

KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI

KARTA GOSPODARCZYCH UPRAWNIEŃ I OBOWIĄZKÓW PAŃSTW

I. TŁO POLITYCZNE I GOSPODARCZE

W 1974 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Kartę Gospodarczych Uprawnień i Obowiązków Państw¹. Chcąc przedstawić jej genezę, należałoby wdać się w dość szczegółowe studium międzynarodowych stosunków gospodarczych przynajmniej od wczesnych lat sześćdziesiątych. Wówczas bowiem liczba państw znacznie się powiększyła, a zorganizowane jako państwa dawne kolonie europejskie od razu stanęły przed niełatwym problemem samodzielnej egzystencji ekonomicznej. Nowe państwa Afryki i Azji wysuwały żądania zbieżne z dążeniami niektórych starszych państw, mianowicie krajów Ameryki Łacińskiej; ich rozwój gospodarczy był niezadowolający i pozostawał daleko w tyle za uprzemysłowioną Europą i Ameryką Północną. W Kancie czytamy, iż „podstawowym [jej] celem [...] jest popieranie ustanowienia nowego międzynarodowego ładu gospodarczego”. Postulat ten nie pojawił się w stosunkach Wschód-Zachód ani nie wynikał z dążeń takiego lub innego regionu o określonych granicach; zresztą w polityce regionalnej łatwiej o ustanowienie nowego porządku i wypracowanie jego szczegółów, jak o tym świadczy przykład Wspólnot zachodnioeuropejskich. Postulat nowego międzynarodowego ładu gospodarczego stał się aktualny pomiędzy zamożną i uprzemysłowioną Północą a przeważnie ubogim i gospodarczo zacofanym Południem. Nowego ładu domagają się państwa tej drugiej, jakże licznej grupy, co odbija się wyraźnie na wszelkich próbach przełożenia postulatu na język zasad oraz uprawnień i obowiązków. Wymowną tego ilustracją jest rozpatrywana tu Karta. Państwa Północy nie zajmują jednolitego stanowiska wobec stawianych im żądań, na ogół jednak ich reakcje nie zadowolają Południa.

Nowy ład gospodarczy w skali międzynarodowej ma zmienić porządek obecny na korzyść państw dopiero rozwijających się i dążących do osiągnięcia poziomu, który by je zbliżył do Stanów Zjednoczonych, Ka-

¹ Rezolucja 3281 (XXIX) z 12 grudnia 1974 r. Skrótem „Karta” posługujemy się na określenie tego dokumentu.

nady, przodujących państw zachodniej Europy, Japonii, Australii i Nowej Zelandii. Samo pojęcie rozwoju jest tu o tyle względne, że jego istnienie albo brak stwierdzić można przez porównanie gospodarki i jej wyników z gospodarką drugiego państwa. Porównanie sprawia, iż kontrasty nabierają ostrości, a tym samym cały problem staje się jeszcze bardziej konfliktowy. Dzieje się tak mimo tego, że porównywanie rozwoju gospodarczego rozmaitych państw nie zawsze daje w pełni prawdziwy pogląd na poziom życia w każdym poszczególnym kraju.

II. OPRACOWANIE I UCHWALENIE KARTY

Zredagowanie Karty, szczególnie zaś różne etapy przygotowania tekstu, były już nieraz w piśmiennictwie przedstawiane i komentowane², wystarczy więc w tym miejscu przypomnieć tylko to, co najważniejsze.

Karta nie była bynajmniej pierwszą uchwałą ONZ formułującą gospodarcze uprawnienia i obowiązki państw. Wcześniej Zgromadzenie aprobowało pewne zasady i wytyczne utwierdzające suwerenność (permanent sovereignty) ludów, narodów i państw nad ich bogactwami naturalnymi; wymienić tu trzeba zwłaszcza rezolucję 1803 (XVII). Niejedno zalecenie o celu normatywnym znaleźć można w uchwałach Zgromadzenia poświęconych handlowi, na przykład w rezolucji 1707 (XVI). Podobnie rzecz się ma z deklaracją w sprawie postępu społecznego i rozwoju — rezolucja 2542 (XXIV). Przede wszystkim jednak wymienić tu trzeba uchwały dotyczące dekad rozwoju, szczególnie rezolucję 2626 (XXV) zajmującą się międzynarodową strategią w okresie drugiej dekady. Rezolucja 3174 (XXVIII) zajęła się specjalnymi krokami na korzyść krajów najmniej rozwiniętych. Przykłady można mnożyć — te i inne uchwały ONZ obejmowały sporo życzeń, zaleceń, postulatów, żądań i ustaleń dotyczących gospodarczych uprawnień i obowiązków państw. Uchwały te przygotowały grunt pod przyjęcie Karty jako dokumentu w tej mierze systematycznego i wyczerpującego.

Wpływ bardziej bezpośredni na opracowanie Karty wywarła Konferencja ONZ do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) będąca organem Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Już pierwsza UNCTAD (Genewa, 1964) uchwaliła wiele zasad, podzielonych na ogólne i szczegółowe. Niektóre z nich wprost wymieniały rozmaite uprawnienia i obowiązki państw, inne pozwalały na ich ustalenie w drodze wnioskowania. UNCTAD

² Wymienić tu trzeba zwłaszcza artykuł, który wyszedł spod pióra przewodniczącego Grupy Roboczej układającej Kartę, J. Castaneda, *La Charte des droits et devoirs économiques des États. Note sur son processus d'élaboration*, *Annuaire Français de Droit International*, t. 20, 1974, s. 31, w szczególności s. 42 - 52. Patrz także D. Yiannopoulos, *Premiers efforts pour une Charte des droits et des devoirs économiques des États*, *Revue belge de droit international*, t. 10, 1974, s. 508.

uchwaliła te zasady dzięki zmajoryzowaniu jej przez państwa rozwijające się (tzw. grupa 77), przy stanowczym sprzeciwie uprzemysłowionych państw Zachodu. Atmosfera konfliktu i konfrontacji, odmienne poglądy na treść międzynarodowego prawa gospodarczego de lege lata oraz de lege ferenda towarzyszyły od początku próbom UNCTAD, zmierzającym do nowego zdefiniowania podstawowych reguł międzynarodowego życia gospodarczego. Wprawdzie w dziesięcioleciu dzielącym pierwszą UNCTAD (1964) od uchwalenia rozpatrywanej tu Karty (1974) niejedna z zasad budzących wówczas spory przegłosowana była później bez sprzeciwów³, niemniej różnica zdań w wielu punktach pozostała nadal bardzo znaczna.

