

ONZ drugą Ligą Narodów?

29 stycznia 2009

Organizacja Narodów Zjednoczonych powstała 24 października 1945 roku w San Francisco. Jest ona następczynią działającej w okresie dwudziestolecia międzywojennego Ligi Narodów, i tutaj rodzi się pytanie, czy równie nieudolną?

ONZ założone zostało w celu przeciwdziałania konfliktom i pokojowego rozwiązywania sporów. Autorzy dokumentu powołującego do życia tą organizację, czyli Karty Narodów Zjednoczonych podjęli decyzję mającą na celu uniknięcia błędów i okrucieństw I połowy XX w. Zdaniem Shashi Tharoor'a, Podsekretarza Generalnego ONZ ds. Komunikacji i Informacji Publicznej wydarzenia tego okresu takie jak: dwie wojny światowe, ludobójstwo, masowe wysiedlenia, niezliczone wojny domowe, koszmar Holocaustu czy Hiroszimy są już za nami, a w ponad 60 lat po powstaniu organizacji wszystkim nam żyje się lepiej.[1] Ciężko mi zgodzić się z tą opinią oglądając codziennie w telewizji bądź słuchając w radiu doniesień o sytuacji w Iraku czy Afganistanie. Nie sądzę też, że warunki bytowe mieszkańców Darfuru czy Somalii są lepsze niż w 1945 roku. Przykłady można by mnożyć, ale nie jest celem tego opracowania ocenianie kiedy, czy w momencie powołania ONZ, czy może 60 lat później ludziom żyje się lepiej. Faktem jest, że w obu tych okresach jest cała rzesza tych którym żyje się źle, a fala zbrodni i okrucieństw, którym miała zapobiec ONZ nie została zahamowana. Czy można uznać ONZ za skutecznie działającą organizację tylko dlatego, że najkrwawsze konflikty i wydarzenia dzieją się z dala od nas? Że nie jesteśmy ich bezpośrednimi świadkami? Owszem zgadzam się, iż sytuacja w Europie, nawet mimo wojen bałkańskich w latach '90 XX wieku znacznie się poprawiła i statystycznie rzecz biorąc ludziom żyje się dużo lepiej.[2]

Czy mamy jednak udawać, że nie wiemy co dzieje się w innych częściach świata? A tam sytuacja zdecydowanie się pogorszyła.

KRYTYKA ORGANIZACJI

Niestety Organizacji Narodów Zjednoczonych w 63 lata po jej powstaniu ciężko nie krytykować. Wytykana jest jej niezdolność do zapobieżenia ludobójstwu w Rwandzie, masakrze Bośniaków w Srebrenicy, czystkom etnicznym w Kosowie, czy konfliktom w Demokratycznej Republice Konga. Oprócz tego wypomina się Narodom Zjednoczonym całkowitą porażkę jaką był program „ropa za żywność”, który stał się głównym powodem krytyki Sekretariatu i samego Sekretarza Generalnego. Ciemną plamą na honorze organizacji odcisnęły się również oskarżenia niektórych żołnierzy biorących udział w misjach pokojowych pod egidą ONZ, o nadużycia seksualne.

Wydawać się jednak może, iż to brak konsensusu w Radzie Bezpieczeństwa odnośnie wojny w Iraku, miał kluczowe znaczenie dla drastycznego spadku notowań tej instytucji. W 2003 roku w 20 krajach przeprowadzony został sondaż. Bez wyjątku w każdym z nich poziom zaufania do instytucji, której sztandarowym hasłem jest niedopuszczenie do użycia siły zbrojnej, zmalał znacząco. I to bez względu na to, czy kraj ten był zasadniczo zwolennikiem, czy przeciwnikiem wojny w Iraku. Jedni krytykowali bowiem za brak poparcia Stanów Zjednoczonych w wojnie, a co za tym idzie zmuszenie ich do odwołania się do instytucji „koalicji dobrej woli”. Drudzy natomiast mieli Narodom Zjednoczonym za złe, że nie zdołały zapobiec konfliktowi. Szukając wspólnego mianownika między ankietowanymi można uznać, iż wszyscy oni opowiedzieli się przeciwko bierności i bezradności ONZ. Gdyby podjęła ona jakieś działania, obojętnie, po której ze stron, zyskałaby przynajmniej poparcie reprezentowanej przez siebie grupy państw, a tak naraziła się na krytykę wszystkich.

