

JAN SANDORSKI

ORGANIZACJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH U PROGU XXI WIEKU

I. WPROWADZENIE

Klimat towarzyszący działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych nigdy nie był najlepszy. Już na starcie, w trakcie konferencji założycielskiej w San Francisco, doszło do zasadniczych rozbieżności między tzw. mniejszymi państwami i „wielką piątką”. Atakowano nie dającą się pogodzić z zasadą suwerennej równości państw dużych i małych rolę wielkich mocarstw, domagano się zwiększenia kompetencji Zgromadzenia Ogólnego. Mniejsze państwa, postawione przed alternatywą: albo zgoda, albo organizacja bez wielkiej piątki — zrezygnowały z dalszego oporu. Ze zgłoszonych przez nie 1200 poprawek do projektu Karty NZ przyjęto zaledwie jedną.

Wymuszona zgoda przesądziła o powstaniu organizacji, ale nie położyła kresu zastrzeżeniom co do rządzących nią zasad. Im dłużej istniała ONZ, tym częściej podnosiły się głosy krytyki. I to nie tylko ze strony mniejszych państw, nie tylko na tle pozycji prawnej wielkich mocarstw.

W Polsce nie publikowano dotychczas opracowań, które podsumowywałyby krytyczne oceny ONZ, bądź same dokonywały krytycznej analizy działań organizacji. Sądzić można, iż na ten stan rzeczy wpływ miało stanowisko polskiej dyplomacji, uznającej za wzorem Związku Radzieckiego, że dyskusja nad zmianami Karty NZ nie jest pożądana. Od czasu zakończenia „zimnej wojny”, w trakcie której Zgromadzenie Ogólne określano mianem „amerykańskiej maszyny do głosowania”, łagodnie oceniano organizację, nie szczędząc krytyki niektórym jej członkom. Nawet propozycja Chruszczowa, zmierzająca do zastąpienia jednego sekretarza generalnego „trójką”, nie wywołała specjalnych emocji.

ONZ rzadko przyciągała uwagę przeciętnego Polaka. Jeśli nawet w organizacji działo się coś ciekawego, to nie zawsze środki masowego przekazu należycie o tym informowały. Pewne związane z ONZ kwestie wyciszano. Kiedy Kurt Waldheim okazał się członkiem SA odnotowanym w Centralnym Rejestrze Przesiępców Wojennych, problem uznano za

wewnętrzną sprawę Austrii. Tymczasem Waldheim, przez dwie kadencje sekretarz generalny ONZ (1 I 1972 — 1 I 1982), zatajając istotny fragment swego życiorysu okłamał członków ONZ, a więc i Polskę. Jeszcze we wrześniu 1985 r., w oparciu o źródła ONZ, pisano o nim w prasie polskiej jako o polityku o czystych rękach, który — ranny na froncie wschodnim — powrócił do Wiednia na studia i tam już pozostał do końca wojny, a „wojenne doświadczenia spożytkował w późniejszej działalności politycznej jako niezłomny rzecznik neutralności Austrii”¹

Sprawa Waldheima w odczuciu opinii publicznej rzuca niekorzystne światło na stosunki panujące w ONZ. Stawia się często pytanie, jak mogło dojść do tego, że na tak eksponowanym stanowisku znalazł się człowiek, o którego przeszłości decydujące w organizacji czynniki nie mogły nie wiedzieć.

Krytycyzm wobec ONZ wypływa z różnych źródeł. Najwyraźniej uwidacznia się on w społeczeństwie amerykańskim. Panuje w nim przekonanie, że ONZ istnieje dzięki hojności amerykańskiego podatnika, częstokroć występując przeciwko amerykańskiej racji stanu.

Dotknięte w przeszłości wieloma przykrymi doświadczeniami społeczeństwo amerykańskie jest szczególnie uczulone na terroryzm. W lutym 1988 r. Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił ustawę o likwidacji istniejącej od 1974 r. misji obserwacyjnej przy Organizacji Wyzwolenia Palestyny. Zdaniem Amerykanów istniały poważne dowody świadczące o zaangażowaniu się misji w działalność terrorystyczną. Wznowiona w dniu 29 lutego 1988 r. 42 sesja Zgromadzenia Ogólnego uznała ten krok za pogwałcenie porozumienia o siedzibie ONZ z 26 czerwca 1947 r. i skierowała prośbę o opinię doradcą do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze. Za rezolucją głosowały wszystkie obecne na sesji państwa członkowskie (143), a jedynie Izrael sprzeciwił się jej przyjęciu. Stany Zjednoczone, zdając sobie sprawę ze słabości prawnej stanowiska, nie wzięły udziału w głosowaniu. Absencję uzasadniono tym, iż nie zapadła w tej sprawie ostateczna decyzja. Postępowanie Kongresu jest wyrazem poglądów znacznej części społeczeństwa amerykańskiego. Jak wynika z sondaży, obawia się ono, że konflikt radziecko-amerykański może zostać wywołany konsekwencjami sytuacji na Bliskim Wschodzie i niespodziewanym atakiem terrorystycznym.

Ostatnio w prasie amerykańskiej, a także w opracowaniach naukowych rozległy się głosy, by ukrócić przywileje, którymi się cieszą i których czasami nadużywają oenzetowscy dyplomaci i ich rodziny². Z jed-

¹ A. Nartowski, *Kurt Waldheim*, Przekrój, 22 IX 1985 r., s. 6.

² C. Ashman, P. Trescati, *Diplomatic Crime*, Washington 1987; C. Ashman, P. Trescott, *When Diplomatic Immunity is a Crime*, Reader's Digest, January 1988, s. 129-133.

nej strony zarzuca się im szpiegostwo, z drugiej — zwyczajne kryminalne przestępstwa.

W 1981 r. głośna była afera dziewiętnastoletniego syna attache w przedstawicielstwie Ghany przy ONZ Manuela Aryee. Ten młody człowiek dopuścił się takiej ilości gwałtów, rozbojów, sodomii, kidnapingu i innych pomniejszych przestępstw, że mógłby być skazany na 800 lat więzienia, co równa się dożywociu w najcięższym nowojorskim więzieniu Attica. Immunitet dyplomatyczny spowodował jednak, że po 45 minutach od chwili aresztowania został wypuszczony z posterunku policji.

