, powołując się na Kartę NZ, zaproponowała wiele praktycznych posunięć w celu polepszenia funkcjonowania RB. Wypowiedziała się za skuteczniejszą współpracą RB ze Zgromadzeniem Ogólnym, dodatkowo aktywniejszym uczestnictwem organizacji regionalnych na posiedzeniach RB, a także utworzeniem centralnego organu kierującego operacjami pokojowymi, które mogą być prowadzone tylko za jej zgodą. Opinię, iż funkcjonowanie ONZ nie jest dostosowane do zachodzących przeobrażeń w świecie wyraził we wrześniu 1999 r. minister spraw zagranicznych FR Igor Iwanow. Proponował on jednocześnie podjęcie szeregu działań, które wzmocniłyby pozycję Organizacji na arenie międzynarodowej. Przy omawianiu każdego projektu reformy ONZ powstawało jednak zasadnicze pytanie: Czy mają to być

⁴ И. С. Иванов, *Новые перспективы дипломатии*, „Международная Жизнь” 2002, nr 9–10 (publikacja na www.mid.ru).

⁵ G. Unzer, *op. cit.*, s. 7–8.

⁶ A. Bryc, *Efektywność polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Skomplikowane stosunki Polaków i Rosjan*, red. M. Dobroczyński, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005, s. 78.

zmiany w ramach Karty, czy należy przystąpić do długotrwałej procedury mającej na celu przegląd całej struktury ONZ?⁷

W ostatnich latach Kreml niejednokrotnie zaznaczał, iż jest za rozszerzeniem składu RB. Ważne jest jednak podejmowanie takich działań stopniowo oraz za zgodą jak największej liczby państw. I. Iwanow podczas spotkania w Moskwie z przedstawicielami rządów wielu krajów 21 czerwca 2003 r. podkreślał, że „reformy RB i ONZ powinny wzmocnić, a nie podważyć ich autorytet i kluczowe znaczenie w sprawach światowych”⁸. Zdaniem prezydenta FR Władimira Putina „każda próba modernizacji mechanizmów ONZ powinna być poprzedzona głęboką analizą i dokładnymi szacunkami”⁹.

Członkostwo Rosji w ONZ to niewątpliwie priorytet w polityce zagranicznej FR, która potrafi umiejętnie wykorzystywać „metody dyplomacji wielostronnej w postaci tzw. dyplomacji konferencyjnej na forum ONZ. Moskwa aktywnie uczestniczy w jej pracach, lansuje własne koncepcje regulacji poszczególnych kwestii międzynarodowych”¹⁰. W ramach tej współpracy Rosja kładzie ogromny nacisk na walkę z terroryzmem. Można tu mówić o sporych osiągnięciach dyplomacji rosyjskiej w pracach ONZ w tej dziedzinie. Z inicjatywy Rosji Zgromadzenie Ogólne ONZ podczas 58. sesji w 2003 r. uchwaliło rezolucję „Reagowanie na globalne zagrożenia i wyzwania”. Współautorami rosyjskiego projektu ww. rezolucji są kraje ze wszystkich regionów świata, m.in. Brazylia, Indie, Japonia, Egipt, RPA, Dominikana, kraje WNP. Bezpośredni udział w opracowywaniu projektu miały także Stany Zjednoczone i kraje Unii Europejskiej. Propozycja Rosji zbiegła się z decyzją Koffiego Annana o utworzeniu specjalnej szesnastoosobowej grupy na wysokim szczeblu pod przewodnictwem Ananda Panyarachuna z Tajlandii (przedstawicielem Rosji był Jewgienij Primakow), której zadaniem jest opracowanie i przedstawienie koncepcji udoskonalenia zbiorowego, wielostronnego systemu reagowania na globalne zagrożenia oraz propozycji dotyczących funkcjonowania głównych organów ONZ z uwzględnieniem występujących obecnie na świecie zagrożeń¹¹.

