

STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

TOM CZWARTY

pod red. Danuty Janickiej, Toruń 2008

Marzena Górzyńska

EWOLUCJA PROBLEMU I ARCHITEKTURY BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO OD POWSTANIA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Czy przyjęcie w Dokumencie Końcowym Szczytu 2005 r. zasady o rządach prawa międzynarodowego w sferze prawa do użycia siły okaże się skutecznym środkiem zapewnienia światowego pokoju? Jaka architektura bezpieczeństwa międzynarodowego sprostą temu zadaniu?

Podstawy prawne systemu międzynarodowego bezpieczeństwa stworzyła Karta Narodów Zjednoczonych. Państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych postanowiły, że jedynym podmiotem uprawnionym do decydowania o podjęciu akcji zbrojnej w razie zagrożenia, naruszenia pokoju lub aktu agresji oraz do stwierdzenia, czy dana sytuacja ma taki charakter, będzie Rada Bezpieczeństwa. Karta dopuszcza użycie siły jedynie z upoważnienia RB¹ oraz do indywidualnej i zbiorowej samoobrony – w odpowiedzi na atak zbrojny innego państwa².

Te fundamentalne reguły leży u podstaw organizacji uniwersalnej o zasadniczym celu: utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Miały zapewnić powodzenie w „uchronieniu przyszłych pokoleń od klęsk wojny”.

Kształt tego systemu odzwierciedlał sytuację międzynarodową z końca II wojny światowej. Inicjatywa, jak i zasadnicze postanowienia w kwestiach struktury i zasad procedowania nowej organizacji³ sformułowane zostały przez trzy, a później pięć, zwycięskich mocarstw⁴. Dążąc do zabezpieczenia swoich stref interesów, zapewniły sobie zasadniczy wpływ na działania organizacji w sferze międzynarodowego bezpieczeństwa. Mimo iż zasady te godziły w podkreślaną przez mocarstwa suwerenną równość państw, która rządzić

¹ Upoważnienia takiego wymagają więc także akcje zbrojne podejmowane przez organizacje regionalne w rozumieniu Rozdziału VIII KNZ.

² Rezolucją 3314 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji: „agresją jest użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z KNZ, jak to określono w niniejszej definicji”.

³ Karta Atlantycka podpisana na Oceanie Atlantyckim 14 sierpnia 1941 r., Deklaracja Narodów Zjednoczonych podpisana w Waszyngtonie 1 stycznia 1942 r., Deklaracja czterech mocarstw dotycząca powszechnego bezpieczeństwa podpisana w Moskwie 30 października 1943 r., deklaracja podpisana w Teheranie 1 grudnia 1943 r., postanowienia konferencji w Dumbarton Oaks z 7 października 1944 r., Komunikat z Konferencji Krymskiej w Jałcie z 11 lutego 1945 r., Uchwały Poczdamskie z 2 sierpnia 1945 r.

⁴ USA, Zjednoczone Królestwo, ZSRR, Chiny i Francja.

miała stosunkami międzynarodowymi po wojnie, to uznać trzeba, że zgoda i współdziałanie tych najważniejszych państw świata rzeczywiście były warunkiem skuteczności działania przyszłej organizacji.

System ten jednak nie działał skutecznie. ONZ w całej swojej historii napotykała na poważne bariery w realizacji swojego podstawowego zadania.

Trudności pojawiły się już w pierwszych latach jej istnienia. Z powodu braku konsensusu nigdy nie doszło do podpisania przez państwa umów o postawieniu do dyspozycji RB kontyngentów wojskowych. Nie wyposażono również ONZ we własne siły militarne.

Rywalizacja dwóch wrogich sobie bloków polityczno-militarnych w okresie zimnowojennym doprowadziła do paraliżu RB. Korzystanie z prawa weta uniemożliwiało podejmowanie akcji skierowanych przeciwko interesom któregośkolwiek z państw stałej piątki⁵. Instrumentalnie wykorzystywane były także inne przepisy regulujące procesy decyzyjne⁶.

Zasadniczą cechą światowej polityki w dziedzinie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wykonywanej przez wrogie bloki była bierność. Jej celem było zabezpieczenie autonomii działań we własnej sferze wpływów. Osiągnięcie go zapewniało zachowanie niepisanych zasad: niewtrącania się w strefę interesów przeciwnego obozu oraz niedopuszczenie do wybuchu konfliktu światowego. Zabezpieczeniem przed taką konfrontacją była polityka odstraszenia, realizowana poprzez zbrojenia w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego.

Wraz z końcem zimnej wojny istotnie zmienił się charakter konfliktów zagrażających pokojowi. Te nowe realia wymusiły modyfikację sposobów zabezpieczania międzynarodowego bezpieczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim operacji pokojowych. We współczesnym świecie są one zasadniczym instrumentem realizacji fundamentalnego celu ONZ⁷. W KNZ brak jest przepisu, który *expressis verbis* wyrażałby możliwość ich podejmowania, a twórcy ONZ z pewnością nie przewidywali, że aktywność na rzecz światowego pokoju przyjmie dzisiejszą wieloaspektową postać. Zniknęło dominujące w poprzednim okresie niebezpieczeństwo agresji zewnętrznej. Jednym z podstawowych zagrożeń stały się konflikty wewnątrz krajów na tle politycznym, kulturowym, religijnym itd. Rozszerzanie form i celów, a co za tym idzie, metod i środków działania, stało się podstawowym wymogiem skuteczności akcji dla utrzymania pokoju, tendencją rozwoju współczesnych operacji pokojowych.

Ważnym krokiem w tym kierunku była przedstawiona w 1995 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ B. Boutrosa Ghaliego „Agenda dla pokoju”⁸. Propozycje w niej zawarte zostały uszczegółowione w 2000 r.⁹ w raporcie Panelu NZ ds. Operacji Pokojowych (*Panel on United Nations Peace Operations*) – tzw. Raporcie Brahimiego (*Brahimi Report*). Obecnie podejmowane inicjatywy reformy operacji pokojowych w znacznej mierze opierają się na postulatach przedstawionych w tych dokumentach.

⁵ W okresie 1946–86 z prawa weta skorzystano 239 razy – za: S. D. Bailey, *The Procedure of the UN Security Council*, bmw 1988, s. 199.

⁶ Wykorzystywano m.in. przepis art. 27 ust. 3, formuły *double veto*, *chain of events*.

⁷ „Działania z ograniczonym użyciem sił zbrojnych podejmowane przez społeczność międzynarodową w celu utrzymania lub przywrócenia pokoju w rejonie konfliktu” – F. Gagor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Toruń 1999, s. 53.

⁸ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for peace 1995*, New York 1995.

⁹ A/55/305 – S/2000/809.

Panel podkreślił znaczenie akcji prewencyjnych – zapobiegających powstawaniu i zagnianiu się sytuacji, sporów czy konfliktów. Postulował rozwinięcie przedstawionej na początku lat 90. inicjatywy Systemu Szybkiego Rozwinięcia *Standby Arrangements*. W ramach tego systemu państwa członkowskie zobowiązały się do dostarczania w możliwie krótkim czasie określonych sił i środków dla celów operacji pokojowych ONZ. Była to propozycja pewnej formy wypełnienia niezrealizowanego dotychczas przepisu art. 43 Karty.

Panel z dużym naciskiem wypowiedział się o konieczności rozszerzenia i poprawy skuteczności działań Organizacji na terenie państw wychodzących z konfliktów. W tym zakresie za jeden z najpoważniejszych problemów uznał brak koordynacji działań zarówno wewnątrz samej ONZ, jak i pomiędzy różnymi podmiotami działającymi w sferze międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Postulat ten został zrealizowany przez stworzenie w 2005 r. Komisji Budowania Pokoju.

W kontekście roli ONZ w sferze światowego pokoju istotne były opinie o zasadach rządzących operacjami pokojowymi. Raport zawiera propozycje rozwiązania kontrowersyjnej kwestii prawa do użycia siły zbrojnej przez członków misji. Podstawowymi zasadami operacji pokojowych pozostać muszą bezstronność misji, uzyskanie zgody stron sporu czy konfliktu na prowadzenie akcji oraz ograniczenie prawa do użycia siły jedynie do samoobrony. Nie mogą być jednak stosowane bezwarunkowo – powinny wspierać skuteczność działań pokojowych, a nie je paraliżować. Personel misji musi być w stanie skutecznie chronić nie tylko siebie, ale także dokonania operacji. Winien być wyposażony w kompetencje do podejmowania działań dla przerwania przemocy wobec cywilów. Konieczność bardziej precyzyjnego formułowania mandatu oraz poprawy koordynacji działań poszczególnych organów ONZ podkreślona została po raz kolejny i nie ostatni. Przewidziano, że do realizacji tego celu miało zostać powołane odpowiednie ciało zajmujące się pozyskiwaniem i przekazywaniem informacji, które należy uwzględnić przy podejmowaniu konkretnej misji.

Usunięcie podstawowej bariery, jaką upatrywano w istnieniu wrogich obozów z okresu zimnej wojny rodziło nadzieje na znaczną poprawę możliwości działania ONZ. Tak się jednak nie stało.

Wciąż nierozwiązane pozostają konflikty wynikające z „arbitralnego” procesu dekolonizacji i wyznaczania granic państw.

Wraz z rozwojem gospodarczym państw Północy rośnie różnica w poziomie życia wewnątrz tych krajów i w stosunku do Południa. Północ dąży do kontroli nad państwami Południa, uniemożliwiając im wyjście z zacofania. Rośnie frustracja ubogich społeczeństw, które dostrzegają swój dystans do poziomu życia ludności państw rozwiniętych.

Druza rewolucja przemysłowa, rozwój środków komunikacji, szersza wymiana informacji, ograniczenie barier ideologicznych powodują, że wiele problemów podlega internacjonalizacji, a często globalizacji.

Obok coraz ściślejszych powiązań geograficznych, wyraźniejsze stają się powiązania problemowe. Tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa jako „właściwego każdemu narodowi, każdemu państwu, pragnienie bycie zabezpieczonym w razie agresji i opiera się na posiadanej przez państwo pewności, że nie będzie zaatakowane lub, że w przypadku ataku, otrzyma natychmiastową i skuteczną pomoc ze strony innych państw”¹⁰ stało się

¹⁰ *Sécurité Internationale*, [w:] *Dictionnaire Diplomatique*, t. III, Paris bdw, s. 696 – cyt. za: R. Zięba, *Internacjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje–struktury–funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 35.

zbyt wąskie¹¹. Obok „twardych zagrożeń” militarnych, jako równie poważne, wymienia się te „miękkie”. Prócz wojen między państwami, Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian (*Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) w raporcie „Bezpieczniejszy Świat” (*A more secure world: our shared responsibility*)¹² z 2003 r. za najpoważniejsze zagrożenia współczesnego świata uznał: przemoc wewnątrz państw, w tym wojny domowe, masowe łamanie praw człowieka i ludobójstwo, ubóstwo, choroby zakaźne i degradację środowiska naturalnego, rozprzestrzenianie broni nuklearnej, radiologicznej, chemicznej i biologicznej, terroryzm oraz międzynarodową przestępczość zorganizowaną.

Od lat 90. eksperci coraz częściej zwracają uwagę na współzależność między stopniem rozwoju gospodarczego i społecznego, przestrzeganiem praw człowieka a bezpieczeństwem¹³.

Procesy te spowodowały nasilenie się terroryzmu. Narasta on w regionach frustracji związanej z problemami ekonomicznymi, społecznymi, rejonach nękanych ubóstwem i korupcją, gdzie władze publiczne nie zapewniają rządów prawa, łamane są prawa człowieka. Szczególnie istotnym źródłem konfliktów są odmienności religijne, etniczne i ideologiczne.

Sam w sobie nie był on zjawiskiem nieznanym, nieznaną była skala, jaką w ostatnich latach przybrał¹⁴. Realność i rozmiar tego zagrożenia uświadomił światu dopiero atak na *World Trade Center*.

Z terroryzmem istniejący system bezpieczeństwa nie był w stanie sobie poradzić. Dotychczasowe metody utrzymania pokoju międzynarodowego okazały się nieskuteczne: sednem działań antyterrorystycznych nie miały być akcje skierowane przeciwko państwu, jako agresorowi, ani nie mogły ograniczać się do terytorium jednego kraju. Szczególnie trudnym zadaniem w prowadzeniu walki z terroryzmem jest stworzenie koalicji podmiotów gotowych współdziałać w każdej sytuacji i niezależnie od ich partykularnych interesów. Trudność wiąże się także z powiązaniem o charakterze politycznym i finansowym między jednostkami, grupami, nawet między państwami i nawet w skali globalnej. Zależności obejmują również środowiska handlarzy narkotykami, bronią, w tym masowego rażenia, i zorganizowaną przestępczość. Najnowsze technologie umożliwiają organizowanie akcji terrorystycznych w dowolnym miejscu globu, czasie i formie.

Terroryzm uznany został za jedno z największych militarnych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Ewolucja stanowisk państw członkowskich wobec tego problemu odzwierciedla ich wolę co do roli ONZ w sferze światowego pokoju i bezpieczeństwa w ogóle.

Początkowo rozpatrywany był „sektorowo” – przeciwdziałanie jemu ograniczało się do tworzenia przepisów w zagrożonych dziedzinach, m.in. żegluga powietrznej i morskiej¹⁵.

¹¹ Szerzej na temat ewolucji pojęcia bezpieczeństwa patrz m.in.: R. Zięba, op.cit., s. 27–58 i część artykułów tego autora, J. Kukułka, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994.

¹² A/59/565, 2 grudnia 2004 r.

¹³ Widać to coraz wyraźniej niemal we wszystkich dokumentach ONZ dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, także tych omówionych szerzej w tej pracy, także np. w artykule SG ONZ Kofi A. Anana z 25 czerwca 2005 r. – <http://www.unic.un.org.pl/show.php?news=756&wai=&wid=23&y-ear=2005>.

¹⁴ Kofi A. Annan, *A way forward on global security*, International Herald Tribune on Friday, 3 grudnia 2004 r.

¹⁵ Np. Konwencja rzymska w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żegluga morskiej z 10 marca 1988 r., Konwencja tokijska w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów

Istotny zwrot przyniosły lata 80. Społeczność międzynarodowa przestała traktować terroryzm jako problem dotyczący tylko pewnych terytoriów, w szczególności Bliskiego Wschodu¹⁶. RB przyjęła pierwsze rezolucje potępiające akty terroryzmu i uznające je za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Kolejnym krokiem było nałożenie na Libię, jako państwo wspierające terrorystów, sankcji niemilitarnych na podstawie przepisów Rozdziału VII KNZ¹⁷.

Szczególne znaczenie w związku z toczącą się od wielu lat dyskusją na temat legalności użycia siły przez bojowników o wolność czy grupy sprzeciwiające się okupantom ma rezolucja 1269 z 1999 r. RB po raz pierwszy kategorycznie stwierdziła, że terroryzm jest zakazany, prócz tego, że bez względu na miejsce i sprawcę, również bez względu na motyw, na który terroryści się powołują¹⁸.

Dzień 11 września 2001 r. stanowi cezurę czasową w dziedzinie prawa do użycia siły, rozpoczynającą, wydaje się, najbardziej decydujący okres w historii ONZ.

Atak na *World Trade Centre* i zamachy w Londynie i Madrycie sprowokowały poważne dyskusje na temat metod walki z terroryzmem oraz dopuszczalnych sposobów karania podmiotów wspierających i inaczej zaangażowanych w terroryzm.

W dniu 12 września 2001 r. Rada Północnoatlantycka w odpowiedzi na atak na WTC, przedstawiając dowody o jego zewnętrznej inspiracji, pierwszy raz w historii podjęła decyzję o zastosowaniu przepisu *casus foederis*.

Tego samego dnia RB przyjęła rezolucję numer 1368¹⁹. Rozpatrując atak na WTC w kategoriach problemu bezpieczeństwa globalnego, uznała się za organ, w sferze zainteresowań którego znajduje się terroryzm. Jednocześnie jednak nie ustosunkowała się do legalności ewentualnej przyszłej akcji USA i ich sojuszników, która niewątpliwie była naruszenia prawa międzynarodowego. Atak z 11 września nie spełniał znamion agresji w rozumieniu Rezolucji o definicji agresji. Obok stwierdzenia, że w odpowiedzi na akt terrorystyczny dopuszczalne jest użycie siły, RB w rezolucji tej przywołała przyrodzone prawo każdego państwa do samoobrony. Zapowiedziała, że państwa zaangażowane w organizowanie, przeprowadzanie i finansowanie aktów terrorystycznych podlegać będą karze.

Stanowisko Rady z całą pewnością nie jest równoznaczne z upoważnieniem jakiegokolwiek podmiotu do podjęcia działań siłowych określonych w Rozdziale VII Karty. Ukazuje jednak jej liberalną postawę wobec przejęcia inicjatywy walki z terroryzmem przez podmioty poszkodowane oraz tendencję do rozciągnięcia przepisu art. 51 KNZ na akcje przeciw grupom dokonującym ataków terrorystycznych oraz państwom w nie zaangażowanym w jakikolwiek sposób. I. Popiuk-Rysińska twierdzi wręcz, że rezolucją tą RB uznała *ex ante* akcję amerykańską w Afganistanie za legalną²⁰.

Kolejną cezurą czasową w sferze prawa do użycia siły była interwencja w Iraku w marcu 2003 r. Powodem jej podjęcia, który USA i ich sojusznicy podali za legalizujący

popelnionych na pokładzie statku powietrznego z 14 września 1963 r. czy Konwencja montrealaska w sprawie zwalczania bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z 23 września 1971 r.

¹⁶ I. Popiuk-Rysińska, *Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wobec terroryzmu międzynarodowego*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Warszawa 2003, s. 253.

¹⁷ Rezolucja RB z 31 marca 1992 r. S/RES/748.

¹⁸ S/RES/1269 z 19 października 1999 r.

¹⁹ S/RES/1368.

²⁰ I. Popiuk-Rysińska, *op.cit.*, s. 262–263.

ją, było niewywiązywanie się Iraku z zobowiązań w zakresie rozbrojenia i współpracy z ONZ w tej kwestii. Gdy przyczyna ta okazała się bezpodstawną, USA, szukając usprawiedliwienia, uznały swoje działania za interwencję humanitarną i włączyły ją do ich długofalowej walki z terroryzmem²¹.

ONZ nigdy nie udzieliła interwencji w Iraku autoryzacji, ale też przez półtora roku od jej rozpoczęcia nie zajęła zdecydowanego stanowiska w tej sprawie. Dopiero 16 września 2004 r. SG ONZ Kofi Annan w wywiadzie dla BBC stwierdził, że „była ona niezgodna z Kartą Narodów Zjednoczonych”²².

Prócz niewątpliwego sukcesu, jedyne w historii perfekcyjnego wręcz wykorzystania jej potencjału, jakim była akcja w Zatoce Perskiej, ONZ w okresie pozimnowojennym odniosła kilka poważnych porażek, np. w Ruandzie czy Angoli.

Pomijając osiągnięcia i zapominając o szerokości sfer jej zainteresowań, poddano Organizację ostrej krytyce. Skupiono się na jej porażkach w dziedzinie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zasadniczo w kontekście militarnym. O ile atmosfera ta utrudniała działania ONZ, taki stan rzeczy odpowiadał racji stanu państw zdolnych do samodzielnego zabezpieczania swoich interesów.

Nowa rzeczywistość sprawiła również, że pojawiły się poważne wątpliwości co do zasadności istnienia, tworzonych na podstawie art. 51 KNZ, sojuszy militarnych. Ich charakter nie przystawał do nowych zagrożeń. Zgodnie z przepisami Karty mogą one uruchomić mechanizmy wspólnej obrony przewidziane w aktach je statuujących jedynie jako odpowiedź na agresję. Próbując dostosować się do nowych realiów, sojusze coraz częściej wykraczają poza swoje uprawnienia. Najbardziej spektakularnym tego przykładem była rozpoczęta 24 marca 1999 r. bez autoryzacji RB operacja NATO w Kosowie. Stanowiła ona pierwszy krok w dążeniu do legalizacji działań siłowych podejmowanych przez podmioty nieuprawnione. Duże znaczenie dla powodzenia tego procesu miał fakt, że działania NATO okazały się skuteczne, przede wszystkim jednak – stanowisko zajęte przez ONZ. W tym przypadku nie sprzeciwiła się ona interwencji, a więc pogwałceniu prawa międzynarodowego. Współpracując następnie z siłami NATO, uznała *de facto* jej legalność.

Zdecydowanych reakcji ONZ nie wzbudziły także interwencje w Afganistanie i Iraku. Akcja w Iraku uważana jest za punkt przełomowy dla ONZ. Poparcie części społeczności międzynarodowej dla działań USA postawiły pod znakiem zapytania rację bytu organizacji uniwersalnej, niezdolnej do reagowania na poważne zagrożenia dla światowego pokoju ani na łamanie zasad leżących u podstaw koncepcji istnienia Organizacji. Faktem stała się groźba przejmowania uprawnień ONZ przez koalicje i poszczególne państwa.

W Organizacji nastąpił rozłam. Część jej członków uznała interwencję w Iraku za złamanie zasad NZ. Argumentami państw popierających ją były: uznanie stworzonej 60 lat temu definicji samoobrony za zbyt wąską pod względem temporalnym i geograficznym²³ lub konieczność ochrony ludności irackiej przed masowym łamaniem praw człowieka. Pojawił się więc poważny konflikt między zasadami, które powszechnie uważane są za powiązane z sobą i wzajemnie się wzmacniające: zakazem użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych niezgodnie z KNZ, zakazem interwencji w wewnętrzne sprawy innych

²¹ J. Symonides, *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, Rocznik Strategiczny 2003/2004, s. 366.

²² Zob. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm.

²³ Uderzenie wyprzedzające wobec państwa, które nie dokonało agresji na terytorium interweniującego czy ich sojuszników.

państw, suwerenną równością państw, prawem samostanowienia narodów oraz obowiązkiem zapewnienia poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Kryzys nasilił w doktrynie spory co do obowiązywania nieprzestrzeganych norm prawa międzynarodowego – czy jego przepisy przestają obowiązywać, o ile znika międzynarodowe przekonanie o ich mocy wiążącej, czego odzwierciedleniem są kolejne ich naruszenia oraz niezdolność podmiotów stojących na ich straży do nałożenia na te państwa sankcji?

„Druga wojna iracka” wywołała również dyskusję: czy dopuszczalne jest uderzenie wyprzedzające, jakie warunki muszą zostać spełnione, by działanie zbrojne uznać za legalne, czy akcja w obronie praw człowieka nieautoryzowana przez RB jest zgodna z prawem?

Próbie rozwiązania kryzysu po interwencji w Iraku podjął powołany w listopadzie 2003 r. Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian oraz SG.

Znaczącym wkładem Panelu było przedstawienie w raporcie „Bezpieczniejszy świat: nasza wspólna odpowiedzialność” definicji terroryzmu, obecnie ogólnie przyjmowanej w NZ. Brak konsensusu w tej kwestii powodował trudności w prawnym uregulowaniu problematyki terroryzmu.

Panel stwierdził, że terroryzm to akcje, obok wskazanych we wcześniejszych dokumentach, mające na celu spowodowanie śmierci albo ciężkiego uszkodzenia ciała cywilów lub niebiorących udziału w walce, których celem jest zastraszenie populacji lub wywarcie wpływu na władze państwa albo na organizacje międzynarodowe, by te podjęły albo zaniechały pewnych działań. Użycie siły przeciwko ludności cywilnej, gdy przekroczy określoną skalę, uznane będzie za zbrodnię wojenną. Terroryzm zakazany jest także podczas konfliktów zbrojnych.

Do tej pory o uznaniu konkretnych czynów za akty terroryzmu decydowały przesłanki polityczne, teraz miały nimi być jasne kryteria. Definicja, choć nie jest prawnie wiążąca, ma ogromne znaczenie polityczne i wyraża ogólne tendencje rozwoju prawa międzynarodowego.

W raporcie *Uniting Against Terrorism* z 27 kwietnia 2006 r.²⁴ SG stwierdził, że „prawo międzynarodowe wyraźnie zakazuje władzom państwowym rozmyślnego użycia siły wobec obywateli, a prawo do stawiania oporu nie może oznaczać prawa do rozmyślnego zabijania lub znęcania się nad ludnością cywilną”²⁵. Oznacza to, że o terroryzm mogą być oskarżeni także i władze państwowe i grupy walczące o wolność.

W raporcie *In Larger Freedom* z 21 marca 2005 r.²⁶ SG po raz pierwszy wypowiedział się tak stanowczo i krytycznie na temat dotychczasowych metod walki z terroryzmem: zarzucił, że godzą one w prawa człowieka i podkreślił bezwzględny obowiązek państw i wszystkich innych podmiotów przestrzegania prawa międzynarodowego, w tym prawa humanitarnego.

W Dokumentcie Końcowym Szczytu z 20 września 2005 r.²⁷ przedstawiciele państw, potępiając terroryzm jako zagrażający międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu,

²⁴ A/60/825 *Uniting Against Terrorism: Recommendations for a global counter-terrorism strategy*, 27 kwietnia 2006 r. Raport ten stanowił rozszerzenie strategii antyterrorystycznej z raportu *In Larger Freedom*.

²⁵ Tłumaczenie z: <http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/strategia.php>.

²⁶ A/59/2005 *In larger freedom: towards development, security, and human rights for all*.

²⁷ A/60/L.1, 20 września 2005 r.

podkreślili główną odpowiedzialność RB w tej sferze. Jednocześnie zobowiązali się do zapewnienia, by metody jego zwalczania były zgodne z prawem międzynarodowym.

SG w raporcie *Uniting Against Terrorism* uznał przestrzeganie praw człowieka za spoiwo między wszelkimi działaniami antyterrorystycznymi i warunek ich skuteczności. Podkreślił, że użycie środków nielegalnych działań będzie na korzyść terrorystów. Tym samym potwierdził tendencję „tradycjonalistyczną” – centralnego w kwestiach międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa miejsca ONZ i prawa stanowionego w jej duchu.

Wszystkie przedstawione dokumenty wskazują na zwrot społeczności międzynarodowej ku zasadom KNZ. Wydaje się, że przełom ten spowodowany został uświadomieniem sobie przez państwa niebezpieczeństwa zalegalizowania w najbardziej newralgicznej sferze stosunków międzynarodowych arbitralnych działań poszczególnych podmiotów oraz brakiem skuteczności akcji w Iraku.

Panel jako niewłaściwy określił sposób konstruowania jednego z narzędzi walki z terroryzmem – listy podmiotów uznanych za wspierające terroryzm. W 2006 r. komitety pomocnicze RB ds. terroryzmu stwierdziły, że wpis państwa na tę listę powinien być poprzedzony konsultacją z nim²⁸.

SG w raporcie *In Larger Freedom* odniósł się również do kwestii użycia siły zbrojnej. Przedstawił pięć kryteriów, których spełnienie zapewniałoby jego zgodność z prawem. Oprócz autoryzacji RB, są nimi: istnienie poważnego zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, działanie ściśle dla realizacji wskazanego przez RB celu, wyczerpanie wszelkich innych środków, proporcjonalność użytej siły do niebezpieczeństwa oraz realne szanse powodzenia takiej akcji. Wytyczne te nie stanowią zasadniczego przełomu w istniejącej praktyce, podkreśliły jednak ograniczenia, które zostały naruszone interwencją w Iraku.

Państwa członkowskie Dokumentem Końcowym zakończyły spór na temat adekwatności przepisu art. 51 KNZ, uznając, że „wszystkie postanowienia KNZ są wystarczające dla realizacji celów ONZ”. Tym samym odrzuciły koncepcje poszerzenia jego interpretacji.

Kolejnym przełomem w sferze prawa do użycia siły było przyjęcie w Dokumentie Końcowym, zaproponowanej wcześniej przez Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwowej²⁹, koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”. Oznacza ona obowiązek przejścia przez społeczność międzynarodową odpowiedzialności za ochronę obywateli państw przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciw ludzkości, jeśli państwa te nie będą w stanie same tego czynić. Działania takie mogą również obejmować użycie siły militarnej. Zawsze muszą być prowadzone w ramach RB oraz zgodnie z KNZ. Jest to poważny wyłom w dotychczasowych dążeniach państw do ograniczenia możliwości samodzielnego działania Organizacji oraz do ochrony własnej suwerenności, czego atrybutem jest także opieka nad ludnością państwa.

Postanowienia te oznaczają odrzucenie idei legalności interwencji humanitarnej. Jedynie społeczność międzynarodowa uprawniona jest do zbrojnego występowania w obronie praw człowieka.

²⁸ Zob. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=18679>.

²⁹ *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission of Intervention and State Sovereignty, The International Development Research Centre, Ottawa 2001. Szerzej: A. Makarewicz, *Interwencja humanitarna czy „odpowiedzialność za ochronę”? : uwagi na temat raportu Międzynarodowej Komisji do spraw Interwencji i Suwerenności Państwowej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2003, nr 2, s. 71–91.

Niemal od początku istnienia ONZ państwa członkowskie podkreślają konieczność jej zreformowania. Zmiany celów i metod działania wymagają dostosowania do nich form organizacyjnych. Nowa, pozimnowojenna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa światowego i kryzys spowodowany nieskutecznością niektórych działań ONZ uczyniły tę konieczność jeszcze bardziej palącą. Ostatecznie jednak uświadomienie sobie przez państwa członkowskie skali możliwych niebezpieczeństw wynikających z ewentualnego przejścia wyłącznych kompetencji Organizacji przez inne podmioty spowodowało szeroką dyskusję nad sposobem uczynienia z ONZ efektywnego „centrum dowodzenia” sprawami pokoju na świecie. Jednak tak jak i wcześniej, tak i obecnie spory między członkami utrudniają, a nawet uniemożliwiają osiągnięcie celu.

Dokument Końcowy Szczytu 2005 r. wyszedł naprzeciw podkreślanej już wielokrotnie konieczności poprawy integracji działań wewnątrz ONZ oraz w jej stosunkach z innymi podmiotami zaangażowanymi w operacje pokojowe. Rezolucjami z grudnia 2005 r. RB³⁰ i Zgromadzenie Ogólne³¹ zdecydowały o utworzeniu pierwszego w historii wspólnego organu pomocniczego Komisji Budowania Pokoju³². Jej zasadniczym celem ma być doradzanie oraz koordynowanie pomocy udzielanej przez różne podmioty państwom wychodzącym z konfliktów, także pod kątem finansowym. Niezbędność powołania podmiotu odpowiedzialnego za działania właśnie w zakresie operacji budowania pokoju podkreślali wielokrotnie zarówno SG Kofi Annan, jak i przewodniczący ZO Ian Eliasson – „około połowy państw wychodzących z konfliktów pogrąża się w nich z powrotem w ciągu kolejnych pięciu lat”³³.

Państwa jednak nie zdecydowały się na wyposażenie KBP w szerokie możliwości samodzielnego działania. Nie były, jak widać, gotowe do wyrzeczenia się suwerenności w tej dziedzinie. W dokumentach powołujących kilkakrotnie powtórzono zastrzeżenie, że uprawnienia KBP będą ustępowały kompetencjom rządów państw ogarniętych albo zagrożonych konfliktem w zakresie określenia priorytetowych sfer działania oraz wyboru strategii odbudowy kraju. Jednocześnie ustalono, że Komisja powinna zakończyć swoją aktywność na terenach, gdzie cel misji – zapewnienie pokoju i rozwoju – został osiągnięty oraz na prośbę rządu tego państwa. Odzwierciedleniem znaczenia sfery bezpieczeństwa dla poszczególnych krajów jest także sposób podejmowania przez KBP decyzji – w drodze konsensusu.

Dość poważne kontrowersje budziła decyzja o podporządkowaniu KBP któremuś z organów głównych ONZ – elitarnej RB, jako ponoszącej główną odpowiedzialność w sferze międzynarodowego pokoju, ECOSOC jako zajmującej się prawami człowieka, czy też najbardziej demokratycznemu ciału spośród nich – ZO. Ostatecznie przyjęto, że KBP zobowiązana będzie składać raporty ZO. Tylko te trzy organy zostały upoważnione do wnoszenia pod obrady Komisji sytuacji w poszczególnych krajach (prócz państwa, którego sprawa dotyczy). Obok członków wybieranych przez ZO, RB i ECOSOC, w Komitecie Organizacyjnym (organie pomocniczym KBP) zasiadają też reprezentanci państw najszerzej angażujących się w misję *peacebuilding*, państw, które mają za sobą doświad-

³⁰ S/RES/1645.

³¹ A/60/L.40.

³² Na podstawie przepisów art. 7, 22 i 29 KNZ.

³³ Przemówienie przewodniczącego ZO ONZ z 20 grudnia 2005 r. w związku z powołaniem Komisji Budowania Pokoju (*Peacebuilding Commission*).

czenie wyjścia z konfliktu oraz przedstawiciele podmiotów w inny sposób współdziałających z ONZ: organizacji regionalnych oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Skład ten oraz obowiązek konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym zapewnić mają skuteczność działań KBP jako organu koordynującego i doradczego. Ocena wyników funkcjonowania Komisji dokonana zostanie po pięciu latach od jej powstania. Jej rezultaty zostaną wykorzystane do wprowadzenia ewentualnych modyfikacji zasad, w oparciu o które działa.

Sukcesem jest utworzenie jednostek sił zbrojnych wykorzystywanych do akcji podejmowanych pod auspicjami ONZ. W ramach Systemu Szybkiego Rozmieszczenia Sił NZ UNSAS powstała lista oficerów, członków policji cywilnej, ekspertów sądowych i ekspertów w zakresie praw człowieka, którzy w każdym momencie mogą zostać powołani do przygotowania planów konkretnej misji. Stworzony w ramach ONZ system realizowany jest w oparciu o Wielonarodową Brygadę Szybkiego Rozwinięcia do Operacji ONZ SHIRBRIG. Mankamentem, obniżającym zdolność do podjęcia natychmiastowej akcji, jest fakt, że państwa, które zadeklarowały swój udział w UNSAS, decyzję o przekazaniu swoich kontyngentów do SHIRBRIG podejmują każdorazowo. Dlatego też w dalszym ciągu dąży się do stworzenia stałych sił szybkiego rozmieszczenia. Zasadnicze znaczenie dla ONZ mają jednak siły, które uczestniczą w działaniach w dłuższym okresie. Do udziału w takich operacjach państwa wysyłają swoje kontyngenty niezależnie od zadeklarowanego udziału w UNSAS.

Najnowsze dokumenty przyjęte w ramach ONZ, na czele z Deklaracją Milenijną, podkreślają ogromną we współczesnym świecie wartość praw człowieka. Standardy te muszą dotyczyć wszystkich państw zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. Ich niezachowanie uznane zostało za jedno z podstawowych zagrożeń międzynarodowego bezpieczeństwa. Jak podkreślono w Dokumencie Końcowym 2005 r. zasady demokracji i prawa człowieka muszą być przestrzegane w każdym kraju niezależnie od jego przynależności cywilizacyjnej. Jednocześnie jednak uznano, że nie istnieje jeden model demokracji i nie przynależy ona do żadnego państwa lub regionu.

Dnia 15 marca 2006 r. w miejsce ostro krytykowanej Komisji Praw Człowieka (*Commission on Human Rights*) ZO powołało Radę Praw Człowieka (*Human Rights Council*)³⁴. Spełnianie postawionych przed nią celów zapewnić mają odmienne w stosunku do Komisji zasady członkostwa oraz sposoby kontroli jej prac i postępowania jej członków.

Jednym z najistotniejszych wyzwań stojących przed ONZ jest przeprowadzenie reformy RB. Problem nie jest nowy. Zagadnienie zasadniczych zmian w Radzie pojawiło się na forum ZO ONZ już w roku 1979³⁵. Wcześniej zwiększona została jedynie liczba jej członków niestałych. W styczniu 1994 r. na podstawie rezolucji ZO rozpoczęła działalność Grupa Robocza ds. Równej Reprezentacji i Powiększenia Rady oraz dla Rozważenia innych Kwestii z nią Związanych (*Open-ended Working Group to consider all aspects of the question of increase in the membership of the Security Council, and other matters related to the Security Council*)³⁶. Przyczyniła się ona jedynie do wprowadzenia zmian procedowania RB poprzez zwiększenie dostępu do informacji i dokumentacji Rady państwom niebędącym jej członkami.

³⁴ GA/10449.

³⁵ A/RES/34/147 z 17 grudnia 1979 r. powołująca Specjalny Komitet ds. KNZ oraz wzmocnienia roli ONZ.

³⁶ Rezolucja 48/26 z 3 grudnia 1993 r.

W społeczności międzynarodowej nie ma wątpliwości co do tego, że zarówno obecny skład Rady, jak i zasady podejmowania przez nią decyzji są poważną barierą dla wypełniania przez ONZ jej celów. Skład RB nie odzwierciedla układu sił na współczesnej arenie międzynarodowej. Ignoruje przewartościowania, jakie dokonały się w wyniku rozpadu systemu komunistycznego, dekolonizacji i postępującego rozwoju świata.

Poważne kontrowersje budzi instytucja prawa weta.

Zasadnicza dyskusja na temat reformy RB toczy się nad projektami przedstawionymi przez kilka grup państw i, z ramienia ONZ, koncepcją opracowaną przez Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian. Głos w dyskusji zabierał też SG w kilku raportach, począwszy od roku 1997³⁷.

Wszystkie koncepcje idą w kierunku poszerzenia składu RB. Wszystkie kładą nacisk na konieczność zwiększenia wpływu na proces decyzyjny państw trzeciego świata, które w okresie tworzenia Karty były terenami kolonialnymi.

Kontrowersje budzą już natomiast konkretne kandydatury. Różnie w różnych koncepcjach traktowane są: region pochodzenia państwa przy jednoczesnym reprezentowaniu jego specyfiki, jego znaczenie polityczne, warunki demograficzne, tempo rozwoju i potencjał gospodarczy, wielkość wkładu do budżetu Organizacji i udział w operacjach pokojowych oraz w realizacji celów ONZ.

I tak: kandydaturze Indii z miliardem ludności, znacznym wzrostem gospodarczym i udziałem w operacjach pokojowych sprzeciwiają się Pakistan i Indonezja, Brazylii, największemu pod względem ludności państwu Ameryki Środkowej i Południowej – Meksyk i Argentyna, Nigerii – Egipt. Państwa Unii Europejskiej nie zgadzają się na przyznanie im jednego wspólnego miejsca. Spośród nich jako możliwych kandydatów do członkostwa w RB wymienia się Włochy i Hiszpanię³⁸.

Coraz większe poparcie zyskują kandydatury na członków stałych Niemiec i Japonii jako państw szybko rozwijających się, o znaczącym potencjale ekonomicznym i politycznym (w przypadku Niemiec także demograficznym) oraz, co istotne, mające już obecnie bardzo duży udział w budżecie ONZ³⁹. I w tym przypadku podnoszone są sprzeciwy – akceptacja tych kandydatur spowoduje zbyt dużą przewagę Północy. Nadmienić należy, że w Dokumencie Końcowym 2005 r. państwa członkowskie zdecydowały się znieść przepisy KNZ o państwach nieprzyjacielskich.

Nie ma również zgodności co do liczby członków Rady, ich charakteru i uprawnień. O ile np. projekt afrykański⁴⁰ (nie jest to jednak opinia wszystkich państw kontynentu) proponuje zwiększenie liczby członków stałych do 11 (w tym 2 z Afryki), a niestałych do 15 (w tym 5 z Afryki), to popierana przez Polskę⁴¹ Grupa G-4² (Niemcy, Brazylia, Indie i Japonia) postuluje, by poszerzyć Radę o 10 członków, w tym 4 stałych, zrównanych w prawach z obecną wielką piątką. Wysoki Panel przedstawił dwie propozycje rozwiązań:

³⁷ M. in. *Renewing the UN: A Programme for Reform* (A/51/950), *Strengthening the United Nations: an agenda for further change* (A/57/387), *In larger freedom: development, security and human rights for all* (A/59/2005).

³⁸ J. Symonides, *Narody Zjednoczone...*, s. 28.

³⁹ Zob. <http://www.un.org/News/press/docs/2005/20050810.unsgsmr.html>.

⁴⁰ A/60/L.41, 14 grudnia 2005 r.

⁴¹ Zob. <http://www.unic.un.org/pl/largerfreedom/JanuszStanczyk.pdf>. Wyjaśnienie stanowiska RP podczas prezentacji stanowiska RP na Światowym Szczycie 2005 r. – związane z zobowiązaniami Polski oraz z faktem, że projekt ten przewiduje przyznanie dodatkowego miejsca w Radzie Europy Wschodniej.

⁴² A/59/L.64, 6 lipca 2005 r.

pierwsza z nich przewiduje powiększenie Rady o 6 nowych stałych członków bez prawa weta i 3 niestałych, a drugi – o 8 półstałych członków z 4-letnią odnawialną kadencją i jednego nowego członka niestałego. Opozycyjna wobec G-4 grupa *Uniting for Consensus*⁴³ uważa, że powinna zwiększyć się liczba członków niestałych, gdyż to zapewniłoby bardziej sprawiedliwy udział państw w zmieniających się okolicznościach. Dla zmotywowania ich do skutecznego działania proponuje 2-letnią ich kadencyjność.

Jak widać rozbieżności są duże.

Podobnie brak jest kompromisu w kwestii prawa weta. Wysoki Panel uznał uprawnienie to za nieprzystające do realiów współczesnego świata. W swoich koncepcjach jednak nie przewidział jego zniesienia w stosunku do dzisiejszej wielkiej piątki, lecz nie opowiedział się także za wyposażeniem w nie nowych członków stałych. *Uniting for Consensus* w swoim projekcie nie zawarł decyzji co do prawa weta. Opowiadają się za jego ograniczeniem, dopuszczają również jego zniesienie. Odmiennie stanowisko przyjęła Grupa G-4, która proponuje, podobnie jak grupa państw afrykańskich, rozszerzenie prawa weta na nowych stałych członków. Za całkowitym zniesieniem tego prawa opowiadają się Stany Zjednoczone. Nie należy jednak przewidywać, że ich propozycja zostanie zrealizowana. Budzi ona silny opór pozostałych stałych członków Rady, przede wszystkim Rosji.

Z całą pewnością poszerzenie składu Rady przyczyni się do zwiększenia jej legitymacji, reprezentatywności i demokratyzacji podejmowanych przez nią decyzji. Z drugiej jednak strony wydaje się, że może nie doprowadzić do realizacji założonego celu – zwiększenia jej skuteczności. Może nawet odnieść skutek przeciwny. Należy liczyć się z faktem, że zwiększenie liczby członków tego ciała wymusi przy podejmowaniu decyzji branie pod uwagę dodatkowych interesów i poglądów. Zasadniczą kwestią jest bowiem prawo weta. Wydaje się, że jego zniesienie, a przynajmniej znaczne ograniczenie, jest warunkiem *sine qua non* zapewnienia prawdziwej demokratyzacji działań Rady oraz umożliwienia ONZ realizacji jej celów.

Reforma ONZ musi zapewnić jej możliwość podejmowania szybkich i skutecznych działań. Jak widać z doświadczeń ostatnich lat bierność wobec naruszeń prawa niesie z sobą niemal tak drastyczne skutki, jak przyzwolenie na nie.

Najbliższym sprawdzianem przywiązania państw do zasad wyrażonych w ostatnio przyjętych dokumentach będzie rola, jaką ONZ odegra w kryzysach irańskim i koreańskim. Postanowienia Dokumentu Końcowego Szczytu 2005, choć niewiążące, mają bardzo duże znaczenie. Są bowiem wyrazem woli państw członkowskich ONZ, największej do tej pory liczby uczestników sesji ZO, co do kierunków rozwoju prawa do użycia siły oraz przyszłej architektury bezpieczeństwa międzynarodowego. Postanowienia te dają pewną nadzieję na powrót do koncepcji stworzonej Kartą NZ i jej umocnienie. Nie udało się jednak osiągnąć kompromisu w kwestii tak ważnej dla globalnego pokoju, jak rozbrojenie i nieprolifercja broni masowego rażenia. Fakt ten wskazuje, że do chwili obecnej państwa nie zdołały wypracować wspólnej wizji bezpiecznego świata. Sprawia to, że postanowienia Szczytu budzą jedynie nadzieję, a nie pewność co do realizacji idei twórców Karty.

⁴³ A/59/L.68, 21 lipca 2005 r.