

Jan Czaja

ŚWIAT ONZ – UPADEK CZY NOWE SZANSE?

Sześćdziesiąt lat istnienia ONZ skłania do refleksji. Ta powstała na zgliszczach II wojny światowej pierwsza prawdziwie uniwersalna organizacja międzynarodowa nie poddaje się prostym ocenom. Jeśli współcześnie bywa, że zawodzi w rozwiązywaniu sporów i konfliktów, to jednak nadal jest ważnym regulatorem stosunków międzynarodowych i rolę tę spełniała nawet w okresie zimnej wojny, w najgorętszych czasach konfrontacji między ZSRR a USA oraz między Wschodem i Zachodem.

ONZ jest produktem amerykańskiego idealizmu, którym prezydent Roosevelt zdołał zarazić zarówno Stalina, jak i większość przywódców ówczesnego świata, obawiających się, że następna konfrontacja może być starciem z mocarstwem komunistycznym. Nie był to jednak, jak w erze Wilsonowskiej, po I wojnie światowej, czysty idealizm, lecz idealizm wzbogacony o znaczną domieszkę realizmu, bo w XX wieku, po doświadczeniach dwóch totalitaryzmów, dwóch światowych wojnach i w erze bomby atomowej, być idealistą było coraz trudniej. Elementy realizmu, o których mowa, to wspólna odpowiedzialność wielkich mocarstw za światowy pokój i bezpieczeństwo, wymóg jednomyślności w kwestiach użycia siły w konfliktach międzynarodowych, ale także i furka dla zagrożonych państw – pozostawienie im prawa do samoobrony, zwłaszcza wobec byłych państw nieprzyjacielskich z II wojny światowej. Uzasadniony realną sytuacją był też nacisk sowieckiego przywódcy na Stany Zjednoczone, by siedzibą organizacji stał się Nowy Jork, co miało być gwarancją tego, że główny pomysłodawca Organizacji nie wycofa się z niej, jak to miało miejsce w przypadku Ligi Narodów. Nowa organizacja miała od początku swoje słabości, a nawet ułomności. Jedną z nich była wspomniana zasada jednomyślności wielkich mocarstw i prawo weta, co w praktyce powodowało, że ONZ w obliczu konfliktu, w który zaangażowane byłoby takie mocarstwo, pozostawała w praktyce bezradna. Inną słabością był nie zrealizowany art. 43 w rozdziale VII Karty NZ, przewidujący powołanie wojsk ONZ. Mimo tego mankamentu, spowodowanego głównie rozbieżnościami między ZSRR a USA,

musiała sobie ONZ radzić jako główny dysponent siły w stosunkach międzynarodowych. Raz lepiej, raz gorzej, niekiedy z naruszeniem Karty NZ (rezolucja „Uniting for peace”), a subsytemem były koalicje „chętnych i zdolnych”, do których, choć w innym wymiarze, wraca teraz NATO.

Bezsilna w konfliktach międzynarodowych i sporach politycznych, w których po obu stronach zaangażowane były obydwa supermocarstwa, niezdolna, by bez zgody wielkich zmieniać świat, bardziej przydatna okazywała się ONZ jako płaszczyzna dialogu Północ – Południe, czy forum wypracowujące i koordynujące programy rozwojowe i pomocowe dla najuboższych obszarów Trzeciego Świata. Rola ta jednak malała tym bardziej, im bardziej Organizacja stawiała się swoistą „maszynką do głosowania” krajów rozwijających się, gdy względy grupowe i polityczne brały górę nad konstruktywnym multilateralizmem. Nie uniknęło przy tym ONZ rozrostu biurokratycznego, rozdmuchania budżetu, a często po prostu marnotrawstwa środków, ku oburzeniu głównego płatnika – Stanów Zjednoczonych.