Prezydent FR Władimir Putin zwraca szczególną uwagę na walkę z terroryzmem. W 2000 r. podczas Szczytu Millenijnego ONZ w swoim przemówieniu podkreślał, że „terroryzm jest wspólnym wrogiem Narodów Zjednoczonych”¹². Rosja zdecydowanie opowiada się za wykonaniem w pełnym zakresie przez wszystkie państwa rezolucji RB ONZ nr 1373, na mocy której został utworzony i funkcjonuje Komitet Antyterrorystyczny. Pierwszorzędne znaczenie dla FR ma uczestnictwo w działalności tego organu; Rosja piastuje w nim ważne stanowisko zastępcy przewodniczącego Komitetu. W grudniu 2001 r. Rosja przedstawiła Komitetowi sprawozdanie z podjętych działań w walce z terroryzmem, w lutym 2002 – uzupełnienie

⁷ G. Unzer, *op. cit.*, s. 22.

⁸ И. С. Иванов, *Новый мировой порядок: каким ему быть?* „Профиль”, nr 25, 30.06.2003, s. 23.

⁹ В. В. Путин, *Сейчас мы уже слышим друг друга. Выступление на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 25.09.2003*, „Международная Жизнь” 2003, nr 9–10, s. 7.

¹⁰ А. Врус, *op. cit.*, s. 77.

¹¹ Ю. Федотов, *Современные вызовы многосторонности и ООН*, „Международная Жизнь” 2004, nr 3, s. 15.

¹² В. В. Путин, *op. cit.*, s. 4.

do tego sprawozdania¹³. Rosyjscy eksperci uważają, iż należy strukturalnie wzmocnić działalność Komitetu i zwiększyć jego pełnomocnictwa. Podczas 58. sesji ONZ w 2003 r. W. Putin podkreślał, że „Komitet Antyterrorystyczny powinien stać się realnym, praktycznym narzędziem skutecznej walki z zagrożeniem terroryzmem”¹⁴.

Ogromne znaczenie dla Rosji ma skoordynowana współpraca i regularna wymiana informacji pomiędzy Komitetem Antyterrorystycznym RB a komitetem RB ds. sankcji nałożonych na talibów, Al-Kaidę i związane z nimi osoby oraz organizacje zgodnie z rezolucjami RB ONZ nr 1267 (1999), nr 1390 (2002), nr 1455 (2003). ONZ do listy ugrupowań objętych sankcjami dołączyła również trzy ugrupowania czeczeńskie oraz terrorystów Jandarbijewa i Basajewa, działających na terytorium Czechenii¹⁵.

Dzięki aktywnemu uczestnictwu Rosji Komitet Antyterrorystyczny RB nawiązał współpracę ze strukturami antyterrorystycznymi Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Traktatu o Zbiorowym Bezpieczeństwie (Organizacja Dogowora o Kollektiwnoj Biezopasnosti) i Szanghajskej Organizacji Współpracy¹⁶. Federacja Rosyjska wystąpiła z inicjatywą zwołania pod egidą ONZ światowego forum na temat roli społeczeństwa oraz środków masowego przekazu w walce z terroryzmem. Należy bowiem przeciwdziałać wszystkim przejawom propagandy terrorystycznej, gdyż jej ideolodzy nauczyli się manipulować opinią społeczną i nadużywać wartości oraz tradycji¹⁷.

ONZ nadal pozostaje głównym ośrodkiem budowy mechanizmów systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Dwanaście konwencji antyterrorystycznych zostało opracowanych pod jej przewodnictwem. Państwa, które je przyjęły, zobowiązały się działać zgodnie z jednolitymi zasadami zwalczania terroryzmu. Ratyfikując Międzynarodową konwencję ds. walki z finansowaniem terroryzmu, Rosja stała się tym samym sygnatariuszem jedenastu z ww. dwunastu dokumentów. Nadal też opowiada się za zwiększeniem liczby państw, które mogłyby złożyć podpis pod konwencjami. Strona rosyjska bierze również udział w uzupełnianiu luk w prawie międzynarodowym, czego przykładem jest propozycja opracowania Kodeksu ochrony praw człowieka przed terroryzmem oraz projekt Konwencji ds. walki z aktami terroryzmu z użyciem broni jądrowej. Zagrożenie przedostania się broni nuklearnej w ręce terrorystów w dzisiejszych czasach jest całkowicie realne. Rosja – państwo posiadające broń atomową i uczestnik Układu w sprawie nieprolifracji broni jądrowej – stoi na stanowisku, że konieczne jest globalne wzmocnienie istniejących mechanizmów nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i rozszerzenie grona państw uczestni-

¹³ А. Ю. Мешков, *2003 год будет иметь знаковое значение*, „Международная Жизнь” 2003, nr 11, (publikacja na stronie www.mid.ru).