Z inicjatywą ułożenia i przyjęcia Karty wystąpił prezydent Meksyku Luis Echeverria Alvarez podczas trzeciej UNCTAD (Santiago, 1972). Zadanie zredagowania Karty przypadło grupie roboczej złożonej z 40 państw (początkowo miało ich być 31); jej przewodniczącym był prawnik meksykański Jorge Castañeda. Grupa rozpoczęła swe prace w lutym 1973 r. Jeśli zważyć, że ostateczny tekst Karty uchwalony został przez Zgromadzenie Ogólne już w grudniu następnego roku, czyli po niespełna 2 latach, a grupa robocza odbyła cztery sesje (dwu- lub trzytygodniowe) — uderzyć musi stosunkowo krótki czas, w jakim zredagowano Kartę⁴. Początkowo grupa robocza miała do czynienia z pięcioma projektami, z których zresztą żaden nie był ostatecznie wypracowany w szczegółach. Rzecz charakterystyczna, iż brak było propozycji wyrażającej stanowisko uprzemysłowionych państw Zachodu. Przedłożono natomiast projekty 1) azjatycki z przyłączeniem się Jugosławii, 2) afrykański, 3) Ameryki Łacińskiej, 4) państw socjalistycznych oraz 5) odrębny rumuński. Niebawem pierwsze trzy projekty, czyli pochodzące od państw rozwijających się, a także rumuński, połączone zostały w jeden, ten zaś stał się podstawą prac nad Kartą. Ciężar przygotowania tekstu spoczął na podgrupie złożonej z 18 członków, później działały dwie podgrupy. Gdy zakończono etap roboczy, wiele istotnych kwestii było nadal spornych pomiędzy państwami rozwijającymi się a uprzemysłowionymi państwa-

³ M. Virally, *La Charte des droits et devoirs économiques des États. Notes de lecture*, Annuaire Français de Droit International, t. 20, 1974, s. 57, 61. Autor ten podkreśla duży — jego zdaniem — postęp dokonany we wspomnianym dziesięcioleciu, a polegający na ujednoczeniu stanowiska państw co do szeregu zasad i wynikających z nich uprawnień i Obowiązków. Virally raczej minimalizuje różnice, sprowadzające je do kwestii inwestycji zagranicznych, związków producentów oraz indeksu cen.

⁴ Ch. Tomuschat, *Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, t. 36, 1976, s. 444, przeciwstawia ten pośpiech ostrożnej i starannej procedurze Komisji Prawa Międzynarodowego lub specjalnych komitetów wypracowujących tę lub inną rezolucję ONZ, np. 2625 (XXV) lub 3314 (XXIX).

mi o gospodarce wolnorynkowej. Należały tu⁵: dysponowanie bogactwami naturalnymi; kontrola nad inwestycjami zagranicznymi i przedsiębiorstwami wielonarodowymi, łącznie z metodami wywłaszczenia; tworzenie związków producentów surowców i ciągłość zaopatrzenia w surowce; przekazanie państwom rozwijającym się środków zwolnionych z budżetów zbrojeniowych; powszechne stosowanie klauzuli największego uprzywilejowania⁶; na koniec problem cen na surowce.

Jeszcze w trakcie prac grupy roboczej Zgromadzenie Ogólne uchwaliło deklarację o ustanowieniu nowego międzynarodowego ładu gospodarczego, to jest rezolucję 3201 (S-VI), oraz program działania w tej mierze — rezolucję 3202 (S-VI). Wprowadzie oba teksty Zgromadzenie uchwaliło poprzez consensus, niemniej liczne delegacje zgłosiły tyle istotnych zastrzeżeń i wątpliwości, że trudno byłoby mówić o powszechnym poparciu dla wielu postanowień w obu rewolucjach⁷. Brak jednomyślności stawał się jeszcze bardziej widoczny w pracach nad Kartą. A przecież miała ona w istotny sposób dopełnić postanowienia deklaracji i programu działania.

Po rozpatrzeniu wyniku prac grupy roboczej Rada UNCTAD zleciła przewodniczącemu grupy przeprowadzenie nieformalnych konsultacji mających usunąć różnice poglądów. Misja ta nie powiodła się i XXIX sesja Zgromadzenia Ogólnego zaczęła obradować nad tekstem niekompletnym, w którym wiele jeszcze pozostawało do uzgodnienia, jeśli Karta miałyby wyrażać zgodne stanowisko państw rozwiniętych i rozwijających się. Do uzgodnienia takiego wszakże nie doszło. Państwa rozwijające się przygotowały projekt Karty (czyli tekst, którego nie zdołała przygotować grupa robocza). Poprawki zgłoszone przez zachodnie państwa przemysłowe uwzględnione zostały przez większość tylko w małym stopniu. Państwom tym nie udało się także pozyskać większości dla odroczenia decyzji; proponowały one, aby przedłużyć mandat grupy roboczej o rok i wznowić jej prace w celu doprowadzenia do uzgodnienia poglądów. Podczas głosowania w Drugim Komitecie Zgromadzenia liczne postanowienia spotkały się z aprobatą jednomyślną, niemniej w kluczowym rozdziale II Karty powszechna zgoda objęła mniej niż połowę artykułów.

Wynik głosowania na plenarnym posiedzeniu Zgromadzenia dał ostateczny wyraz ostremu podziałowi między głównymi państwami uprzemysłowionymi o gospodarce wolnorynkowej a państwami rozwijającymi się; wraz z nimi przyjęcie Karty poparły państwa socjalistyczne. Podział ten, jak wiemy, utrzymywał się od początku prac nad Kartą.