Niewątpliwie zasługą ONZ było przygotowanie i uchwalenie wielkich kodyfikacji prawa międzynarodowego. Prawo morza, prawo dyplomatyczne i konsularne, prawo traktatów, a także konwencja praw człowieka i inne, dotychczas oparte głównie na prawie zwyczajowym, otrzymały formę pozytywnego prawa międzynarodowego, wypracowanego przez przedstawicieli różnych kultur i tradycji prawnych, w zadziwiająco zgodny, jak na takie zróżnicowanie, sposób. Swą wartość zachowała również Karta NZ. Mimo upływu czasu i rozrastania się „martwych” obszarów (np. postanowienia dotyczące byłych państw nieprzyjacielskich, niektóre ustępy rozdziału VII), pozostaje ona nadal, po sześćdziesięciu latach od jej powstania, swoistym katechizmem prawa międzynarodowego, zwłaszcza w zakresie użycia siły w stosunkach międzynarodowych. I to niezależnie od tego, iż nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego, nowe instytucje i doktryny grożą jej relatywizacją i erozją. Nie można również abstrahować od wielu nowych tendencji w rozwoju stosunków międzynarodowych, zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym czy lokalnym. To też ma wpływ na ocenę skuteczności całej Organizacji.

W decydujący jednak sposób na ocenę tę wpływają akcje i działania mające na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a także interwencje, których celem jest ochrona praw człowieka, w tym zapobieżenie masowym morderstwom i aktom ludobójstwa. Interwencje w Somalii, na Haiti czy w Rwandzie pokazywały różną, lecz w sumie niewielką skuteczność ONZ, a potwierdziła to także ograniczona rola Organizacji w rozwiązywaniu konfliktu jugosłowiańskiego. Apogeum nieskuteczności osiągnęła chyba jednak ONZ w sprawie Iraku, kiedy to mimo ustawicznego łamania kolejnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (w sumie 17) przez reżim Saddama Husseina, zachowała zadziwiającą powściągliwość i cierpliwość. Obraz sytuacji był dodatkowo zaciemniany spekulacjami o nadużyciach popełnianych przez funkcjonariuszy ONZ w ramach programu „Ropa za żywność”.

Wiele z czynionych ONZ zarzutów oznaczało swoiste wotum nieufności dla niej. Lawinowo zaczęły podnosić się głosy o konieczności reformy Organizacji,

ale świadomość trudności takiej operacji powodowała, że jej realizacja stała pod znakiem zapytania. To zaś prowadziło do lekceważenia i pomijania ONZ (np. akcja NATO w Kosowie), traktowania jej instrumentalnie przez wielkie mocarstwa.

Centralna rola i znaczenie ONZ w stosunkach międzynarodowych zostało zakwestionowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone. Ten niegdysiejszy akuszer, a przez wszystkie lata główny sponsor ONZ, atakowany „za własne pieniądze” na wszystkich forach Organizacji przez państwa Trzeciego Świata, zgorzony był nie tylko nieskutecznością Narodów Zjednoczonych, ale i skandalicznym rozrostem biurokracji ONZ-owskiej, marnotrawieniem środków i jałowością dyskusji. Do zmiany stanowiska Amerykanów, które ewoluowało już od wczesnych lat 90. XX wieku, przyczynił się niewątpliwie fakt pozostania jedynym supermocarstwem na arenie międzynarodowej, a także nowe tendencje w stosunkach międzynarodowych. Te ostatnie, wyrosłe na fali globalizacji po upadku komunizmu, obfitowały w nowe wyzwania i nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Skutkowało to zarówno jednostronnymi decyzjami Stanów Zjednoczonych, jak i skłonnością jedyne go supermocarstwa do zastępowania ONZ i wchodzenia w jej rolę. Wyrażało się to odmową płacenia składek, tworzeniem własnych list krajów wspierających terroryzm i nakładaniem na nie sankcji gospodarczych i politycznych (USA żądały przy tym respektowania swoich posunięć przez kraje sojusznicze), odmową podpisania konwencji z Ottawy w sprawie zakazu stosowania min przeciwpiechotnych, odrzuceniem protokołu z Kioto w sprawie ograniczenia emisji gazów do atmosfery, a także odmową poddania własnych obywateli jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, który Amerykanie inicjowali i współtworzyli. Największym jednak wyzwaniem dla ONZ i opartego na Karcie NZ systemu prawa międzynarodowego było rozpoczęcie interwencji w Iraku bez zgody Rady Bezpieczeństwa. Ocenę tę można złagodzić, biorąc pod uwagę wspomniane już chroniczne nieszanowanie przez Irak rezolucji ONZ, argumentem, że użycie siły nastąpiło przy „niejasnych podstawach prawnych”.