¹⁴ В. В. Путин, *op. cit.*, s. 4.

¹⁵ *Формируется новая философия отторжения терроризма, Беседа с первым заместителем Министра иностранных дел России В. И. Трубниковым*, „Международная Жизнь” 2003, nr 9-10 (publikacja na stronie www.mid.ru).

¹⁶ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей*, „Мировая Экономика и Международные Отношения” 2004, nr 3, s. 11.

¹⁷ А. Ю. Мешков, *op. cit.*

czących w programach monitorowania i kontroli tych mechanizmów¹⁸. Rosja pierwsza zobowiązała się do nierozmieszczania w kosmosie materiałów wybuchowych.

Niektórzy politycy w Rosji przez długi czas uważali, że status stałego członka RB i posiadanie broni jądrowej zapewniają Federacji Rosyjskiej taką jak innym mocarstwom pozycję na arenie międzynarodowej. Jednak bombardowania Iraku w 1998 r. i Jugosławii w 1999 bez mandatu ONZ i zgody FR obaliły tę tezę¹⁹.

Moskwa starała się reagować na każdą sytuację konfliktową na Bałkanach, które uznawała za strefę swoich interesów. W sprawie interwencji sojuszu północno-atlantycznego w Kosowie w marcu 1999 r. Moskwa zajęła odmienne stanowisko. W jej ocenie interwencja ta była złamaniem prawa międzynarodowego, w tym Karty NZ. Uznano ją za agresję na suwerenne państwo, ponieważ przeprowadzona była bez rekomendacji RB ONZ. Kreml zamroził stosunki z NATO i wycofał z Dumy projekt ratyfikacji START II²⁰.

24 marca 1999 r. siły NATO rozpoczęły atak na Jugosławię. Tego samego dnia pod naciskiem Rosji zostało zwołane nadzwyczajne zebranie RB, toczyła się tu ostra dyskusja, głównie między delegacjami z Rosji i Stanów Zjednoczonych. 26 marca Rosja, Białoruś i Indie wniosły na forum RB do rozpatrzenia projekt rezolucji żądającej natychmiastowego zakończenia działań wojennych w Jugosławii i powrotu do negocjacji. Większość członków RB odrzuciła jednak tę propozycję²¹.

Mimo początkowej porażki dyplomacji rosyjskiej, kiedy to Sojusz nie skonsultował z Rosją planów działania w Kosowie, szybko okazało się, że bez uczestnictwa Moskwy konflikt będzie trudno rozwiązać. Z inicjatywy Zachodu Kreml włączył się w proces pokojowy na Bałkanach, zaś jego konstruktywne stanowisko przyniosło Rosji wymierne korzyści w postaci członkostwa w G 7/G 8²². Uświadomiło jednocześnie państwom zachodnim, że mimo słabości gospodarczej Rosji bez jej udziału nie jest możliwe trwałe rozwiązanie konfliktu na Bałkanach. Moskwa osiągnęła jeszcze jedną korzyść, tym razem w wymiarze globalnym, udało jej się bowiem utrzymać znaczenie RB ONZ jako podstawy ładu międzynarodowego, co z kolei gwarantuje Rosji status mocarstwa²³.