⁵ Dokument ONZ, sygn. TD/B/AC, 12/4; Oh. Tomuschat, *Die Charta...*, s. 450 - 451.

⁶ Postulat ten wysuwany był z naciskiem przez państwa RWPG.

⁷ M. Virally, *La Charte ...*, s. 62 - 63.

W trakcie tych prac zaznaczył się pewien postęp przy usuwaniu różnic, niemniej postęp istotniejszy wymagałby przede wszystkim więcej czasu do rokowań i mniej pośpiechu przy redagowaniu Karty. W dniu 12 grudnia 1974 r. w Zgromadzeniu Ogólnym 120 państw, głosowało za Kartą. Przeciwno Kartie głosowało 6 członków ONZ: Belgia, Dania, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. 10 dalszych państw wstrzymało się od głosu: Austria, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Izrael, Japonia, Kanada, Norwegia i Włochy. A zatem z zachodnich państw wysoko uprzemysłowionych jedynie Australia, Finlandia, Nowa Zelandia i Szwecja poparły Kartę. Ponadto za Kartą głosowało kilka dalszych państw, które politycznie należą do Zachodu, są jednak mniej rozwinięte (np. Grecja, Islandia, Portugalia i Turcja). Stanowisko Zachodu było więc zróżnicowane. Nie sposób jednak nie łączyć głosów przeciwnych z powstrzymywaniem się od głosu, co w rezultacie daje grupę 16 państw nie aprobujących Karty. W grupie tej znalazły się wszystkie potęgi przemysłowe i finansowe świata zachodniego, czyli tego świata, od którego państwa rozwijające się przede wszystkim oczekują pomocy i z którym chcą ułożyć swe stosunki gospodarcze na zupełnie nowych zasadach.

III. CHARAKTER PRAWNY KARTY

Chcąc ustalić charakter prawny Karty nie od rzeczy będzie przypomnieć, iż organ, który ją uchwalił — Zgromadzenie Ogólne — nie ma kompetencji prawodawczej wobec członków ONZ. Zgromadzenie władne jest stanowić prawo wewnętrzne Organizacji, czyli prawo zajmujące się strukturą, funkcjonowaniem i procedurą organów ONZ. Lecz Karta nie tyczy się wewnętrznych spraw Organizacji; jej przedmiotem jest prawo obowiązujące państwa i to prawo w znacznej mierze nowe. Statut ONZ nie zobowiązuje członków do podporządkowania się uchwałom Zgromadzenia (chyba że Karta NZ daną kategorię uchwał Zgromadzenia wyjątkowo wyposażyła w moc wiążącą, np. budżet). Karta Gospodarczych Uprawnień i Obowiązków Państw ujęta w rezolucji 3281 (XXIX) należy do uchwał niewiązących. Inaczej rzecz się ma z decyzjami Rady Bezpieczeństwa (art. 25).

Brak kompetencji prawodawczych wobec państw nie przeszkodził Zgromadzeniu w uchwalaniu rozmaitych deklaracji, w których organ ten stwierdza, co jest prawem lub co prawem być powinno. Art. 13 § 1 pkt a Karty NZ wzmiankuje zalecenia zgromadzenia popierające stopniowy rozwój prawa międzynarodowego i jego kodyfikację. Nie jest to zresztą jedyny artykuł Karty NZ miarodajny w tym względzie: szereg uchwał Zgromadzenia odnoszących się do prawa międzynarodowego da się powiązać z artykułami 10, 11 lub 14. Kompetencja deliberacyjna Zgromadzenia i łącząca się z nią kompetencja kierowania zaleceń pod adresem

członków mają w prawie ONZ bardzo szeroki zakres przedmiotowy. W dziedzinie prawa międzynarodowego kompetencja dyskusyjno-zaleceniodawcza Zgromadzenia jest praktycznie nieograniczona; zależy ona od tego, czy większość członków (niekiedy będzie to większość kwalifikowana), chce użyć Zgromadzenia w takim celu. Zgromadzenie bowiem i jego uchwały są dziś jednym z narzędzi polityki prawnej państw. Członkowie Organizacji działają tu nie tylko poprzez Komisję Prawa Międzynarodowego i wielkie konferencje kodyfikacyjne. Tak więc jako akt Zgromadzenia Karta Gospodarczych Uprawnień i Obowiązków Państw nie ma mocy wiążącej, ponieważ organ uchwalający takiego skutku nie mógł jej nadać. Słysz się wprawdzie głosy, że w przypadku deklaracji ONZ „rozdzielenie kategoryczne i jasne [...] pomiędzy tym co jest całkowicie obowiązujące, a tym co nim nie jest, jest tylko okazywaniem przesadnego formalizmu prawniczego” i sprowadza się do stosowania „kryteriów apriorycznych, schematycznych i sztywnych”⁸. Niemniej ustalenie, że Karta nie wiąże, pozwala uniknąć rozmaitych niebezpieczeństw, jakie dla prawa międzynarodowego pociąga za sobą zamazywanie granicy między normami prawnymi a postulatami lub żądaniem, czyli granicy między tym, co państwa już przyjęły jako obowiązujące w swych stosunkach, a co jeszcze takiej rangi nie uzyskało⁹.

Niewiążąca natura rezolucji niekoniecznie jednak rozciąga się na wszystko, co w niej figuruje. Brak mocy wiążącej dotyczy przede wszystkim rezolucji i nie obejmuje automatycznie norm w niej proklamowanych. Rezolucja bowiem, mimo że jako akt Zgromadzenia jest tylko zaleceniem (i niczym więcej), zajmować się może taką sferą działalności państw, w której mają już one określone uprawnienia i obowiązki. W szczególności rezolucja może powtarzać normy prawne i niewiążąca natura aktu nie osłabia ich mocy, podobnie jak moc ta nie udzieli się samemu aktowi. Raczej co innego może być ze szkodą dla norm prawnych; będzie nią połączenie w jednej rezolucji tego, co jest prawem i życzeniami *de lege ferenda* wyrażonymi w tym samym języku normatywnym, zwłaszcza gdy jednocześnie normy prawne nie zostaną ujęte dość precyzyjnie. Zdarza się, że państwa mówią wówczas o normach rezolucji jako o „wskazówkach” lub wręcz „sygnałach”, a o samej rezolucji jako o „kodeksie dobrego zachowania się” lub o „źródle natchnienia”¹⁰, pod-

⁸ J. Castañeda, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 129, s. 205 i 231.