ONZ a nowe tendencje w rozwoju stosunków międzynarodowych

W czasach, gdy tworzone ONZ, bezsprzecznie głównymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i głównymi podmiotami prawa międzynarodowego były państwa. I dziś tak jest, ale rola i pozycja państw narodowych ewoluowała i znacznie osłabła, wzrosła natomiast rola tzw. podmiotów i aktorów niepaństwowych. Ich rola wciąż rośnie, zwłaszcza w gospodarce (przede wszystkim finanse), w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego (ugrupowania terrorystyczne), ale także w innych dziedzinach stosunków międzynarodowych. Wydarzenia 11 września 2001 roku pokazały, że aktor niepaństwowy (i niewojskowy) był w stanie zadać supermocarstwu straty porównywalne, a może większe, niż atak na Pearl Harbor.

Tendencja ta, tak silnie związana z globalizacją, na pewno nie zniknie i nic jej rozwoju nie zatrzyma, co najwyżej może ulec chwilowemu zahamowaniu, gdy

państwa jako nadal główni dysponenci siły, będą działać integrystycznie, ograniczając przejściowo swobody i mobilizując środki w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Zagęszczać się będzie przy tym środowisko międzynarodowe przez wielość różnych czynników, słabnąć będzie rola państw, w tym wielkich mocarstw.

Nie powinno to jednak osłabiać procesów instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej, a także współzależności państw, tyle tylko, że coraz częściej będzie to współzależność między państwami i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Dominować nadal będą procesy deregulacji, ale ich efekt będzie wieloznaczny. Procesy te już mają miejsce i wiążą się z szerszym procesem globalizacji, który można określić jako przenoszenie zjawisk (społecznych, gospodarczych, kulturowych itp.) ponad granicami. Nie wdając się w wartościowanie globalizacji, należy widzieć zarówno jej dobre, jak i złe skutki, a także swoiste centra i bieguny, takie jak Ameryka, Unia Europejska, Chiny, Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia.

To zagęszczanie się środowiska międzynarodowego, wchodzenie przez jego uczestników w niezliczone akcje i interakcje, powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera aspekt behawioralny. Badanie, analizowanie, a przede wszystkim prognozowanie będzie się stawać jeszcze trudniejsze, mimo iż nigdy, nawet gdy państwa były niemal jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, nie było to łatwe. Nietrudno jednocześnie przewidzieć przed jakimi trudnościami stawać będzie ONZ i że rola tej Organizacji, o ile społeczność międzynarodowa nie podejmie rzeczywistej próby jej reformy i swoistego „aggiornamento” do współczesnego świata, będzie maleć. Oznaczać to będzie także dalsze osłabianie regulacyjnej roli ONZ.

Istotne zmiany nastąpią także w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Upadek komunizmu przyniósł osłabienie zagrożenia globalnym konfliktem nuklearnym, zniwelował możliwość agresji na wielką skalę. Pojawiły się jednak nowe zagrożenia i wyzwania. Wzrosła przede wszystkim liczba konfliktów lokalnych o różnym podłożu: ekonomicznym, kulturowym, religijnym. Nasiliły się tzw. cywilne, wielkie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Punktem zwrotnym były zamachy 11 września 2001 roku. Rozgrywający się na oczach całego świata amerykański dramat gruntownie zmienił percepcję światowego bezpieczeństwa i sposób widzenia zagrożeń. Za największe został uznany międzynarodowy terroryzm jako jedno z tzw. nowych zagrożeń: asymetrycznych, nieprzewidywalnych i trudnych do identyfikacji. Za równie niebezpieczne uznaje się rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, zwłaszcza możliwość jej pozyskania przez ugrupowania terrorystyczne lub państwa je wspierające, głównie państwa osi zła, w tym Irak, Iran i Koreę Północną.

