

KAZIMIERZ RÓWNY

POKOJOWE ROZSTRZYGANIE SPORÓW NA SZCZEBLU REGIONALNYM W ŚWIETLE KARTY NZ

UWAGI WSTĘPNE

Podstawowy dokument współczesnego prawa międzynarodowego, Karta Narodów Zjednoczonych, łącznie z zakasem stosowania siły oraz groźby jej użycia (art. 2. p. 4), nakłada na członków ONZ obowiązek pokojowego regulowania sporów (art. 2 p. 3). Zagadnieniu temu poświęcono w Karcie dużo miejsca¹, znacznie więcej niż w Pakcie Ligi Narodów.

O ile w okresie międzywojennym, w wyniku zawarcia dużej ilości konwencji wielostronnych i dwustronnych, obserwowano wyraźne preferowanie środków prawnych w dziedzinie pokojowego regulowania sporów², to Karta NZ i okres po drugiej wojnie światowej charakteryzuje się przewagą czynnika politycznego w tej dziedzinie³. Przewaga czynnika politycznego przejawia się między innymi w tym, że organy NZ, a w szczególności Rada Bezpieczeństwa, posiadają w świetle Karty poważną rolę w dziedzinie pokojowego regulowania sporów. Podobnie czynnik ten, jak wynika ze sformułowań art. 52 oraz art. 33 Karty, brany był pod uwagę przy określaniu roli organów regionalnych w dziedzinie pokojowego regulowania sporów.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia problematyki pokojowego regulowania sporów od strony układów regionalnych, w ścisłym związku z obowiązkami państw w dziedzinie pokojowego rozstrzygnięcia sporów wynikającymi z postanowień Karty NZ.

¹ Chodzi przede wszystkim o rozdz. VI Karty. Ważne miejsce problem ten zajmuje także w innych postanowieniach (rozd. XIV). Ponadto dużą wagę do tego zagadnienia Karta przywiązuje w rozdz. VIII, dotyczącym układów regionalnych, w którym pierwszy i najobszerniejszy artykuł (52) poświęcony jest pokojowemu rozstrzygnięciu sporów.

² Por. *Systematic Survey of Treaties for the Pacific Settlement of Disputes 1928—1948*, United Nations, Lake Success, 1948.

³ Por. J. Salomon, *La convention européenne pour le règlement pacifique des différends*, *Revue Générale de Droit International Public* [RGDIP] 1959, nr 1, s. 22—23, oraz L. Delbez, *L'évolution des idées en matière de règlement pacifique des conflits*, *RGDIP* 1951, nr 1, s. 5—22.

POJĘCIE „SPORÓW” T „SYTUACJI” A UKŁADY REGIONALNE

Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowych rozważań na temat pokojowego regulowania konfliktów na podstawie układów regionalnych należy wyjaśnić zagadnienie ogólniejszej natury, mianowicie kwestię, czy na podstawie układów regionalnych obok „sporów” mogą być regulowane również „sytuacje”. Problem wydaje się istotny, ponieważ przepisy Karty dotyczące układów regionalnych wymieniają tylko spory, podczas gdy Karta NZ w innych rozdziałach mówi o „sporach” i „sytuacjach”⁴.

Powstaje pytanie, czy — wobec braku wymienienia obok „sporów” również „sytuacji” w rozdz. VIII Karty — nie wyeliminowano właściwości układów i organizacji regionalnych w dziedzinie regulowania sytuacji lokalnych. Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie należy wyjaśnić, co rozumie się przez „spór”, a co przez „sytuację”. Karta nigdzie nie precyzuje tych pojęć. W szczególności nie precyzuje ona pojęcia sporu, z czego można wnioskować, że pojęcie to ma określone znaczenie w prawie międzynarodowym i nie wymaga dodatkowego precyzowania w Karcie. Istotnie, określenie sporu nie następuje trudności i jest prawie identycznie formułowane przez wielu teoretyków. Za spór międzynarodowy uważa się stan rzeczy powstały pomiędzy dwoma lub większą ilością państw, w którym powołując się na normy prawa międzynarodowego, sprecyzowały one wyraźnie swe roszczenia wzajemne⁵. Do cech charakterystycznych sporu międzynarodowego należy więc zaliczyć: 1. istnienie stron; 2. sprecyzowanie roszczeń wzajemnych w oparciu

⁴ Tak na przykład art. 34 głosi: „Rada Bezpieczeństwa może badać każdy spór lub każdą sytuację..., która mogłaby doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych lub wywołać spór... [podkreślenie moje — K.R.]”. Art. 35 dodaje: „Każdy członek Organizacji Narodów Zjednoczonych może zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego na wszelkie spory lub sytuacje wymienione w art. 34” [podkreślenie moje — K.R.]. Odróżnienie sporów i sytuacji znajdujemy również w art. 36 Karty, który głosi m. in.: „W każdym stadium sporu lub sytuacji... [podkreślenie moje — K. R.] Rada Bezpieczeństwa może zalecić odpowiednią procedurę lub sposób załatwienia”. Do przytoczonych uprawnień Rady Bezpieczeństwa w sprawie „sporów” i „sytuacji” dochodzą uprawnienia Ogólnego Zgromadzenia ONZ wynikające z rozdz. IV, sformułowane tak, by obejmowały zarówno spory, jak i sytuacje (chodzi tu w szczególności o art. 10, 11, 12 i 14 Karty).

