

“Pakt dla przyszłości” - w stronę ONZ w wersji 2.0.

Nowe rozwiązania dla pokoju i bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Na szczycie ONZ ma zostać przyjęty “Pakt dla przyszłości”¹, który w założeniu ma pomóc zmienić obecny system zarządzania organizacją, aby był on bardziej efektywny, budzący zaufanie i inkluzywny. Miałoby to pomóc Organizacji i jej członkom stawić czoło dzisiejszym i

W Pakcie dla Przyszłości dostrzega się potrzebę zwiększenia liczby przedstawicieli Afryki, Azji-Pacyfiku i Ameryki Łacińskiej w Radzie Bezpieczeństwa, aby była bardziej reprezentatywna i inkluzywna.

jutrzejszym wyzwaniom. Jednocześnie państwa mają jasno dać wyraz temu, że są przywiązane do Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) oraz trzech filarów ONZ – rozwoju, pokoju i bezpieczeństwa, oraz praw człowieka. Te trzy filary są ze sobą powiązane i mają się nawzajem wzmacniać.

Biorąc pod uwagę toczącą się wojnę w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, z punktu widzenia polskich interesów szczególnie ważne są wskazówki, w jaki sposób ONZ zamierza osiągnąć swój główny cel, czyli “utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa” (Art. 1 KNZ). Dlatego też poniżej wskazano, w jaki sposób rozumiana jest kwestia bezpieczeństwa w Pakcie dla Pokoju (dalej jako Pakt) oraz jakie rozwiązania, w tym zmiany instytucjonalne, proponuje się, aby owo bezpieczeństwo utrzymać czy też przywrócić.

Ocena stanu bezpieczeństwa i możliwe rozwiązania jego poprawienia

W „Pakcie dla Przyszłości” odnotowuje się, że wojna przybiera nowe i bardziej groźne formy oraz że jesteśmy blisko konfrontacji nuklearnej. Dostrzega się, że obecnie działania zbrojne toczą się nie tylko na lądzie i morzu, ale także w kosmosie i cyberprzestrzeni, a zatem i w tych obszarach ONZ musi być aktywna.

Problem jednak w tym, że choć rzeczywiście obserwujemy zmieniający się charakter konfliktów i rozszerzanie ich zakresu, to nie zmienia to faktu, że nadal dużym zagrożeniem są te klasyczne – międzypaństwowe konflikty jak między Rosją a Ukrainą, czy między Izraelem a Palestyną (z zastrzeżeniem co do statusu Palestyny). Jednak w Pakcie problem agresji jest niemal pominięty, poza wzmianką, że należy powstrzymywać się od aktów agresji. Pakt podkreśla niemilitarne aspekty bezpieczeństwa na plan pierwszy, zgodnie z tendencjami obecnymi w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa.² Problem bezpieczeństwa to już nie tylko kwestia zapobiegania bezprawnemu użyciu siły zbrojnej, ale np. zmiany klimatu, zagrożenia biologiczne (np. epidemie), przestrzeganie praw człowieka, terroryzm, przestępczość zorganizowana, zagrożenia cyfrowe, wykorzystanie sztucznej inteligencji.

Wskazuje się w Pakcie na szczególne znaczenie dostępu dla pomocy humanitarnej i potępienie wszelkich ataków na pracowników humanitarnych, medycznych, dziennikarzy, kwestię ponoszenia odpowiedzialności oraz konieczność zwalczania pierwotnych przyczyn konfliktów. Jeśli chodzi o owe przyczyny, to dla większości państw oznacza to konieczność osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju oraz poprawę stanu przestrzegania praw człowieka, w szczególności praw kobiet. To skupienie się na prawach kobiet, jest o tyle zrozumiałe, że w ostatnim czasie podnosi się szczególnie konieczność zwalczania „apartheidu płciowego”, z jakim mamy obecnie do czynienia w Afganistanie. Pakt wskazuje więc na konieczność przyspieszenia procesu włączania kobiet i młodzieży we wszelką działalność Organizacji, w tym w zakresie pokoju i bezpieczeństwa.