Nowe podejście do bezpieczeństwa uwzględnia nie tylko płaszczyznę polityczno-wojskową, lecz także ekonomiczną, naukowo-techniczną, społeczną, kulturową, ideologiczną i religijną. Pozostaje to w ścisłym związku z bezpieczeństwem wewnętrznym, narodowym, i zewnętrznym – międzynarodowym. Kluczowa staje się kwestia na ile instytucje międzynarodowe, w tym przede wszystkim ONZ

jako system bezpieczeństwa powszechnego, oraz OBWE, a także NATO, mogą stawić czoła wyzwaniom i zagrożeniom początku XXI wieku. Były one przecież tworzone w innych warunkach i innej epoce, gdy dominowała konfrontacja ideologiczna, a instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego tworzone w oparciu o rywalizujące bloki polityczno-militarne państw.

Nowe zagrożenia z początku XXI wieku niewiele mają z tą rywalizacją wspólnego, część z nich, w tym te dzisiaj uznawane za najgroźniejsze, pochodzi od aktorów niepaństwowych, całą zaś infrastrukturę bezpieczeństwa międzynarodowego, począwszy od porządku i instytucji prawnomiędzynarodowych, przez środki mechanizmy i struktury bezpieczeństwa, tworzone na potrzeby państw. Było to widoczne w kontekście zamachów 11 września 2001 roku. W obliczu ataków terrorystycznych, w tych gorących dniach, a nawet godzinach, Rada Bezpieczeństwa ONZ musiała rozstrzygnąć tak istotne dla dalszych działań kwestie, jak tę, czy akt terrorystyczny stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i czy w związku z tym podjęta przeciwko terrorystom akcja ze strony Stanów Zjednoczonych i państw sojuszniczych mieści się w prawie do samoobrony zgodnie z art. 51 Karty NZ.

NATO miało inny problem. Uruchamiając art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, zawierający *casus foederi*, którym jest „zbrojna napaść na jedną lub więcej (stron) w Europie lub Ameryce Północnej”, a która jest jednoznacznie rozumiana jako „akt z zewnątrz”, musiało rozstrzygnąć czy istnieją dostateczne podstawy, by przyjąć, że ataki terrorystyczne 11 września nastąpiły z zewnątrz terytorium USA. Nie mniej ważne, wymagające rozstrzygnięcia, problemy wiązały się z odpowiedzią na pytanie, jak traktować pojmanych terrorystów i talibów, w niczym nieprzypominających żołnierzy – jak jeńców wojennych, czy też jak przestępców.

Omawiane kwestie to przykłady problemów prawnych i faktów wiążących się z nowymi zagrożeniami, do których zwalczania potrzebne są nowe strategie, doktryny, nowe mechanizmy bezpieczeństwa międzynarodowego (i narodowego), a także zmiany w prawie międzynarodowym. W znacznym stopniu dotyczy to więc ONZ, lecz także Karty ONZ i konwencji międzynarodowych.

Na pozycję, skuteczność, a w konsekwencji na wizerunek i autorytet międzynarodowy ONZ wpływają także zmiany, jakie zachodzą w polityce międzynarodowej. Niektóre z nich są zresztą skutkiem słabości i nieskuteczności mechanizmów ONZ. To również dlatego Stany Zjednoczone czują się zmuszone do jednostronnych działań, a nawet – same czy przez NATO lub koalicje „chętnych” – wchodzi w rolę Organizacji. I stanowi to swoiste wyzwanie, zarówno dla ONZ, jak i dla całego porządku międzynarodowego. W tym kontekście należy patrzeć na przyczyny interwencji w Kosowie, Afganistanie i w Iraku.