W podobnie prosty sposób wywijają się z rąk sprawiedliwości dyplomaci parający się niezwykle intratnym handlem narkotykami. W kwietniu 1982 r. na lotnisku Kennedy'ego w walizce z podwójnym dnem znaleziono dwa kilogramy heroiny. Jej właścicielem okazał się Alelis Cruz Martinez, attache kulturalny przedstawicielstwa Dominikany przy ONZ. Kiedy okazało się, że jego tytuł ma wyłącznie honorowy charakter i nie pozwala na korzystanie z immunitetu, wówczas wyznał, że szefem dyplomatycznego gangu przemytników jest pierwszy sekretarz przedstawicielstwa, niejaki Rafael Pena. Stany Zjednoczone zażądały zrzeczenia się w stosunku do niego immunitetu przez władze dominikańskie. Zanim to nastąpiło Pena, spokojnie wyjechał za granicę. Wszelkie próby dokonania ekstradycji nie dały rezultatu.

Gatunkowo lżejsze, lecz uciążliwe dla otoczenia, są pijackie wyczyny dyplomatów. Zgodnie z konwencją wiedeńską z 1961 r. i w takich przypadkach sprawcy pozostają bezkarni. Departament Stanu polecił oficerom policji, by ci, w razie ujęcia pijanego dyplomaty, zapewnili mu miejsce, w którym mógłby dojechać do siebie, a gdy delikwent jest w lepszym stanie — wsadzili go do taksówki lub wezwali przyjaciół bądź współpracowników. W lutym 1987 r., pozostający pod przemożnym wpływem alkoholu przedstawiciel Papuy-Nowej Gwinei Kiatro Abisinio, z dużą szybkością wjechał w tył wozu Stephena Hagana. Kiedy ofiara walczyła ze śmiercią w jednym z waszyngtońskich szpitali, Abisinio trzeźwiał beztrudno na łonie rodziny.

W Stanach Zjednoczonych w trybie dyplomatycznym poza prawem znajduje się 27 tys. osób. Postępowanie części z nich spowodowało, iż w lipcu 1987 r. wniesiono do Izby Reprezentantów projekt ustawy domagający się zmiany konwencji wiedeńskiej w taki sposób, by nie pozostawali bezkarni ci dyplomaci, którzy popełniają przestępstwa kryminalne.

Na konferencji warszawskiej w sierpniu 1988 r. za utworzeniem dla dyplomatów Międzynarodowego Trybunału Karnego opowiedziało się Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego.

Mając na uwadze maksymę głoszącą, iż w odczuciu społecznym prawo jest tyle warte, ile są warci ludzie, którzy je realizują, można stwierdzić, iż „image” organizacji międzynarodowej w dużej mierze kształtują ci,

k którzy w nich działają. Nie wystarczy jednak doskonalić ludzi, trzeba także zmieniać system, w którym przyszło im funkcjonować.

II. KRYTYCZNA OCENA SYSTEMU ONZ

Od powstania ONZ minęło prawie pół wieku i oprócz korekty ilości członków niektórych organów nieplenarnych nic się zasadniczo w organizacji nie zmieniło³. Członkowie ONZ dostrzegają mankamenty, czasami je głośno krytykują, ale kiedy dochodzi do momentu, w którym należałoby podjąć stosowne kroki — rezygnują z dalszych działań. Najczęściej pada ze strony krytyków pytanie, które lapidarnie sformułował Edmund Osmańczyk: „Po co istnieje Organizacja Narodów Zjednoczonych, skoro najważniejsza jej rola — strzeżenie pokoju świata — jest *de facto* od 40 lat w gestii wielkich mocarstw i one w rzeczy samej od 40 już lat nie dopuszczają do III wojny światowej, a równocześnie ich wewnętrzne spory obciążają świat supergigantycznymi zbrojeniami, których ONZ też nie potrafi zahamować ani zamrozić, ani oczywiście zmniejszyć?”⁴. Osmańczyk jako rzecznik idei ONZ słusznie stwierdza, że są jeszcze inne cele do realizacji przez organizację. Ale i one nie są osiągnane w należyтым stopniu. Najczęściej wskazywaną przyczyną takiego stanu rzeczy jest wadliwe zarządzanie (mismanagement).

Ze strony bogatych państw zachodnich padają żądania zwiększenia dyscypliny finansowej, efektywności działań. Niektóre z nich decydują się na wystąpienie z organizacji należących do rodziny ONZ. Tak uczyniły Stany Zjednoczone 1 I 1985 r. opuszczając UNESCO na znak protestu przeciwko poczynaniom administracji tej organizacji, kierowanej wówczas przez Senegalczyka M'Bow. W ich ślady poszła Wielka Brytania.

Nie tylko bogate kraje demonstrują niezadowolenie. Uczucie frustracji ogarnia także innych członków ONZ. Różne są jego źródła. Na plan pierwszy wysuwają się niedoskonałości strukturalne systemu.

I. PROBLEMY STRUKTURALNE

Złożoność struktury systemu wpływa na rozproszenie wysiłków podejmowanych w jego ramach, utrudnia określenie zadań priorytetowych, wywołuje zasadnicze problemy z koordynacją.

³ Zmiana przepisów Karty NZ dokonana została dwukrotnie: w 1963 r. podwyższono liczbę członków Rady Bezpieczeństwa z 11 do 15, a Rady Gospodarczo-Społecznej z 18 do 27; w 1973 r. podwojono liczbę członków Rady Gospodarczo-Społecznej z 27 do 54.

⁴ E. Osmańczyk, *ONZ widziana inaczej*, Tygodnik Powszechny, 20 X 1985 r., s. 7.

Pod pojęciem „systemu Narodów Zjednoczonych” bądź „rodziny Narodów Zjednoczonych” rozumie się samą Organizację Narodów Zjednoczonych, organizacje wyspecjalizowane o charakterze ogólnym, technicznym, finansowym, które współpracują z ONZ, ale powstały na mocy osobnych umów międzynarodowych, agencje specjalne ONZ powołane do życia na podstawie uchwał Zgromadzenia Ogólnego, tym jednak różniące się od organów pomocniczych ONZ, że posiadające własne fundusze oraz duże kompetencje związane z realizacją funkcji operacyjnych oraz agencje specjalne organizacji wyspecjalizowanych.

Zarówno ONZ, jak i międzynarodowe organizacje wyspecjalizowane obrastają agencjami specjalnymi. Do bardziej znanych agencji ONZ należą UNICEF (Fundusz Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom), UNHCR (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców), UNRWA (Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim), UNEP (Program Narodów Zjednoczonych dla Środowiska), UNDP (Program Narodów Zjednoczonych dla Rozwoju). Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ma takich agencji 20, Organizacja dla Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) — 18, Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) — ponad 10, taką samą ilością dysponuje Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO).