Pakt wychodzi z założenia, że wszelkie problemy, w tym dotyczące bezpieczeństwa, wymagają współpracy, która jest konieczna, gdyż obecnym wyzwaniom państwa nie są w stanie stawić czoła samodzielnie. To jednak państwa przede wszystkim muszą podejmować starania w celu zwalczania zagrożeń. Pakt też wyraźnie dostrzega rolę organizacji regionalnych, w szczególności Unii Afrykańskiej. W ramach RB systematycznie przyjmowano bowiem rezolucje wskazujące na rolę tej organizacji i szczególne relacje z nią w dziedzinie bezpieczeństwa.³ Na wymienienie NATO czy Unii Europejskiej oczywiście nie było szans w Pakcie, biorąc pod uwagę zastrzone relacje z Rosją.

W Pakcie podkreśla się, że nie ma lepszej platformy do współpracy, negocjacji itp. niż ONZ, ale kluczowe jest wprowadzenie zmian zarządzania organizacją. A zatem konieczne są konkretne zmiany instytucjonalne.

Reforma instytucjonalna

Jeśli chodzi o rzeczywiste zmiany instytucjonalne, jakie państwa rozważają to w Pakcie zapowiedziano jedynie budowę konsensusu co do reformy Rady Bezpieczeństwa oraz rewitalizację Komisji ds. Statusu Kobiet. Ciekawe więc, że to właśnie te i tylko te dwa organy wymieniono, jakie kluczowe do osiągnięcia założeń “Paktu dla Przyszłości”.

W przypadku Rady Bezpieczeństwa ONZ, kolejny postulat reformy może budzić uśmiech politowania, biorąc pod uwagę, że konsensusu w tym zakresie nie udaje się zbudować od dekad. Tym razem widać jednak ogromną frustrację związaną z ograniczonym składem RB i sposobem jej działania. Dlatego też wyraźnie wskazano, że RB musi być reprezentatywna, inkluzywna, transparentna, efektywna, demokratyczna, ale i odpowiedzialna. Ta ostatnia cecha wskazuje wyraźnie, że państwa oczekują od RB, że nie będzie stawiać się ponad prawem i lekceważyć zobowiązań o charakterze *ius cogens*, czyli bezwzględnie wiążących. Co do członkostwa, Pakt zapowiada zwiększenie liczebności Rady (co nie oznacza zwiększenia liczby stałych członków RB dysponujących prawem weta). W szczególności wskazano na konieczność zwiększenia liczby przedstawicieli zasiadających w Radzie a reprezentujących państwa Afryki (to właśnie ten region szczególnie wyróżniono, wskazując, że wymaga tego sprawiedliwość dziejowa), Azji-Pacyfiku oraz Ameryki Południowej i Karaibów. Co do prawa weta, zapowiedzi zmian są dość ostrożne – ograniczyć jego zakres i użycie, ale niekoniecznie rezygnować z niego całkowicie. Wyraźnie wskazano też, że w Radzie muszą być reprezentowane pewne grupy państw jak małe rozwijające się państwa wyspiarskie oraz państwa arabskie a także państwa Organizacji Współpracy Islamskiej. Zwiększenie reprezentatywności RB jest kluczowe, gdyż w innym przypadku będą podejmowane dalsze próby obejścia Rady poprzez Zgromadzenie Ogólne czy przez kolejne wnioski do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii doradczych i w ten sposób wymuszanie decyzji w konkretnych sytuacjach (jak w przypadku Bliskiego Wschodu).

W Pakcie nie ma słowa o przyznaniu większych kompetencji Zgromadzeniu Ogólnemu (z założenia najbardziej inkluzywnego organu Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyż zasiadają w nim wszyscy członkowie ONZ), którego rezolucje, choćby cieszące się największym poparciem, mają wobec państw trzecich charakter jedynie rekomendacji a nie wiążącego zobowiązania prawnego, jak to jest w przypadku rezolucji Rady Bezpieczeństwa podjętych na podstawie Rozdziału VII KNZ. Oczywiście dowartościowanie

ZO nie nastąpi w sytuacji, gdy owo Zgromadzenie nie może być kontrolowane przez wielkie mocarstwa. Warto bowiem przypomnieć, że to ZO przyjęło rezolucję potępiającą agresję Rosji na Ukrainę (A/ES-11/1 z 18 marca 2022 r.) czy żądającą natychmiastowego zakończenia okupacji terytorium palestyńskiego przez Stany Zjednoczone (A/ES-10/31 z 18 września 2024 r.). Pakt jednak odnotował rolę ZO w stymulacji rozmów nt. rozbrojenia, który to temat wybija się na plan pierwszy przede wszystkim w kontekście zagrożenia nuklearnego. Kwestia ta jest niespełnionym zobowiązaniem ONZ, biorąc pod uwagę opinię doradczą MTS w sprawie legalności użycia lub groźby użycia broni nuklearnej z 1996 r., gdzie MTS wyraźnie wskazał na obowiązek prowadzenia negocjacji w celu wyeliminowania a przynajmniej ograniczenia możliwości użycia tej broni.⁴

