

Reforma ONZ – wyzwania i zagrożenia

Rafał Tarnogórski

PISM

I. W obliczu stojących przed społecznością międzynarodową wyzwań i zagrożeń, ich skali i różnorodności, celowość współpracy między państwami w ramach jednej organizacji nie jest kwestionowana, ostatnie tragiczne wydarzenia z Nowego Orleanu wskazują, że nawet USA, światowe supermocarstwo, może zostać zaskoczone rozmiarem klęski i potrzebować międzynarodowej pomocy. Terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, konflikty wewnętrzne i międzynarodowe, ale także głód, ubóstwo, degradacja środowiska naturalnego, łamanie praw człowieka, wymagają skoordynowanej reakcji państw. Zatem nikt rozsądny nie będzie kwestionował użyteczności takiej organizacji jaką jest ONZ.

II. Prof. J. Symonides w swoim wystąpieniu wskazał kierunki możliwej reformy wyrażone w dokumentach będących podstawą prac szczytu. Jak zatem widać społeczność międzynarodowa dosyć dobrze i w sposób trafny identyfikuje stojące przed nią wyzwania i zagrożenia. W listopadzie 2003 r. Sekretarz Generalny ONZ powołał Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany (ang. *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*), którego mandat obejmował dokonanie kompleksowej oceny stanu bezpieczeństwa międzynarodowego oraz nowych zagrożeń i wyzwań, i zaproponowanie odpowiednich zmian w działaniu i strukturze ONZ. Panel zaprezentował praktyczne rekomendacje w celu zwiększenia efektywności podejmowanych przez ONZ działań. Raport Panelu „Bezpieczniejszy świat: nasza wspólna odpowiedzialność”, został przekazany Sekretarzowi Generalnemu i ogłoszony 2 grudnia 2004 roku^[1]. Zawierał ponad 100 rekomendacji dotyczących kwestii politycznych i instytucjonalnych, mających na celu polepszenie realizacji misji ONZ i posłużył do opracowania do raportu Sekretarza Generalnego dotyczącego reformy. Z ich opublikowaniem została przekroczona pewna bariera – nazwano i określono wyzwania stojące przed ONZ.

III. Dotychczasowa dyskusja dotycząca reformy organizacji charakteryzowała się różnorodnością wysuwanych projektów, ale także małymi szansami na ich realizację^[2]. Centralny punkt większości formułowanych planów reformy stanowiły postulaty wprowadzenia poprawek lub rewizji Karty Narodów Zjednoczonych. Reformę przed jaką stoi ONZ redukuje się zwykle do problemu poszerzenia składu Rady Bezpieczeństwa. To jest tylko część prawdy – jakkolwiek jest to rzecz bardzo istotna. Wymóg ratyfikacji takich zmian przez co najmniej 2/3 członków Organizacji, w tym przez wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa (zgodnie z art. 108 i 109 Karty), uważano jednakże za zbyt trudny do zrealizowania w praktyce. Obecnie, kiedy nacisk na przeprowadzenie reform wzrósł, większość państw zgadza się na eliminację przepisów martwych (klauzule dotyczące „państw nieprzyjacielskich” z okresu II wojny światowej, przepisy odnoszące się do nigdy nie powołanego Wojskowego Komitetu Sztabowego oraz do Rady Powierniczej) oraz na modyfikację norm określających skład Rady Bezpieczeństwa, jakkolwiek do tej pory nie znamy ich uzgodnionego kształtu. Warto jednak zauważyć, że nie proponuje się zmian w kluczowych dla kształtu współpracy międzynarodowej art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, zawierających cele i zasady ONZ.

IV. Ważnym aspektem powinno być uzgodnienie nowych zasad, na których powinno zostać oparte międzynarodowe współdziałanie. Punktem wyjścia jest tutaj Karta Narodów Zjednoczonych – zawierająca podstawowe reguły prawne określające kształt ładu międzynarodowego. Refleksja nad wiążącymi normami prawnymi umieszczonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych musi stanowić podstawę dyskusji o reformie. Wartości, leżące u podstaw utworzenia Organizacji, i określone zgodnie z nimi cele i zasady, pozostają aktualne również w XXI wieku. Nie można ich zatem ignorować przy rozpatrywaniu przyszłego kształtu i roli ONZ[3].

V. Warto wspomnieć polską inicjatywę z 2002 r. dotyczącą reformy ONZ. Przemawiając 15 września 2002 r. na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ówczesny minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz zaproponował podjęcie działań w celu uchwalenia „Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych u progu XXI wieku” – politycznej deklaracji zawierającej współczesną interpretację wartości, celów i zasad umieszczonych w Karcie Narodów Zjednoczonych[4]. Nowa droga reformy miałyby polegać na dostosowaniu mandatu ONZ do nowych okoliczności i nowych wyzwań, bez zmiany brzmienia jej podstawowego aktu prawnego, jakim jest Karta Narodów Zjednoczonych.

VI. Jakkolwiek obecna reforma, dokonywana niejako przy okazji jubileuszu jest wynikiem dłuższej refleksji nad kształtem organizacji, wydaje się, że niezwykle istotnym bodźcem była zmiana jaka dokonała się po zakończeniu zimnej wojny, zmiana obowiązującego dotąd paradygmatu międzynarodowego. Jeżeli przyjrzymy się propozycjom zmian dostrzeżemy pewne skoncentrowanie na kwestiach bezpieczeństwa, można zatem postawić tezę, że właśnie kwestie związane z nowymi rodzajami zagrożeń – terroryzmem stanowią jądro nowej reformy. Po pierwsze, jako zagadnienia należące do sfery bezpieczeństwa traktowane są również inne niż militarne aspekty stosunków międzynarodowych. Konieczne jest wypracowanie nowego porozumienia w dziedzinie bezpieczeństwa. Dla jednych państw priorytetem jest walka z terroryzmem lub zapobieganie rozprzestrzeniania broni masowej zagłady, dla innych na pierwszy plan wysuwa się walka z głodem czy też kwestia dostępu do wody. Kolejną kwestią jest traktowanie jako zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego niektórych kwestii związanych z sytuacją jednostek wewnątrz państwa. Znaczenia nabiera teza, że w sytuacji, gdy źródłem zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek jest państwo, cel utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa nie może być traktowany jako przeszkoda dla podejmowania przez społeczność międzynarodową skutecznych działań zaradczych. Nawiązuje się w tym miejscu do koncepcji „odpowiedzialności za zapewnienie ochrony”, zawartej w opublikowanym w grudniu 2001 r. raporcie niezależnej Międzynarodowej Komisji ds. Interwencji i Suwerenności Państwa[5]. Koncepcja ta składa się z dwóch elementów. Zakłada, że państwa mają obowiązek zapewnienia własnym obywatelom ochrony w obliczu nadzwyczajnych, katastrofalnych zdarzeń, oraz stawia tezę, że w razie gdy państwo nie chce lub nie jest w stanie wypełnić obowiązku tej ochrony odpowiedzialność przechodzi na poziom społeczności międzynarodowej. W skrajnym przypadku może się wiązać z interwencją wojskową, co do której decyzję powinna podjąć Rada Bezpieczeństwa. Trzecią kwestią, która powinna być uwzględniona jest konieczność podjęcia skutecznych środków wobec problemu tzw. państw „upadających” i „upadłych”. W obecnie trwającej dyskusji nad reformą ONZ, panuje tendencja do zastępowania pojęcia „państwa upadającego/upadłego” bardziej neutralnymi pojęciami. Celem działania wobec nich nie jest karanie, ale pomoc.

VII. Warto postawić także jeszcze jedną kwestię. Nie odrzucając wiążących państwa norm prawa międzynarodowego dotyczących użycia siły zawartych w Karcie, można zaproponować taką ich interpretację, która pozwalałaby podejmować skuteczne działania w warunkach zagrożeń XXI wieku. Po pierwsze, chodzi o dopuszczenie samoobrony prewencyjnej w obliczu istnienia bezpośredniego zagrożenia dla państwa. Jednakże należy przestrzec przed niebezpieczeństwem

skrajnej wykładni rozszerzającej, zgodnie z którą samoobrona byłaby dopuszczalna przy braku bezpośrednio zagrożenia. Trzeba też pozostawić możliwość podejmowania działań zbrojnych w sytuacji, gdy paraliż decyzyjny Rady Bezpieczeństwa, wynikający ze względów politycznych, uniemożliwia skuteczną reakcję tego organu w celu realizacji „odpowiedzialności za zapewnienie ochrony”. Chociaż w opracowaniach dotyczących reformy ONZ podkreśla się, że priorytetem powinno być zapewnienie, że Rada Bezpieczeństwa będzie w stanie szybko i zdecydowanie podejmować decyzje w takich sprawach, nie ma niestety przesłanek aby stwierdzić, że w razie kryzysów humanitarnych państwa – stali członkowie Rady zrezygnują z obrony własnych interesów, co często prowadzi do obstrukcji prac tego organu. Innym wyzwaniem powinno być określenie przez społeczność międzynarodową szczegółowych zasad ingerencji w kwestie, które przestały należeć do sfery wyłącznej jurysdykcji wewnętrznej państwa. Problemem staje się uzgodnienie metody egzekwowania formułowanych wobec nich zaleceń i decyzji.

VIII. Art. 1 ust. 4 Karty stwierdza, że ONZ ma „stanowić ośrodek uzgadniania działalności narodów, zmierzającej do osiągnięcia tych wspólnych celów”. Z woli państw utworzenia organizacji międzynarodowej o szerokich celach określonych w Kartie wynika wola współpracy na forum tej organizacji dla realizacji tychże celów. Istnieje obowiązek członków organizacji do wypełniania zobowiązań zgodnie z Kartą. Z zasady dobrej wiary można wywieść obowiązek do działania w celu zapewnienia skuteczności organizacji, a zatem także, w razie konieczności, do reformy. Innymi słowy za przekonaniem o potrzebie zmiany powinno nastąpić wcielenie tych deklaracji w życie.

[1] *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations 2004; tekst dostępny na: <http://www.un.org/secureworld>.

[2] W kwestii uwarunkowań reformy ONZ, zob. J. Symonides, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Stosunki międzynarodowe” 2004, nr 3-4.

[3] Patrz Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Przyszłość ONZ - reinterpretacja czy zmiana Karty Narodów Zjednoczonych?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2005, t. 5, nr 1 (23)

[4] *Statement by H.E. Dr. Włodzimierz Cimoszewicz, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland at the Fifty-Seventh Session of the General Assembly of the United Nations*, New York, 15 September 2002.

[5] *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission of Intervention and State Sovereignty*, The International Development Research Centre, Ottawa 2001.