Każda organizacja i agencja produkuje niezliczoną ilość programów, podprogramów oraz projektów. Dla ich realizacji tworzy się coraz więcej organów pomocniczych, komitetów, komisji, podkomisji, grup roboczych i zespołów ekspertów. Już zatrudnienie tylko tych ostatnich sporo kosztuje. Średnia roczna pensja eksperta wynosi 100 tys. dolarów. Średni koszt projektu finansowanego w 1983 r. przez UNDP kształtował się na poziomie 393 tys. dolarów. Przy projekcie zatrudniano przeciętnie 2-3 ekspertów. W tych okolicznościach często brakowało pieniędzy na realizację projektu w potrzebującym pomocy państwie, bowiem wszystkie środki finansowe, z pożytkiem wyłącznie dla siebie, zużywali fachowcy od rozwiązywania problemów rozwoju.

Utrzymanie rozbudowanego systemu Narodów Zjednoczonych wymaga kolosalnych nakładów. W 1984 r. budżet ONZ wynosił 1918 mln dolarów, organizacji wyspecjalizowanych (ILO, UNESCO, WHO, FAO etc.) — 2004 mln dolarów, programy operacyjne (UNIDO, UNHCR, UNCTAD, UNEP, operacje pokojowe ONZ etc.) kosztowały .865 mln dolarów, programy humanitarne (pomoc dla uchodźców palestyńskich etc.) — 714 mln dolarów. Po dodaniu drobniejszych pozycji budżet systemu ukształtował się na poziomie 5 mld 521 mln dolarów⁵.

Mając na względzie rozproszenie środków, ich marnotrawienie, a także wydawanie na cele sprzeczne z polityką Stanów Zjednoczonych, państwo to zaczęło ograniczać swoje nakłady na ONZ. Przez długie lata pła-

⁵ Doc. E/1984/70, tab. 1.

ciło ono składkę w wysokości 25% budżetu organizacji, a więc około 1,5 mld dolarów. Od 1980 r. Stany Zjednoczone zaczęły wstrzymywać swoje wpłaty, początkowo stosując ten wyraz swojego niezadowolenia z działalności ONZ w odniesieniu do określonych programów i decyzji. W 1982 r. prezydent Reagan oświadczył, że jego państwo nie będzie płaciło na Komisję Przygotowawczą Prawa Morza. W 1983 r. Kongres zmniejszył o 25% amerykańskie nakłady na programy dotyczące realizacji praw Palestyńczyków i ludów południowo-zachodniej Afryki. W 1985 r. w tym samym stopniu obniżono nakłady na zwalczanie przez ONZ dyskryminacji rasowej i realizację rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 3379 z 10 listopada 1975 r. uznającej syjonizm za formę rasizmu. Rezolucja ta wywołała gwałtowny sprzeciw ze strony Izraela oraz państw proizraelskich. Restrykcje finansowe wobec systemu Narodów Zjednoczonych osiągnęły apogeum w 1985 r., kiedy to Kongres przyjął poprawkę Kassebauma-Solomona⁵. Zmniejszyła ona płatności Stanów Zjednoczonych o 20% (licząc od 1987 r.). Restrykcja ta obowiązywać będzie tak długo, jak długo ONZ i jego agencje specjalne nie przejdą na system głosowania ważonego uzależniającego siłę głosu państw członkowskich od ich wkładów na rzecz budżetu organizacji. System ten znany jest organizacjom wyspecjalizowanym ONZ c charakterze finansowym. W Radzie Zarządzającej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) siła głosu, podobnie jak w Banku Światowym, proporcjonalna jest do wysokości kwoty wkładu przypadającego na państwo członkowskie. Czterej najwięksi udziałowcy: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja i RFN dysponują prawie połową wszystkich głosów (49,80%). Stąd też powrót Polski w 1987 r. do IMF uzależniony był przede wszystkim od stanowiska tych państw. System głosowania ważonego znany jest też w organie „Dyrektorzy Wykonawczy”, zwanym tak w Funduszu i w Banku. W obu organizacjach dyrektorów wykonawczych jest osiemnastu. Pięciu z nich wyznaczają państwa posiadające największe wkłady, pozostali wybierani są przez Rady Zarządzające i dysponują siłą głosu tych państw, które na nich głosowały⁷. Większość państw w ONZ hołduje zasadzie „one state — one vote” (jedno państwo — jeden głos) uznając ją nietrafnie za gwaranta suwerennej równości⁸. Stąd też trudno spodziewać się, że amerykańska restrykcja, znacznie osłabiająca finansowe możliwości ONZ, szybko zostanie uchylona wskuteż spełnienia warunku określonego w poprawce Kassebauma-Solomona.

⁶ E. Zoller, *The „Corporate Will” of the United Nations and the Rights of the Minority*, American Journal of International Law 1987, vol. 81, nr 3, s. 611.

⁷ W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 317.

⁸ Krytyka tego stanowiska — J. Kranz, *Głosowanie ważne a nowy międzynarodowy ład gospodarczy*, w: *Materiały konferencji naukowej „Aspekty prawne nowego ładu gospodarczego”*, Warszawa 14-16 listopada 1979 r., s. 17-20 (materiały powielone).

Uchylanie się od płatności na rzecz ONZ nie jest zjawiskiem nowym. W wyniku odmowy ponoszenia kosztów sił doraźnych ONZ na Bliskim Wschodzie (UNEF) i sił zbrojnych ONZ w Kongo (ONUC) przez państwa socjalistyczne i niektóre inne państwa doszło pod koniec 1961 r. do deficytu w kwocie 150 mln dolarów. Organizacja ratowała się przed bankructwem sprzedając państwom członkowskim i organizacjom wyspecjalizowanym wypuszczone przez Sekretarza Generalnego obligacje. Za zaległości równe lub wyższe od sumy składek należnych od państwa za ostatnie pełne dwa lata dłużnik, zgodnie z art. 19 Karty NZ, traci prawo do głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym NZ. Niestosowanie tego środka spowodowało Jeane J. Kirkpatrick, ówczesną przedstawicielkę Stanów Zjednoczonych w ONZ, do sformułowania w 1983 r. tezy, iż wstrzymanie płatności jest zgodne z panującą w organizacji praktyką. Sądzić jednak należy, że ani praktyka, ani zmieniające się okoliczności, ani naruszenie przez organizację prawa międzynarodowego nie mogą służyć za usprawiedliwienie dla wstrzymania płatności na rzecz organizacji. Na takim stanowisku stoi amerykańska nauka prawa organizacji międzynarodowych⁹.

