

# Rozdział 1. Reforma ONZ. Geneza i zarys polskiej inicjatywy (2002–2005)

*Adam Daniel Rotfeld*

## § 1. Wprowadzenie

Od ponad pół wieku pilna potrzeba reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych znajduje się w centrum uwagi przywódców państw i kolejnych Sekretarzy Generalnych ONZ. Zainteresowanie dostosowaniem Organizacji do nowych wyzwań i zagrożeń wzrosło w sposób naturalny wraz z zakończeniem zimnej wojny, demokratycznymi przemianami w świecie, a zwłaszcza z rozpadem ZSRR i transformacją systemu w Europie Środkowo-Wschodniej, zjednoczeniem Niemiec, pojawieniem się na mapie politycznej wielu nowych państw i zapowiedzią budowy nowego porządku międzynarodowego opartego na uniwersalnych wartościach, normach prawa i bezpieczeństwie, którego podstawą miała być współpraca i wzajemne zaufanie<sup>1</sup>.

W ćwierć wieku później, wiosną 2017 r., *Antonio Guterres*, nowy Sekretarz Generalny ONZ, w swoim pierwszym przemówieniu wygłoszonym w Londynie (maj 2017 r.) mówił: „Mamy wielobiegunowy świat, który nie rozwiązuje swoich własnych problemów. Wielobiegunowy świat potrzebuje więcej – a nie mniej – wielostronnego zarządzania (*governance*)”<sup>2</sup>. Sprawa reformy ONZ uznana

---

<sup>1</sup> Określenia „Nowy porządek międzynarodowy” (*New World Order*) użył prezydent *George Bush* senior 16.1.1991 r. Definiował on porządek światowy jako system obejmujący „rządy prawa, które (...) regulują zachowanie państw” i w którym „wiarygodne Narody Zjednoczone mogą użyć swojej roli w zachowaniu pokoju (*peacekeeping*) do spełnienia obietnic i wizji założycieli ONZ”. *Bush's New World Order. The Meaning Behind the Words. The Research Paper (...) by Bart R. Kessler, March 1997* – from OldThinkerNews Website, [https://www.bibliotecapleyades.net/sociopolitica/esp\\_sociopol\\_nwo72.htm](https://www.bibliotecapleyades.net/sociopolitica/esp_sociopol_nwo72.htm) (dostęp: 6.11.2017 r.).

<sup>2</sup> Zob. <https://www.theguardian.com/world/2017/may/10/un-reform-secretary-general-antonio-guterres> (dostęp: 6.11.2017 r.).

została przez wszystkie państwa członkowskie za priorytetową i zdominowała jesienią 2017 r. obrady 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Prezydent Stanów Zjednoczonych *Donald Trump*, którego filozofię polityczną można określić jako strategiczny zwrot w kierunku unilateralizmu, upatrywał głównych słabości ONZ w nadmiernej biurokracji i złym zarządzaniu (*mismatch*). Dnia 18.9.2017 r. z trybuny ONZ nawoływał, by Organizacja była zorientowana „bardziej na ludzi, a mniej na biurokrację”<sup>3</sup>. Przy tej okazji Sekretarz Generalny ONZ *A. Guterres* odnotował z sarkazmem i ironią, że gdyby „ktoś chciał podważyć ONZ, nie wymyśliłby niczego lepszego niż narzucenie reguł, które stworzyliśmy sami dla siebie”. I dodał żartobliwie: „Zadaję sobie nawet niekiedy pytanie, czy nie było jakiegoś spisku, aby opracować nasze reguły w sposób gwarantujący ich brak skuteczności”<sup>4</sup>. Mamy – ciągnął Sekretarz Generalny – „*Fragmented structures. Byzantine procedures. Endless red tape*”<sup>5</sup>. I konkludował: reformy są dla ludzi i to im mają służyć.

Te i temu podobne wystąpienia opierają się na założeniu, że źródłem i przyczyną małej i niedostatecznej skuteczności Narodów Zjednoczonych jest rzeczywiście nadmierna biurokracja i złe struktury oraz niewłaściwe procedury. Jakkolwiek wszystkie te organizacyjne i instytucjonalne ułomności Organizacji są faktem i wymagają usprawnienia oraz naprawy, to przecież istoty nieskuteczności ONZ nie należy sprowadzać do „rozdrobnionych struktur”, „bizantyjskich procedur” i „czerwonych dywanów”. Można jedynie zastanawiać się, jak to się dzieje i dlaczego przywódcy globalnych mocarstw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa (USA, Rosji, Chin, Wielkiej Brytanii i Francji) są tak zbieżni w swojej retorycznej ocenie źródeł nieskuteczności ONZ, a równocześnie w praktyce politycznej blokują próby podjęcia prawdziwych reform.

Najprostsza odpowiedź brzmi: pięć wielkich mocarstw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa jest zainteresowana w utrzymaniu procedur, struktur i uzgodnionego w 1945 r. składu Rady, ponieważ każda zmiana może prowadzić do pomniejszenia ich roli i znaczenia. Do podzielenia się władzą. W efekcie – jakkolwiek świat się zmienił, to Karta Narodów Zjednoczonych pozostaje niezmienna. Co więcej – to, co było możliwe do uzgodnienia między aliantami w Dumbarton Oaks, w końcowym etapie II wojny światowej dziś nie byłoby

---

<sup>3</sup> President *Trump* Calls on the U.N. to Focus More on People and Less on Bureaucracy – Associated Press, 18.9.2017 r.