Przed atakiem na Irak w 2003 r. Rosja starała się także załagodzić narastający kryzys i dlatego podejmowała intensywne wysiłki mające na celu pokojowe uregulowanie tego konfliktu. Próbowwała aktywnie pozyskiwać na arenie międzynarodowej sojuszników dla swojego stanowiska; wywierała presję na Bagdad, aby ten zgodził się wpuścić inspektorów ONZ w celu jak najszybszego rozpoczęcia inspekcji. Ostatecznie Moskwa nie poparła interwencji USA i Wielkiej Brytanii w Iraku w marcu 2003 r. Wraz z Niemcami, Francją i Chinami opowiedziała się za politycznym uregulowaniem kryzysu, podkreślając jednocześnie, że nie ma podstaw prawnych podjęcia akcji siłowej, a interwencja USA jest łamaniem prawa międzyna-

¹⁸ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 11.

¹⁹ G. Unzer, *op. cit.*, s. 36.

²⁰ A. Bryc, *op. cit.*, s. 73.

²¹ G. Unzer, *op. cit.*, s. 35.

²² В. Луков, *Россия в Восьмерке*, „Pro et Contra”, R. VI (2001), nr 4, s. 33.

²³ K. Malak, *Rosja wobec NATO*, [w:] *Rosja między współczesnością a historią*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2002, s. 51.

wego²⁴. Kluczowa rola w tej kwestii, według Rosji, miała przypaść ONZ, gdyż „tylko Rada Bezpieczeństwa zgodnie z pełnomocnictwem nadanym przez Kartę NZ ma prawo podjąć decyzję o konieczności zastosowania sił zbrojnych w Bagdadzie, zaznaczając, iż priorytetowym pozostaje jednak pokojowe rozwiązanie”²⁵.

Mimo ostrych komentarzy na temat nieskuteczności działań ONZ w sprawie Iraku organizacja ta pełni obecnie ważną misję w uregulowaniu sytuacji w tym państwie. Przy aktywnym uczestnictwie Rosji RB przyjęła rezolucję nr 1483, która przyznaje ONZ znaczącą i niezależną rolę w uporządkowaniu i naprawie sytuacji w kraju po ataku.

Organizacja Narodów Zjednoczonych jest również miejscem spotkań i wymiany doświadczeń przedstawicieli różnych krajów. ONZ umożliwia rozwój współpracy pomiędzy Rosją a partnerami z WNP. Stało się już tradycją przeprowadzanie konsultacji z członkami WNP, które dotyczą problematyki ONZ przed rozpoczęciem sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Pomimo różnorodnych interesów tych państw, pozostaje wciąż wiele możliwości współpracy, jeśli chodzi o priorytetowe kierunki działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych²⁶.

Strona rosyjska poświęca szczególną uwagę zagadnieniu ochrony praw i interesów rodaków mieszkających za granicą. Problem dotyczy głównie sytuacji Rosjan w Estonii i na Łotwie. Eksperci międzynarodowi z Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Komitetu ds. likwidacji dyskryminacji rasowej stwierdzili naruszenia ich praw. Rosja jest również uczestnikiem operacji pokojowych ONZ. Na początku 2004 r. Rosja uczestniczyła w dziesięciu z szesnastu operacji pokojowych. Podczas wystąpienia na forum 58. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Władimir Putin zaznaczył, iż „Rosja jest skłonna aktywizować swój udział w operacjach pokojowych pod egidą ONZ, jak i w operacjach koalicyjnych z mandatem RB ONZ”²⁷. Aktywne w ostatnich latach uczestnictwo FR w zaopatrzeniu Organizacji w sprzęt wojskowy daje temu państwu drugie miejsce pod względem ilości podpisanych z nią kontraktów w tej dziedzinie. Ponad 98% kontraktów zawartych przez rosyjskie firmy i ONZ przypada na zamówienia przemysłu lotniczego – transport ładunków, przelot kontyngentów wojskowych, dzierżawę samolotów i helikopterów. Ta współpraca służy przeprowadzaniu operacji na rzecz utrzymania pokoju. W roku 2004 rosyjskie kontrakty to 108,2 mln dolarów, tj. 13,3% łącznej kwoty zamówień ONZ na cele pokojowe²⁸.