W obawie przed kolejnym kryzysem finansowym Zgromadzenie Ogólne uchwaliło 19 grudnia 1986 r. rezolucję 41/213 w sprawie oceny sprawności administracyjnej i finansowej działalności ONZ. W rezolucji tej potwierdzono, że sprawy budżetowe, zgodnie z art. 18 pkt 2 Karty, jako sprawy ważne, rozstrzygane są większością dwóch trzecich głosów członków obecnych i głosujących. Równocześnie jednak, chcąc stworzyć możliwość uwzględnienia stanowiska mniejszości, która mogłaby być przegłosowana w Zgromadzeniu Ogólnym, postanowiono, że w inicjującym rozwiązaniu kwestii budżetowych Komitecie dla Programu i Koordynacji sprawy będą rozstrzygane w drodze „consensus”. Tryb ten w Komitecie ma charakter zwyczajowy, a polega na tym, że wysokość składek jest przedmiotem dyskusji, która trwa tak długo, aż nie zostanie przyjęte wspólne stanowisko, które nie podlega już głosowaniu. Rekomendacje Komitetu przekazywane są do Komitetu Piątego Zgromadzenia Ogólnego zajmującego się sprawami administracyjno-budżetowymi, który z kolei swoje zalecenia kieruje do Zgromadzenia Ogólnego. Komitet Piąty, zgodnie z postanowieniami rezolucji 41/213, ma obowiązek dołożenia wszelkich starań w celu osiągnięcia jak najpełniejszego porozumienia¹⁰.

Przytoczony przypadek stanowi przykład kompromisu osiągniętego w drodze nacisku zastosowanego przez niezadowolone z działalności organizacji państwo członkowskie. W sprawach budżetowych nie wprowadzono żądanego przez Stany Zjednoczone głosowania ważonego. Spełnienie tego żądania wymagałoby zmiany Karty NZ. Pozostawiono jednak

⁹ E. Zoller, *The „Corporate Will”*, s. 632.

¹⁰ UN Doc. A/41/49 (1986).

państwom możliwość negocjacji w sprawie wysokości ich obciążeń finansowych na rzecz ONZ.

Większość państw w ONZ nie dysponuje środkami, których zastosowanie mogłoby skutecznie wpłynąć na funkcjonowanie organizacji. Stąd też wspólnymi siłami próbowano podnieść efektywność systemu. Powoływano w tym celu do życia szereg organów, których zadaniem było koordynowanie działalności organizacji wchodzących w skład systemu oraz ich organów i programów. Od pierwszych lat istnienia systemu funkcjonował Komitet Administracyjny do Spraw Koordynacji, składający się z Sekretarza Generalnego ONZ i szefów sekretariatów organizacji wyspecjalizowanych oraz Komitet Doradczy do Spraw Administracyjnych i Budżetowych, w skład którego wchodzi eksperci. Efekt działalności tych dwóch ciał był mizerny, a więc zaczęto tworzyć następne organy. I tak, między innymi, w 1962 r. powstał wspomniany już wyżej Komitet dla Programu i Koordynacji jako organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej, zajmujący się planowaniem, programowaniem, oceną i koordynacją działalności, a w 1968 r. — Połączony Zespół Inspekcyjny utworzony w celu badania efektywności, celowości wydatków i skuteczności koordynacji. Mnożenie organów nie dało oczekiwanych rezultatów. W diagnozie postawionej przez Połączony Zespół Inspekcyjny wskazano na następujące mankamenty rzutujące na niski poziom koordynacji: brak przygotowania intelektualnego do prawidłowego programowania działalności, niewłaściwa ocena roli systemu Narodów Zjednoczonych w zaspokajaniu potrzeb państw członkowskich, brak koncepcji rozwoju tych państw, brak efektywnych mechanizmów umożliwiających koordynację na szczeblu centralnym i lokalnym wysiłków poszczególnych agencji i organizacji, brak metodologii pozwalającej na klasyfikację różnych rodzajów realizowanych projektów¹¹. Z tych względów slogan powtarzany w dokumentach każdej sesji Zgromadzenia Ogólnego o „zintegrowanym podejściu do rozwoju” państw członkowskich pozostaje nadal pustą formułą.

2. PROBLEMY MENAŻERSKIE

Postawiony przez Połączony Zespół Inspekcyjny zarzut „braku przygotowania intelektualnego” kieruje ponownie uwagę w stronę ludzi działających w systemie Narodów Zjednoczonych. W myśl biblijnej zasady „po owocach poznacie ich”, o jakości pracy osób zatrudnionych w ONZ i organizacji wyspecjalizowanych świadczą opracowywane przez nich dokumenty. Ich poziom bardzo krytycznie ocenia Maurice Bertrand, autor opracowania pt. *Kilka refleksji w sprawie reformy w Narodach Zjednoczonych* opublikowanego pod auspicjami Połączonego Zespołu Inspekcyj-

¹¹ Raport Joint Inspection Unit, REP/74/1.

nego¹². Pisze on, że jeśli chodzi o projekty operacyjne, to mogłyby być one znacznie lepiej zaplanowane, ich cele lepiej określone. Eksperti zatrudnieni przy ich opracowaniu i realizacji powinni mieć wyższe kwalifikacje i więcej wiedzieć o krajach, dla których dobra sporządzono projekty operacyjne. Nader nisko ocenia Bertrand jakość rozlicznych dokumentów i raportów produkowanych przez wszelkie możliwe organy i zawierających szerokim strumieniem pulpity delegatów. Z reguły są one napisane ciężkim stylem, nudne i trudne w czytaniu. Brakuje w nich troski o stronę graficzną, dobrej analizy i sensownie wyodrębnionych wniosków. W sumie trudno z nich owocnie korzystać tym, dla których zostały przygotowane. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest słaby poziom kwalifikacji zawodowych osób zatrudnionych w organizacjach. Art. 101 pkt 3 Karty NZ głosi, że „przy mianowaniu personelu i ustalaniu warunków służby należy przede wszystkim mieć na uwadze konieczność zapewnienia najwyższego poziomu sprawności, kwalifikacji zawodowych i prawości”. Wymóg ten nie jest spełniany.

W ONZ zatrudnionych jest (celowo nie piszę „pracuje”, bowiem — jak twierdzą złośliwi — pracuje co najwyżej połowa zatrudnionych) 17 tys. osób. W organizacjach wyspecjalizowanych jest ich 18 tys., w agencjach specjalnych — 9 tys. W sumie wysokie pensje funkcjonariuszy międzynarodowych pobiera w systemie NZ około 50 tys. osób¹³.

Stopień przygotowania zawodowego funkcjonariuszy międzynarodowych jest niski. W ONZ 25% zatrudnionych nie posiada wyższego wykształcenia, 10% zaliczyło mniej niż 3 lata studiów. W UNICEF 30% nie ma wykształcenia akademickiego, a 32% ma wykształcenie półwyższe. Podobnie kształtuje się sytuacja w innych agencjach specjalnych¹⁴. Na wyższych szczeblach administracyjnych sytuacja wcale nie jest lepsza. Często obserwuje się zjawisko mianowania dyrektorów, asystentów Sekretarza Generalnego czy nawet jego zastępców z grona osób wyznaczonych przez państwo i nie posiadających stosownych kwalifikacji zawodowych i menażerskich.