Choć mamy uzasadnione podstawy, by twierdzić, że świat w 15 lat po obaleniu komunizmu jest generalnie bezpieczniejszy, to jednak istnieją w różnych jego regionach problemy i konflikty, które – nie rozwiązane – stają się wylegarnią niepokojących zjawisk lub wykazują tendencje do przeradzania się w konflikty ponadregionalne, a nawet globalne. Większością z nich, na jakimś etapie, zajmowała się także ONZ, ale wpływ Organizacji na ich rozwiązanie okazał się znikomy.

Takim problemem w pierwszym rządzie jest konflikt bliskowschodni. Z konfliktu izraelsko-palestyńskiego, stał się konfliktem arabsko-izraelskim, chronicznie tłącym się i podsycanym, by w jakiś czas potem wybuchnąć z nową siłą. Dawno już, na pokładach nienawiści kilku generacji, przekształcił się w konflikt szerszy, religijno-cywilizacyjny, postrzegany jako zderzenie Zachodu z islamem. Konflikt ten rodzi terroryzm.

Równie ważnym problemem jest proliferacja broni jądrowej w różnych regionach świata (Indie – Pakistan, Korea Północna, Iran, Izrael). Destabilizuje to nie tylko region, ale oddziałuje na sytuację globalną. Skutki mogą być wielorakie, nie zawsze przewidywalne, takie jak np. decyzja o przekształceniu Japonii w potęgę militarną (także nuklearną), przyspieszenie osiagania pułapu mocarstwowości strategicznej przez Chiny. Na tym etapie rozwoju polityki międzynarodowej Chiny są, mimo doktryny tajwańskiej, czynnikiem stabilizacji. Dla rozwoju kraju, budowy integralnej gospodarki i dalszego niwelowania dystansu technologicznego potrzebują spokoju.

Dotąd rosnąca potęga Chin nie kierowała się przesadnie w stronę spraw wojskowych. Ale jeśli Rosja wróci na pozycję mocarstwa wykorzystującego argumenty militarne, a Japonia sprowokowana przez Koreę Północną i niewydolność mechanizmów międzynarodowych, w tym ONZ-owskich, zacznie szybko stawać się potęgą militarną (przy biernej akceptacji USA), to Chiny zaangażują się zdecydowanie w budowę własnego potencjału militarnego.

Również problemy gospodarcze, zwłaszcza dysproporcje rozwojowe i zadłużenie Trzeciego Świata, którymi tak często zajmowała się ONZ, będą powodować stałe komplikowanie się stosunków między Północą a Południem. Będą one przerażać się w konflikty polityczne, kulturowe i religijne. Dodatkowo uwarunkowania strategiczne z regionów wydobywania ropy naftowej mogą przenosić się na całokształt stosunków politycznych i gospodarczych, w tym na bezpieczeństwo międzynarodowe. Potwierdzeniem jest kryzys iracki.

Poza jakimkolwiek wpływem ONZ, jak się wydaje, jest sytuacja w Rosji. To raczej Rosja może mieć wpływ na przyszłość i reformę ONZ. Rozwój sytuacji w Rosji jest niepokojący i niepokojąca jest, choć zróżnicowana, percepcja tej sytuacji w krajach Zachodu. Negowanie historii, pozorowana demokracja, krok wstecz w zakresie praw człowieka, dążenie do odbudowy imperium, a w stosunkach z Polską elementy sterowanej konfrontacji – to wszystko może stwarzać problemy wewnętrzne i międzynarodowe. Zachód (dawna „15” UE, mniej USA) udaje, że tego nie widzi, bo ważniejsze jest doraźne bezpieczeństwo międzynarodowe, a także energetyczne. Trzeci Świat nie wiąże z Rosją żadnych nadziei, świadomy, że potencjał gospodarczy Rosji jest znikomy.

Koniec porządku westfalskiego czy ONZ-owskiego?