Nie wróży dobrze Narodom Zjednoczonym, iż w kluczowych sprawach, gdzie wszyscy oczekują ich zdecydowanej reakcji, organizacja ta nie jest nawet w stanie wypracować wspólnego stanowiska. W zasadzie nie powinno to dziwić. Przy takim składzie Rady Bezpieczeństwa (RB) [3] i prawie weta, dla

stałych członków, nie łatwo mówić jednym głosem. Funkcjonowanie ONZ, w tym głównie RB wymaga solidnej reformy, niestety jest to kolejny punkt sporny członków organizacji i nic nie wskazuje na to, by impas mógł być szybko przełamany. Nie będzie silnej i zgodnej Organizacji Narodów Zjednoczonych bez przeprowadzenia daleko idących zmian. Zmian natomiast przeprowadzić się nie da, gdyż każdy nieco inaczej wyobraża sobie to nowe, skuteczne ONZ.

POTRZEBA REFORM

Jedno jest pewne, Narody Zjednoczone w takiej formie w jakiej istnieją obecnie mają coraz mniejsze możliwości wpływania na ład światowy. By utrzymać swoją pozycję muszą jednak nie tylko uporać się z problemami wewnętrznymi, ale i reagować na to co dzieje się wokół nich. ONZ musi uważać, by w zmieniającym się środowisku międzynarodowym nie pojawili się inni aktorzy, którzy byliby w stanie przejąć jej obowiązki. Takim aktorem, mimo iż obecnie może wydawać się to absurdalne, może okazać się w przyszłości Unia Europejska. Tej, przywiązanej do tych samych wartości co Narody Zjednoczone, organizacji z pewnością znacznie łatwiej będzie w przyszłości osiągnąć konsensus ze względu na relatywnie małą (w porównaniu z ONZ) liczbę członków. Śmiało można uznać, że Unia Europejska, przyjmując w Traktacie Amsterdamskim zobowiązania dotyczące prowadzenia misji petersburskich[4], urosła do rangi drugiej po Narodach Zjednoczonych instytucji dysponującej tak szerokim wachlarzem możliwości oddziaływania na utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.[5]

KARTA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH – DOKUMENT Z ZAMIERZCHŁEJ EPOKI?

Nie należy zapominać o tym, iż Karta Narodów Zjednoczonych, podstawa funkcjonowania ONZ i swoista Konstytucja Społeczności Międzynarodowej, spisana została 63 lata temu, a wówczas kształt stosunków międzynarodowych był zupełnie inny. Pozostawiając strukturę i funkcjonowanie ONZ w niezmienionej formie, wykluczamy ją z roli istotnego i silnego aktora na

scenie globalnej. Wiele zapisów Karty jest już bowiem anachronizmami, które w żaden sposób nie odpowiadają na współczesne zagrożenia, czy problemy. Powoduje to, iż coraz więcej państw dochodzi do wniosku, iż ONZ nie idąc z duchem czasu, nie jest już w stanie rozwiązać ich problemów.

Dobrym przykładem jest tu podejście do pojęcia użycia siły. Z zapisów Karty jednoznacznie wynika, iż zgodnie z art.2 ust.4 użycie bądź groźba użycia siły są całkowicie zabronione, a jedynym odstępstwem od tej reguły jest samoobrona.[6] Ta fundamentalna zasada reżimu ONZ doskonale ustosunkowuje się do zagrożeń tradycyjnych, kiedy to państwo niezadowolone z poczynań drugiego decyduje się użyć siły zbrojnej. Nijak jednak ma się ona do zagrożeń nowego typu, kiedy to nie państwa są głównym zagrożeniem dla siebie samych, ale grupy pozapaństwowe. Mam tu na myśli grupy terrorystyczne, czy zorganizowaną przestępczość. Nikt obecnie nie poddaje w wątpliwość, że XXI wiek upłynie pod znakiem takich właśnie zagrożeń. Sporym problemem jest tu więc fakt, iż Karta Narodów Zjednoczonych w żaden sposób nie odnosi się do nich, co zważywszy na to, iż powstała ponad 60 lat temu, w momencie gdy problem ten jeszcze nie istniał, nie powinno dziwić. Niemniej jednak zdaniem niektórych rozdział VII Karty, odnoszący się do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, może stać się podstawą, do tworzenia instrumentów prawnych na potrzeby walki z terroryzmem.[7]

ONZ nie ustosunkowuje się jednak w żaden sposób do pojęć takich jak interwencja humanitarna, uderzenie prewencyjne, czy też wojna wyprzedzająca, z góry skazując się na pozycje marginalne w nowym środowisku międzynarodowym. Nie oznacza to w żadnym wypadku, iż organizacja pozostaje „głucha”, czy „ślepa” w obliczu wzrastającego zagrożenia. ONZ doskonale zdaje sobie sprawę ze zmian zachodzących we współczesnym świecie, oraz powagi zachodzących zjawisk, niemniej jednak wydawać, by się mogło, iż nie potrafi na nie odpowiedzieć.