Badania nad personelem ONZ w ramach szerszego programu badań nad polityką i skutecznością Narodów Zjednoczonych zainicjował Instytut Szkolenia i Studiów Narodów Zjednoczonych (UNITAR). W celu zgromadzenia danych zwrócono się z prośbą o wypełnienie ankiet przez dyplomatów pracujących w misjach państw członkowskich przy ONZ. Chodziło o ustalenie, jak oceniają oni organizację, a w tym jej administrację, z której pracą spotykają się na co dzień. Na ankietę odpowiedziało 187

¹² M. Bertrand, *Some Reflections on Reform of the United Nations*, Genewa 1985 (JIU/REP/85/9), s. 11.

¹³ Doc. ACC/1985/PER/R. 34.

¹⁴ J. P. Renninger, *Can the Common System be Maintained? The Role of the International Civil Service Commission*, New York 1985 (prace UNITAR), *passim*.

dypłomatów, w tym zaledwie dwóch z państw socjalistycznych. Jej wyniki przedstawione zostały w specjalnym opracowaniu¹⁵.

Z odpowiedzi na pytania ankiety wynika, że dyplomaci bardzo krytycznie odnoszą się do administracji międzynarodowej (international civil service). Pogląd, że poziom jej pracy w znacznym stopniu obniżył się w ostatnich latach, dzieli 69% ankietowanych. Twierdząco na pytanie, czy prawdą jest, iż „za dużo osób rekomendowanych przez rządy wykazuje brak koniecznego przygotowania i doświadczenia niezbędnego dla wykonywania pracy” odpowiedziało 68% ankietowanych. Z twierdzeniem, że „za dużo stanowisk w sekretariatach zajmują obywatele wielkich mocarstw” zgodziło się 76% ankietowanych. Ta ocena wiąże się z odpowiedzią na pytanie, czy niezależności administracji międzynarodowej zagrażają próby wywierania wpływu politycznego przez poszczególne rządy. Aż 83% ankietowanych uznało, że rządy wywierają istotny wpływ na swych obywateli, co ze względu na preferowanie przez nich partykularnych interesów niekorzystnie rzutuje na jakość pracy administracji.

Z przytoczonych opinii dyptomatów wyłania się przygnębiający wizerunek przeciętnego funkcjonariusza międzynarodowego, słabo przygotowanego do wykonywania swego zawodu, a w dodatku nieodpornego na próby manipulowania jego osobą i wpływania poprzez niego na politykę organizacji. Wynika z tego, że państwom bardziej zależy na sukcesie manewrów zmierzających do obsadzenia stanowisk przez swoich, często „miernych ale wiernych” ludzi, niż na podniesieniu efektywności administracji.

3. INNE PROBLEMY RZUTUJĄCE NA KRYTYCZNĄ OCENĘ SYSTEMU NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Lektura podstawowych dokumentów oraz licznych rezolucji produkowanych przez system Narodów Zjednoczonych skłania do stwierdzenia, że częstokroć piękne idee w nich zawarte nie znajdują żadnego odbicia w organizacyjnej rzeczywistości. Można odnieść wrażenie, że nadprodukcja słów ma stworzyć zasłonę dymną, za którą niewidoczna stanie się gorzka prawda o niskiej efektywności systemu. Szczególnie obfitujące w pustosłowie są uroczyste deklaracje przyjmowane w drodze „consensus”, a więc w trybie, który skutecznie zakrywa różnice zdań między państwami członkowskimi. Roi się w nich od oświadczeń, że ich autorzy wyrzekają się raz na zawsze kolonializmu, imperializmu, neokolonializmu i ingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw, potępiają apartheid, dyskryminację rasową, hegemonizm, ekspansjonizm oraz wszystkie inne formy agresji i okupacji.

¹⁵ T. M. Franek, J. P. Renninger, V. B. Tikhomirov, *Diplomat's View on the United Nations System: An Attitude Survey*, New York 1982.

W Planie Srednioterminowym ONZ na lata 1984-1989 znaleźć można (w rozdziale 24) Program na rzecz Rozwoju Transportu. Głosi on, iż w tej dziedzinie organizacja „przezwycięży wąskie gardła i ograniczenia transportu i komunikacji, z jakimi borykają się kraje rozwijające”, „będzie popierać i promować współpracę i koordynację dotyczącą tych kwestii” „będzie kontrolować i oceniać postęp, dostarczać informacji o najnowszych technologiach i rozwiązaniach instytucjonalnych o globalnym znaczeniu”. Stopień nierealności tego programu najlepiej ilustruje fakt, iż do jego wykonania oddelegowano w sekretariacie tylko jednego pracownika.

Truizmy, górnolotne oświadczenia, nierealne zamierzenia — wszystko to służy tworzeniu iluzji, że ONZ zajmuje centralną i dominującą pozycję w stosunkach międzynarodowych. Tymczasem jej znaczenie jest bardzo ograniczone. Nadal decydującą rolę odgrywają stosunki bilateralne, zarówno na linii Wschód-Zachód (szczególnie pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim), jak i na linii Północ-Południe (państwa uprzemysłowione — państwa rozwijające się).

Groźnym konkurentem dla systemu Narodów Zjednoczonych są organizacje międzynarodowe, tworzone na podstawach geograficznych bądź politycznych. Ich liczba stale wzrasta. W 1910 r. było ich 37, w 1951 r. — 93, w 1985 r. — 330. Rośnie ich znaczenie jako czynnika sprzyjającego współpracy wojskowej (NATO, UW) i ekonomicznej (EWG, RWPG) dwóch głównych bloków politycznych, a także umacniającego strefy wpływów supermocarstw. Zainteresowanie państw współdziałaniem w ich ramach jest znacznie większe niż współdziałaniem na płaszczyźnie ogólnoświatowej¹⁶. Zjawisko to określa się mianem kryzysu multilateralizmu¹⁷.

Przypisywanie systemowi Narodów Zjednoczonych niewielkiego wpływu na najważniejsze kwestie z dziedziny stosunków międzynarodowych wyraża się między innymi w fakcie, iż przedstawicielami państw w ONZ i organizacjach międzynarodowych są zazwyczaj dyplomaci lub osoby reprezentujące zainteresowane daną dziedziną współpracy międzynarodowej ministerstwa. Wyjątkowo w trakcie debaty generalnej Zgromadzenia Ogólnego są obecni ministrowie spraw zagranicznych, a czasami głowy państw. Tymczasem w EWG i RWPG posiedzenia na szczeblu ministerialnym stanowią regułę.