W Pakcie wyraźnie doceniono rolę prawa i jako jedno z działań wyodrębniono wywiązanie się z obowiązku przestrzegania decyzji (!) Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i utrzymania mandatu trybunału. To ważne stwierdzenie, gdyż KNZ (art. 94) mówi o obowiązku wykonywania wyroków, ale nie wszelkich decyzji trybunału. A ostatnie postępowania w sprawie Ukraina v. Rosja, czy RPA v. Izrael pokazują wagę zarządzeń w sprawie środków tymczasowych, którymi MTS próbuje powstrzymać dalszy rozwój działań zbrojnych.⁵

Żałować jednak można, że w Pakcie nie odnotowano, że MTS ma obecnie bardzo bogatą wokandę – aż 21 postępowań spornych oraz 2 postępowania doradcze. Jest to najwięcej w historii, a warto dodać, że w ramach postępowań spornych standardem stało się występowanie o środki zaradcze. Zwiększyła się także liczba interwencji, co wiąże się też z większą liczbą postępowań pisemnych i ustnych. To oznacza, że trybunał musi być odpowiednio dofinansowany, aby np. móc zwiększyć liczbę asystentów. Warto też zwrócić uwagę, że skoro mowa jest o niereprezentatywności RB z jej obecnym 15-osobowym składem, to i skład trybunału ograniczony do 15 stałych sędziów może budzić wątpliwości. Jednak samo zwiększenie składu wcale nie musi przyczynić się do większej efektywności Trybunału (choć zapewne poprawiłoby wskaźnik inkluzywności). Pakt jednak te kwestie zupełnie pomija.

Obfita lista spraw w MTS wskazuje na duże zaufanie państw do tej instytucji i do wiary w rolę prawa jako takiego, nie dziwi więc, że w Pakcie w wielu miejscach podkreśla się rolę prawa międzynarodowego. Problem jednak w tym, że nie dostrzega się, jak bardzo jest ono nieprecyzyjne i dające dużą swobodę co do sposobu prowadzenia działań zbrojnych i

Nowe rozwiązania dla pokoju i bezpieczeństwa

wyrządzenia strat cywilnych. Jeśli więc państwa w Pakcie obiecują, że wzmocnią ochronę ludności cywilnej (m.in. przez zakaz użycia broni wybuchającej na terenach zaludnionych), to musi oznaczać zaangażowanie w rozwój prawa, doprecyzowanie takich zasad prawa wojennego jak zasada proporcjonalności, rozróżnienia, konieczności wojskowej. Co do MTS oraz roli prawa, razi w Pakcie brak jakiegokolwiek zachęty do uznawania obowiązkowej jurysdykcji trybunału, biorąc jednak pod uwagę, że obecnie postępowania toczą się przeciwko USA czy Rosji, a także takim państwom jak Niemcy, Izrael czy Syria, to trudno się dziwić, że jurysdykcja trybunału budzi niezdrowe emocje.

Jeśli chodzi o inne główne organy, to Pakt wielokrotnie przywołuje rolę Sekretariatu ONZ i jego Sekretarza Generalnego. Pakt stawia przed Sekretarzem duże oczekiwania, bo to SG ma zapewnić, że ONZ będzie korzystała w pełni ze zdobyczy technologicznych i wzmocniała swoje możliwości analizy danych, cyfrowej transformacji, prognoz strategicznych itp.; to SG ma przygotować standardy włączania młodych w prace Organizacji. To wreszcie SG ma zwoływać szczyty głów państw i rządów G-20 oraz ECOSOC a także szefów międzynarodowych instytucji finansowych, co ma pomóc w budowie nowej finansowej architektury.