Popularna jest w krajach anglosaskich teza, że zmiany dokonujące się w stosunkach międzynarodowych są zanegowaniem porządku westfalskiego, wprowadzonego traktatami kończącymi 30-letni okres wojen religijnych w Europie, zawartymi w 1648 roku. Mimo iż dotyczyły one stosunków religijnych (usankcjonowały za-

sadę *cuius regio eius religio*), na zachodzie Europy nieodmiennie kojarzą się z dwiema zasadami: suwerenności państw i nieinterwencji. Europa Środkowo-Wschodnia, nie znająca w takim stopniu koszmaru wojen religijnych i wzajemnych z tego powodu ingerencji, nie przywiązuje takiego znaczenia do traktatów westfalskich, a obie zasady raczej kojarzy z Kartą NZ i ONZ-owskim porządkiem międzynarodowym. Niektórzy analitycy mówią w związku z tym o końcu porządku westfalskiego, inni ONZ-owskiego. Niewątpliwie jedną z przyczyn nośności tego typu poglądów jest globalizacja utożsamiana z hegemonią Stanów Zjednoczonych, państwa, które ma z niej największe korzyści. Ponieważ jednak – jak już wspomniano – sensem globalizacji jest transgraniczne przenoszenie zjawisk, dotychczasowy porządek, dostosowany do państw narodowych i oparty na prawach międzynarodowych, przestaje wystarczać. Wiąże się to także ze wzrostem ilości pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych.

Być może największym wyzwaniem dla porządku międzynarodowego jest wyłonienie się w ostatniej dekadzie Stanów Zjednoczonych jako jedyne supermocarstwa (coraz częściej nazywanego hipermocarstwem). Stany Zjednoczone jakby nie mieszczą się w dotychczasowym porządku i chyba nie chcą się mieścić. Wydaje się, że tak jak w starożytności ówczesne supermocarstwo – Imperium Rzymskie miało na swój użytek *ius civile*, a dla reszty świata (barbarzyńców) *ius gentium*, tak dzisiejsze hipermocarstwo Stany Zjednoczone najchętniej wprowadziłoby własne reguły, niekiedy pokrywające się z obowiązującym prawem międzynarodowym (jeśli byłoby zgodne z interesem USA), niekiedy zaś nie. W wersji zdemokratyzowanej mogliby z niego korzystać także bliscy sojusznicy USA, np. zrzeszeni w NATO. Byłoby to swoiste prawo silnych i bogatych.

Niepokojącym przykładem takich tendencji jest stosunek Stanów Zjednoczonych do Międzynarodowego Trybunału Karnego i konwencji z Kioto, a w większym jeszcze stopniu okoliczności towarzyszące podjęciu decyzji o interwencji w Iraku. Być może najbardziej bulwersującą sprawą – obok Iraku – jest tzw. doktryna uderzenia wyprzedzającego, zwana także doktryną Busha (w niektórych wersjach nazywana też doktryną wojny prewencyjnej lub wyprzedzającej). Miałaby ona dawać Stanom Zjednoczonym prawo do wykonania uderzenia wyprzedzającego, gdyby według ocen Waszyngtonu miało to uniemożliwić atak na terytorium amerykańskie.

Nie negując celowości, a nawet konieczności takiego podejścia w zakresie zwalczania zagrożeń asymetrycznych, wśród wielu ocen i opinii, także w Stanach Zjednoczonych, podkreśla się jej sprzeczność z duchem i literą Karty NZ, jak również z tzw. zasadami norymberskimi oraz Kartą Trybunału Tokijskiego. Wśród argumentów, którymi Japonia usprawiedliwiała atak na Pearl Harbor, znalazły się i te odwołujące się do konieczności wykonania ataku prewencyjnego lub wyprzedzającego.

Kontrowersyjna jest nadal koncepcja interwencji humanitarnej bez zgody Rady Bezpieczeństwa, w myśl której państwa (jakaś część społeczności międzynarodowej) miałyby upoważnienie, a nawet obowiązek interweniować w wewnętrzne sprawy innego państwa, wbrew zasadzie suwerenności, gdy na terytorium tego państwa dochodzi do masowych naruszeń praw człowieka, w tym morderstw i ak-

tów ludobójstwa. W uniwersalizacji tej zasady niektórzy politolodzy, w tym takie autorytety jak Henry Kissinger (na łamach książki *Does America Need a Foreign Policy*, wydanej w 2001 roku), widzą zmierzch porządku westfalskiego, kojarzonego, powtórzmy, z wprowadzaniem dwóch żelaznych zasad prawa międzynarodowego: zasady suwerenności i nieinterwencji.

Niestety, szacunku do prawa międzynarodowego nie umacnia i sama ONZ. Kontekst Iraku jest tu znamieny, ale nie jedyny: trudna do zliczenia liczba nie wyegzekwowanych rezolucji, nieporadność i niekiedy wątpliwa skuteczność wojskowych misji ONZ (np.: Somalia), bulwersujące przypadki przewodniczenia komisjom ONZ – do Spraw Praw Człowieka przez Libię i Rozbrojenia przez Irak. Nawet jeśli formalnie dopuszczalne, faktycznie kompromitują one Organizację.

Reforma ONZ: czyli być albo nie być

Potrzebę reformy widzi sama ONZ, bowiem symptomy kryzysu, niekiedy w formie zawoalowanej, innym razem zaś jaskrawej i bulwersującej, docierają do różnych struktur Organizacji. Projekty reformy inicjowane i wspierane przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana, jak mówią złośliwi, z tym większą siłą, im szerzej rozchodzą się plotki o udziale jego syna w aferze korupcyjnej, idą w kilku kierunkach. Reforma, a raczej reformy, bo to proces długotrwały, kompleksowy, który ma być realizowany etapami (niektóre już na etapie wdrożenia), mają przede wszystkim na celu zmianę niekorzystnego wizerunku współczesnej ONZ. Dążyć się będzie w związku z tym do stworzenia z ONZ „organizacji przyjaznej każdemu człowiekowi”.

Główne wytyczne reformy opracowano jeszcze w 1997 roku i miały one na celu:

- skupienie całej aktywności na priorytetowych zadaniach,
- alokację zasobów (także finansowych) odpowiednio do tych zadań,
- stworzenie Organizacji odpowiadającej potrzebom państw członkowskich,
- rozwijanie współpracy pomiędzy poszczególnymi członkami NZ.

Zadania priorytetowe zgrupowano w cztery podmiotowe działy: pokój i bezpieczeństwo, sprawy humanitarne, rozwój, sprawy ekonomiczne i społeczne. Kompleksowa reforma ONZ miała objąć reorganizację głównych organów: Rady Bezpieczeństwa, Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczej i Społecznej, Sekretariatu. Reformowane miały być instytucje i zagadnienia związane z operacjami pokojowymi, prawami człowieka, informacją publiczną, personelem i finansami.

Jeśli chodzi o niezwykle ważne dla wizerunku ONZ kwestie operacji pokojowych (a także operacje z użyciem siły, *peace enforcement*), to usprawnienia dotyczyć miały zwiększenia zdolności szybkiego reagowania oraz zwiększenia alokacji środków, co po 2000 roku udało się zrealizować, gdyż Zgromadzenie Ogólne NZ zaaprobowало zwiększenie o 50% liczby personelu w Departamencie Operacji Pokojowych oraz przyznało środki pieniężne na dofinansowanie baz logistycznych NZ i operacji pokojowych.

Niezwykle trudną sprawą jest reforma finansów ONZ. Nadal problemy sprawia zwiększenie ściągłości należnych i zaległych składek oraz oddłużenie ONZ. Wiele krajów uzależnia zaległe płatności od efektywności wprowadzanych zmian, w tym od większej gospodarności, ograniczania nadmiernej biurokracji, a także, o czym coraz głośniej w kuluarach siedziby ONZ, od wyjaśnienia afer korupcyjnych.