Wśród autorów zajmujących się problemem efektywności systemu Narodów Zjednoczonych panuje przekonanie, że najważniejszą z tego punktu widzenia kwestią jest podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w celu realizacji konkretnych zadań. Zapomina się przy tym, że podstawową

¹⁶ Dla ilustracji można podać, że budżet EWG jest prawie pięciokrotnie wyższy od budżetu rodziny ONZ i wynosi ponad 25 mld dolarów.

¹⁷ M. Bertrand, *Some Reflections*, s. 21.

funkcją tego systemu jest negocjowanie wspólnego stanowiska, bowiem bez jego wypracowania nie ma mowy o zgodzie, a więc o szansie na realizację założonych zadań.

Dobrze są wykonywane w systemie Narodów Zjednoczonych te zadania, na których realizację istnieje powszechna zgoda. Wymienić tu można działalność humanitarną (głównie na rzecz uchodźców) oraz działalność niektórych organizacji wyspecjalizowanych, zajmujących się transportem, telekomunikacją, meteorologią i ochroną zdrowia (ICAO, UPU, ITU, WMO, WHO).

Światowa Organizacja Zdrowia odnotowuje spore sukcesy w zwalczaniu chorób, określaniu standardów farmaceutycznych, informacji epidemiologicznej oraz ustalaniu międzynarodowych przepisów sanitarnych. W dziedzinie ochrony zdrowia istnieje jednak wyjątkowa harmonia wśród państw świata, bowiem wszystkim, bez względu na przekonania polityczne, zależy na skutecznym zwalczaniu gnębiących ludzkość chorób.

Znacznie trudniej o zgodę w sprawach przesyconych pierwiastkami politycznymi, a więc szczególnie w kwestii utrzymania pokoju i rozbrojenia. Zagadnienia rozbrojeniowe *de facto* znalazły się poza ONZ, a kluczem do ich rozwiązania jest zbliżenie stanowisk obu supermocarstw. Utrzymanie pokoju spoczywa w rękach Rady Bezpieczeństwa. Do jej działalności świat ma najwięcej zastrzeżeń. Z cytowanego opracowania UNITAR-u wynika, że dyplomaci pracujący w ONZ najniżej spośród organów organizacji oceniają właśnie Radę Bezpieczeństwa. Stosując siedmiopunktową skalę ocen nikt nie dał Radzie najwyższego stopnia, a średnia kształtowała się na poziomie 3,1, a więc niemal niedostatecznie¹⁸.

W tej sytuacji poważnie rozmyślano nad zasadniczą reformą tego organu, zdając sobie sprawę z jego szczególnego znaczenia dla pokoju światowego i istotnego wpływu na dalsze losy organizacji.

III. PROPOZYCJE POPRAWIENIA DZIAŁALNOŚCI W DZIEDZINIE UTRZYMANIA POKOJU

Pod wpływem krytycznie nastawionych do dotychczasowej działalności ONZ państw członkowskich, które dały temu wyraz w rezolucji 3499 (XXX) Zgromadzenia Ogólnego z 15 grudnia 1975 r., Sekretarz Generalny przedstawił w lutym 1976 r. studium analityczne podsumowujące głosy krytyki¹⁹. Jego bazą były opinie nadesłane przez rządy oraz poglądy wygłoszone przez delegatów na posiedzeniach różnych organów ONZ. Analiza tych opinii i poglądów sporządzona została na użytek utworzone-

¹⁸ T. M. Franök, J. P. Rennioger, V. B. Tikhomirov, *Diplomat's View*, s. 12.

¹⁹ GAOR, *Thirty-Second Session*, Supplement Nr 33, Doc. A/32/33, s. 93-173.

go w 1975 r. Komitetu Specjalnego do Spraw Karty i Wzmocnienia Roli Organizacji. Nad jej tekstem potoczyła się żywa dyskusja, której rezultatem były kolejne dokumenty. W 1980 r. Komitet dokonał kompilacji złożonych mu propozycji dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i opublikował w tej sprawie krótki, lecz treściwy raport²⁰.

Ze studium Sekretarza Generalnego oraz raportu Komitetu wynika, iż niektóre państwa, negatywnie oceniające efektywność Rady Bezpieczeństwa, postulowały zwiększenie roli Zgromadzenia Ogólnego. Ich zdaniem Rada winna być organem pomocniczym Zgromadzenia, funkcjonującym między jego sesjami. Rezolucje Zgromadzenia, o ile przyjęte zostały jednomyślnie bądź w drodze „consensus”, powinny stracić charakter zaleceń i zyskać rangę zobowiązań dla wszystkich państw członkowskich. Proponowano też, by Zgromadzenie mogło unieważnić *veto* zgłoszone w Radzie przez któreś z wielkich mocarstw.

Powyższe stanowisko spotkało się ze sprzeciwem zwolenników utrzymania w ONZ *status quo*. Podnosili oni, że organizacja nie może stać się rządem światowym i że nadanie Zgromadzeniu prawa podejmowania większością głosów decyzji w sprawach dotyczących utrzymania pokoju i bezpieczeństwa uniemożliwiłoby mocarstwom odgrywanie kluczowej roli i spowodowało ich wystąpienie z organizacji.

Z omawianych dokumentów wynika, że w ogniu krytyki znalazły się przede wszystkim skład i kompetencje Rady oraz stosowany w niej tryb głosowania. Często domagano się dalszego poszerzenia składu członkowskiego o państwa niezaangażowane i rozwijające się. Meksykanie złożyli ciekawą propozycję, by ze względu na wzrost znaczenia tzw. Trzeciego Świata status stałego członka Rady posiadał na zasadzie rotacji co najmniej jeden przedstawiciel tej grupy państw²¹. Filipińczycy dla odmiany obstawali przy tworzeniu miejsc półstałych przeznaczonych dla każdego regionu świata i zajmowanych przez największego niestałego członka z danego regionu²².

Wiele uwag dotyczyło trybu głosowania. Liczne grono państw stało na stanowisku, iż należy wziąć rozbrat z klauzulą ustaloną przez Roosevelta, Churchilla i Stalina w lutym 1945 r. na Konferencji Jałtańskiej nadającą uprzywilejowaną pozycję pięciu mocarstwom, tym bardziej, że dwa z nich (Francja i Wielka Brytania) dawno już utraciły swą wielkomocarstwową pozycję. Obok propozycji całkowitego zniesienia prawa *veta*, sugerowano jego ograniczenie. Za zbędną uznano możliwość jego zastosowania w stosunku do kandydata na członka, w czasach, kiedy nawet najmniejsze państwo może wstąpić do ONZ, a członkostwem cieszą się

²⁰ Doc. A/35/33, s. 55 - 62.

²¹ Doc. A/Ac, 182/L. 12/Rev. 1.