W kontekście bezpieczeństwa, trzeba zwrócić uwagę na rolę operacji pokojowych, których działalność koordynuje Sekretariat. Z Paktu można wywnioskować, że państwa oczekują powrotu do tradycyjnego modelu operacji pokojowych. Operacje mają być ustanawiane, gdy jest jasne rozwiązanie polityczne danego konfliktu i mając na względzie realistyczną perspektywę zakończenia operacji. Zwrócono też uwagę, że misje muszą mieć ograniczone priorytety, nie można zbyt rozbudowywać ich mandatu i tym samym stawiać ogromnej liczby celów nie do zrealizowania. Widać więc wyraźnie frustrację z działalności tych operacji, których cele liczone są w dziesiątkach szczegółowych punktów przy jednoczesnych problemach z finansowaniem misji i niemożnością zrekrutowania odpowiedniego personelu.

Konkluzje

1. W ramach Paktu dla Przyszłości bezpieczeństwo jest rozumiane bardzo szeroko i obejmuje także kwestię zmian klimatu czy przestrzegania praw człowieka. Aspekty militarne bezpieczeństwa wydają się zmarginalizowane.

2. W Pakcie wskazuje się, że kluczowe dla bezpieczeństwa jest osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, w tym przestrzeganie praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw kobiet.
3. Zgodnie z Paktem poważne zmiany instytucjonalne powinny dotknąć przede wszystkim Radę Bezpieczeństwa – rozszerzenie członkostwa Rady o większą liczbę reprezentantów państw Afryki, Azji-Pacyfiku i Ameryki Łacińskiej i Karaibów.
4. Pakt wskazuje na konieczność przestrzegania wszelkich decyzji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i docenienia roli prawa, ale bez zachęty do uznania obowiązkowej jurysdykcji trybunału czy rozszerzania jego składu.
5. Pakt nie przewiduje zmian w sposobie działania Zgromadzenia Ogólnego, ale zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania prac nad rozbrojeniem, w szczególności nuklearnym.
6. Pakt formułuje ogromne oczekiwania wobec Sekretarza Generalnego w szczególności, jeśli chodzi o instrumenty dyplomacji prewencyjnej i przygotowania organizacji pod kątem wykorzystania nowych technologii.
7. Operacje pokojowe mają mieć ograniczoną liczbę priorytetów, realizowanych sekwencyjnie.

**Policy Paper przygotowany we współpracy ze Stowarzyszeniem Narodów
Zjednoczonych w Polsce.**



**United Nations
Association
Poland**

Źródła:

¹ Dokumentacja dot. Paktu jest dostępna na https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-co-facilitators-zero-draft_pact-for-the-future.pdf oraz <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future-revisions> (dostęp 19.09.2024).

² Więcej nt. działalności Rady Bezpieczeństwa zob. w Rocznikach Strategicznych pod red. Romana Kuźniara.

³ Zob. np. S/RES/2719.

⁴ I.C.J. Reports 1996, s. 226 (s. 267 – “There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control.”

⁵ Przykładowo w zarządzeniu z 16 marca 2022 r. (I.C.J. Reports 2022, s. 211) trybunał m.in. nakazał, aby Federacja Rosyjska natychmiast zawiesiła operację wojskową rozpoczętą 24 lutego 2022 r.

Założona w 2005 roku Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym, bezstronnym polskim think tankiem non-profit, prowadzącym badania nad różnymi aspektami bezpieczeństwa europejskiego i transatlantyckiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowo-Wschodniej.

Fundacja zrzesza kilkudziesięciu międzynarodowych ekspertów z różnych dziedzin (polityka zagraniczna, obronność, energetyka, odporność demokratyczna) i publikuje analizy opisujące i wyjaśniające wydarzenia międzynarodowe, identyfikujące trendy w europejskim i transatlantyckim środowisku bezpieczeństwa oraz rekomendujące rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest także pomysłodawcą i głównym organizatorem konferencji Warsaw Security Forum, która od 2014 roku corocznie gromadzi ponad 2000 interesariuszy z ponad 60 krajów w celu wypracowywania wspólnych odpowiedzi na wyzwania bezpieczeństwa transatlantyckiego.

Co roku Fundacja przyznaje także nagrodę „Rycerza Wolności” wybitnym osobistościom, które przyczyniają się do promocji wartości generała Kazimierza Pułaskiego, takich jak wolność, sprawiedliwość i demokracja. Jest także siedzibą polskiego oddziału sieci Women in International Security.

Fundacja Kazimierza Pułaskiego znalazła się na pierwszym miejscu wśród polskich Think Tanków zajmujących się obronnością i bezpieczeństwem narodowym według raportu „Global Go To Think Tank Index” odpowiednio w latach 2018, 2019 i 2020. Fundacja posiada także status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl