



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 97 (1670), 26 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Zmiana składu Rady Bezpieczeństwa ONZ w 2019 r. i jej znaczenie dla Polski

Szymon Zaręba

Spośród pięciu niestałych członków, którzy w 2019 r. dołączą do Rady Bezpieczeństwa, szczególnej aktywności można spodziewać się ze strony Niemiec i RPA. Niemcy chciałyby być postrzegane jako reprezentant interesów UE, zaś RPA będzie dążyła do uzyskania większego wpływu państw i organizacji międzynarodowych z Afryki na działania ONZ na tym kontynencie. Jednoczesna obecność Niemiec i Francji w Radzie stworzy Polsce okazję do ożywienia trójstronnej współpracy.

Aspiracje nowych członków. 8 czerwca 2018 r. do Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB) wybrano pięciu niestałych członków, którzy 1 stycznia 2019 r. rozpoczną dwuletnią kadencję¹. Największej aktywności można spodziewać się ze strony Niemiec. Wypowiedzi ministrów spraw zagranicznych, Sigmara Gabriela ze stycznia 2018 r. i jego następcy, Heika Maasa z marca 2018 r. wskazują, że państwo to zdaje sobie sprawę, że zagrożenia dla multilateralizmu i wolnego handlu ze strony mocarstw – Rosji czy USA pod przywództwem Donalda Trumpa – wymagają silniejszego zaangażowania w obronę aktualnego ładu globalnego. Niemcy mają świadomość ograniczonej zdolności do przewodzenia z wykorzystaniem siły militarnej. Od lat deklarują także chęć uzyskania stałego miejsca w RB. Uważają, że jako czwarty co do wielkości wkładu płatnik do budżetów ONZ i operacji pokojowych oraz drugi dawca pomocy humanitarnej i rozwojowej (w 2017 r.), mają argumenty, by domagać się większego wpływu na funkcjonowanie ONZ.

Skromniejsze są ambicje RPA, która w kampanii wyborczej koncentrowała się na swoim regionie. Podobnie postępowwała znacznie mniejsza Dominikana. Zgodnie z analizami Departamentu Stanu, RPA w 2017 r. należała do 10 państw, które w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ najrzadziej zajmowały stanowisko zbieżne z amerykańskim – w 18% przypadków (Polska w 54%). Można więc spodziewać się na forum RB tarć na linii USA–RPA. Inaczej jest w przypadku Dominikany, która, kandydując do Rady, zabiegała o poparcie USA i Chin, gdyż jego brak był przyczyną jej porażek we wcześniejszych głosowaniach. Stąd m.in. akceptacja przyjętej przez Organizację Państw Amerykańskich w maju 2018 r. i silnie wspieranej przez USA rezolucji krytykującej proces wyborczy w Wenezueli, a z drugiej strony zerwanie trwających od lat 40. XX w. relacji z władzami na Tajwanie i nawiązanie stosunków dyplomatycznych i handlowych z Chinami. W trakcie kadencji Dominikana będzie starała się unikać konfrontacji z tymi państwami.

Dwaj pozostali nowi członkowie RB, Belgia i Indonezja, koncentrowali się w kampanii głównie na problemach globalnych. Pierwsze z tych państw koordynuje zwykle swoje działania na forum ONZ z innymi krajami UE. Drugie wspiera zazwyczaj państwa rozwijające się, co może być źródłem konfliktów z członkami UE i z USA m.in. w takich kwestiach, jak inicjatywy rozbrojeniowe, które są przez nie traktowane zwykle sceptycznie.

¹ Szerzej: S. Zaręba, *Wybory nowych niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ*, „Komentarz PISM” nr 40/2018, 9 czerwca 2018 r.

Linie podziału. Dla Polski jako bliskiego sojusznika USA ważna jest identyfikacja potencjalnych punktów spornych między USA a nowymi członkami RB w odniesieniu do głównych spraw, którymi zajmuje się Rada. Przedmiotem rozbieżności będzie na pewno konflikt izraelsko-palestyński. Wszyscy nowi członkowie popierają bowiem rozwiązanie przewidujące powstanie państwa palestyńskiego i wykluczają możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia przez Izrael kwestii statusu Jerozolimy. Tarcia mogą wystąpić szczególnie z Indonezją, która walkę o interesy Palestyńczyków określiła jako swój priorytet w RB, ale także z RPA. Państwo to w połowie maja 2018 r. wycofało swojego ambasadora z Izraela w geście sprzeciwu wobec śmierci z rąk izraelskich żołnierzy kilkudziesięciu Palestyńczyków protestujących w Gazie. Rozbieżności między USA a Niemcami, Belgią i RPA będzie także wywoływać różnica ich podejścia do multilateralizmu. Krytycznie oceniają oni rosnące bariery w światowym handlu, w tym cła nakładane przez prezydenta Trumpa, oraz wycofanie się USA z paryskiego porozumienia klimatycznego, porozumienia nuklearnego z Iranem i Rady Praw Człowieka ONZ.