<sup>4</sup> UN Secretary Genral Antonio Guterres: Remarks at UN Reform Event, 18.9.2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-18/secretary-generals-reform-remarks> (dostęp: 6.11.2017 r.).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

możliwe do wynegocjowania. Tym bardziej nie do pomyślenia byłoby uzyskanie koniecznej liczby ratyfikacji państw członkowskich, w tym wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa, aby Nowa Karta NZ (dalej: KNZ) mogła wejść w życie. Postanowienia KNZ wyrażały w 1945 r. złudne przeświadczenie, że wspólnota celów, która łączyła wielkie mocarstwa w wojnie z hitlerowskimi Niemcami i ich japońskimi sojusznikami i innymi państwami Osi (Włochami, Finlandią, Bułgarią, Rumunią i Węgrami) – określonymi łącznie w art. 53 KNZ jako „państwa nieprzyjacielskie” – zachowa swoją wagę i znaczenie również w czasach pokoju. Tak się nie stało.

Kluczową przyczyną tego stanu rzeczy nie były niedostatki organizacyjne ani biurokratyczne procedury obowiązujące w Organizacji, ale fundamentalne sprzeczności natury politycznej, ideologicznej i filozoficznej. W relacjach między wspólnotą demokratycznych państw Zachodu a stalinowskim Związkiem Radzieckim górę wzięła konfrontacja, która obejmowała praktycznie wszystkie sfery stosunków międzynarodowych.

Już sam cel określony w preambule Karty stał w rażącej sprzeczności z oficjalną polityką ZSRR. Deklarowanym celem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest bowiem „uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia, przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jednostki (...)”<sup>6</sup>. Tymczasem ówczesna strategia polityki zagranicznej ZSRR opierała się na stalinowskiej tezie „o nieuchronności wojny między światem kapitalizmu i socjalizmu”; również w polityce wewnętrznej system bezprawia, niewolniczej pracy i podeptania podstawowych praw i godności ludzkiej pozostawał w rażącej sprzeczności z deklarowanymi celami i zasadami Karty.

Koniec zimnej wojny, odrzucenie totalitarnej ideologii i uznanie uniwersalnych wartości przez państwa dawnego „bloku radzieckiego” stwarzały przesłanki do kształtowania nowego ładu światowego opartego na gruncie prawa wewnętrznego i międzynarodowego i rządach prawa. Zrodziło to oczekiwania i adresowane do ONZ postulaty, których spełnienie miałyby nadać systemowi Narodów Zjednoczonych funkcje i władzę *quasi*-rządu światowego. Idea takiego rządu nie była nowa<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Preambuła KNZ. Cytowane według polskiego wydania tekstu z 2005 r. – w 70. rocznicę utworzenia ONZ.

<sup>7</sup> Por. klasyczne dzieło: C. Grenville, L.B. Sohn, *World Peace Through World Law*, Cambridge 1958. W tej mierze godny odnotowania jest też Raport Niezależnej Grupy Roboczej o przyszłości ONZ, opracowany pod przewodnictwem byłego premiera Pakistanu (*Moeen Qureshi*) i byłego prezydenta Niemiec (*Richard von Weizsäcker*): *The United Nations in Its Second Half-Century*;

Jednak bezpośrednim impulsem do zapoczątkowania prac nad polską inicjatywą reformy ONZ były nie tyle intelektualne poszukiwania nowych rozwiązań, ile pilne potrzeby wynikające z nowej sytuacji.

## § 2. Punkt wyjścia

Ataki terrorystyczne z 11.9.2001 r. na World Trade Centre i Pentagon oraz w Pensylwanii ujawniły słabości istniejącego porządku międzynarodowego. Wywołana tymi wydarzeniami dynamika zmian w systemie międzynarodowym skłoniła społeczność międzynarodową do poszukiwania nowych sposobów i dróg skutecznego zwalczania terroryzmu i innych nowych globalnych zagrożeń. Należy do nich rosnąca liczba państw słabych, upadających i upadłych, powiększająca się luka między bogatą Północą i biednym Południem, proliferacja broni masowego rażenia oraz zmiany klimatyczne i kataklizmy wymagające wspólnego działania całej społeczności międzynarodowej.

W tym kontekście na przełomie lat 2001–2002 na porządku dziennym polskiej polityki zagranicznej i polskiej dyplomacji stała się sprawa takiej reformy Narodów Zjednoczonych, która odpowiadałaby wyzwaniom współczesności i polskiej racji stanu. Specyfikę polskiego podejścia do reformy Narodów Zjednoczonych można sprowadzić do tego, aby zamiast koncepcji modelowych i teoretycznych kierować się pragmatyzmem, funkcjonalizmem i zdrowym rozsądkiem<sup>8</sup>. Podstawowe pytanie, przed którym stoi społeczność międzynarodowa w określeniu przyszłości Narodów Zjednoczonych, sprowadza się do tego, w jaki sposób zachować fundamenty systemu powstałego przed ponad 70 laty, a zarazem dostosować Organizację do nowych potrzeb i wyzwań. Rozumowanie to leżało u podstaw propozycji, którą Minister Spraw Zagranicznych *Włodzimierz Cimoszewicz* przedstawił 15.9.2002 r. na 57. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Istota polskiej inicjatywy została przedstawiona

---

*M. Qureski* (ed.), *The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations*, New York 1995.

<sup>8</sup> Wiosną 2002 r. wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych *Włodzimierzem Cimoszewiczem* uznaliśmy, że polskie wystąpienie na najbliższej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ powinno sygnalizować polską inicjatywę poprzedzoną międzynarodowymi konsultacjami z udziałem byłych polityków, dyplomatów, uczonych i badaczy. Zebrany materiał opublikowany został w tomie *A.D. Rotfeld* (ed.), *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, Warsaw 2004.

w formie koncepcji Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek<sup>9</sup>.

Podjęte działania zmierzały do eliminacji słabych punktów funkcjonowania organizacji i jej systemu decyzyjnego oraz zwiększenia jej potencjału. Polskie propozycje miały wzmocnić NZ, jako forum koordynowania współdziałania państw dla skutecznego przeciwstawiania się zagrożeniom i wyzwaniom, które stoją przed społecznością międzynarodową oraz wypracowaniu wspólnych rozwiązań w kwestiach najistotniejszych dla współczesnego świata.

