



Rozbudzone nadzieje na reformę Rady Bezpieczeństwa ONZ

Szymon Zaręba

Ostatnie lata przyniosły ożywienie dyskusji o reformie Rady Bezpieczeństwa, kluczowego organu ONZ odpowiedzialnego za utrzymanie pokoju na świecie. Wobec rozbieżności stanowisk stałych członków Rady, którzy mają zdanie decydujące, perspektywy zmian są nadal skromne, ale uchwalony we wrześniu br. Pakt dla Przyszłości i wypowiedzi przedstawicieli części stałych członków sygnalizują powolną zmianę podejścia. Presja na reformę, zwłaszcza państw rozwijających się, będzie rosła, dlatego aktywniejsze włączenie się Polski w tę dyskusję mogłoby pozwolić wykorzystać większą rozpoznawalność do ożywienia współpracy dwustronnej z nimi.

Rada Bezpieczeństwa i jej słabości. Zgodnie z regulującą działalność ONZ Kartą Narodów Zjednoczonych (KNZ) Rada Bezpieczeństwa (RB) składa się z 15 członków dwóch kategorii. Pięciu jest stałych – to Chiny, Francja, Rosja, USA i Wielka Brytania (tzw. P5). Dziesięciu niestałych wybiera Zgromadzenie Ogólne (ZO) ONZ po pięciu na 2-letnie kadencje w ramach grup geograficznych: Afryka (3), Azja i Pacyfik (2), Ameryka Łacińska i Karaiby (2), Państwa Zachodnie i Inne (2), Europa Wschodnia (1). RB przyjmuje rezolucje większością dziewięciu głosów, ale w sprawach merytorycznych, takich jak ustanawianie operacji pokojowych ONZ czy nakładanie sankcji w razie zagrożenia pokoju (w tym związanych z użyciem siły zbrojnej), członkowie P5 mają tzw. prawo weta, czyli samodzielnego blokowania uchwalenia rezolucji. Mimo prawie czterokrotnego wzrostu liczby państw członkowskich ONZ (od 51 w 1945 r., poprzez 117 w 1965 r. aż do 193 obecnie) oraz roli niektórych z nich w porządku międzynarodowym, skład RB został dotąd powiększony tylko raz, o czterech niestałych członków w 1965 r. Rodzi to zarzuty wielu państw, zwłaszcza rozwijających się, o niską reprezentatywność RB.

Jednocześnie maleje skuteczność Rady w reagowaniu na konflikty – jej rezolucje często zapadają z opóźnieniem, a ich postanowienia są zbyt mało zdecydowane, by wpłynąć na sytuację oraz przeciwdziałać kryzysom. Powodują to

przeciwstawne interesy i związany z nimi wzrost napięć, głównie między trzema członkami P5: Chinami i Rosją a USA. Szczególnie w ostatnich trzech latach częściej wykorzystują one weto do chronienia własnych wąsko pojętych interesów (zwłaszcza Rosja, w celu blokowania rezolucji dotyczących wszczętej przez nią wojny na Ukrainie) albo ochrony sojuszników (Izraela przez USA, Syrii przez Rosję). Brak porozumienia rozszerza się na nowe sfery, np. od 2022 r. doprowadził do [faktycznego rozmontowania przez weta Chin i Rosji systemu sankcji przeciw Korei Północnej](#). Poważniejsze zmiany (np. liczby członków) wymagają jednak w świetle KNZ nie tylko zgody 2/3 państw ONZ, ale akceptacji wszystkich członków P5.

Ożywienie debaty na temat zmian w RB i Szczyt Przyszłości. Na pobudzenie trwającej od ubiegłego roku dyskusji o reformie wpłynęły wojna na Ukrainie (podważająca legitymację RB z uwagi na blokowanie przez Rosję, członka P5, ale zarazem agresora, nieprzychylnych jej decyzji), zbliżająca się (w 2025 r.) 80. rocznica utworzenia ONZ, a także wzrost ambicji państw rozwijających się, zwłaszcza afrykańskich. Te ostatnie dostrzegły coraz większą rywalizację Rosji i USA o wpływy na kontynencie i chcą ją wykorzystać do zwiększenia presji na przyznanie im silniejszego głosu. Jako grupa Unii Afrykańskiej (UA) już od początku XXI w. nalegają na powiększenie RB o co najmniej

BIULETYN PISM

dwa stałe i dwa niestałe miejsca, które zajmą państwa z Afryki. Mają przy tym silne argumenty, m.in. że trzeba wyrównać historyczną niesprawiedliwość, jaką jest ich niewystarczająca reprezentacja w instytucjach zarządzania globalnego (54 państwa Afryki to ponad 25% państw ONZ, a nie mają ani jednego stałego miejsca i tylko trzy niestałe). Przypominają też znaczenie, jakie mają dla ONZ (sprawy Afryki zajmują blisko 50% czasu obrad RB, dotyczy jej ok. 70% rezolucji RB, stacjonuje w niej ok. 50% misji pokojowych, a blisko 40% ich uczestników pochodzi z Afryki).

Inna ważna grupa, G-4 (Brazylia, Indie, Japonia, Niemcy), domaga się z kolei włączenia do RB jako członków stałych, wskazując na swoją ważną rolę na poszczególnych kontynentach i wkład finansowy w budżet ONZ (zwłaszcza dwóch ostatnich państw). Dopuszcza przy tym dodatkowo dwa miejsca stałe dla Afryki i do czterech nowych miejsc niestałych dla państw z Afryki i spoza niej.