Narody Zjednoczone zamiast popierać konkretne akcje

antyterrorystyczne, skupiają się bardziej na słownym potępieniu, czy wydawaniu konwencji. I tak np. krótko przed zamachami z 11 września 2001 Zgromadzenie Ogólne przyjęło konwencje o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych (1997) oraz konwencje o finansowaniu terroryzmu (1999). Ataki na World Trade Center wywołały natychmiastową reakcję ONZ, a Rada Bezpieczeństwa wykazała niezwykłą zgodność, potępiając ataki już w dzień po ich przeprowadzeniu, czyli 12 września 2001. Co więcej RB wezwała wszystkie państwa członkowskie do przeciwstawiania się terroryzmowi wszelkimi możliwymi sposobami, ale... z poszanowaniem zapisów Karty Narodów Zjednoczonych.

W żaden sposób nie próbuję negować, czy krytykować, szlachetnej zasady jaką jest użycie siły zbrojnej, wręcz przeciwnie uważam, że winna mieć ona żelazne zastosowanie w relacjach między państwami. Odkąd na scenie międzynarodowej pojawiły się jednak podmioty pozapaństwowe, uważam, iż ogromnym błędem byłoby nie ustosunkowanie się do tego. Obstawianie uparcie przy zasadach, które w obecnej sytuacji, nie zawsze mogą być wykorzystywane, nie umacnia, lecz osłabia reżim ONZ. W kwestiach tych stanowisko organizacji wydaje się być jednak nienaruszalne.

Powołany z myślą o reformie i rewitalizacji zapisów Karty : „Panel Mędrców”, w części III dotyczącej bezpieczeństwa zbiorowego i użycia siły potwierdził, iż art. 2, ust. 4 ma charakter absolutny, a jedynym dozwolonym odstępstwem od niego jest samoobrona. Nie wchodzi jednak w jej zakres samoobrona prewencyjna, a uznawane tradycyjnie przed prawo międzynarodowe uderzenie wyprzedzające, nie mieści się w kanonie działań dozwolonych przez ONZ.

Nie uważam, jednak iż Narody Zjednoczone w walce z terroryzmem pozostają bierne. Wręcz przeciwnie robią naprawdę wiele. W odpowiedzi na zamachy początku XXI wieku powołały one specjalny Komitet Antyterrorystyczny, a zwołany w 2005 roku w Madrycie Szczyt w pełni poświęcony został kwestiom demokracji, terroryzmu i bezpieczeństwa. Działania Kofi Anana, ówczesnego

Sekretarza Generalnego organizacji były niezwykle prężne i zaowocowały rezolucją Zgromadzenia Ogólnego o Globalnej Strategii Zwalczania Terroryzmu. Wydaje mi się jednak, że te wszystkie działania, to mimo wszystko za mało, by przeciwstawić się problemowi. Samymi deklaracjami nie zwyciężymy terrorystów, nie zrobi też na nich wrażenia, gdy zorientują się, że cały świat jest przeciwko nim. Na podjęcie prawdziwej walki ONZ się jednak nie zdecyduje, co więcej odmawiając autoryzacji wszystkim tym, którzy zdecydowali się podjąć te działania na własną rękę.

POTRZEBA REWIZJI KARTY

Brak rewizji podpisanej w 1945 roku Karty Narodów Zjednoczonych nastrocza też innych trudności, tym razem związanych z odczytywaniem jej zapisów. I tak np. jedna z podstawowych zasad Karty, ustanawiająca prawo narodów do samostanowienia znajduje obecnie zupełnie inne zastosowanie, niż w chwili jej uchwalenia. Zasada mająca na celu nadanie legitymizacji procesowi dekolonizacji, w chwili obecnej przytaczana jest przez Rosję, uznającą niepodległość Abchazji i Osetii Południowej, czy też większość państwa Zachodnich popierających odłączenie się Kosowa od Serbii. I mimo iż każdy zdaje sobie sprawę, że nie takie były intencje autorów Karty, nigdzie nie jest powiedziane, że zapisy Karty winny być odczytywane w duchu, a nie zgodnie z literą prawa. Jest to kolejny problem przed którym stają Narody Zjednoczone, które jeśli chcą uchodzić za instytucję strzegącą ładu międzynarodowego nie mogą pozwolić sobie na to, by ich fundamentalne zasady wykorzystywane były przez poszczególne państwa do prowadzenia ich własnej polityki.