Nowy Akt Polityczny NZ – w założeniach polskiej propozycji – miał być nie tyle jednorazowym i całościowym rozwiązaniem, ile raczej swoistą „mapą drogową” w poszukiwaniu sposobów dostosowania ONZ do nowych czasów. Inicjatywa od początku miała charakter otwarty i długofalowy. Co istotne, polskie postulaty nie zakładały potrzeby rewizji KNZ. Było to podejście o tyle realistyczne, że Karta jest najważniejszym wielostronnym i uniwersalnym traktatem międzynarodowym. Próby rewizji tego traktatu byłyby nie tylko trudne do realizacji i czasochłonne, bo wymagałyby ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, ale też mogłyby prowadzić do erozji dokumentu, na którym opiera się cały gmach współczesnego prawa międzynarodowego. Polska propozycja była skromniejsza. Zawierała postulat opracowania aktu politycznego, a nie prawnomiędzynarodowego. Jednak nie oznaczało to ignorowania potrzeby odczytania zasad i norm KNZ na nowo – z uwzględnieniem fundamentalnej zmiany okoliczności. Istnieje bowiem realna konieczność redefinicji niektórych podstawowych zasad prawa międzynarodowego, jak np. suwerenność państwa i ograniczenia tej suwerenności; zasadność międzynarodowej interwencji i użycie siły w szczególnych sytuacjach, gdy państwo traci kontrolę nad rozwojem wypadków na własnym terytorium lub gdy rządy sprawowane są w sposób zbrodniczy, z naruszeniem podstawowych zasad prawa, i stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Uwzględnić też należy potrzebę harmonizacji prawa do samostanowienia i ochrony praw grup mniejszościowych oraz praw jednostki z zasadą integralności terytorialnej i suwerennej równości państw.

Innowacyjnym elementem polskiej propozycji był postulat utworzenia tzw. Grupy Mędrców, czyli areopagu wybitnych i niezależnych osobistości,

---

<sup>9</sup> Pełna dokumentacja polskiej inicjatywy i sposoby jej realizacji opublikowane zostały w zbiorze A.D. Rotfeld (ed.), *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. Proposals and Concepts*, Warsaw 2004. Analiza materiałów w: A.D. Rotfeld, *Przyszłość ONZ. Ciągłość i zmiana*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 749–768. Por. też materiały z konferencji (Warszawa, 24.6.2005 r.) poświęconej 60. Rocznicy ONZ – opublikowane pt. 60 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych, Warszawa 2005.

które przedstawiłyby stosowne sugestie pod rozważę państw<sup>10</sup>. Bezpośrednio po zakończeniu 57. Sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ polski Minister Spraw Zagranicznych wystosował list adresowany do kilkudziesięciu wybitnych osobistości: byłych polityków, intelektualistów, uczonych i badaczy, z prośbą o odpowiedź na następujące pytania:

1. Jakie są wyzwania i problemy, którymi Narody Zjednoczone powinny zająć się w pierwszej kolejności?
2. W jaki sposób ONZ – z uwzględnieniem swojego uniwersalnego charakteru – powinna poszukiwać sposobu umocnienia Organizacji opartej na systemie wspólnych wartości?
3. Jak Narody Zjednoczone mogą być pomocne w rozwiązywaniu problemów, które powstają wewnątrz państw (a nie – między nimi)?
4. Jak Narody Zjednoczone powinny oddziaływać na niepaństwowych aktorów?
5. Jakie powinny być stosunki Narodów Zjednoczonych z innymi międzynarodowymi instytucjami?
6. Które instytucjonalne podejścia są optymalne w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania i zagrożenia?

Do końca listopada 2003 r. napłynęło ponad 30 odpowiedzi na tak postawione pytania<sup>11</sup>.

### § 3. Główne postulaty

Wspólnym mianownikiem dla wszystkich odpowiedzi było uznanie faktu, że warunkiem koniecznym wzmocnienia pozycji ONZ jest takie przekształcenie tej instytucji, aby stała się ona adekwatnym i efektywnym instrumentem, zdolnym do podjęcia nowych wyzwań. Podejmowane od wielu lat próby rewizji KNZ nie powiodły się, ponieważ nie było zbiorowej politycznej woli wszystkich państw członkowskich zmierzającej do ulepszenia systemu. Wieloletnie prace nad nową redakcją i rewizją KNZ z reguły dotyczyły spraw cząstkowych,

---

<sup>10</sup> Polska inicjatywa była w istocie odpowiedzią na Raport Sekretarza Generalnego ONZ opublikowany pt. *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations 2004. Raport ten wyrażał szeroką gamę poglądów rządów, środowisk akademickich i organizacji pozarządowych.

<sup>11</sup> Odpowiedzi te w językach oryginału zamieszczone zostały w zbiorze *A.D. Rotfeld* (ed.), *New Political Act*, s. 82–287. Wśród autorów, którzy nadesłali swoje opinie, uwagi i postulaty, były osoby cieszące się wielkim autorytetem w skali światowej, jak np. *Hans Blix*, były Minister Spraw Zagraniczny Szwecji; *Ralf Dahrendorf*, brytyjsko-niemiecki uczony, filozof, a zarazem były Sekretarz Stanu w MSZ RFN i Wysoki Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych UE, oraz wielu innych wybitnych intelektualistów i praktyków.

a zwłaszcza reformy Rady Bezpieczeństwa, jako jednego z głównych organów NZ. Jak wiadomo, organ ten ponosi główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Prace dotyczące reformy Rady Bezpieczeństwa mogą i powinny być kontynuowane z uwzględnieniem nowej sytuacji i nowych doświadczeń. Z uwagi jednak na ograniczenia, jakimi odznacza się podejście prawnostukturalne, a także niekonwencjonalny charakter wyzwań i zagrożeń – poszukiwana odpowiedź powinna również mieć charakter niekonwencjonalny. Wyzwania, jakie stoją przed państwami, wymagają bowiem nowego myślenia i nowej wizji NZ. Odpowiedź powinna być uzgodniona najpierw w formie politycznej, a później – w konsekwencji długofalowego procesu politycznego – ewentualnie może przybrać charakter prawnotraktatowy<sup>12</sup>. Celem postulowanego nowego Aktu było przywrócenie znaczenia i rangi oraz modyfikacja nadal aktualnych wartości, celów i zasad Narodów Zjednoczonych, zawartych w Preambule oraz art. 1 i 2 KNZ. Oznacza to, że ewentualna modyfikacja prawna, a także lepsze ukierunkowanie organów i mechanizmów działania NZ i dostosowanie ich do nowych potrzeb i wyzwań może być najpierw ujęte w dokumencie politycznym, a dopiero z czasem uzyskać formę traktatową.