⁵ Por. na przykład L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, Wyd. Prawnicze, s. 356; *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, Warszawa 1956, Wyd. Prawnicze, s. 262; Goodrich, Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Second and revised edition, Boston 1949, s. 249; Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, s. 360; Chaumont, *La sécurité des États et la sécurité du monde*, Paryż 1948, s. 15.

o normy prawa międzynarodowego. Z przytoczonych cech wynika, że spory międzynarodowe dadzą się odróżnić w sposób obiektywny od innych rodzajów konfliktów międzynarodowych. Znacznie trudniejsze jest pytanie, w jaki sposób zdefiniować pojęcie „sytuacji”. Pojęcie to nie ma jednolitego znaczenia w prawie międzynarodowym. W literaturze także nie ma zgodności poglądów co do znaczenia tego pojęcia.

Jakkolwiek brak w Karcie definicji, to jednak warto zauważyć, że zawiera ona pewne elementy określenia „sytuacji”. Tak na przykład ze sformułowania art. 34 wynika, że „sytuacja” to taki stan rzeczy, który może doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych lub wywołać spór. Sformułowanie art. 34 dało podstawę pewnym teoretykom do określania sytuacji jako stanu rzeczy, któremu brak cech charakterystycznych sporu międzynarodowego. Według Scelle'a „wtedy mamy do czynienia z »sytuacją«, gdy zmańcenie atmosfery międzynarodowej wydaje się prawdopodobne lub nawet jeśli już się objawiło, jednak bez formułowania przez dwa lub więcej rządów wzajemnych, określonych i sprzecznych ze sobą, pretensji”⁶. Określenie sytuacji jako potencjonalnej możliwości zmańcenia atmosfery międzynarodowej lub przejawu tego zmańcenia nie mającego cech charakterystycznych sporu nie wydaje się słuszne. Może ono bowiem sugerować, że sytuacja jest pierwszym stopniem w gradacji konfliktów międzynarodowych poprzedzających spór. Może z niego również niesłusznie wynikać, że sytuacja jest stanem mniej niebezpiecznym niż spór. Z art. 34 wynika jednak, że sytuacja może nie tylko spowodować wywołanie sporu, ale może również „doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych”. (Nie jest jasne w tym artykule, czy sytuacja mogąca „doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych” rozumiana była jako pierwszy stopień w gradacji konfliktów międzynarodowych, której drugim stopniem jest spór, czy też pojmowana była jako pojęcie odrębne, niezależne od pojęcia sporu).

Najważniejszym jednak argumentem przeciwko zwięzającemu rozumieniu pojęcia sytuacji są inne przepisy Karty, z których wynika, że nie było intencją jej twórców ścieśniające rozumienie tego pojęcia, ponieważ w art. 14 Karty sformułowano je bardzo szeroko. Artykuł ten stwierdza, że Ogólne Zgromadzenie może zalecać sposoby pokojowego regulowania wszelkich sytuacji, bez względu na źródło ich powstania, które „mogą zaszkodzić dobru powszechnemu lub przyjaznym stosunkom między narodami”, nie wyłączając sytuacji wynikających z naruszenia postanowień Karty, określających cele i zasady ONZ.

Pojęcie sytuacji w art. 14 może więc obejmować wszystkie przejawy konfliktów międzynarodowych, będące naruszeniami przyjaznych stosun-

⁶ *Cours de droit international public*, Paryż 1948, s. 748.

ków, łącznie ze sporami, a nawet agresją⁷. W świetle powyższego można by stwierdzić, że pojęcie „sytuacji” obejmuje wszelkie naruszenia przyjaznych stosunków międzynarodowych, będące naruszeniem celów i zasad Karty NZ, a nie tylko takie, które stanowią pierwszy stopień w gradacji konfliktów międzynarodowych, poprzedzające stadium sporu. W sensie zbliżonym do tego, pojęcie sytuacji określają Goodrich i Hambro, twierdząc, że w przeciwieństwie do sporu „sytuacja” jest „stanem rzeczy, który nie osiągnął jeszcze charakteru konfliktu między stronami, lecz który może, ale niekoniecznie musi przybrać ten charakter. Sytuacja może rozwinąć się w poważne zagrożenie pokoju bez formułowania roszczeń wzajemnych, takich, które charakteryzują spór [podkreślenie moje — K. R.]”⁸. Również z powojennej praktyki międzynarodowej wynika, że pojęcie „sytuacji” rozumiane było przez państwa podobnie szeroko. W okresie od roku 1946 do 1954 państwa przekazały Radzie Bezpieczeństwa w charakterze „sytuacji” ogółem 16 różnego rodzaju spraw. Do nich m. in. należą kwestie: irańska (1946), indonezyjska (1946), Hiszpanii frankistowskiej (1946), Gwatemali (1954) i inne⁹. Na podstawie przytoczonych danych widać, że wszelkie ograniczanie w Karcie pojęcia „sytuacji” do przedwstępnego stadium przed powstaniem sporu jest niesłuszne¹⁰.

Zastanówmy się obecnie, czy w świetle Karty Narodów Zjednoczonych państwa mają obowiązek pokojowego regulowania na podstawie układów regionalnych zarówno „sporów”, jak i „sytuacji” lokalnych. Obowiązek taki w sprawie sporów lokalnych jest niewątpliwy. Mówi o tym wyraźnie art. 52 p. 2 Karty: „Członkowie ONZ, którzy zawarli takie układy [regionalne] ... dołożą wszelkich starań, by spory o charakterze lokalnym [podkreślenie moje — K. R.] rozstrzygać w sposób pokojowy przy pomocy wspomnianych układów lub organizacji...”¹¹.

⁷ Ten punkt widzenia wydaje się słuszny, zwłaszcza w świetle art. 10 Karty, który mówi, że Ogólne Zgromadzenie może omawiać wszelkie zagadnienia lub sprawy wchodzące w zakres Karty.

⁸ Goodrich, Hambro, op. cit., s. 149.

⁹ Por. *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies* [RPNUN], t. II, Nowy Jork 1956, s. 284–287.