⁹ Por. uwagę sędziego B. Winiarskiego w jego opinii odrębnej w sprawie pewnych wydatków ONZ (art. 17 § 2 Karty), *International Court of Justice, Reports*, 1962, s. 227 i 233. Gh. De Visscher, *Problème d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris 1963, s. 152; R. Y. Jennings, *The Discipline of International Law*, International Law Association, Report of the 57th Conference Held at Madrid, 1976, s. 620, 631 i 632.

¹⁰ Dyskusja nad deklaracją zasad prawa międzynarodowego, rezolucja 2625 (XXV), General Assembly Official Records, 26 sesja, 1970, komitet 6, s. 6 § 7

czas gdy w rezolucji figurują zasady lub inne normy prawa międzynarodowego.

Pojawia się tedy zagadnienie, jakie jest znaczenie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dziedzinie prawa zwyczajowego. Czy i w jakim stopniu rezolucja pozwala ustalić praktykę państw prowadzącą do powstania normy zwyczajowej lub już będącą składnikiem normy obowiązującej? Jeśli zaś rezolucja stwierdza, iż praktyce państw towarzyszy opinio iuris, że obowiązuje określona norma prawa zwyczajowego — jakie jest znaczenie takiej deklaracji? Odpowiedzi padają bardzo różne, zarówno generalnie, jak w przypadku konkretnych uchwał Zgromadzenia, całe zaś zagadnienie jest zbyt złożone, aby dało się je przedstawić przy okazji omawiania Karty Gospodarczych Uprawnień i Obowiązków Państw.

Tu zresztą problem ten nie ma charakteru pierwszoplanowego, ponieważ zdaniem swych inicjatorów i zwolenników Karta przede wszystkim zwraca się ku przyszłości i zmierza do nadania prawu nowej treści. Oczywiście konstruując swój system uprawnień i obowiązków, Karta powtarza rozmaite zasady lub inne normy prawa powszechnego, nie do jednak jest w niej istotne. Wprowadzie jedno z państwo zaznaczyło, iż „Karta zaspokaja potrzebę kodyfikacji zasad prawnych opartych na porozumieniach osiągniętych na forum międzynarodowym i na decyzjach tam podjętych”¹¹. Niemniej bardziej miarodajne jest wyjaśnienie Gastanedy jako przewodniczącego Grupy Roboczej opracowującej Kartę: „Grupa [...] uważała, iż zadanie jej nie polegało jedynie na kodyfikacji reguł już należących do prawa międzynarodowego, lecz na postąpieniu naprzód — innymi słowy, na ustanowieniu nowych reguł odpowiadających bieżącym i przyszłym potrzebom społeczności międzynarodowej”¹². Niektóre państwa widzą w Karcie instrument kształtujący przyszłe prawo zwyczajowe. Delegat Australii wskazał, iż Karta „mogłaby odegrać znaczną rolę w rozwoju międzynarodowego prawa gospodarczego; podczas gdy nie może ona tworzyć prawa, mogłaby dopomóc w stwierdzeniu opinio iuris lub mieć [tu] wpływ i mogłaby oddziaływać na państwa w ustaleniu tego, jaka powinna być ich praktyka w świetle prawa międzynarodowego”¹³.

Delegat Australii na pewno miał rację mówiąc, iż Karta „nie może tworzyć prawa”. Tak rzecz wygląda od strony kompetencji Zgromadzenia Ogólnego. Czy jednak nie próbuje się obejść tej przeszkody i przyznać Karcie funkcji prawotwórczej? Castañeda z naciskiem podkreślił, iż Karta nie jest programem pewnej działalności, sprowadzającym

(Czechosłowacja), s. 13 § 15 (Szwecja), s. 19 § 30 (Wielka Brytania), s. 12 § 13 (Francja) i s. 25 § 39 (Mali).

¹¹Gen. Ass. Off. Rec., 29 sesja, 1974, komitet 2, s. 432 § 1 (Argentyna).

¹²Ibidem, s. 385 § 14.

¹³Ibidem, s. 450 § 14.

się do wyrażenia dążeń i zaleceń. Karta idzie dalej — „ustanawia uprawnienia i obowiązki; inaczej mówiąc ma ona rządzić [govern] stosunkami pomiędzy państwami stwarzając porządek obiektywny i powszechny”¹⁴. Przeciwwstawienie Karty rezolucjom typu programowego jest wymowne — rezolucje takie formułują, niekiedy dość szczegółowo, powiązane ze sobą postulaty w zakresie polityki państw zmierzającej do określonego celu lub celów. Program zwykle prowadzi do przyjęcia norm prawnych, lecz nie jest ich namiastką, aczkolwiek „zastrzeżenia” zgłoszone przez szereg państw wobec tych lub innych punktów rezolucji 262-6 (XXV) zajmującej się strategią w drugiej dekadzie rozwoju ONZ wskazywałyby na obawę, iż nawet rezolucja programowa mogłaby skądinąd pociągnąć za sobą pewne konsekwencje normatywne¹⁵. Nawiasem dodajmy, iż o „zastrzeżeniach” była mowa także w związku z przyjęciem Karty; zgłosiła je między innymi Niemiecka Republika Demokratyczna w imieniu państw socjalistycznych¹⁶.