W rozdziale „Cele i Zasady” autorzy KNZ umieścili postanowienie, zgodnie z którym nic w niniejszej Karcie „nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej państw” (art. 2 ust. 7). W ciągu minionego półwiecza wiele spraw uważanych w przeszłości za wewnętrzne przestało mieć taki charakter. Czas dojrzał, aby sprawy te ująć w nowym dokumencie w inny sposób. Nowe ujęcie jest z jednej strony koniecznością, a z drugiej – postulat ten napotyka na największy opór. Wiele państw boi się bowiem ograniczenia swojej suwerenności oraz dyskrecjonalnej i arbitralnej władzy wobec własnych obywateli. Dotyczy to w szczególności państw, w których rządy są sprawowane w sposób autokratyczny i niedemokratyczny. Są też państwa, jak np. Stany Zjednoczone, które odnoszą się ze sceptycyzmem do poszerzania władzy wielostronnych organizacji, w których na równi z państwami demokratycznymi reprezentowane są reżimy dyktatorskie i autorytarne.

Inicjatywa Nowego Aktu Politycznego NZ wynikała z przekonania o konieczności wprowadzenia zmian w celu zapobieżenia marginalizacji roli ONZ. Oznaczało to potrzebę takiego uregulowania mechanizmów działania NZ, aby

---

<sup>12</sup> Inspiracją dla polskich autorów nowego podejścia w reformowaniu ONZ było znaczenie i rola, jaką odegrały niektóre opracowania przygotowane przez niezależne grupy ekspertów, a w szczególności Raport *Garetha Evansa* (Australia) i *Mohameda Sahnouna* (Algieria) pt. *The Responsibility to Protect*, Canada, Dec. 2001.

nie dochodziło do przypadków, kiedy państwa – te, które posiadają wolę i środki do odpowiedniej reakcji na pojawiające się nowe wyzwania i zagrożenia – były zmuszone do podejmowania działań poza ramami instytucjonalnymi NZ. Temu celowi służyłoby opracowanie katalogu zasad adekwatnych do nowych warunków bezpieczeństwa, którymi powinna się kierować w swoich działaniach społeczność międzynarodowa.

Polska propozycja – jak stwierdziliśmy – nie przewidywała rewizji KNZ. Nie postulowała też naruszania prerogatyw 5 stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Był to postulat dokumentu politycznego, który umieściłby Kartę w nowym kontekście, uwzględniającym zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym. Nowy Akt Polityczny zawierałby polityczną interpretację Karty, dostosowując Narody Zjednoczone do dzisiejszych realiów i wyzwań. Takie podejście zakładało regulację działań Organizacji w obszarach, których Karta nie obejmuje. Innymi słowy, istotą polskiej inicjatywy była polityczna, a nie prawna redefinicja celów NZ i określenie nowych zadań oraz sposobów działania Organizacji.

Inicjatywa nie była pomyślana jako alternatywa dla prowadzonych w ONZ od wielu lat prac w zakresie funkcjonalnej reformy Sekretariatu oraz procesów zmierzających do wzmocnienia systemu NZ, reformy Rady Bezpieczeństwa i rewitalizacji Zgromadzenia Ogólnego. Jednak dominujące od lat podejście pragmatyczne w sprawie reformy NZ ma swoje ograniczenia, które może być przezwyciężone jedynie w wyniku wypracowania politycznej wizji działania Organizacji w nowych warunkach XXI w. Organizacja Narodów Zjednoczonych, jaka powstała w latach wojny (Dumbarton Oaks – 1944 r. i San Francisco – 1945 r.) funkcjonowała nie bez zgrzytów i w miarę skutecznie – chociaż brzmi to na pozór paradoksalnie – w okresie dwubiegunowego podziału świata. Narody Zjednoczone stały się w tym czasie narodami podzielonymi – między Wschód a Zachód i tzw. Trzeci Świat. Ten podział już od blisko 30 lat nie istnieje. Potrzebna jest nowa dalekosiężna wizja, w której stare podziały nie będą zastępowane nowymi, lecz kształtowane będą podstawy funkcjonowania oparte na współzależności i współpracy.

W przygotowaniu polskiej inicjatywy uwzględniono dotychczasowe osiągnięcia w zakresie reformy NZ. W istocie była to kontynuacja wysiłków na rzecz implementacji przyjętej w 2000 r. Deklaracji Milenijnej. Jednak w odróżnieniu od tej Deklaracji – Nowy Akt Polityczny pomyślany był jako dokument całościowy i bardziej normatywny, jakkolwiek z założenia byłyby to normy polityczne, a nie prawne. Postulowany dokument miałby koncentrować się na koncepcjach, wartościach, standardach i nowych regułach postępowania, a nie na postanowieniach operatywnych i rozwiązaniach strukturalnych. W założeniach polskiej



polityki zagranicznej Nowy Akt Polityczny powinien odzwierciedlać nowe relacje i współzależności między wieloma zasadami a potrzebami życia wynikającymi ze zmian w środowisku międzynarodowym.