Trzecia z kluczowych grup, Zjednoczeni dla Konsensusu, złożona głównie z regionalnych rywali G-4 (m.in. Argentyna, Kolumbia i Meksyk, Pakistan, Korea Południowa oraz Włochy i Hiszpania), kategorycznie sprzeciwia się wzrostowi liczby stałych członków, proponując w zamian powiększenie liczby członków RB spoza P5 z 10 do 20 i przyznanie wszystkim możliwości reelekcji po zakończeniu kadencji (obecnie to niemożliwe). Jest też przeciwna jakiegokolwiek rozszerzaniu prawa weta na nowych członków (czego domagają się UA i G-4, o ile weto nie zostanie całkowicie zniesione). Sympatyzuje z nią do 40 państw.

Negocjacji nie ułatwiają rozbieżności w P5. Z wypowiedzi przedstawicieli P5 z sierpnia i września br. (m.in. w ZO ONZ) wynika, że najbardziej liberalne są Francja i Wielka Brytania, które popierają stałe członkostwo państw G-4 oraz dwóch państw afrykańskich i zwiększenie liczby miejsc niestałych. Jednak tylko Francja dopuszcza ograniczenie prawa weta i to wobec projektów rezolucji dotyczących wydarzeń, podczas których są popełniane masowe zbrodnie. Rosja we wrześniu br. poparła przyznanie dwóch stałych miejsc (Brazylia i Indiom) oraz stanowisko Afryki, ale kategorycznie sprzeciwiła się stałym miejscom dla Japonii i Niemiec, wskazując na nadreprezentację państw zachodnich w RB (faktycznie mają 5 miejsc w RB, w tym 3 stałe, gdy ich grupa liczy tylko 29 państw). W równie istotnej wypowiedzi z września br. [przedstawicielka USA w ONZ Linda Thomas-Greenfield](#) opowiedziała się za dwoma miejscami stałymi dla państw afrykańskich i jednym niestałym dla [małych państw wyspiarskich](#), oprócz już wcześniej zaakceptowanych stałych miejsc dla Indii, Japonii i Niemiec. Chiny z kolei unikają jednoznacznych deklaracji, koncentrując się obecnie na popieraniu ambicji Afryki, choć w 2015 r. wyrażały też poparcie dla stałych miejsc Brazylia i Indii. Członkowie P5 są jednak jednomyślnie przeciwni całkowitemu zniesieniu prawa weta i jego rozszerzaniu o nowe państwa.

Sprawa reformy RB została włączona do tzw. [Paktu dla Przyszłości, który został przyjęty na Szczycie Przyszłości ONZ 22 września br.](#) Państwa podkreśliły w nim wspólnie konieczność szczególnego uwzględnienia aspiracji państw Afryki, ale też powiększenia RB o państwa z Azji i Pacyfiku oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów i oceny możliwości zapewnienia reprezentacji grup pozaregionalnych (głównie małych państw wyspiarskich, państw arabskich oraz islamskich). W takich kwestiach jak przyszłość i zasady stosowania prawa weta czy określenie liczby i kategorii nowych członków (stali, niestali, z możliwością reelekcji) Pakt zapowiedział tylko intensyfikację działań w celu jak najszybszego osiągnięcia porozumienia.

Wnioski i perspektywy. Choć postanowienia Paktu dla Przyszłości dotyczące reformy RB są mało konkretne, jest to pierwsze od lat 60. XX w. jednoznaczne zobowiązanie wszystkich państw ONZ do rozszerzenia RB. Będzie ono wykorzystywane m.in. przez państwa rozwijające się, by wzmacniać nacisk na wyrażenie przez P5 zgody na zmiany w Radzie. Ostatnie miesiące jasno wskazują, że pod wpływem tej presji w zasadzie wytworzył się już konsensus w P5 co do przyznania stałego członkostwa państwom afrykańskim, co wiąże się w dużej mierze z rosnącą rywalizacją mocarstw o przychyłność tych państw oraz relatywnie silnym i jednolitym stanowiskiem tej grupy. Niemniej bez przyznania nowym stałym członkom prawa weta na równi z dotychczasowymi albo likwidacji weta dla wszystkich szanse reformy są małe – a na oba rozwiązania na razie nie zgadza się wyraźnie nikt z P5.

Alternatywą dla zmian w RB jest dalsza marginalizacja znaczenia tego organu i samej ONZ na korzyść takich instytucji zarządzania globalnego, jak np. G20. Byłaby to niekorzystna sytuacja dla państw małych i średnich, które są beneficjentami systemu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ. Dynamika w organizacji stawia przed Polską konieczność wyklarowania nowego stanowiska wobec różnych opcji reformy RB ONZ, zwłaszcza w obliczu umiarkowanych szans powodzenia postulatów grupy G-4, do której popierania dotąd ograniczała się dla dobra relacji z Niemcami. Pożądane byłoby silniejsze wsparcie choćby kandydatur państw afrykańskich. Jako demokratyczne państwo Zachodu pozbawione przeszłości kolonialnej Polska może zostać uznana za cennego i wiarygodnego rzecznika poszerzenia RB o państwa rozwijające się, co mogłoby przełożyć się na ożywienie kontaktów dwustronnych. Do rozważenia pozostaje też poparcie zwiększenia wpływu organizacji regionalnych na podejmowanie decyzji w RB, np. UE – ale przyznanie jej samodzielnego stałego miejsca wydaje się mało realistyczne, jako że byłoby raczej równoznaczne z pozbawieniem go należącej do UE Francji, która będzie blokować tę zmianę.