Grupa Robocza ujmowała więc Kartę w kategoriach prawnych. Zwłaszcza pewne zasady, mianowicie „zasady wzajemnej solidarności i zbiorowej odpowiedzialności powinny być jasno i formalnie wcielone w prawo”¹⁷. Język Karty daje wyraz tej tendencji, co widać już w tytule, który wskazuje na uprawnienia i obowiązki; z natury rzeczy terminy te przewijają się przez cały dokument. Ich znaczenie jednak nie jest jednakowe. Raz będzie to sfera prawa pozytywnego, innym razem wchodzi w rachubę kwalifikacja *de lege ferenda*. Pod tym względem wykładnia poszczególnych artykułów Karty od początku była i nadal jest sporna zwłaszcza pomiędzy uprzemysłowionymi państwami Zachodu a państwami Trzeciego Świata. Ilekroć Karta wskazuje na pewną powinność w formie nieimperatywnej (tj. ilekroć w wersji angielskiej używa słowa „should”), można przyjąć, iż nie chodzi tam o uprawnienia lub obowiązki istniejące, lecz o dziedzinę *legis ferendae* (artykuły 8, 11, 13, 14, 17 - 24, 26 i 27 § 2)¹⁸.

Natomiast spierać się można o to, czy wszędzie tam, gdzie spotykamy

¹⁴ Ibidem, s. 385 § 14. Patrz także J. Castañeda, *La Charte ...*, s. 36-37.

¹⁵ Por. M. Virally, *La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale*, *Annuaire Français de Droit International*, t. 14, 1968, s. 530; tenże, *La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement. Essai d'interprétation par a-juridique*, *ibidem*, t. 16, 1970, s. 9.

¹⁶ *Gen. Ass. Off. Rec.*, sesja 29, 1974, Komitet 2, s. 443 § 21. Dalszy przykład: A/PV. 2316, s. 6, tekst powielony (Australia).

¹⁷ *Gen. Ass. Off. Rec.*, sesja 29, 1974, Komitet 2, s. 385 § 15.

¹⁸ W przeciwieństwie do Karty, protokół z obrad ONZ nie jest tu konkludentny, ponieważ pisany jest w czasie przeszłym. Nawet jeśli delegat użył słowa „shall”, w protokole będzie ono oddane jako „should”. Nie jest więc pewne, jaką formą się on posłużył, poor. np. wypowiedź przedstawiciela Ekwadoru, iż Karta „embodied principles by which international relations should be guided”, *ibidem*, s. 418 § 34.

imperatywne „shall”, rzeczywiście mamy do czynienia już z prawem. W szczególności wyliczenie figurujące w rozdziale I Karty — wbrew użytemu tam językowi — obejmuje nie tylko obowiązujące „zasady”, lecz także pewne cele nie dające się zawsze ująć w kategoriach uprawnień i obowiązków prawnych. Podobną wątpliwość nasuwa obowiązek gospodarczych ugrupowań państw „przestrzegania” Karty, której „przepisy stosuje się do tych ugrupowań” (art. 12 § 2). Nawiasem dodajmy, iż język tego artykułu nie ma w sobie nic z zalecenia, lecz jest językiem traktatu i to takiego, który nakłada na strony zobowiązania nadrzędne w stosunku do ich wcześniejszych układów. Czy termin „odpowiedzialność” (użyty w znaczeniu powinności lub nawet całego zespołu powinności, art. 6, 7 i 9) oznacza, jak twierdzi jeden z komentatorów Karty, tylko apelowanie do moralnego poczucia odpowiedzialności państw¹⁹? Przebieg rokowań nad Kartą wskazuje, iż w każdym razie Trzeci Świat widział w tych artykułach zobowiązania dalej idące. Innym przykładem terminologii normatywnej jest art. 33 § 1: „nic w niniejszej Karcie nie będzie rozumiane jako osłabiające lub naruszające przepisy Karty Narodów Zjednoczonych [...]” — klauzula zakładająca, iż z rezolucji 3281 (XXIX) wypływają zobowiązania. Nie może więc dziwić, że art. 33 § 1 spotkał się z krytyką jako odchodzący od natury rezolucji będącej zaleceniem²⁰.

Mniejszość głosująca przeciwko Karcie lub wstrzymująca się od głosu nieraz podkreślała, iż Karta nie jest „prawnie wiążąca”. Według delegata włoskiego jest ona „doniosłym dokumentem obejmującym zespół ogólnych wskazówek dla reorganizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych i jako taka powinna pozostać poza sferą prawną”²¹. Karta z pewnością nie jest tekstem wiążącym. Nie każde państwo, głosując za Kartą, tym samym aprobowало wszystko to, co o jej charakterze prawnym miał do powiedzenia przewodniczący Grupy Roboczej. Lecz poprzestanie na tym oczywistym stwierdzeniu nie wyczerpuje naszego zagadnienia. Owszem, Karta nie została przyjęta jednomyślnie, a u jej podstaw nie leży consensus wszystkich członków ONZ. Sprzeciw państw odgrywających wielką rolę w gospodarce światowej nie może być bez znaczenia dla przyszłego wpływu Karty na kształtowanie podstaw prawnych nowego międzynarodowego ładu gospodarczego. Zdaniem jednego z umiarkowanych oponentów, rezolucji 3281 (XXIX) „nie da się uważać za podstawę ewolucji prawa międzynarodowego”, skoro „nie było możliwe osiągnięcie porozumienia co do karty, która angażowałaby ogólne

¹⁹ Ch. Tomuschat, *Die Charta ...*, s. 465. Autor ten szczegółowo analizuje język Karty.

²⁰ 29 sesja, 1974, Komitet 2, s. 449 § 3 (Luksemburg).

²¹ *Ibidem*, s. 450 § 10. Seminarium na temat: The Charter of Economic Rights and Duties of States, Charles N. Browers, *American Society of International Law*, Proceedings of the 69th Annual Meeting, 1975, s. 232.

poparcie społeczności międzynarodowej"²². Czy jednak nie jest to ocena zbyt pesymistyczna?