Brak uzgodnionego znaczenia i interpretacji wielu istotnych dla nowych realiów międzynarodowej polityki terminów potęguje poczucie chaosu i niepewności w stosunkach międzynarodowych. Nowej wykładni wymagają takie zasady, jak suwerenność państw, legitymizacja sankcji i interwencji międzynarodowych, użycie siły w procesie rozwiązywania kryzysów, nowe podejście do realizacji zasady samostanowienia narodów (nie tylko w formie secesji, ale na gruncie prawa wewnętrznego), czyli implementacja prawa do samostanowienia w kontekście zasady integralności terytorialnej, bezpieczeństwo w wymiarze jednostkowym (*human security*), czyli odpowiedzialność za ochronę jednostki, interwencja humanitarna oraz nowe ujęcie reguł zapewniających skuteczne przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady i zapobieganie nowemu wyścigowi zbrojeń.

## § 4. Nowe zagrożenia

Kluczowy wpływ na współczesne środowisko międzynarodowego bezpieczeństwa ma nowy charakter zagrożeń. Sprawą priorytetową są coraz częstsze kryzysy, konflikty wewnętrzne oraz konflikty lokalne i regionalne. Zagrożenia te znane są ludzkości od wielu lat. Jednak zasadniczą kwestią jest ich wzajemne wzmocnianie się i nowy wymiar w dobie globalizacji. Coraz częściej konflikty wewnętrzne oraz lokalne problemy i kryzysy mają implikacje o zasięgu światowym.

Do najpoważniejszych źródeł niestabilności należą konflikty wewnętrzne i wojny domowe. Z reguły przerastają one w konflikty regionalne. Wymagają one stałej kontroli i wysiłków społeczności międzynarodowej zmierzającej do ich rozwiązania, a w każdym razie – do zapobiegania ich eskalacji. Przykładem była bezradność ONZ w początkowej fazie rozpadu Jugosławii, co doprowadziło w latach 90. XX w. do wojen na Bałkanach, oraz bezsilność Organizacji w zapobieganiu konfliktom w Afryce i na Bliskim Wschodzie.

Nowym zjawiskiem jest też globalny, regionalny i lokalny międzynarodowy terroryzm, motywowany fundamentalizmem religijnym lub ekstremistyczną ideologią, która uzasadnia zbrodnie i akty destrukcji nie tylko przeciwko państwu i jego instytucjom, lecz także – na niespotykaną dotychczas skalę – przeciwko

społeczeństwu i przypadkowym ludziom. Jest to nowy typ agresji, którego skuteczne zwalczanie nie jest możliwe bez międzynarodowego współdziałania.

Kolejnym zagrożeniem jest proliferacja broni masowego rażenia i niekontrolowany transfer innych typów broni, zwłaszcza rakiet i broni lekkiej – strzeleckiej oraz zagrożenie cyberprzestrzeni i stosowanie najnowszych technologii w zakresie informatyki do ingerencji w wewnętrzne procesy polityczne państw.

Poważnym zagrożeniem jest też rozwój międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, często towarzyszący upadkowi struktur państwowych.

Te i inne wyzwania potęgowane są przez zapóźnienia w rozwoju wielu państw w różnych regionach świata. W efekcie – ubóstwo, głód, niedożywienie, choroby zakaźne i postępująca degradacja środowiska naturalnego sprawiają, że miliony ludzi wegetujących w tych krajach są dodatkowo uwikłane w konflikty. Zapóźnienie to występuje szczególnie tam, gdzie rozwój ekonomiczny hamowany jest bądź uniemożliwiany przez brak zasad lub łamanie reguł dobrego rządzenia (*good governance*) oraz konflikty wewnętrzne. Najczęstszą przyczyną i zapłonem tych konfliktów są sprzeczności interesów na tle etnicznym i religijnym. Zjawiska te nakładają się, wzajemnie zasilają, potęgują i tworzą nową niebezpieczną jakość. W konsekwencji prowadzą do kryzysów, do rozpadu struktur społecznych, a w ostateczności – do dezintegracji struktur administracyjnych, których efektem są katastrofy humanitarne na wielką skalę i masowe naruszenia praw człowieka.

Nowym i najpoważniejszym zagrożeniem w skali światowej jest zjawisko rosnącej liczby państw upadających, państw upadłych i słabych, które nie są zdolne do sprawowania kontroli nad ludnością i utrzymania zwierzchnictwa nad terytorium czy też kontroli rozwoju sytuacji na obszarach podlegających ich zwierzchnictwu terytorialnemu. Wyzwania te wymagają pilnego wypracowania nowej koncepcji skutecznego reagowania w ramach i pod auspicjami ONZ.

## § 5. Anachroniczne instytucje i zapisy

Powszechna jest świadomość, że wiele postanowień KNZ to dziś martwe zapisy. Tak np. nigdy nie odegrały żadnej roli postanowienia dotyczące stworzenia sił zbrojnych NZ i Wojskowego Komitetu Sztabowego (rozdział VII, art. 43, 44, 45, 46, 47). Mamy w Karcie też takie postanowienia i organy, które spełniły swoje zadanie i utraciły swoją aktualność (np. Rada Powiernicza – rozdział XII czy klauzule o „państwach nieprzyjacielskich” – art. 53 i 107 KNZ). Zarysowany w Karcie system bezpieczeństwa zbiorowego odzwierciedlał określony moment

historyczny, tj. sojusz mocarstw zjednoczonych przeciwko Państwom Osi<sup>13</sup>. Ten uzasadniony w przeszłości przepis – dziś nie spełnia żadnej roli: jest całkowicie anachroniczny. Takich przykładów niedostosowania Karty do nowej sytuacji jest znacznie więcej. Z drugiej strony – wiele ważnych, a nawet żywotnych dla współżycia państw problemów międzynarodowych w żadnej mierze nie jest w Karcie uwzględnionych. Najprostszym przykładem są operacje pokojowe. Stanowią one jeden z podstawowych instrumentów działania Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa na świecie, pochłaniając znaczną część budżetu Organizacji. Operacje te nie są nawet wymienione w KNZ. Brak też odniesień do współczesnego terroryzmu, jakkolwiek pod auspicjami ONZ zawarto 12 konwencji dotyczących zwalczania terroryzmu.

