



BIULETYN

Nr 10 (1360), 4 lutego 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyrer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Kampania Polski na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ

Marek Wąsiński

Polska stara się o niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w kadencji 2018–2019. Obecność w tym gremium pozwalałaby Polsce współkształtować dyskusję na temat bezpieczeństwa i najistotniejszych zagrożeń na świecie oraz umożliwiłaby jej promocję na arenie międzynarodowej. By wygrać rywalizację z kandydującą również Bułgarią, Warszawa musi nasilić kampanię, zbudować spójny i wiarygodny dla partnerów przekaz oraz przygotować się na więcej niż jedną rundę głosowań.

Rada Bezpieczeństwa ONZ składa się z pięciu stałych i dziesięciu niestałych członków wybieranych na dwuletnie kadencje. Miejsca są podzielone między pięć grup regionalnych, z czego Europie Wschodniej przypadają dwa – jedno stałe, dla Rosji, i jedno niestałe, obsadzone przez któreś z 22 pozostałych państw grupy. W sytuacji, gdy region zgłosi tylko jednego kandydata, wybór jest w zasadzie formalnością. Przykładowo w 2015 r. kandydatem Europy Wschodniej na lata 2016–2017 była tylko Ukraina, a w 2013 r. kandydowała jedynie Litwa. Jednak w 2017 r. oprócz Polski o miejsce ubiega się również Bułgaria. Jeśli żaden z kandydatów się nie wycofa, w czerwcu 2017 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ będzie musiało wybrać niestałego członka RB większością 2/3 (129 głosów).

Forum światowej dyskusji. Rada Bezpieczeństwa jest kluczowym organem ONZ, odpowiedzialnym za utrzymanie pokoju i reagowanie na kryzysy regionalne. Choć krytykowana za nieefektywność, wciąż stanowi najważniejsze forum dialogu międzynarodowego w czasach napięć, jak choćby w kwestii konfliktu na Ukrainie. Do jej kompetencji należy m.in. przyjmowanie rezolucji rekomendujących określone działania społeczności międzynarodowej na rzecz utrzymania pokoju, jak również nakładanie sankcji i wysyłanie sił pokojowych w region konfliktu. Rada wyznacza także kandydatów na sekretarza generalnego ONZ, których następnie wybiera Zgromadzenie Ogólne.

Uczestnictwo w obradach RB umożliwia danemu krajowi zabieranie głosu w sprawach światowego bezpieczeństwa. Litwa, która pełniła tę funkcję w latach 2013–2014, zabiegała o wpisanie sytuacji na Ukrainie do agendy obrad RB, a na jej wniosek zwołano co najmniej 12 z 34 spotkań na ten temat. Niestali członkowie mogą też współkształtować ostateczne decyzje Rady. Przykładowo Australia, której 38 obywateli zginęło wskutek zestrzelenia samolotu malezyjskich linii lotniczych nad Ukrainą, jako niestały członek RB odegrała istotną rolę w wynegocjowaniu kompromisowego tekstu rezolucji i przyjęciu jej w czerwcu 2014 r.

Dlatego zabieganie o niestałe miejsce w Radzie na lata 2017–2018 może poszerzyć zakres podejmowanych przez Polskę działań dyplomatycznych w takich kwestiach jak sytuacja na Ukrainie i w Syrii, wojna z terroryzmem, kryzys migracyjny czy ewentualne nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa. Członkostwo umożliwia także lepsze rozpowszechnienie własnego stanowiska, zwłaszcza w trakcie prezydencji kraju w Radzie. Zasiadanie w tym gremium może również podnieść prestiż Polski, gdyż państwa sąsiadujące z regionem konfliktów, organizacje międzynarodowe czy kraje aspirujące do stałego członkostwa, takie jak Niemcy, Brazylia, Indie i Japonia, zabiegają o stały kontakt z członkami RB na wszystkich poziomach. Kampania i ewentualne uzyskanie niestałego miejsca są także dla Polski sposobem na zwiększenie aktywności na świecie, nie zaś jedynie w Europie. To mogłoby się przełożyć na kształtowanie doświadczonych kadr i ekspertów, którzy będą mogli w przyszłości ubiegać się o ważne stanowiska w instytucjach międzynarodowych.