Wprawdzie 16 państw nie poparło przyjęcia Karty — w tym takie potęgi gospodarcze jak USA, RFN i Japonia, jednocześnie wszakże wiele artykułów Karty spotkało się ze zgodą powszechną lub niemal po wszechną²³. W dziedzinach objętych zgodą przyszły rozwój prawa nie powinien natrafić na szczególne trudności. Również bowiem inicjatorzy Karty nie negują, że „pomyślana ona została jako ogólny dokument podstawowy ujmujący główne zasady gospodarczych stosunków pomiędzy państwami”. „Karta zamierzona jest jako pewnego rodzaju podstawowy kodeks, nie zaś jako kompletny i wyczerpujący zbiór norm”²⁴. Innymi słowy, „Karta pod wieloma względami bardziej sugeruje pewne rozstrzygnięcia polityczne, niż od razu daje gotowe rozwiązania prawne; „może ona wpływać na polityczną wolę rządów w celu wprowadzania zmian w obecnym międzynarodowym łańdźu gospodarczym i [...] będzie ona tu służyć jako przewodnik”²⁵.

IV. ZAGADNIENIE RÓWNOŚCI

Sikoro nowy, przyszły łańdź ma wiele zmienić na korzyść państw gospodarczo zacofanych — powstaje generalne pytanie, postawione niekoniecznie w kategoriach prawnych, czy i co państwa rozwinięte winne są państwom rozwijającym się. Karta nie pozostawia wątpliwości co do tego, że chodzi tu przede wszystkim o interes tych ostatnich. Zgromadzenie Ogólne ONZ w pierwszych słowach swej rezolucji przytacza aprobowaną uchwałę UNCTAD, w której mowa jest o „Karcie chroniącej uprawnienia wszystkich krajów, a w szczególności krajów rozwijających się”²⁶ — czyli kraje te mają uzyskać lepszą lub szerszą ochronę. We wstępie do Karty Zgromadzenie zaznacza, iż pragnie „przyczynić się do stworzenia warunków” pozwalających między innymi na „popieranie przez całą społeczność międzynarodową postępu gospodarczego i socjalnego wszystkich krajów, szczególnie zaś krajów rozwijających się”²⁷. Równość wobec prawa, równość szans chroniona przez prawo —

²² A/PV. 2513, s. 61, tekst powielony (Kanada).

²³ Analizę wyników głosowania daje Oh. Tomu schalt, *Die Charta ...* Patrz także G. Feuer, *Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des États*, *Revue Générale de Droit International Public*, t. 79, 1975, s. 273, zwłaszcza s. 290 i nast.

²⁴ J. Castañeda, sesja 29, 1974, Komitet 2, s. 385 § 13.

²⁵ *Ibidem*, s. 437 § 40 (N. Zelaindia). Por. także s. 456 § 2. G. Feuer, *Réflexions sur la Charte ...*, s. 289, wskazuje, iż w Karcie dominuje czynnik rozwoju prawa, nie zaś jego kodyfikacji.

²⁶ Rezolucja UNCTAD 45 (III) z 18 maja 1972 r.; § 1 wstępu rezolucji 3281 (XXIX).

²⁷ Karta, § 5 wstępu, pkt b.

stwarza państwowi rozwijającym się tylko częściowe widoki na poprawę ich sytuacji; to, że kilku największych producentów ropy naftowej znajduje się w innym (dużo lepszym) położeniu, nie zmienia ogólnego obrazu. Dlatego Karta nie ogranicza się do proklamowania równości państw w tej lub innej sferze działalności gospodarczej, w tym znaczeniu, że wszyscy mogą w danej aktywności uczestniczyć, a wszelka dyskryminacja jest niedopuszczalna. Wprawdzie Karta nie pomija tego znaczenia równości. Art. 4, 10, 12, 13, 26 i 27 precyzują i rozbudowują (na użytek międzynarodowych stosunków gospodarczych) zasadę równości państw znaną od dawna jako jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Lecz Karta jednocześnie odchodzi od tak rozumianej równości, stara się bowiem ustanowić pewne uprawnienia i preferencje na rzecz państw rozwijających się; nierzadko w jej artykułach pojawia się zwrot o uwzględnieniu „w szczególności” interesów i potrzeb państw rozwijających się²⁸ (art. 5, 9, 11, 12, 14, 24 i 29). Dalsze postanowienia zmierzają do uzyskania przez kraje rozwijające się konkretnych przywilejów — art. 13, 14, 17, 27 i 30. Nic tedy dziwnego, że w piśmiennictwie analizującym Kartę i omawiającym cytowane tu artykuły pojawił się zwrot tak osobliwy jak „równość preferencyjna”; piśmiennictwo to podkreśla, iż tradycyjna zasada równości współlistnieje w Karcie z „nierównością wyrównawczą (kompensacyjną)”. Ta ostatnia oznacza, że niektóre państwa (mianowicie rozwijające się) otrzymują pewne korzyści, których nie dostaną inne, przy czym korzyści te nie muszą być przez beneficjentów w ten lub inny sposób odwzajemnione; dwa artykuły (18 i 19) wyraźnie postanawiają brak wzajemności (non-reciprocal treatment)²⁹.

Nie ma zatem w Karcie równości uprawnień i obowiązków. Nierówność ta jest reakcją na faktyczną, gospodarczą nierówność i jest jej odbiciem. Truizmem jest twierdzenie, że rozwój państw i narodów, także pod względem gospodarczym, zawsze był nierównomierny. Karta (podobnie jak inne uchwały ONZ, a zwłaszcza UNCTAD) ma być podstawą i podporą gruntownej reformy stosunków gospodarczych pomiędzy państwami rozwiniętymi a państwami rozwijającymi się. Dotychczasowa, mająca głębokie korzenie, nierówność tych stosunków ma ulec zmianie między innymi przez odmienne od dotychczasowego ustalenia uprawnień i obowiązków państw.

Obranie takiej drogi dla nadania gospodarce międzynarodowej nowej treści przez gruntowną rewizję jej obecnych mechanizmów musi budzić refleksję także sceptyczną, obok nadziei na lepszą przyszłość. Nierówność uprawnień i obowiązków, odczuwana przez jednych jako spr-

²⁸ Wyodrębniając jeszcze wśród nich państwa znajdujące się w specjalnych trudnościach, art. 25.