Przykładów nieadekwatności KNZ do wymogów współczesności jest więcej. Karta podpisana była na kilka tygodni przed pierwszym próbnym wybuchem bomby atomowej. W efekcie, nie ma w Karcie mowy o nieprolifracji tej broni. Sprawa rozbrojenia zajmuje w niej miejsce podrzędne<sup>14</sup>. Większość istotnych decyzji w tej materii podejmowano poza ramami ONZ. Organizacja od końca lat 60. XX w. – odegrała kluczową rolę w sferze nierozprzestrzeniania broni nuklearnej i zakazu oraz eliminacji broni chemicznej. Po zakończeniu zimnej wojny rola ONZ w tej sferze zmniejszyła się. Konferencja Rozbrojeniowa ONZ w Genewie nie spełnia oczekiwań państw i wymaga radykalnej reformy. Kontrola i redukcja zbrojeń w praktyce była i pozostaje przedmiotem uregulowań wielu instytucji działających poza systemem ONZ.

Brak też adekwatnych mechanizmów i norm oraz przepisów umożliwiających podejmowanie przez Narody Zjednoczone interwencji humanitarnych. Z kolei prawa człowieka, które ze względu na ciężar polityczny i moralny powinny znajdować się w głównym nurcie działalności NZ i być traktowane jako podstawowy punkt odniesienia we współczesnych stosunkach międzynarodowych, były do czasu Szczytu ONZ z jesieni 2005 r. traktowane „po macoszemu” w kilku rozproszonych zapisach.

---

<sup>13</sup> Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 53 i 107 KNZ kategoria „państw nieprzyjacielskich” (Niemcy, Japonia, Włochy, Finlandia, Bułgaria, Rumunia i Węgry) od ponad pół wieku pozostaje w dysonansie z nową polityczną rzeczywistością.

<sup>14</sup> Sprawa ta jest zaledwie wzmiankowana w art. 11 ust. 1 KNZ, zgodnie z którym Zgromadzenie Ogólne może „rozważać ogólne zasady współdziałania dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, łącznie z zasadami dotyczącymi rozbrojenia i redukcji zbrojeń”.

## § 6. Organizacja Narodów Zjednoczonych a globalizacja i konflikty wewnętrzne

Karta nie daje odpowiedzi na wiele wyzwań globalizacji. Nie uwzględnia pojawienia się na scenie międzynarodowej „aktorów niepaństwowych”. Ta kategoria pozapaństwowych struktur w powiązaniu z rozwojem technologii uzyskała możliwości działania zbliżone do państw, a często pozapaństwowe struktury oddziałują skuteczniej niż państwa na sytuację w świecie. W niektórych państwach słabych niepaństwowi aktorzy podporządkowują sobie rządy i sprawują niedemokratyczną kontrolę nad społeczeństwami. Dotyczy to z jednej strony niektórych korporacji ponadnarodowych, które obracają setkami miliardów dolarów, a z drugiej strony – struktur kryminalnych, jak ISIS, Al-Kaida i działające w transgranicznych obszarach – zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i w regionie Zatoki Perskiej – różne przestępcze struktury o charakterze poza- i ponadpaństwowym.

Wreszcie, Karta nie odpowiada adekwatnie na nowy charakter zagrożeń wewnętrznych, które destabilizują międzynarodowe bezpieczeństwo. Jak stwierdziliśmy, większość konfliktów ma dziś swoje źródła przede wszystkim wewnątrz państw, głównie w państwach upadłych, niezdolnych do sprawowania efektywnej kontroli nad swoim terytorium, a nie w stosunkach między państwami. Na ponad 220 wielkich konfliktów zbrojnych w latach 1992–2012 zaledwie 4 miały charakter międzypaństwowy: między Indiami a Pakistanem w sprawie Kaszmiru; między Irakiem a Kuwejtem; Irakiem a Stanami Zjednoczonymi oraz między Etiopią a Erytreą – w efekcie secesji Erytrei. Pozostałe konflikty miały charakter wewnętrzny – wojen domowych, etnicznych i religijnych<sup>15</sup>. Rok 2014 przyniósł nowe zjawisko wojny „hybrydowej” między Rosją a Ukrainą.

Respektowanie rządów prawa nie należy dziś do dyskrecjonalnej władzy państwa, lecz podlega uprawnionej ocenie innych państw i całej społeczności międzynarodowej. Gdyby przyjąć abstrakcyjne pojmowanie suwerenności, które uprawnia państwo do podejmowania decyzji o zbrodniczym charakterze wobec własnych obywateli, to w XXI w. ludobójcza polityka proklamowana i realizowana przez *Hitlera* najpierw wobec własnych obywateli III Rzeszy, a następnie wobec mieszkańców terytoriów okupowanych nie uprawniałaby do międzynarodowej interwencji wobec Niemiec. A przecież cele ONZ uzgodnione jeszcze w czasie wojny z III Rzeszą uprawniały do interwencji i zapewnienia ochrony

---

<sup>15</sup> Por. szerzej Armed conflict data trends. Patterns of major armed conflict, 2006–2015, SIPRI Yearbook 2016, s. 201 i n.

prześladowanej ludności, postawienia przywódców hitlerowskich Niemiec przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym w Norymberdze.

## § 7. Sposób i metoda przygotowania inicjatywy

Nowa sytuacja i nowe ramy koncepcyjne wymagały od autorów polskiej inicjatywy nowatorskiego podejścia. W pierwszej fazie przyjęto założenie, że przygotowywany dokument ma mieć charakter niezależnej ekspertyzy pod rozważenie rządu. Autorzy mieli pełną swobodę działania i niezależność od państw, rządów i struktur ONZ. Projekt zawierał postulat, aby na początkowym etapie prace były prowadzone poza strukturami ONZ – jakkolwiek pod auspicjami tej Organizacji – w sposób odbiegający od biurokratycznej rutyny panującej w formalnych ciałach Organizacji. Równie ważnym czynnikiem przemawiającym przeciwko wczesnemu wprowadzeniu inicjatywy w kanon rutynowych negocjacji między państwami członkowskimi na forum ONZ była delikatność materii politycznej i szeroki zakres propozycji. Obejmowała ona bowiem wiele zagadnień budzących polityczne kontrowersje. Warto pamiętać, że nawet kwestie niezwiązane bezpośrednio ze sferą bezpieczeństwa międzynarodowego wywołują w ONZ wiele sporów. Wśród nich można wymienić np. takie kwestie, jak rola sektora prywatnego w pracach ONZ, demokratyzacja procesów zarządzania globalizacją, finansowanie rozwoju czy zasada subsydiarności.

Na podstawie odpowiedzi nadesłanych przez wybitnych znawców problematyki Narodów Zjednoczonych, do których polski Minister Spraw Zagranicznych zwrócił się latem 2003 r., przygotowano katalog problemów, które wymagały ponownego przemyślenia. Kilkanaście kwestii budziło szczególne zainteresowanie. Należały do nich następujące zagadnienia:

- 1) określenie zasad legitymizacji rządów (demokratyczna legitymacja do sprawowania władzy) w kontekście zasady nowoczesnego pojmowania suwerenności;
- 2) określenie pojęcia „państw słabych, upadających i upadłych”; do innej kategorii należą „państwa zbójckie” (*rogue states*), a także różne mechanizmy postępowania inne wobec państw słabych, a inne – wobec „państw zbójckich”;
- 3) określenie granic wewnętrznej kompetencji państwa oraz roli praw człowieka w kształtowaniu nowych zasad regulujących funkcjonowanie środowiska międzynarodowego;

- 4) opracowanie mechanizmów skutecznej egzekucji prawa międzynarodowego oraz określenie zasad odpowiedzialności za jego łamanie;
- 5) zdefiniowanie zasady uprawniającej do interwencji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ludzkiego oraz działań militarnych mających położyć kres niebezpieczeństwu wynikającym z „nowych zagrożeń”, w tym także kwestia interwencji humanitarnej;
- 6) wypracowanie zasad postępowania wspólnoty międzynarodowej wobec zagrożeń powstałych wewnątrz państw o negatywnym, destabilizującym wpływie na stan bezpieczeństwa międzynarodowego;
- 7) określenie granic stosowania „prawa do samoobrony”;
- 8) zdefiniowanie na nowo zasad przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia;
- 9) określenie granic między *soft security* a *hard security*;
- 10) zdefiniowanie problemów natury społeczno-ekonomicznej: migracje, rosnący podział na bogatych i biednych, przepaść edukacyjna, implikacje różnorodności form organizacji społeczeństw – od społeczeństwa informatycznego po wspólnoty pasterskie, jako element szeroko pojmowanej problematyki bezpieczeństwa;
- 11) określenie roli ONZ w procesie regulowania mechanizmów oddziaływania na życie gospodarcze – przeciwdziałanie kryzysom gospodarczym, przezwyciężanie podziału świata na „biedne Południe” i „bogatą Północ”;
- 12) wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciem „wspólnoty międzynarodowej”, oraz określenie sposobów odnowienia zasad wzajemnego zaufania oraz partnerstwa w relacjach międzypaństwowych (międzypaństwowych);
- 13) określenie miejsca organizacji pozarządowych w kształtowaniu porządku międzynarodowego.

Zbrane i opracowane odpowiedzi wraz z innymi dokumentami stały się przedmiotem debaty w ramach prac zespołu powołanego w MSZ. Zważywszy na zapowiedź Sekretarza Generalnego NZ z 23.9.2003 r., że zamierza powołać Grupę Wybitnych Osobistości do przygotowania Raportu, strona polska zasygnalizowała gotowość przekazania już opracowanych materiałów do dyspozycji tej Grupy.

Strona polska wyraźnie deklarowała, że projekt Nowego Aktu Politycznego nie ma charakteru doraźnego. Tak np. nie chodziło o to, aby wiązać przedstawione postulaty z kontekstem politycznym zdominowanym przez sytuację wokół Iraku. Intencją polskiej dyplomacji było rozważenie kwestii reformy ONZ raczej w szerokim kontekście nowych zjawisk i podjęcie całego spektrum problemów, zagrożeń i wyzwań związanych z procesem wyłaniania się nowego porządku globalnego.

Wydarzenia na arenie międzynarodowej, które miały miejsce na przełomie lat 2002–2003, utwierdziły autorów polskiego projektu w trafności postawionej diagnozy. Kryzys iracki unaoczniał w o wiele większym stopniu, niż można było oczekiwać, przywiązanie większości państw do roli Rady Bezpieczeństwa NZ, jako jedynej instytucji uprawnionej do użycia siły w relacjach międzynarodowych. Przebieg debaty na 58. sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ potwierdził, że wojna w Iraku została powszechnie zinterpretowana jako test dla Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wojna ta odsłoniła dylematy dotyczące zasad i miejsca multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych.

Polski projekt był zbieżny z intencjami Sekretarza Generalnego ONZ, który podczas 58. sesji Zgromadzenia Ogólnego zarysował propozycję uwzględniającą w znacznej mierze dorobek myślowy polskiej inicjatywy. *Kofi Annan* postanowił powołać Panel Wybitnych Osobistości Wysokiego Szczebla, do którego zadań należało:

- 1) dokonanie analizy współczesnych zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa;
- 2) rozważenie roli multilateralizmu;
- 3) przegląd funkcjonowania głównych organów NZ i relacji między nimi;
- 4) wypracowanie rekomendacji w celu wzmocnienia NZ przez zreformowanie ich instytucji i metod działania.