¹⁰ Jeszcze innym, aczkolwiek rzadkim sposobem zwięzającego ujmowania pojęcia „sytuacji” jest traktowanie jej jako stanu rzeczy należącego do kompetencji wewnętrznej państwa. Na przykład P. Vellas za sytuację uważa „tout litige n'intéressant qu'un Etat, se déroulant dans le domaine de sa pleine souveraineté” (*Le régionalisme international et l'ONU*, Paryż 1948, s. 81).

¹¹ Wydaje się, że nie należy rozumieć użytego w tym fragmencie wyrażenia „członkowie ONZ” jako dotyczącego tylko państw-członków ONZ. Państwo nie będące członkiem ONZ, zawierające układ regionalny zgodny z Kartą, przyjmuje tym samym zobowiązania wynikające z art. 52. Gdyby państwa nie członkowie

Podobnie art. 52 p. 3 mówi o popieraniu przez Radę Bezpieczeństwa „instytucji pokojowego regulowania sporów lokalnych”¹². Art. 33 nakłada zobowiązania na państwa w sprawie pokojowego regulowania również tylko sporów, i to takich, których dalsze trwanie zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Biorąc zatem pod uwagę wyraźne sformułowania Karty, nakładające na państwa obowiązek pokojowego rozstrzygnięcia sporów na szczeblu regionalnym, można dojść do wniosku, że państwa nie muszą poddawać regionalnej procedurze „sytuacji” lokalnych.

Jakie wynikają konsekwencje z tego twierdzenia? Przede wszystkim oznacza ono, że państwo zainteresowane powstałą „sytuacją” może bezpośrednio na podstawie art. 34 i 35 Karty zwrócić się do Rady Bezpieczeństwa, pomijając szczebel regionalny. Poza tym z twierdzenia tego wynika, że Rada Bezpieczeństwa nie może uchylić się od rozpatrzenia takiej „sytuacji” pod pretekstem niewyczerpania przez państwo zainteresowane procedury regionalnej. Z drugiej jednak strony ze sformułowania Karty nie wynika, aby zostały ograniczone suwerenne prawa państw w kwestii wykorzystania szczebla regionalnego dla pokojowego załatwienia „sytuacji”. Znaczy to, że państwo może podjąć próbę załatwienia „sytuacji” lokalnej na szczeblu regionalnym, przed przekazaniem jej Radzie Bezpieczeństwa, choć nie musi tego uczynić.

Ten punkt widzenia wydaje się słuszny w świetle art. 52 p. 1, który znacznie szerzej ujmuje zakres właściwości układów regionalnych. Mówi się tam bowiem, że chodzi o takie układy lub organizacje regionalne, które mają na celu regulowanie „spraw” dotyczących międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wyrażenie „spraw” dotyczących międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹³ jest określeniem znacznie szerszym obejmującym coś więcej niż zagadnienie pokojowego załatwienia „sporów”.

WSPÓŁDZIAŁANIE RADY BEZPIECZEŃSTWA I ORGANIZACJI REGIONALNYCH W POKOJOWYM REGULOWANIU KONFLIKTÓW LOKALNYCH

Problem, który obecnie należy obszerniej omówić, polega na wyjaśnieniu współdziałania dwóch systemów pokojowego regulowania sporów — systemu ogólnego przewidzianego w rozdz. VI Karty oraz systemu regio-

NZ usiłowały w praktyce uniknąć tego zobowiązania Karty, Organizacja mogłaby przeciwdziałać na podstawie art. 2, p. 6 Karty.

¹² Przez wyrażenie „spory lokalne” należy rozumieć spory pomiędzy uczestnikami porozumienia regionalnego. Goodrich i Hambro piszą: „The term «local disputes» is apparently to be interpreted as referring to disputes which exclusively involve states which are parties to such regional arrangements” (op. cit., s. 314).

¹³ Por. Boutros-Ghali, *Contribution à l'étude des Ententes Régionales*, Paryż 1949, s. 169—170. Jakkolwiek wniosek końcowy autora pokrywa się z wywodami

nalnego, o którym mowa w rozdz. VIII. Życie międzynarodowe dowodzi, że zagadnienie to jest aktualne¹⁴.

Najogólniej biorąc, przepisy Karty nakładają obowiązki w zakresie pokojowego regulowania sporów z jednej strony na państwa (m. in. na państwa, które zawarły układy regionalne), z drugiej zaś — na organy Narodów Zjednoczonych.

Uprawnienia i obowiązki w sprawie pokojowego regulowania sporów, ciążące na państwach, które zawarły układy regionalne, określają postanowienia art. 33, 52, jak również art. 54 Karty. Art. 33 wśród innych sposobów pokojowego regulowania sporów, „których dalsze trwanie może zagrozić utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, wymienia także „odwołanie się do organizacji lub układów regionalnych”¹⁵. Następnie art. 52 p. 2 nakłada obowiązek na członków układów regionalnych lub organizacji regionalnych „dołożenia wszelkich starań, by spory o charakterze lokalnym załatwiali w drodze pokojowej na podstawie tych układów lub przy pomocy tych organizacji regionalnych przed przekazaniem ich Radzie Bezpieczeństwa”. Również na państwach albo na organach organizacji regionalnych przez nie powołanych spoczywa obowiązek dokładnego informowania Rady Bezpieczeństwa o „działaniach podjętych lub zamierzonych na podstawie układów regionalnych lub przez organizacje w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 54). Obowiązek informowania Rady Bezpieczeństwa w art. 54 sformułowany jest bardzo szeroko i obejmuje z pewnością wszelkie działania związane z pokojowym regulowaniem konfliktów na podstawie układów regionalnych¹⁶.

Powyższe obowiązki państw uzupełnione zostały w art. 52 p. 3 obowiązkiem Rady Bezpieczeństwa popierania rozwoju instytucji pokojowego regulowania sporów lokalnych na podstawie układów regionalnych lub przy pomocy organizacji regionalnych. Obowiązek ten może być wypeł-

niając go niniejszego artykułu, to jednak nie można się z nim zgodzić w sprawie określenia sytuacji. Podobny punkt widzenia podtrzymuje w swej monografii Vellas (op. cit., s. 87).

¹⁴ Chodzi tu o walkę, jaka wywiązała się dwukrotnie w ostatnich 6 latach na forum NZ wokół kompetencji Rady Bezpieczeństwa i Organizacji Państw Amerykańskich (po raz pierwszy w czerwcu 1954 r. w sprawie Gwatemali, ostatnio zaś w lipcu 1960 r. w sprawie Kuby).

¹⁵ Postanowienie to włączono do Karty zgodnie z poprawką USA, przekonsultowaną z pozostałymi mocarstwami zapraszającymi oraz Francją (Zob. United Nations Conference on International Organisation, Documents [UNCIO], t. XII, San Francisco 1945, s. 852).

¹⁶ Z praktyki OPA wynika, że obowiązek informowania Rady rozumiały one bardzo szeroko, donosząc jej o wszystkich ważniejszych wydarzeniach z życia organizacji (por. RPONU, op. cit., s. 485—490).

niony przez Radę, bądź w drodze zachęcania stron do wykorzystania regionalnej procedury pokojowego regulowania sporów, bądź przez odsłanie sporu do załatwienia organizacjom regionalnym¹⁷.

Poza przytoczonymi obowiązkami Karta ustanawia również w art. 52 p. 4¹⁸ pewne prawa¹⁹, z których, niezależnie od działania regionalnej procedury pokojowego regulowania sporów, może skorzystać Rada Bezpieczeństwa oraz państwa zainteresowane. Znalazła tu wyraz podstawowa zasada Karty, według której w systemie Narodów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa odgrywa główną rolę w dziedzinie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Mianowicie, niezależnie od obowiązku uruchomienia regionalnej procedury pokojowego załatwiania sporów, zarówno bezpośrednio przez państwa zainteresowane, jak i przez Radę Bezpieczeństwa, pozostaje możliwość badania każdego konfliktu lokalnego przez Radę Bezpieczeństwa. Może ona bowiem na podstawie art. 52 p. 4 skorzystać z uprawnień wynikających z art. 34 Karty, który ją upoważnia do badania każdego sporu lub każdej sytuacji. Rada Bezpieczeństwa może skorzystać z przysługujących jej uprawnień z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy państw zainteresowanych (art. 35 Karty)²⁰.

W świetle postanowień art. 52 p. 4 Karty państwa sygnatariusze układów regionalnych, niezależnie od obowiązku poddania sporu procedurze regionalnej zgodnie z art. 33 p. 1 oraz art. 52 p. 2 Karty, zachowują prawo zwrócenia uwagi Rady Bezpieczeństwa lub Ogólnego Zgromadzenia na wszelkie spory i sytuacje wymienione w art. 34.

Włączając do art. 52 Karty p. 44, założyciele ONZ ustanowili tym samym najogólniejsze zasady współdziałania Rady Bezpieczeństwa oraz układów i organizacji regionalnych w sprawie pokojowego regulowania sporów.

Trzeba przyznać, że ten mechanizm współdziałania Rady Bezpieczeń-

¹⁷ Por. Goodrich, Hambro, op. cit., s. 314; por. również Bentwich, Martin, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Londyn 1950, s. 112.

¹⁸ Art. 52 p. 4 głosi: „Postanowienia niniejszego artykułu w niczym nie przeszkadzają stosowaniu artykułów 34 i 35”.

¹⁹ Wydaje się słuszniejsze użycie tutaj terminu „prawo”, a nie „obowiązek”. Sformułowania bowiem art. 34 i 35, do których odsyła art. 52 p. 4, nie mają charakteru kategorycznego. Art. 34 wyraża to następująco: „Rada Bezpieczeństwa może badać każdy spór lub każdą sytuację...”.

²⁰ Ze sformułowania art. 35 wynika, że prawo zwrócenia uwagi Rady Bezpieczeństwa lub Ogólnego Zgromadzenia na spory i sytuacje, o których mowa w art. 34, przysługuje oczywiście wszystkim członkom ONZ, a nie tylko należącym do danego układu regionalnego. Z art. 35 wynika, że nawet nie członek ONZ może zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa lub Ogólnego Zgromadzenia, jednak tylko na spór, w którym jest stroną, jeżeli w sprawie tego sporu przyjmie uprzednio zobowiązania o pokojowym załatwianiu sporów przewidziane w Karcie ONZ.

stwa i organizacji regionalnych może wydać się trudny w praktycznym działaniu²¹.

Warto przypomnieć, że już w San Francisco przewidywano trudności związane z funkcjonowaniem regionalnego i uniwersalnego systemu pokojowego regulowania sporów. Znalazły one wyraz w dyskusji przed głosowaniem nad przyjęciem obecnego art. 52 Karty. Krytyka, której wyrazicielem był delegat Peru, dotyczyła wprowadzonego do propozycji z Dumbarton Oaks nowego postanowienia w formie obecnego p. 4 w art. 52. Na jego podstawie postanowienia art. 52 nie przeszkadzają stosowaniu art. 34 i 35 Karty.

Delegat Peru tuż przed głosowaniem nad przyjęciem obecnego art. 52 wyraził obawę, że postanowienie p. 4 może w praktyce spowodować jednoczesne badanie sporu przez organizację regionalną i Radę Bezpieczeństwa. W związku z tym domagał się on pełnej autonomii w pokojowym regulowaniu sporów na podstawie układów lub przez organizacje regionalne. Według niego kompetencja Rady Bezpieczeństwa powinna odnosić się tylko do przypadków, gdy nie uda się osiągnąć pokojowego rozstrzygnięcia na podstawie układów regionalnych²². Gdyby przyjęto ten punkt widzenia, organy Narodów Zjednoczonych nie mogłyby ani badać, ani rozstrzygać sporu załatwianego w oparciu o układy lub przez organizacje regionalne. Stanowisko delegata peruwiańskiego było jednak odosobnione. Delegat Boliwii wypowiedział się akurat przeciwnie, aprobując przedstawiony projekt art. 52, właśnie z zastrzeżeniem, że nic w nim nie sprzeciwia się prawu państw do zwracania uwagi Rady Bezpieczeństwa lub Ogólnego Zgromadzenia na spory i sytuacje zagrażające utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz uprawnieniom Rady Bezpieczeństwa do zalecania odpowiednich środków w celu pokojowego regulowania sporu²³.

Podobnie przewodniczący Komitetu III/4 Konferencji w San Francisco przemawiając w imieniu Kolumbii (jakkolwiek z jednej strony uspokajał autonomistów amerykańskich) stwierdził, iż Rada Bezpieczeństwa na mocy art. 52 p. 4 zachowuje prawo badania wszystkich sporów i sytuacji, których dalsze trwanie mogłoby zagrażać utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, niezależnie od działania procedury regionalnej²⁴. Komitet III/4 przyjął widocznie oświadczenie przedstawiciela Kolumbii za wyraz opinii Komitetu, skoro nie podniesiono więcej żadnych obiekcji związanych z interpretacją art. 52 p. 4.

Tak więc z art. 52 p. 4 w kontekście pozostałych postanowień Karty

²¹ Por. Kelsen, op. cit., s. 437.

²² Por. UNCIO, op. cit., s. 696.

²³ Ibidem, s. 698,

²⁴ Ibidem, s. 697.

wynika, że: 1. Rada Bezpieczeństwa ma stałe prawo badania każdego sporu i każdej sytuacji, nawet wówczas, jeśli dane nieporozumienie jest przedmiotem pokojowego załatwiania na podstawie układów lub przez organizacje regionalne; 2. w każdym przypadku, gdy zawiodą pokojowe sposoby w ramach regionalnych, Rada Bezpieczeństwa może zalecić stronom sposób pokojowego rozstrzygnięcia konfliktu.

Przyjrzyjmy się obecnie dwom (jedynym zresztą) przykładom praktyki współdziałania Rady Bezpieczeństwa i organów regionalnych w pokojowym regulowaniu sporów. Prima facie widać, że zarówno w sprawie Gwatemali w czerwcu 1954 r., jak i w sprawie Kuby w lipcu 1960 r. (choć w mniejszym stopniu), omówione wyżej zasady współdziałania nie były stosowane.

Ściśle biorąc, sprawa Gwatemali nie jest typowym przykładem współdziałania w dziedzinie pokojowego rozstrzygnięcia sporów, gdyż stan rzeczy, jaki istniał w Gwatemali²⁵, w prawie międzynarodowym kwalifikowany jest jako agresja. Większość członków Rady Bezpieczeństwa, sprzyjających Stanom Zjednoczonym, nie brała jednak tego pod uwagę w swych wystąpieniach.

Kilka państw, wbrew faktom, usiłowało traktować sprawę Gwatemali w Radzie Bezpieczeństwa tak, jakby chodziło o procedurę pokojowego załatwienia sporu, a nie jak w przypadku sytuacji, która stanowiła naruszenie pokoju i akt agresji przeciwko Gwatemali. Dodowem tego była właśnie próba mechanicznego przekazania sprawy do Organizacji Państw Amerykańskich [OPA].

Nawet gdyby przyjąć, że w danym przypadku nie było aktów agresji, to i tak Rada Bezpieczeństwa byłaby obowiązana zająć się tą sprawą. Za zajęciem się nią przez Radę Bezpieczeństwa przemawiają dwa argumenty, z których wynika, że dowodzenie większości Rady nie miało uzasadnienia w Karcie.

Po pierwsze — przeciwnicy zajmowania się sprawą Gwatemali przez Radę Bezpieczeństwa niesłusznie wysuwali argumenty oparte na postanowieniach art. 33 oraz na przepisach art. 52 p. 2 i 3. W żadnym bowiem z postanowień w sprawie pokojowego załatwiania konfliktów na podstawie układów regionalnych Karta nie nakłada obowiązku wyczerpania przez państwa instancji regionalnej przed przekazaniem „sytuacji” Radzie Bezpieczeństwa. W związku z tym Rada Bezpieczeństwa nie może odmówić badania takiej „sytuacji” zgodnie z art. 34 Karty.

W wypadku powstania takiej sytuacji każde państwo ma prawo zwrócić się wprost do Rady Bezpieczeństwa, z pominięciem szczebla regionalnego. Prawo to wynika bowiem z faktu, że Karta zobowiązuje

²⁵ Por. United Nations Security Council [UNSC] S./3232.

swych członków do dołożenia wszelkich starań w sprawie pokojowego regulowania na szczeblu regionalnym jedynie „sporów”. Przy sprawie Gwatemali trzeba mieć na uwadze, że chodziło tutaj o sytuację specyficzną. Czyny dokonywane wówczas przeciwko Gwatemali były naruszeniem podstawowego w Karcie p. 4 w art. 2. Był to akt użycia siły. W kwestii zaś naruszenia pokoju i aktów agresji Rada Bezpieczeństwa ma obowiązek działać na podstawie rozdz. VII Karty²⁶.

Zwolennicy autonomicznego rozpatrywania sprawy przez OPA powoływali się na dłuгоletnią tradycję państw amerykańskich przekazywania tej organizacji sporów i sytuacji, które mogłyby zagrozić pokojowi lub zakłócić przyjacielskie stosunki między tymi republikami²⁷, Argumenty te w omawianym przypadku były chybione, bowiem stan rzeczy, o którym Gwatemala doniosła Radzie Bezpieczeństwa, nie da się w żaden sposób zakwalifikować jako spór podlegający procedurze pokojowego załatwiania. W przypadku Gwatemali nie chodziło o pokojowe załatwianie sporów, przewidziane w art. 52 p. 2 i 3 oraz w art. 33 Karty, lecz o agresję, która już naruszała pokój międzynarodowy.

Po drugie stanowisko większości byłoby niesłuszne, nawet przy założeniu, że w omawianej sprawie chodzi o procedurę pokojowego załatwiania sporu. Przedstawiciele większości, powołując się na art. 52 p. 2 i 3, nie brali pod uwagę innego przepisu art. 52, ściśle powiązanego z pierwszym. Chodzi o p. 4, który mówi: „Postanowienia niniejszego artykułu w niczym nie przeszkadzają stosowaniu artykułów 34 i 35”.

Jeśli przedstawiciele większości chcieli traktować sprawę Gwatemali jako spór, dla rozwiązania którego powinna ona zwrócić się do organizacji regionalnej, powinni byli pamiętać, że nawet w przypadku gdyby sporem zajęła się organizacja regionalna, Rada Bezpieczeństwa miałaby prawo badać spór na podstawie art. 34 i 35, do których odsyła cytowany p. 4 art. 52 Karty²⁸.

²⁶ Bardzo celnie przeciwko stanowisku większości argumentował przedstawiciel ZSRR, Carapkin, który wypowiadając się przeciwko projektowi rezolucji brazylijsko-kolumbijskiej i tezom pozostałych członków Rady Bezpieczeństwa usprawiedliwiającym ten projekt, powołał się na p. 2 art. 52, mówiąc: „Paragraf ten dotyczy sytuacji, gdy nie ma agresji: gdy wybuchł konflikt, gdy istnieje spór, gdy obydwie strony grożą sobie wzajemnie itd., lecz gdy nie ma agresji. Sytuacja, którą się teraz zajmujemy, jest całkowicie różna i jest ona zupełnie jasna. Przeciwko Gwatemali został dokonany akt agresji...”.

²⁷ Por. wypowiedź przedstawiciela Brazylii Gouthier, na pierwszym posiedzeniu (nr 675, s. 14) oraz list przedstawiciela Kuby z 20 VI 1954 r. do sekretarza generalnego ONZ (Dok. S/3235) i inne stanowiska.

²⁸ Brytyjscy autorzy komentarza Karty słusznie stwierdzają: „The reference to Articles 34 i 35 makes it clear, that regardless of any existing regional arrangements, the Council has power to investigate any dispute or situation relevant to

Niektórzy członkowie Rady Bezpieczeństwa, a mianowicie przedstawiciele Stanów Zjednoczonych, Brazylii, Kolumbii, Turcji oraz przedstawiciel Chin kuomintangowskich argumentowali tak, jakby Karta nie zawierała art. 34 i 35, uznających właściwość (overriding)²⁹ Rady Bezpieczeństwa do badania w każdym czasie każdego sporu lub sytuacji. Wyrazem tego stanowiska było głosowanie tych państw na drugim posiedzeniu w dniu 25 VI 1954 r. przeciwko przyjęciu sprawy Gwatemali do porządku dziennego Rady Bezpieczeństwa. To nie liczące się z postanowieniami Karty postępowanie wspomnianych państw uniemożliwiło Radzie podjęcie jakichkolwiek kroków w tej sprawie. Dowodem, że wspomniani przedstawiciele nie liczyli się z przepisami Karty, odmawiając Radzie Bezpieczeństwa prawa do zajmowania się sprawą Gwatemali, jest fakt, że w zasadzie większość państw w czasie dyskusji w Radzie Bezpieczeństwa wypowiedziała się w obronie tego prawa Rady. Przypomnijmy, że do państw tych na drugim posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa — obok Związku Radzieckiego — należały dwa wielkie mocarstwa: Wielka Brytania i Francja oraz trzy małe państwa: Dania, Liban i Nowa Zelandia³⁰. Spośród wyliczonych, cztery państwa: ZSRR, Dania, Liban i Nowa Zelandia, głosowały na drugim posiedzeniu Rady za przyjęciem sprawy Gwatemali do porządku dziennego, zaś Wielka Brytania i Francja, jakkolwiek merytorycznie zgadzały się z pozostałymi czterema państwami, że sprawą powinna zająć się Rada Bezpieczeństwa, to jednak powstrzymały się od głosowania. W ten sposób faktycznie działały one na rzecz polityki Stanów Zjednoczonych.

Wydaje się, że stanowiska państw, które broniły właściwości Rady Bezpieczeństwa w sprawie Gwatemali, zasługują na uwagę. Warto przytoczyć wypowiedź przedstawiciela Wielkiej Brytanii, Dixona, który podkreślił jeszcze na pierwszym posiedzeniu, że „jest już oczywiste z wypowiedzi, które słyszeliśmy, iż mamy do czynienia z takim stanem rzeczy, w stosunku do którego Rada Bezpieczeństwa nie może pozostać obojętna, ponieważ dotyczy on utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa [podkreślenie moje — K. R.]³¹. Jeszcze mocniej stanowisko Wielkiej Brytanii wyraził jej przedstawiciel na drugim posiedzeniu w tej sprawie w dniu 25 VI 1954 r., mówiąc: „Odebranie Radzie Bezpieczeństwa najwyższej odpowiedzialności mogłoby stanowić poważny uszczerbek autorytetu moral-

international peace and security, even where the character of the dispute appears to be local" (Bentwich, Martin, op. cit., s. 112).

²⁹ Ibidem.

³⁰ Por. UNSC, posiedzenie 675 z dnia 20 VI 1954 r. oraz posiedzenie 676 z dnia 25 VI 1954 r.

³¹ Por. UNSC, posiedzenie 675, s. 17/18.

nego Narodów Zjednoczonych jako najwyższego organu światowego powołanego dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa"³².

Przedstawiciel Francji Hoppenot, jakkolwiek popierał odesłanie sprawy do Międzyamerykańskiej Komisji Pokoju, to jednak zastrzegł Radzie Bezpieczeństwa prawo wypowiedzenia się w charakterze ostatniej instancji³³.

Rzeczowo sformułowane argumenty, z prawnego punktu widzenia, w sprawie kompetencji Rady Bezpieczeństwa padły również ze strony małych państw, które w zasadzie nie sprzeciwiały się odesłaniu sprawy Gwatemali do OPA. Przedstawiciel Libanu, Charles Malik, na pierwszym posiedzeniu wypowiedział się za kompetencją Rady Bezpieczeństwa w omawianej sprawie i konsekwentnie na drugim posiedzeniu głosował za przyjęciem sprawy Gwatemali do porządku dziennego obrad Rady. Wyjaśniając motywy głosowania za przyjęciem sprawy Gwatemali do porządku dziennego obrad Rady, przedstawiciel Libanu wysunął dwa argumenty. Stwierdził po pierwsze: „Czujemy, że kiedykolwiek **tego** rodzaju skarga jest przekazana Radzie Bezpieczeństwa, obowiązkiem Rady jest zająć się nią”³⁴. Po drugie — delegat Libanu uważał, że sprawa ta była już przyjęta do porządku dziennego Rady na 675 posiedzeniu i nie widzi żadnego nowego powodu, dla którego Rada nie miałaby przyjąć i zbadać na drugim posiedzeniu analogicznego porządku dziennego.

Kompetencję Rady w sprawie Gwatemali podtrzymawał na drugim posiedzeniu także przedstawiciele Danii, Dons Moeller, uważając, że sprawa powinna być wpisana do porządku dziennego obrad, jakkolwiek dopuszczał możliwość działania w tej sprawie OPA³⁵.

Do przytoczonych głosów w sprawie kompetencji Rady Bezpieczeństwa należy dodać stanowisko przedstawiciela Nowej Zelandii. Przedstawiciel tego kraju na drugim posiedzeniu w omawianej sprawie głosował za przyjęciem sprawy Gwatemali do porządku dziennego obrad Rady Bezpieczeństwa.

Z powyższego wynika, że jakkolwiek niekonsekwentnie, to jednak dwa wielkie mocarstwa oraz trzy małe państwa, które na pierwszym

³² Por. UNSC, posiedzenie 676, s. 14/15.

³³ M. in. przedstawiciel Francji stwierdził: „Je considère que le Conseil de Sécurité, en référant d'extrême urgence la requête du Guatemala à la Commission interaméricaine de la paix, ne se décharge pas de ses responsabilités sur ladite Commission; car il demande à la Commission de faire rapport sur les conclusions auxquelles elle aboutira à la suite de l'enquête qu'elle effectuera; c'est sur ces conclusions, me semble-t-il, qu'il appartiendra au Conseil de Sécurité... de se prononcer en dernière instance" (por. UNSC, posiedzenie 675, s. 16).

³⁴ Ibidem, s. 22.

³⁵ Ibidem.

posiedzeniu głosowały razem ze Stanami Zjednoczonymi, tworząc tym samym zdecydowaną większość 10 głosów przeciwko Związkowi Radzieckiemu, z merytorycznego punktu widzenia broniły kompetencji Rady Bezpieczeństwa w sprawie Gwatemali. Jeżeli dodamy te pięć stanowisk do stanowiska ZSRR, podtrzymującego pełnię praw Rady Bezpieczeństwa do zajmowania się sprawą Gwatemali, otrzymamy sześć stanowisk, przeciwko pięciu, za kompetencją Rady, w tym stanowiska trzech stałych członków Rady. Wynik głosowania w sprawie przyjęcia kwestii Gwatemali do porządku obrad Rady nie pokrywa się jednak z powyższym obliczeniem. Francja i Wielka Brytania bowiem nie głosowały za przyjęciem porządku obrad, lecz powstrzymały się od głosowania. Za przyjęciem zaś głosowały: Dania, Liban, Nowa Zelandia i Związek Radziecki, przeciwko zaś — przedstawiciel Chin kuomintangowskich, Kolumbia, Turcja i Stany Zjednoczone. W wyniku takiego układu głosów nie przyjęto sprawy Gwatemali do porządku obrad Rady Bezpieczeństwa.

Odmowa zajęcia się sprawą Gwatemali przez Radę Bezpieczeństwa na drugim posiedzeniu (25 VI 1954 r.) stanowiła poważny zamach na autorytet ONZ³⁶.

Obserwując przebieg obydwu posiedzeń Rady Bezpieczeństwa w sprawie Gwatemali nasuwa się pytanie, dlaczego większość Rady Bezpieczeństwa, mimo tak oczywistych przepisów Karty, nakładających na nią obowiązek załatwienia tej sprawy, domagała się jej odesłania do OPA.