²² Doc. A/Ac, 182/L. 9.

kraje, które ze względu na łamanie zasad Karty dawno z organizacji winny być wykluczone (np. RPA). Postulowano także możliwość uchylecia *veta*, o ile za takim krokiem opowie się 2/3 Rady, w tym co najmniej dwa mocarstwa.

Część propozycji dotyczyła nie uregulowanej w Karcie NZ kwestii tzw. operacji pokojowych, których zadaniem jest rozdzielanie walczących stron i pilnowanie, by nie doszło między nimi do ponownych starć. W tej sprawie wnioskowano utworzenie Specjalnego Komitetu do Spraw Operacji Pokojowych oraz powołanie do życia (w miejsce dotychczas doraźnie wykorzystywanych narodowych kontyngentów wojskowych) stałych sił zbrojnych ONZ, których zadaniem byłoby interweniowanie w celu zażegnania konfliktu zbrojnego — także jeszcze przed jego wybuchem.

Po dziesięcioletniej pracy nad propozycjami państw Komitet Specjalny do Spraw Karty postanowił odstąpić od nadania im dalszego biegu. Doszedł bowiem do wniosku, że zmiana struktury organów ONZ nie gwarantuje efektywniejszego funkcjonowania, a ograniczenie zasady jednomyślności wielkich mocarstw, sprzeczne z ich wolą, byłoby nie do przeprowadzenia, jako że zmiana przepisów Karty wymaga ratyfikowania jej przez wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. W taki sposób wysiłki kolejnego organu ONZ, zmierzające do poprawy sytuacji, okazały się całkowicie jałowe.

IV. UWAGI KOŃCOWE

Do połowy XX w. Europa była kontynentem, na którym łatwo dochodziło do poważnych konfliktów zbrojnych. Od 43 lat w Europie panuje pokój. Rozwój broni jądrowej i towarzysząca mu równowaga strachu zaowocowały pokojową koegzystencją na linii Wschód-Zachód, a także negocjacjami rozbrojeniowymi między dwoma supermocarstwami. Geografia konfliktów wojennych zmieniła się, a ich występowanie stało się charakterystyczne dla losów mniej rozwiniętych państw. Miały one do czynienia z czterema rodzajami konfliktów: wojną narodowyzwoleńczą, wojną domową, interwencją państw rozwiniętych i wojną między sobą. Brak poczucia bezpieczeństwa oraz cierpienia związane z działaniami wojennymi stały się udziałem najbiedniejszych.

Wydawać by się mogło, że przeciwdziałanie konfliktom w Trzecim Świecie nie powinno nastroczać Radzie Bezpieczeństwa tylu trudności. W praktyce okazało się jednak, że nawet zażegnanie tak lokalnego konfliktu, jak wojna irańsko-iracka przekracza jej możliwości. Aktywne użycie sił zbrojnych ONZ w obronie ofiary agresora, zgodne z art. 41 i 42 Karty NZ, ze względów praktycznych nigdy nie stało się faktem. Stąd też pokojowe rozstrzygnięcie sporów i utrzymywanie pokoju ograniczało się w systemie Narodów Zjednoczonych do stosowania pasywnych w swym

założeniu operacji pokojowych w tych przypadkach, w których mocarstwa zgodziły się na to, by organizacja odegrała swą pokojową rolę (Bliski Wschód, Cypr), do dobrych usług Sekretarza Generalnego oraz do rezolucji Rady Bezpieczeństwa o bardzo ograniczonej sile oddziaływania.

W związku z tymi ostatnimi Perez de Cuéllar napisał w swym pierwszym raporcie z 1982 r., iż „istnieje skłonność wśród państw w ONZ do takiego postępowania, jakby uchwalenie rezolucji uwalniało je od dalszej odpowiedzialności za sprawę [...] (gdy tymczasem) najlepsza na świecie rezolucja będzie miała małe znaczenie praktyczne, chyba że rządy państw członkowskich wesprą ją stosownym działaniem”²³.

Zdając sobie sprawę z oporów, jakie napotykają propozycje składowane w celu podniesienia efektywności działań na rzecz pokoju, Sekretarz Generalny ONZ zaproponował, by Rada Bezpieczeństwa przyspieszała swą reakcję na wydarzenia niosące ze sobą groźbę użycia siły. Dla tego celu konieczna jest stała, aktywna obserwacja areny międzynarodowej. Perez de Cuéllar, wyraził w raporcie z 1982 r. pogląd, iż „zainicjowanie rozmów z uwikłanymi w spór stronami, zanim sytuacja stanie się kryzysowa, może przyczynić się do wczesnego zlikwidowania konfliktu przed przekształceniem go w wojnę”²⁴.

Wydaje się, że i ta, skądinąd słuszna propozycja nawet w przypadku jej poważnego potraktowania nie przyniesie zasadniczych zmian. Wyniki dotychczasowych działań prewencyjnych nie napawają optymizmem.

Czy sytuacja jest bez wyjścia? Czy ONZ musi w XXI wiek wejść z balastem swych grzechów pierwotnych? Sądzić można, że wszelkie bezpośrednie środki służące utrzymaniu pokoju będą nieskuteczne tak długo, jak długo utrzymywać się będzie dotychczasowy klimat polityczny, przesycony wzajemnym brakiem zaufania i pełen sprzeczności interesów. Dlatego też w miejsce częstokroć bezproduktywnych dyskusji nad ulepszeniem dotychczasowych metod bezpośredniego zażegnania konfliktów wejść winna poważna refleksja nad rozwiązaniami pośrednimi. Przede wszystkim chodziłoby tu o takie pokierowanie rozwojem współpracy gospodarczej w skali globalnej, by Południe przestało być biedne, by zniknęły strefy głodu, by każdy człowiek czuł, że jego egzystencja nie jest zagrożona. Nic tak nie łagodzi obyczajów, jak dobrobyt. Znacznie łatwiej wykrzesać w nim z siebie autentyczną, a nie zakłamaną miłość bliźniego.

Do końca tego wieku przybędzie kolejny miliard mieszkańców naszego globu. Urodzą się oni głównie na Południu. Społeczność międzynarodowa we własnym interesie musi pomyśleć o zapewnieniu im godziwych warunków bytowania. E. Osmańczyk apelował do rodziny NZ, by pomyślała o kilku milionach dużych ekranów telewizyjnych z satelitarnymi

²³ Doc. A/37/1.