Ogłoszenie decyzji Sekretarza Generalnego ONZ zamknęło pierwszy etap prac nad rozwijaniem polskiej inicjatywy. W swoim liście do Sekretarza Generalnego ONZ polski Minister Spraw Zagranicznych zapowiedział, że zamierza przekazać dorobek koncepcyjny prowadzonych w Panelu prac do dyspozycji uczestników Panelu.

## § 8. Warszawska Regionalna Konferencja

Na zaproszenie strony polskiej uczestnicy Panelu Wysokiego Szczebla powołani przez Sekretarza Generalnego spotkali się w Warszawie w dniach 24–25.5.2004 r. Temat Warszawskiej Regionalnej Konferencji brzmiał: „Nowe zagrożenia – nowe odpowiedzi”<sup>16</sup>. Celem spotkania było udzielenie wsparcia uczestnikom Panelu Wysokiego Szczebla poświęconego nowym zagrożeniom, wyzwaniom i zmianom<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Por. cytowany zbiór *A.D. Rotfeld* (ed.), *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*.

<sup>17</sup> W pracach Warszawskiej Regionalnej Konferencji wzięli udział członkowie Panelu tej miary, co prof. *Robert Badinter*, senator i były minister sprawiedliwości Francji; *Gro Harlem Brundtland*,

Międzynarodowy Sekretariat ONZ był reprezentowany przez *Danilo Türka*, zastępcę Sekretarza Generalnego ONZ, oraz *Steve'a Stedmanema*, dyrektora naukowego odpowiedzialnego za przygotowanie Raportu i Sekretarza Panelu – *Loraina Rickarda-Martina* z Departamentu Politycznego NZ w Nowym Jorku. W konferencji uczestniczyli też wybitni politycy i naukowcy z regionu Europy Środkowej: z Ukrainy, Rumunii, Słowenii, Węgier. Dyskusja miała charakter otwarty a zarazem rzeczowy. Jej efektem był raport pt. *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*<sup>18</sup>. Dokument ten został przesłany do Sekretarza Generalnego i wszystkich misji akredytowanych przy Narodach Zjednoczonych w Nowym Jorku. Spośród wielu publikacji, konferencji i seminariów poświęconych reformie Narodów Zjednoczonych spotkanie warszawskie i przygotowany raport oceniony został przez uczestników Panelu Wysokiego Szczebla ONZ jako „najbardziej znaczący i koncepcyjny wkład” do procesu przygotowania dokumentu końcowego tej Grupy<sup>19</sup>.

---

były premier Norwegii; Sir *David Hannay*, były stały przedstawiciel Wielkiej Brytanii w ONZ; *Anand Panyarachun*, przewodniczący Panelu i były premier Tajlandii; akademik *Jewgenij Primakow*, były premier i minister spraw zagranicznych Rosji; *Salim Ahmed Salim*, były Sekretarz Generalny Organizacji Jedności Afrykańskiej i były premier Tanzanii; *João C.B. Soares*, były Sekretarz Generalny Organizacji Państw Amerykańskich. Do udziału w tym spotkaniu zaproszono też wielu innych światowej sławy polityków i ekspertów, m.in. *Richarda von Weizsäckera*, byłego prezydenta Republiki Federalnej Niemiec; Sir *Marracka Goulinga*, rektora St. Anthony's College w Oxfordzie i byłego zastępcę Sekretarza Generalnego ONZ; *Carla Bildta*, byłego premiera Szwecji, *Francois Heisbourga*, przewodniczącego Fundacji Badań Strategicznych w Paryżu; arcybiskupa *Marcela Sánchesa Soronda*, kanclerza Akademii Pontyfikalnych Nauk Społecznych przy Stolicy Apostolskiej. W grupie polskich uczestników znaleźli się byli ministrowie spraw zagranicznych – profesorowie *Krzysztof Skubiszewski* i *Bronisław Geremek* oraz wielu wybitnych znawców prawa międzynarodowego i ONZ, jak prof. *Janusz Symonides*, ambasador *Andrzej Towpik*, szef Stałej Misji RP przy ONZ w Nowym Jorku, prof. *Roman Kuźniar*, dyrektor Akademii Dyplomatycznej przy MSZ; ambasador *Piotr Świtalski*, podsekretarz Stanu w MSZ.

<sup>18</sup> *Ibidem*; The Warsaw Report of the Regional Conference in Support of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change appointed by the UN Secretary-General, Warsaw 2004.

<sup>19</sup> Opinię tę publicznie wielokrotnie wyrażali Przewodniczący Panelu Wysokiego Szczebla ONZ *Anand Panyarachun* i były prezydent Niemiec *Richard von Weizsäcker*, Sekretarz Generalny ONZ *Kofi Annan* oraz wielu przedstawicieli innych państw. Raport Końcowy Panelu Wysokiego Szczebla oparty jest głównie na stanowiskach państw, których przedstawiciele znaleźli się w składzie tego areopagu; jak również na kilku wcześniejszych opracowaniach. W szczególności warto wymienić w tym miejscu niezależne studium pt. *Towards a More Effective United Nation*, Report by Brian Urquhart and Erskine Childers, Uppsala 1992; *The UN in its Second Half-Century prepared under the auspices of the Ford Foundation* (1995); *Our Global Neighbourhood* (1995) – Report of the Commission on Global Governance under chairmanship of Inqvar Carlsson and Shridath Ramphal; *The Responsibility to Protect* (2002) – Request of the International Commission on Intervention and State Sovereignty chaired by *Gareth Evans* and *Mohamed Sahnoun*. Szereg studiów przygotowano w różnej formie bezpośrednio pod auspicjami ONZ. Charakterystyka tych materiałów