W innych kwestiach linia podziału będzie przebiegać między nowymi członkami RB a USA i państwami należącymi do UE, co ma znaczenie dla Polski jako członka Unii i sojusznika Stanów Zjednoczonych. Dotyczy to zwłaszcza wysuwanych przez RPA postulatów zwiększenia roli organizacji regionalnych w zarządzaniu konfliktami w Afryce i uzyskania przez członków RB z tego kontynentu większego wpływu na organizację stacjonujących tam misji pokojowych. Można też spodziewać się oporu wobec propozycji powierzenia państwom afrykańskim opracowywania projektów rezolucji dotyczących konfliktów na tym kontynencie. Podczas ostatniej kadencji RPA w Radzie, Francja zgodziła się współpracować z nią (w razie ponownego wyboru do Rady) przy rezolucjach dotyczących Demokratycznej Republiki Konga. Jest jednak wątpliwe, by zaakceptowała podobne ustępstwa albo całkowite oddanie inicjatywy państwom z Afryki w przypadku Burundi czy Republiki Środkowoafrykańskiej, albo by USA przystały na to w kwestii Liberii i Sudanu. RPA, krytykowana przez państwa regionu za poparcie w 2011 r. rezolucji nr 1973, autoryzującej użycie przez państwa zachodnie siły zbrojnej w Libii, będzie też prawdopodobnie sprzeciwiać się zewnętrznym interwencjom zbrojnym w Syrii i innych państwach. Wraz z Dominikaną i Indonezją będzie również wspierała całkowity zakaz broni jądrowej, któremu niechętnie są USA i państwa UE, uważające go za nierealny z politycznego i militarnego punktu widzenia.

Nie ma natomiast jasności co do stanowisk nowych członków w sprawie Ukrainy czy Półwyspu Koreańskiego. Obu tematów wyraźnie unikano podczas kampanii.

Punkty wspólne. Stanowiska nowych członków RB są zasadniczo zbieżne w takich kwestiach, jak walka ze zmianami klimatycznymi i poparcie dla paryskiego porozumienia klimatycznego, promocja zrównoważonego rozwoju, poprawa skuteczności misji pokojowych i ochrona dzieci i kobiet w konfliktach zbrojnych. Nowo wybrane państwa uważają też, że w celu zapobiegania problemom globalnym, takim jak konflikty zbrojne, terroryzm i uchodźstwo, konieczne jest podejmowanie działań u źródeł, w tym poprzez walkę z ubóstwem czy nierównościami społecznymi. Polska, która podnosiła część z tych problemów podczas swojej prezydentury w RB w maju 2018 r., może liczyć na współpracę z nowymi członkami.

W kampanii wyborczej dwa nowo wybrane państwa opowiadały się też za koniecznością zapewnienia w skali globalnej poszanowania norm prawa międzynarodowego, co było zgodne z podstawowym priorytetem polskiego członkostwa w RB. Belgia kładła nacisk na gwarancję przestrzegania praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zwiększenie skuteczności ścigania zbrodni międzynarodowych. Z kolei RPA podkreślała swoje poparcie dla Karty Narodów Zjednoczonych jako fundamentu systemu międzynarodowego i dla centralnej roli RB w zapewnianiu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym zakresie Polska może liczyć na współpracę z tymi państwami.

Perspektywy. Dołączenie Niemiec do RB zbiegnie się niemal w czasie z opuszczeniem Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Stworzy to Niemcom pole do promowania się w roli reprezentanta interesu unijnego w RB. Z uwagi na brak prawa weta, kraj ten będzie jednak zmuszony do współdziałania z Francją, jedynym posiadającym to prawo członkiem RB należącym w tym czasie do UE. Można więc spodziewać się intensyfikacji współpracy francusko-niemieckiej.

Taka sytuacja może być korzystna dla Polski, jeżeli będzie ona w stanie realnie wpływać na kształtowanie się unijnej agendy dotyczącej kwestii międzynarodowych. Z uwagi na to, że przyjęcie każdej rezolucji RB, nawet w sprawach proceduralnych, wymaga dziewięciu głosów akceptujących, inicjatywy Niemiec i Francji będą potrzebowały wsparcia innych członków Rady. Polska wydaje się naturalnym partnerem w takich sferach jak walka ze zmianami klimatu, cyberbezpieczeństwo czy zwalczanie przyczyn konfliktów u źródeł.

Rozwojowi współpracy mógłby służyć reaktywowany trójkąt weimarski. Aktywizacja tego formatu sprzytałaby jednocześnie realizacji innych celów polskiej polityki zagranicznej. Dobrze byłoby jednak, aby Polska wzięła pod uwagę, że administracja Trumpa przy definiowaniu polityki wobec innych państw w większym stopniu niż poprzednie uwzględnia wyniki głosowań w organizacjach międzynarodowych. Dlatego wskazane byłoby, by Polska z wyprzedzeniem sygnalizowała partnerom pojedyncze kwestie, w których, ze względu na wiążące ją z USA interesy bezpieczeństwa, może czuć się zmuszona do wstrzymania się od głosu.