²⁴ Ibidem.

programami edukacyjnymi, które pozwolą na przekraczanie bariery analfabetyzmu z szybkością odrzutowca²⁵. W XXI wiek System Narodów Zjednoczonych musi wejść z efektywnym, rozsądnie zaplanowanym, umiejętnie kierowanym, wszechstronnym programem światowego dobrobytu. W jego ramach znaleźć się winny także problemy edukacyjne, bowiem „oświecenie” jest czynnikiem mającym istotny wpływ na zachowanie człowieka. Skala potrzeb, które wymagają zaspokojenia jest jednak ogromna. Potrzebom tym można sprostać tylko zjednoczonym wysiłkiem wszystkich państw świata. Od szybkości i efektywności ich działania zależy, czy wiek XXI stanie się epoką trwałego i niczym nie zakłóconego pokoju, w którym najwyższą wartością będzie człowiek, czy też nadal istnieć będą stare konflikty, grożące spełnieniem się apokaliptycznych wizji.

Oenzetowski program światowego dobrobytu, którego celem byłoby przekształcenie gnębionej konfliktami społeczności międzynarodowej w „welfare international community”, winien opierać się na zasadzie moralności i sprawiedliwości międzynarodowej. Rozwojowi gospodarstwu Południa musi wyjść naprzeciw system preferencji tworzący przywileje dla państw słabszych. Należałoby więc zrezygnować wobec nich z liberalnych zasad wolnego rynku i objąć je interwencjonistycznymi działaniami społeczności międzynarodowej. Źródłem tych działań nie może być li tylko poczucie litości dla biednych i głodujących, lecz przede wszystkim świadomość, iż nędza i przeludnienie Południa zagraża globalnemu pokojowi świata. Dyplomacja polska demonstrująca, jak dotychczas, tradycyjne podejście do problemów ONZ zasadzające się na utrzymaniu *status quo* i unikaniu wszelkich nowości, winna przeanalizować możliwość wystąpienia z inicjatywami na rzecz programu światowego dobrobytu. Sytuacja gospodarcza Polski wręcz zmusza do takich działań. Pewnym krokiem w tym kierunku były propozycje dotyczące zadłużenia.

„Gospodarcze Południe” nie powinno oczekiwać na zmiany z założonymi rękami, ograniczając się do jałowych apeli o zrozumienie jego potrzeb. Konieczne jest zdecentralizowane, oddolne zespolenie wysiłków w celu wspólnego rozwiązywania problemów gospodarczych w ramach konferencji międzynarodowych, konfederacji, federacji czy też organizacji międzynarodowych jednoczących zainteresowane współpracą państwa.

Dobrym przykładem fazy wstępnej takiego działania jest konferencja belgradzka, w której w początku marca 1988 r. uczestniczyli przedstawiciele tak zróżnicowanych politycznie państw, jak Albania, Bułgaria, Grecja, Rumunia, Turcja i Jugosławia. Było to w historii stosunków dyplomatycznych na Bałkanach pierwsze spotkanie wszystkich ministrów spraw zagranicznych tego regionu. Szukano możliwości współpracy w handlu, przemyśle, energetyce, transporcie, turystyce, ochronie

²⁵ E. Osmańczyk, *ONZ widziana inaczej*.

środowiska oraz możliwości wspólnych działań w zwalczaniu terroryzmu,, przestępczości i przemytu narkotyków. Nie rozstrzygano natomiast problemów dwustronnych, by — jak oświadczył minister spraw zagranicznych Jugosławii Budinur Lenczar — „nie psuć atmosfery imprezy”²⁶. Żadne z państw-uczestników konferencji belgradzkiej nie należy do grona potęg gospodarczych, a większość z nich przeżywa poważne trudności ekonomiczne. Spotkanie belgradzkie nawiązało do idei federacyjnych głoszonych przez Titę i Dymitrowa i storpedowanych przez Stalina w 1948 r.

Sądzić można, że inne państwa Europy Wschodniej mogłyby wystąpić z podobną inicjatywą. Także one mogłyby nawiązać do dawnych planów konfederacyjnych snutych na początku lat czterdziestych przez prezydenta Czechosłowacji Benesza i premiera Polski Sikorskiego. Ich sytuacja gospodarcza zachęca do poszukiwania nowych, oryginalnych rozwiązań. I w tym przypadku należałoby spodziewać się ze strony dyplomacji polskiej przemyślenia możliwości podjęcia stosownych kroków. Już obecnie sytuacja polityczna w regionie stwarza szanse na ich powodzenie.

Poprawa sytuacji państw gospodarczo słabych, zadłużonych, wstrząsanych kryzysami, musi stać się w ONZ przedmiotem znacznie efektywniejszych działań, o ile świat chce uniknąć perspektywy totalnej destabilizacji. Akcji ONZ musi jednak towarzyszyć aktywna polityka oddolna potrzebujących pomocy państw, a nie bierne oczekiwanie na przyszłowiową mannę z nieba. Jedynie sprzężenie tych dwóch kierunków działania może zaowocować w XXI wieku trwałym pokojem i powszechnym dobrobytem.

THE UNITED NATIONS ORGANIZATION ON THE VERGE OF THE XXI CENTURY

Summary

The article discusses critical opinions addressed at present to the UNO by the States and scholars. It was already during the San Francisco conference that the States raised objections to the adopted solutions. After 43 years of its existence, the UNO is still far from fulfilling the hopes which were fostered at the time of its foundation.

The causes of shortcomings may be found in structural and managerial deficiencies.

The complexity of the UNO structure influences the dissipation of efforts and makes the coordination more difficult. The waste of means on countless programmes, sub-programmes and projects has often been subject to criticism. The efforts to increase efficiency through establishing organs which were to improve the system failed (eg. Administrative Committee on Co-ordination, Committee

²⁶ Polityka, 5 III 1988, s. 2.

on Programme and Co-ordination, Joint Inspection Unit). However, those organs helped to record and disclose shortcoming and their sources by way of Publishing critical reports.

Managerial problems consist mostly in difficulties with poor professional qualifications of the UNO staff. The view that the professional level decreases constantly is shared by 69% of diplomats employed in the UNO-affiliated missions.

Critical opinions are voiced also with respect to the unreality of projects, declarativity and mere talk present in the UN system. Particular organizations established on regional and political grounds, the number of which grows constantly and at present is close to 330, are far more efficient. The UNO documents indicate that the member-States most often call for the amendments of provisions on the Security Council, and in the first place on its composition and voting system.

The author shares the view that multiplying agencies and organs, or abortive attempts to limit the role of superpowers in the Security Council will not bring adequate effects. Little efficiency of the UNO in maintaining the world peace may be eliminated not through a direct structure reform of the system but indirectly through activities aimed at improving the economic situation of the South. The UNO should work out a worldwide welfare programme which would influence indirectly the consolidation of the world peace through increasing the economic level of conflict-generating regions. Such a programme would have to adopt a system of preferences, for the existing free-market rules the disproportions between the North and the South.