Największym jednak wyzwaniem dla ONZ pozostaje kwestia zmiany struktury Rady Bezpieczeństwa NZ. W przedstawionym pod koniec 2004 roku raporcie specjalnego zespołu ekspertów międzynarodowych, pod kierownictwem byłego doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Brenta Scowcrofta, znalazły się dwa warianty przebudowy struktury Rady. Oba przewidują zwiększenie liczby członków Rady z 15 do 24. W pierwszym przypadku liczba stałych członków Rady Bezpieczeństwa zwiększyłaby się z pięciu do jedenastu. Oprócz obecnych członków Rady (Chin, Francji, Rosji, USA i Wielkiej Brytanii) w jej skład weszliby przedstawiciele Europy i Ameryki (po jednym kraju) oraz Azji i Afryki (po dwa kraje). Grono niestałych członków Rady, wybieranych na dwa lata, powiększyłoby się o trzy kraje. Drugi wariant zakłada zachowanie niezmiennego składu stałych członków Rady Bezpieczeństwa i wprowadzenie dwóch grup członków niestałych. W pierwszej grupie znalazłoby się 8 krajów wybieranych na cztery lata, z możliwością reelekcji. Grono niestałych członków Rady, wybieranych, jak dotychczas, na dwa lata, zwiększyłoby się z 10 do 11 krajów. Żadna z przedstawionych propozycji nie wymienia konkretnych krajów jako kandydatów na nowe miejsca, choć tych nie brakuje. Chodzi głównie o takie kraje, jak Brazylia, Japonia, Indie, Niemcy, Indonezja, Nigeria, ale nie brak i innych kandydatów. Obie opcje, nazywane przez autorów modelem A i modelem B, przewidują reprezentację w nowej Radzie Bezpieczeństwa czterech regionów świata: Afryki, Azji i Pacyfiku, Europy i obu Ameryk. Warunkiem przeprowadzenia reformy ONZ jest zgoda minimum dwóch trzecich ze 191 członków Organizacji.

Wnioski

Wnioski z rozważań nad sytuacją ONZ nie są zbyt optymistyczne, choć niewątpliwie system NZ będzie trwał nadal. Głównym problemem, który jak cień kładzie się na nim, jest zwiększający się dystans między wymogami amerykańskiego supermocarstwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a wolą, gotowością i determinacją społeczności międzynarodowej do zmian. Gotowości, zwłaszcza do dostosowania się do tych wymogów, w gruncie rzeczy nie ma. Stany Zjednoczone ze swych wymogów nie zrezygnują, a nawet będą je zaostrzać, np. w zakresie dostosowania strategii i reżimu użycia siły wobec nowych zagrożeń. W żadnym przypadku Stany Zjednoczone nie uzależnią swego bezpieczeństwa narodowego i decyzji w tym zakresie, nawet jeśli zagrożenie będzie minimalne, od zgody gremiów ONZ-owskich. Wydarzenia 11 września 2001 roku oraz sprawa Iraku na to nie pozwolą.

Trudną sprawą będzie pogodzenie ambicji, w związku z historycznymi animozjami, kandydatów do funkcji stałych członków Rady Bezpieczeństwa, a polityką i motywacjami innych państw i mocarstw (np. Japonii i Chin). Zgoda na reformy dawać będzie Chinom, Rosji, a także Francji – być może Unii Europejskiej (o ile Traktat Konstytucyjny zostanie ratyfikowany) – szansę na rewaloryzację swej roli w nowym porządku. Rosnąć będzie świadomość krajów Trzeciego Świata, a to zaowocuje rozeznaniem tychże krajów, że bez ich zgody reformy ONZ nie będzie. Ta właśnie sprawa może być najtrudniejsza.

Generalnie nie należy być w omawianej tu sprawie optymistą. Społeczność międzynarodowa jest świadoma, że słabe i nie przystosowane do nowej rzeczywistości ONZ jest lepsze niż żadne. Z pewną dozą sarkazmu można by powiedzieć, iż skala zmian, akomodacji, swoistego *aggiornamento* musiałaby być tak wielka, że tylko wielkie wydarzenie, takie, jakim było zakończenie II wojny światowej (i wielki jej dramat), jest w stanie zmiany te wygenerować. Czeka więc nas zapewne reforma pełzająca, chroniąca przed dezintegracją organizacji, ale nie rozwiązująca głównych problemów.