²⁹ M. Virally, *La Charte ...*, s. 74 - 75.

wiedliwa (ponieważ ma usunąć ich bolesne zacofanie), przez innych — konkretnie przez liczne państwa uprzemysłowione, a zwłaszcza przez Stany Zjednoczone — traktowana nieraz bywa jako wyciągnięcie obcej ręki po dobra i bogactwa wypracowane gdzie indziej wysiłkiem całych pokoleń. Czy reakcja taka jest uzasadniona? Odpowiedź zależy od punktu widzenia i wywołuje namiętne dyskusje. Nie o to wszakże chodzi. Rezerwa państw rozwiniętych jest faktem, który stoi na przeszkodzie wprowadzaniu w życie programów skonstruowanych tak asymetrycznie, jak rzecz się ma z Kartą. Decyzja należy do poszczególnych państw, nie zaś do gremium międzynarodowego.

Zagadnienie bynajmniej nie ulega uproszczeniu, gdy w powiązaniu z przyczynami historycznymi dzisiejszej nierówności państw próbuje się wykazać, że bogactwo jednych powstało kosztem drugich, którzy bez swej woli wzbogaciwszy pierwszych, sami skazani są na trwanie w biedzie. Pytanie, czy rozwój gospodarczy jednych państw miał za warunek i powód niedorozwój innych stawiane było nieraz przez różnych autorów³⁰, przede wszystkim jednak przez polityków, zwłaszcza z krajów Trzeciego Świata. Ci ostatni na ogół dawali i dają odpowiedź potwierdzającą. Na bardziej konkretne pytanie, mianowicie czy posiadłości kolonialne przesądziły o rozwoju jednych i zacofaniu drugich, odpowiedź jest złożona. Wypada ona różnie w przypadku różnych państw i w różnych okresach historycznych. Są zresztą państwa rozwinięte, które nigdy kolonii nie miały, a które niosą pomoc państwom rozwijającym się. Z drugiej strony nie należy tracić z oczu ekspansji innego rodzaju, mianowicie ekspansji silnego państwa w obrębie kontynentu (na którym jest ono położone) i wypierania ludności miejscowej połączonej z osadzeniem ludności europejskiej lub pochodzenia europejskiego. Ekspansja kontynentalna nie stworzyła, jak na razie, problemów podobnych do tych, które obecnie istnieją między dawną metropolią a nowymi państwami powstałymi w jej koloniach. Zagadnienie jest tu inne: traktowanie własnej ludności i kwestia samostanowienia przysługującego tej lub innej grupie etnicznej lub narodowej w obrębie jednego państwa.

Na przeszłym grzechu kolonializmu trudno byłoby oprzeć jednolity system obowiązków i uprawnień w stosunkach pomiędzy państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się. W stosunkach tych jednak dominuje nierówność i to nie tylko dlatego, że trudno jej uniknąć we wszelkiej wymianie gospodarczej³¹. Pojawiają się tu pewne objawy szczególnie niekorzystne dla partnera słabszego. Tak więc stałe są skargi krajów rozwijających się na niskie ceny eksportowanych przez nich surowców.

³⁰ Ostatnio przez R. Aron, *Plaidoyer pour l'Europe décadente*, Paris 1977, s. 312 i nast.

³¹ R. Aron (ibidem, s. 330) pisze o asymetrii charakteryzującej zależność, także gospodarczą, jednych państw od drugich.

Jak na razie poza producentami ropy naftowej eksporterom innych surowców nie udało się narzucić istotnej podwyżki. Ozy wszakże matmy tu do czynienia z wyzyskiem (przez odpowiednie kształtowanie cen) kraju rozwijającego się przez kraj uprzemysłowiony, czy raczej z funkcjonowaniem mechanizmu cen w gospodarce wolnorynkowej?

Problem cen nie jest obcy rozmaitym artykułom rozpatrywanej tu Karty (por. art. 5 i 6); czy jednak tędy wiedzie droga do zmiany mechanizmu kształtowania się cen? Dotychczasowe doświadczenia międzynarodowe w dziedzinie regulowania handlu surowcami nie skłaniają do optymizmu. Wracając do kwestii wyzysku³² — łatwiej będzie o nim mówić w przypadku pewnych praktyk inwestorów zagranicznych, na przykład gdy wywożą oni zysk otrzymany na miejscu zamiast reinwestować go w kraju rozwijającym się. Lecz działalność obcych inwestorów dużo łatwiej jest podporządkować polityce i prawu miejscowemu, łatwiej zatem będzie zapobiec ewentualnym niekorzystnym konsekwencjom takich inwestycji. Postanowienia Karty w tej mierze (art. 2) mają lepszą szansę realizacji.

Problem cen na surowce jest dla państw rozwijających się sprawą równie istotną jak otwarcie rynków państw rozwiniętych, zwłaszcza zachodnich, dla produktów młodego i stale rosnącego przemysłu państw rozwijających się. Karta silnie akcentuje konieczność postępu w tej dziedzinie. Mimo ochrony własnego rynku przez każde państwo poprawa w tej dziedzinie wydaje się mieć pewne widoki, zważywszy zainteresowanie wszystkich w tym, aby rósł handel międzynarodowy i wyrównywał się poziom bogactwa różnych narodów.

V. ŁAD GOSPODARCZY A MORALNOŚĆ, SPRAWIEDLIWOŚĆ I PRAWO

Karta daje wyraz rosnącej roli państwa w sprawach gospodarczych. Świat jednak nadal składa się z państw o bardzo różnych ustrojach gospodarczych — ich różnaitość, nie zaś dążenie do ujednoczenia, charakteryzuje i jeszcze długo charakteryzować będzie ekonomiczny obraz świata. Różnice ustrojowe muszą się odbijać na budowaniu obejmującego wszystkie państwa ładu gospodarczego. Poszczególni uczestnicy w tym wielkim zadaniu odmiennie widzą kształt wspólnej konstrukcji, nawet jeśli zgodni są co do niejednego hasła lub postulatu figurującego w Karcie.