Rywalizacja z Bułgarią. Najważniejszym elementem kampanii o niestałe miejsce w RB jest tzw. wymiana poparcia – w zamian za głos gwarantuje się poparcie kandydatury drugiego kraju na stanowiska w ONZ lub w innych

instytucjach międzynarodowych, ewentualnie poparcie polityczne dla jakiejś kwestii, np. podczas głosowania nad określoną rezolucją. Bułgaria swoją kandydaturę zgłosiła jeszcze w 2004 r., tuż po członkostwie w Radzie w latach 2002–2003, co pozwoliło jej wcześniej rozpocząć takie starania i m.in. już w 2007 r. wymienić się ofertami poparcia z Indiami. Polska zdecydowała się kandydować w 2009 r., rok po wycofaniu się z rywalizacji z Bośnią i Hercegowiną o członkostwo w latach 2010–2011. Tak późne przystąpienie Polski do rywalizacji mogło spowodować, że część potencjalnych głosów została już wcześniej obiecana Bułgarii. Informacje nt. udzielanych poparcia zwykle nie są jawne, dlatego w tej chwili trudno ocenić, który z kandydatów zgromadził już więcej głosów. Co ważne, wymiana poparcia dotyczy zwykle pierwszej rundy głosowań, dlatego możliwe jest już teraz zabieganie o przejęcie głosów Bułgarii w kolejnych rundach.

W sytuacji, gdy oba kraje już oficjalnie starają się o poparcie, państwa trzecie niekiedy biorą pod uwagę jeszcze inne kwestie, które mogłyby wpłynąć na wybór jednego z kandydatów. Te zagadnienia mają znaczenie również w przypadku, gdy dane państwo nie jest zainteresowane ewentualną wymianą poparcia. Pod względem geopolitycznym Polska uchodzi za kraj większy i bogatszy oraz za bliższego sojusznika Stanów Zjednoczonych, co może zniechęcać część państw rozwijających się, zwłaszcza niechętnych USA. Bułgaria z kolei jest postrzegana jako bliższy partner Rosji, co wpływa niekorzystnie na poparcie państw krytycznych wobec władz w Moskwie, ale ułatwi ewentualne pozyskanie głosów wśród krajów WNP. Państwa arabskie – i szerzej muzułmańskie – pozytywnie mogą odbierać polski głos za pojawieniem się flagi Autonomii Palestyńskiej przed siedzibą ONZ w Nowym Jorku we wrześniu 2015 r. (Bułgaria wówczas się wstrzymała). Dla państw rozwijających się ważnym kryterium wyboru jest udzielana pomoc rozwojowa. Zarówno w przypadku Polski, jak i Bułgarii wsparcie takie w 2014 r. nie przewyższało 0,1% PNB, choć w wartościach absolutnych, wg danych OECD, Polska przeznaczyła na ten cel niemal dziesięciokrotnie więcej (452 mln dol.) niż Bułgaria (49 mln dol.).

O wiarygodności danej kandydatury może też świadczyć udział w operacjach pokojowych ONZ. Polska w XX i na początku XXI w. była silnie zaangażowana w misje błękitnych hełmów, jednak od zakończenia operacji w Libanie w 2009 r. całkowicie wycofała siły wojskowe. Obecnie w misjach ONZ uczestniczy trzech policjantów i jedenastu ekspertów z Polski. Z kolei Bułgaria od dziesięciu lat nie wysyła żołnierzy, a w misjach ONZ bierze obecnie udział jeden policjant i dwóch ekspertów z tego kraju. Część państw może zwracać uwagę na to, kiedy i jak często dany kandydat pełnił już funkcję niepełnego członka RB. Bułgaria zasiadała w tym gremium w latach 2002–2003, podczas gdy Polska sześć lat wcześniej, w latach 1996–1997. Jednak łącznie Polska była członkiem RB pięciokrotnie (w sumie dziewięć lat), a Bułgaria trzykrotnie (sześć lat).