W dzisiejszych czasach, kiedy oprócz sporów międzypaństwowych istnieje cały szereg konfliktów wewnątrzpaństwowych, ONZ dostosowuje swoje mechanizmy utrzymania międzynarodowego pokoju zgodnie z założeniami Karty NZ do zachodzących zmian. Skutecznie funkcjonuje System umów rezerwowych ONZ, zgodnie z którym państwa utrzymują w stanie wysokiej gotowości kontyngenty i sprzęt wojskowy. W razie zapotrzebowania przekazują te jednostki i sprzęt w krót-

²⁴ A. Вгус, *op. cit.*, s. 77.

²⁵ Ю. Федотов, *ООН – гарант международного мира и стабильности*, „Международная Жизнь” 2003, nr 11, s. 39.

²⁶ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 13.

²⁷ В. В. Путин, *op. cit.*, s. 8.

²⁸ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 14.

kim terminie w celu przeprowadzenia operacji pokojowych pod egidą ONZ. Rosja dołączyła do tego systemu 4 kwietnia 2002 roku (posiada helikoptery transportowe, kompanię inżynieryjno-saperską) i zamierza dalej zwiększać swój udział w tych działaniach²⁹.

Rosja z racji tego, że posiada status stałego członka RB, w poczuciu odpowiedzialności bierze udział we wszystkich operacjach ONZ w Afryce. Zaangażowanie Rosji w sprawę uregulowania konfliktu wokół Sahary Zachodniej zasługuje na szczególną uwagę. FR stara się również pomagać krajom afrykańskim w polepszaniu ich sytuacji gospodarczej i społecznej.

FR bierze też udział w uregulowaniu konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jej wielkim sukcesem dyplomatycznym stało się jednomyślne przyjęcie przez RB ONZ rezolucji nr 1515, która wsparła „mapę drogową”, mającą na celu stopniową normalizację sytuacji na Bliskim Wschodzie. „Mapa drogowa” została opracowana przez czterech międzynarodowych pośredników zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu (Rosja, Stany Zjednoczone, Unia Europejska, ONZ). Rezolucja nr 1515 uchwalona z inicjatywy Rosji powinna sprzyjać wprowadzeniu w życie tego projektu³⁰.

Rosja poważnie traktuje problem walki z handlem i przemysłem narkotyków, o czym świadczy decyzja o regularnym wpłacaniu składki do Funduszu Zarządu ONZ do spraw narkotyków i przestępczości. Rosja wypowiada się także za pełnieniem przez ONZ funkcji koordynatora działań zapobiegających temu zagrożeniu. Dodatkowo Rosja wystąpiła z inicjatywą opracowania pod przewodnictwem ONZ kompleksowej międzynarodowej strategii przeciwdziałania zagrożeniu, jakie wynika z uprawy i „wycieku” narkotyków z Afganistanu. Projekt zakłada ścisłą współpracę ONZ z władzami tego kraju w takich kwestiach, jak poprawa sytuacji gospodarczej kraju, walka z uprawą maku opiumowego i produkcją narkotyków, kształtowanie i wyposażenie organów sądowych w odpowiednie mechanizmy prawne, tworzenie antynarkotykowych „pasów bezpieczeństwa” wzdłuż granicy afgańskiej³¹.

Innym aspektem w stosunków Rosji i ONZ jest wspieranie przez ONZ społeczno-gospodarczego rozwoju tego kraju. Pomoc finansową Rosji w latach 90. XX w. okazały Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych dla Europy – UNECE i Międzynarodowy Fundusz Walutowy – IMF, który w 1999 roku udzielił jej kredytu w wysokości 4,5 mld dolarów. Zgodnie z programami rozwojowymi ONZ w 2003 r. były realizowane 23 projekty na łączną kwotę 25 mln dolarów w 30 rosyjskich regionach. Rosja aktywnie współdziała z programami, organizacjami, funduszami systemu ONZ, m.in. z UNIDO, UNICEF, UNFPA. W 2002 r. UNICEF udzielił pomocy Kaukazowi północnemu w wysokości ponad 5 mld dolarów. Doszło do zacieśnienia współpracy pomiędzy rosyjskim sektorem prywatnym a ONZ w ramach inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana („Układ globalny o wspólnych wartościach i zasadach”). Układ jest nakierowany na wzmocnienie współpracy ONZ z przedsiębiorcami w celu utworzenia „globalnej gospodarki z ludzką twarzą”.

²⁹ Ю. Федотов, *ООН – гарант международного мира и стабильности...*, s. 40.

³⁰ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 12.

³¹ *Формируется новая философия отторжения терроризма. Беседа с первым заместителем Министра иностранных дел России В. И. Трубниковым.*

W Rosji powstał Narodowy Komitet Koordynacyjny Układu globalnego, a propozycję Sekretarza Generalnego ONZ oficjalnie poparło wiele czołowych koncernów rosyjskich, m.in. Interros, Wolga-Dniepr, MGTS, Russkij Aluminij S.A., Murmanelektrosnab S.A.³²

Jednym z ważnych działań podjętych z inicjatywy UNIDO jest opracowanie Programu współpracy technologicznej Rosji z krajami Ameryki Centralnej i Łacińskiej. Taka kooperacja umożliwia Rosji otwarcie jej sektora naukowego na rynki światowe. Wspólnie z Europejską Komisją Gospodarczą ONZ Rosja uczestniczy w realizacji projektów w zakresie transportu, ekologii, energetyki, handlu międzynarodowego i organizacji przedsiębiorstw. Dyplomacja rosyjska w ramach współpracy z Gospodarczą i Społeczną Komisją ONZ do spraw Azji i Oceanu Spokojnego stara się realizować szereg ważnych zadań, np. rozszerzenie udziału Rosji w gospodarczych przedsięwzięciach w regionie Azji i Oceanu Spokojnego, korzystanie z oferty Komisji w celu rozwoju gospodarczego regionów Syberii i wschodnioazjatyckiej części Rosji oraz integracja gospodarki kraju z ekonomią światową. Rezultatem tej działalności jest Porozumienie międzypaństwowe w sprawie azjatyckich autostrad. Na jego mocy główne rosyjskie autostrady weszły w sieć azjatyckich autostrad oraz w skład azjatycko-europejskich korytarzy transportowych Północ-Południe i Wschód-Zachód. Toczyły się także negocjacje na temat utworzenia systemu energetycznego w północno-wschodniej Azji. Rosja, wykorzystując fakt, iż 2/3 terytorium kraju leży w Azji, zamierza dalej aktywnie uczestniczyć w pracach tej komisji³³.

Rosja jest też coraz bliżej przyjęcia do WTO. Członkostwo w tej organizacji może wpłynąć na ugruntowanie jej pozycji ekonomicznej w strukturach międzynarodowych oraz dostarczyć dodatkowych efektywnych środków ochrony tejże³⁴.

Federacja Rosyjska opowiada się za doskonaleniem mechanizmów wczesnego wykrywania i zapobiegania kryzysom żywieniowym w świecie w ramach działających w tym kierunku struktur ONZ. Po raz pierwszy Rosja wystąpiła na tak wielką skalę w roli państwa wspierającego akcję humanitarną, wpłacając 11 mld dolarów na konto Światowego Programu Żywnościowego ONZ w roku 2003. Rosja działa zgodnie z kluczowymi zasadami udzielania pomocy humanitarnej, którymi są neutralność, bezstronność, humanitaryzm oraz zgoda państwa przyjmującego pomoc. Zgodnie z tymi założeniami FR udzieliła pomocy humanitarnej w latach 2001–2003 takim państwom, jak: Azerbejdżan, Algieria, Angola, Armenia, Afganistan, Chiny, Ekwador, Erytrea, Etiopia, Indie, Irak, Kirgizja, Kuba, Mołdawia, Mongolia, Tadżykistan, Ukraina³⁵.

Innym nie mniej ważnym zagadnieniem w pracach ONZ jest ochrona środowiska. W maju 2003 Rosja podpisała Międzynarodową konwencję ds. walki z procesem wyjąłowania ziem. Według danych na rok 2004, ogłoszonych w raporcie ministra spraw zagranicznych I. Iwanowa, FR prowadzi prace przygotowawcze, których celem jest ratyfikacja Konwencji Sztokholmskiej (dotyczącej trwałych orga-

³² Ю. Федотов, *ООН – гарант международного мира и стабильности...*, s. 43.

³³ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 14–15.

³⁴ А. Вгус, *op. cit.*, s. 77.

³⁵ Ю. Федотов, *ООН – гарант международного мира и стабильности...*, s. 43.

nicznych środków zanieczyszczających), Protokołu z Kioto oraz Konwencji Rotterdamskiej (procedura dotyczy uzyskania wstępnej uzasadnionej zgody na handel międzynarodowy poszczególnymi niebezpiecznymi środkami chemicznymi i pestycydami). Rosja aktywnie uczestniczy w UNEP (program NZ do spraw ochrony środowiska). Za jego pośrednictwem realizowane są projekty ekologiczne w różnych regionach Rosji – na Morzu Kaspijskim, w północno-zachodniej części Oceanu Spokojnego, w Arktyce, Jamajsko-Nienieckim Okręgu Autonomicznym, Republice Sacha (Jakucja), Czukockim Okręgu Autonomicznym i w centralnej części Rosji. Przy wsparciu UNEP zaczęto wprowadzać w życie narodowy plan Arktyka³⁶. W 2003 r. w Moskwie z inicjatywy prezydenta FR odbyła się światowa konferencja na temat zmian klimatu.

Prezydent W. Putin na 58. sesji ZO ONZ wypowiedział się za utworzeniem „globalnego systemu monitorowania i zwalczania groźnych chorób zakaźnych”³⁷, a działalność Światowego Funduszu Zdrowia uznał za „prawdziwy przejaw solidarności międzynarodowej w walce z AIDS, gruźlicą, malarią”³⁸. Rosja przekazała 20 mln dolarów na zwalczanie tych chorób.

Podsumowując, można stwierdzić, że Rosja priorytetowo traktuje współpracę z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Zdaniem I. Iwanowa „ład międzynarodowy powinien opierać się na centralnym i koordynującym działaniu ONZ i jej Rady Bezpieczeństwa w problemach światowych, a także na organizacjach regionalnych i trwałych stosunkach dwustronnych. Podstawą oraz swego rodzaju materiałem cementującym tę ww. konstrukcję powinno być prawo międzynarodowe”³⁹.

Po rozpadzie ZSRR Rosja nie zdołała zachować statusu supermocarstwa. Dąży zatem do umocnienia pozycji międzynarodowej, poczynwszy od najbliższego sąsiedztwa, poprzez wymiar regionalny i ponadregionalny, aż do globalnego. Zdecydowanie większe możliwości oddziaływania w wymiarze globalnym posiada w ramach ONZ ze względu na status stałego członka Rady Bezpieczeństwa⁴⁰.

Stanowisko Rosji wobec ONZ zawiera się w wypowiedzi W. Putina na forum 58. sesji ZO ONZ: „Główna lekcja «szkoły ONZ» uświadamia nam, iż społeczeństwo nie ma innej alternatywy, jak tylko budowania bardziej bezpiecznego i sprawiedliwego świata wspólnymi siłami”⁴¹.

³⁶ И. С. Иванов, *Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей...*, s. 5–16.

³⁷ В. В. Путин, *op. cit.*, s. 5.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ И. С. Иванов, *Новый мировой порядок: каким ему быть?...*, s. 23.

⁴⁰ А. Вгус, *op. cit.*, s. 77–78.

⁴¹ В. В. Путин, *op. cit.*, s. 9.

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

BIBLIOTEKA KSW
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
CZASOPISMO

Dar *WPA* *KSW*
Prenumerata
Data wpływu *11. 06. 2008*



W NASTĘPNYM NUMERZE m.in.:

Janusz Fałowski: U źródeł współczesnych stosunków włosko-polskich

Krzysztof Grygajtis: Sowiecka polityka podbojów w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach w latach 1939-1941

Andrzej Porębski: Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmian

Aleksandra Kasznik-Christian: Niedoszła insurekcja algierska

ISBN 83-7188-927-5
ISSN 1733-2680