Istotną słabością Karty i innych dokumentów, mających zapoczątkować i ukonstytuować nowy międzynarodowy ład gospodarczy, jest kon-

³² Szerzej na ten temat B. J. Cohen, *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*, New York 1973; C. F. Bergsten i L. B. Krause (red.), *World Politics and International Economics*, Washington 1975.

centracja na celach ekonomicznych. Tymczasem, abstrahując nawet od metody działania, gruntownej reformy jednej, chociażby bardzo doniosłej, dziedziny życia w obrębie społeczności międzynarodowej nie da się przeprowadzić nie tykając dziedzin innych. Dopóki całość stosunków w ramach tej społeczności odbiegać będzie „od obiektywnych wymagań porządku moralnego” oraz „od wymagań sprawiedliwości, a tym bardziej miłości społecznej”³³, nowe zdefiniowanie gospodarczych usprawnień i obowiązków państw łatwo pozostanie ideałem niespełnionym. Nestor ekonomistów polskich pisał: „Świat jest zmęczony dominacją nauki, egoistycznych interesów w stosunkach międzynarodowych, silnie odczuwa potrzebę nadania tym stosunkom treści moralnych. Być może świat żył zawsze w jakimiś kryzysie — politycznym, społecznym, moralnym. Ale odczuwamy kryzys obecny jako szczególnie trudny, szczególnie uniwersalny, szczególnie ostry. [...] Znikła wiara, że człowiek jest wszechmocny i może planowo za pomocą nauki i siły kształtować swoje losy. Nie znikła jednak nadzieja, że świat daje się naprawiać i że przed ludzkością stoi otworem lepsza przyszłość”³⁴.

Dramatyczne napięcia i kontrasty między krajami wysoko rozwiniętymi a resztą świata nie zamykają się w kole problemów gospodarczych; ich eliminacja nie zależy wyłącznie od takich lub innych posunięć w sferze gospodarczej. Te napięcia i kontrasty należą do objawów „tego moralnego nieładu, jaki zaznacza się w sytuacji świata współczesnego, która przeto domaga się rozwiązań odważnych i twórczych, zgodnych z autentyczną godnością człowieka”. „Zadanie to nie jest niemożliwe do realizacji. Szeroko rozumiana zasada solidarności musi tu być natchnieniem dla skutecznego poszukiwania właściwych instytucji oraz właściwych mechanizmów”³⁵. Niektóre z zasad wyliczonych w rozdziale I Karty dają wyraz solidarności państw. Niemniej poważna różnica zdań, jaka do końca utrzymała się pomiędzy krajami rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się przy uchwalaniu Karty, pokazuje, jak wiele pozostaje tu jeszcze do zrobienia. Dokładniejsze określenie, czym jest i czym ma być solidarność międzynarodowa³⁶, jako przesłanka nowego ładu gospodarczego, wciąż jest zadaniem aktualnym, stojącym także przed prawnikami. W Karcie istotne punkty pozostają sporne i dlatego nie jest ona

³³ Por. encyklikę *Redemptor Hominis* Jana Pawła II, rozdz. 16, tekst ogłoszony w Tygodniku Powszechnym nr 12 z 25 marca 1979 r.

³⁴ E. Lipiński, [Odpowiedź na ankietę dot. wyboru Karola kard. Wojtyły na papieża], *Więź*, t. 21, nr 12, grudzień 1978, s. 66.

³⁵ Zob. encyklikę *Redemptor Hominis* ..., rozdz. 16.

³⁶ W każdym razie trudno zgodzić się z poglądem niektórych autorów z Trzeciego Świata, sprowadzających całą rzecz jedynie do tzw. solidarności strategicznej. O pojęciu tym, referując jeszcze skrajniejsze stanowisko tych autorów, pisze krótko J. Makarczyk, *Rola prawa międzynarodowego w kształtowaniu nowego międzynarodowego porządku gospodarczego*, *Państwo i Prawo*, 1/1978, s. 33 i 46 - 47.

w tej mierze ostatnim słowem. Rzucając myśl przyjęcia Karty prezydent Meksyku powiedział: „Musimy wzmocnić niepewne podstawy prawne gospodarki międzynarodowej. [...] Przemiesimy współpracę międzynarodową z obszaru dobrej woli i dajmy jej korzenie na polu prawa”. Lecz dobra wola i solidarność są glebą, z której dopiero może wyrosnąć słuszone prawo.

Dalszy postęp zależy od rokowań państw i uzgodnienia stanowisk. Obok norm prawnych mamy w Karcie do czynienia z postulatami o różnym stopniu aprobaty, czekającymi na regulację. Prawnik musi zakalkulować, iż dopóki nie dokonana się zmiana prawa, prawo dotychczasowe obowiązuje, a rezolucja ONZ jest jednym z narzędzi reformy³⁷.

CHARTER OF ECONOMIC RIGHTS AND DUTIES OF STATES

Summary

This Charter is part of the effort to establish a new international economic order which would change the present unsatisfactory relationship between the North and the South. It is not the first normative recommendation by the U. N. General Assembly to define the various rights and duties of States in the economic sphere. However, in comparison with earlier instruments it constitutes the most systematic and exhaustive treatment of the subject. The work on the Charter began in 1973 and the developing countries did not consent to continue negotiations beyond 1974. Consequently, as no consensus was reached of the whole of the draft before that date, the final text has been approved by the Assembly against the votes of 6 and with the abstention of 10 industrial States representing the free market economy.

As an act of the Assembly the Charter is a recommendation and not an enactment of law. It repeats some rules that are part of customary international law, yet its emphasis has been laid on the establishment of new law. In view of this aim the absence of consensus is a serious handicap, though a number of provisions secured a universal or nearly universal approval. The Charter has a normative tendency which finds expression in its language.

The Charter's concept of rights and duties is not one of full equality. The Charter grants better protection to developing countries and proclaims several rights, privileges and preferences in their favour. A certain weakness of the Charter is its avoidance of the broader implications relating to the foundations and the functioning of international community.

³⁷ Powyższy arykuł przedstawiony został w dniu 14 listopada 1979 r. jako referat na konferencji w Instytucie Państwa i Prawa PAN w Warszawie, W artykule skrócono pewne fragmenty poświęcone zagadnieniu równości (część IV).