

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, *Institucjonalizacja 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 powiązaniem 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 całościowości, 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 wspólnocie 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 słusznych 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 sprzeciwiła 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;
 - niemożliwości 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 mediów 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 rozstrzygnięcia 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 wyposażyła 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 Kuwejtu,
- 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. Ciecchański, *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 społecznościom 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 kolegiałnym 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 Milleńskiego 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 rozwiązania 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 stawałby 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.