Wpływ na wybór członków RB może mieć także głosowanie na sekretarza generalnego ONZ w czerwcu 2016 r. Zapewne po raz pierwszy w historii zostanie nim osoba z grupy Europy Wschodniej, a duże szanse mają dwie potencjalne kandydatki Bułgarii – Irina Bokowa, dyrektor generalna UNESCO, oraz Kristalina Georgiewa, komisarz UE ds. budżetowych. Wybór jednej z nich na stanowisko sekretarza generalnego może paradoksalnie zmniejszyć szanse Bułgarii na niestałe miejsce w Radzie. To jednak nie przesądza sprawy, o czym świadczy przykład Korei Płd., która została wybrana w 2012 r., mimo że Ban Ki-moon w 2011 r. otrzymał nominację na drugą kadencję.

Jak zwiększyć szansę na wygraną? Najkorzystniejszą sytuacją, niemalże gwarantującą Polsce wygraną, byłoby wycofanie kandydatury przez Bułgarię, np. w związku ze skupieniem się na wyborach nowego sekretarza generalnego ONZ. Jeśli tak się jednak nie stanie, oba państwa czeka trudna rywalizacja. Poprzednie kampanie, zwłaszcza krajów Europy Zachodniej, wskazują, że w celu zdobycia niestałego miejsca państwo musi się wykazać ogromną determinacją. Dlatego konieczne jest, by Polska na obecnym ostatnim etapie rywalizacji zintensyfikowała działania i prowadziła kampanię wszystkimi możliwymi kanałami, a jej przedstawiciele przy każdej okazji powinni wspominać o tej kandydaturze. Polska powinna starać się także o obecność na szczytach regionalnych, takich jak szczyt Ruchu Państw Niezaangażowanych, który ma się odbyć w 2016 r. w Wenezueli, czy też szczyt państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).

Podczas spotkań reprezentanci kraju powinni starannie dobierać przekaz do jego odbiorców. Polska promuje się trzema ogólnymi hasłami – solidarność, odpowiedzialność i zaangażowanie – oraz trzema priorytetami planowanej kadencji: promocja dobrego rządzenia i udziału kobiet w życiu publicznym, wzmacnianie działań prewencyjnych oraz reforma Rady Bezpieczeństwa. Wśród państw rozwiniętych Polska powinna podkreślać zwłaszcza swoją rolę jako wiarygodnego sojusznika NATO, stabilnego partnera gospodarczego i sąsiada zaangażowanego w sprawy regionu. Wśród państw rozwijających się warto z kolei kłaść nacisk na dążenie do wyrównywania szans i wskazywać na planowany wzrost udzielanej przez Polskę pomocy rozwojowej i klimatycznej. Warto również jak najsilniej akcentować polski wkład w stanowienie prawa międzynarodowego oraz promować jego przestrzeganie w ramach doktryny „siły prawa, a nie prawa siły” wygłoszonej przez prezydenta Andrzeja Dudę podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2015 r. Pozytywnie może zostać odebrane ponowne zaangażowanie się Polski w misje pokojowe, które mogą jednocześnie stanowić dla polskich żołnierzy okazję do zdobywania doświadczeń.

MSZ oraz Kancelaria Prezydenta RP powinny zintensyfikować organizację misji specjalnych wysłanników, zabiegających o poparcie szczególnie w tych krajach, w których Polska nie ma placówek dyplomatycznych. Należy również rozważyć promocję Polski wśród państw rozwijających się. Dla 78 państw AKP takim działaniem będzie zapewnienie w trakcie wewnątrzunijnych negocjacji poparcia dla przedłużenia bliskiego partnerstwa między UE a AKP po wygaśnięciu umowy z Kotonu po 2020 r.