NIEUNIKNIONE OGRANICZENIA

Mimo licznych powodów do niezadowolenia z funkcjonowania ONZ daleka jestem od całkowitej krytyki tej instytucji. Zmasowane ataki środków masowego przekazu uznające Narody Zjednoczone za najgorzej funkcjonującą organizację międzynarodową na świecie

czy uosobienie bezsilności, uważam zaś za sporo przesadzone. By móc krytykować ONZ należy bardzo dobrze zapoznać się z jej specyfiką i uświadomić sobie, że liczne ograniczenia na jakie napotyka nie wynikają bezpośrednio z jej winy. Przede wszystkim należy zdać sobie sprawę z tego, iż ONZ jest organizacją międzyrządową, nie ponadnarodową, a co za tym idzie w pełni uzależniona jest ona od państw członkowskich. To one głosując podejmują decyzje w imieniu organizacji, kształtują wielkość i przeznaczenie jej budżetu, blokują poszczególne działania.

Doskonałym dowodem na to, jak zachowania państw, ich stosunek do siebie i kształt stosunków międzynarodowych są w stanie wpływać na podejmowane przez ONZ działania, są dane mówiące, iż w okresie Zimnej Wojny organizacja prowadziła 13 misji pokojowych, a po jej zakończeniu, i zniknięciu podziału na dwa antagonistyczne bloki, była już w stanie ukonstytuować ich 47.

Co więcej za kluczowe przy próbie oceny działalności ONZ uważam uświadomienie sobie w pełni na czym polegają zadania tej organizacji. Przede wszystkim, w znacznej mierze nie są to działania mierzalne, czy namacalne. Narody Zjednoczone koncentrują się bowiem głównie na prewencji, zapobieganiu konfliktom czy naruszeniom norm wspólnoty międzynarodowej. Dlatego też obiektywna ocena skuteczności tej organizacji jest niezwykle trudna, czasami wręcz nie możliwa.

Opublikowany w 2005 roku Human Security Report podaje jednak, że z 16 do 4 spadł poziom konfliktów w Afryce, co w znacznej mierze należy zawdzięczać Narodom Zjednoczonym.[8]

Niewątpliwe ograniczenia nakłada również na organizację bardzo skromny budżet. Pochodzący w głównej mierze ze składek członkowskich kapitał organizacji w 2006 roku wyniósł 1,9 mld dolarów. Zważywszy na fakt, iż jednorazowa pomoc dla kilku banków w Stanach Zjednoczonych, wyceniona została na 700 mld dolarów (ponad 350 razy więcej), nie trzeba chyba dodawać, iż jest to kropla w morzu potrzeb.

Biorąc to wszystko pod uwagę nie zamierzam jednoznacznie potępić, czy skrytykować 63-letniej działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych. W pełni zdając sobie sprawę z trudności na jakie napotyka, potrafię zrozumieć i usprawiedliwić wiele jej problemów. Sytuacja taka nie może trwać jednak w nieskończoność, a Narody Zjednoczone za swój priorytet w dniu dzisiejszym winny obrać wewnętrzną ich reformę. Bez tego spory, a co za tym idzie bezsilność organizacji będą stale narastać, co w dłuższej perspektywie czasowej mogłoby doprowadzić do całkowitego paraliżu tej instytucji. Nie powinniśmy do tego dopuścić, zwłaszcza, że jak stwierdził Janusz Symonides: „Nikt nie może zastąpić ONZ w jej podstawowej roli źródła wielostronnych uregulowań oraz gwaranta praworządności międzynarodowej i legitymizacji działań międzynarodowych”.[9]

Autor: Anna Dziubdziela

Źródło: [Portal Spraw Zagranicznych](#)

PRZYPISY

[1] S. Tharoor, Organizacja Narodów Zjednoczonych po 60. latach – przełom na miarę San Francisco?, 26 czerwca 2005, w:<http://www.unic.un.org.pl>

[2] Czy jakakolwiek w tym zasługa ONZ niech każdy odpowie sobie indywidualnie, moim zdaniem żadna

[3] W skład RB wchodzi 5 członków stałych: USA, Rosja, Francja, W. Brytania i Chiny, a także 10 członków niestałych z dwuletnią kadencją.

[4] Jest to szereg zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa, które w 1992 roku, podczas konferencji w Bonn został przyjęty do realizacji przez Unię Zachodnioeuropejską. Zadania te obejmują operacje: humanitarne, ratownicze, przywracanie pokoju oraz zarządzanie kryzysami. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego realizację misji petersburskich przejęła Unia Europejska.

[5] B. Górka-Winter , E. Posel-Częścik E., Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej(I), „Biuletyn” (PISM) seria Z, nr 11-2001, s.98

[6] Karta Narodów Zjednoczonych

[7] A. Hejduk Wpływ zamachów z 11 września 2001 roku na systemu przeciwdziałania terroryzmowi w wybranych organizacjach międzynarodowych, Collegium Civitas, Warszawa 2007, s. 7, w: <http://www.ksmcc.pl>

[8] J. Simonides, ONZ – bilans i perspektywy, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 17

[9] Ibidem, s. 17