Badając tę sprawę narzuca się nieodparcie wniosek, że takie jej potraktowanie z góry było przygotowane przez Stany Zjednoczone. Gdy na pierwszym posiedzeniu Rady okazało się, że nie uda się podjąć rezolucji przekazującej sprawę do załatwienia Organizacji Państw Amerykańskich, wówczas po wniesieniu tej sytuacji do Rady Bezpieczeństwa po raz drugi USA w drodze proceduralnej nie dopuściły do merytorycznej dyskusji nad nią. Stany Zjednoczone bezpośrednio zainteresowane sytuacją Gwatemali i członkowie Rady, którzy je poparli, wiedzieli, że przekazanie tej sprawy OPA przesądza jednocześnie sposób jej załatwienia na korzyść Stanów Zjednoczonych. Odesłanie takie z góry przesądzało

³⁶ Południowoamerykański prawnik, komentując omawianą decyzję Rady Bezpieczeństwa, stwierdził: „La décision du Conseil constitue donc un précédent très grave pour les pays américains, car elle a comme résultat de diminuer et de retarder la mise en oeuvre des garanties juridiques contre l'agression établies dans la Charte des Nations Unies, particulièrement si l'on tient compte du fait que les garanties de cet ordre dans le système panaméricain n'ont pas un caractère aussi urgent, aussi immédiat que celles qui résultent du système de la Charte” (J. de Arechaga, *Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International [RC], 1954, I, t. 85, s. 85).

wyniki załatwienia sprawy na niekorzyść Gwatemali, ofiary agresji. W tej sytuacji tylko Związek Radziecki bronił interesów napadniętego, domagając się, by Rada Bezpieczeństwa zajęła się sprawą Gwatemali i podjęła odpowiednie środki przeciwko agresorowi.

Zajęcie się przez Radę Bezpieczeństwa wniesioną przez Gwatemalę sprawą (która pod każdym względem podlegała kompetencji Rady) stało na przeszkodzie interesom Stanów Zjednoczonych. Dostatecznie wyraźnie te interesy przedstawił reprezentant Gwatemali w swej obszernej wstępnej wypowiedzi na pierwszym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa, oskarżając bezpośrednio Stany Zjednoczone o wielokrotne próby interwencji w sprawy wewnętrzne jego kraju. Dowodził on również, że ówczesne wydarzenia działy się z inspiracji Stanów Zjednoczonych³⁷. Szereg faktów obciążających Stany Zjednoczone przytoczył następnie w swej wypowiedzi również przedstawiciele ZSRR, Carapkin³⁸.

Bardzo wymowna jest ocena tej sprawy w amerykańskim czasopiśmie naukowym, poświęconym sprawom międzynarodowym. Rolę Stanów Zjednoczonych w sprawie Gwatemali zreferowano w nim jak następuje: „Odwołanie się Gwatemali do Rady Bezpieczeństwa było storpedowane przez Stany Zjednoczone, w celu dania pierwszeństwa regionalnej procedurze załatwiania sporów. Gdy zaś zebrała się Rada Organizacji Państw Amerykańskich, przedstawiciel Stanów Zjednoczonych dowodził, że sytuacja w Gwatemali jest atakiem komunizmu międzynarodowego na półkuli zachodniej oraz domagał się, by odłożono zwołanie posiedzenia ministrów spraw zagranicznych [państw amerykańskich]”³⁹. Ostatnie zdanie wskazuje, że Stanom Zjednoczonym zależało nie tylko, aby sprawą nie zajmowała się Rada Bezpieczeństwa, lecz również i Organizacja Państw Amerykańskich. Jak dalej pisze cytowany autor, odłożone zebranie ministrów spraw zagranicznych nie odbyło się w ogóle, gdyż wkrótce rebelianci, niewątpliwie przy zwiększonej pomocy United Fruit Company, obalili legalny rząd Arbenza i zajęli jego miejsce⁴⁰.

Podobnie Rada Bezpieczeństwa nie skorzystała w pełni ze swoich uprawnień wynikających z art. 52 p. 4 Karty w sprawie wniesionej przez Kubę 11 VII 1960 r.⁴¹ przeciwko Stanom Zjednoczonym. W liście do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa (z 11 VII 1960 r.) minister spraw zagranicznych Kuby, Raul Roa, stwierdził między innymi istnienie poważnej sytuacji charakteryzującej się „widocznym niebezpieczeństwem dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wynikającym z powta-

³⁷ Por. UNSC, posiedzenie 675, s. 2–13 passim.

³⁸ Ibidem, s. 22–24.

³⁹ E. Haas, *International Conciliation*, 1957, s. 399.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Por. UNSC, S/4378 z 11 VII 1960 r.

rzanych gróźb, niepokojenia [harassments], intryg, represaliów i agresywnych aktów" w stosunku do Kuby przez rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki. Następnie minister spraw zagranicznych Kuby, zaproszony do udziału w posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa w dniu 18 VII 1960 r. na 874 posiedzeniu poświęconym rozpatrzeniu sprawy Kuby, powołał się na szereg norm prawnomiędzynarodowych upoważniających do wniesienia skargi bezpośrednio do Rady Bezpieczeństwa, z pominięciem organizacji regionalnej. Przede wszystkim powołał się on na art. 52 p. 4 oraz na art. 103 Karty NZ (według którego przewagę nad innymi zobowiązaniami członka ONZ mają zobowiązania wynikające z Karty). Następnie występując przeciwko tym, którzy powołują się na art. 20 Karty bogotańskiej, postanawiający, że każdy spór międzynarodowy powstały między państwami amerykańskimi powinien być uregulowany według metod pokojowych wskazanych w Karcie, przytoczył jej art. 102, który podtrzymuje zasadę przewagi postanowień Karty NZ nad postanowieniami innych umów zawartych przez jej uczestników. Kubański minister spraw zagranicznych dowodził dalej, że w wypadku powstania „sytuacji” lub „sporu” (określenia w tekście francuskim i angielskim różnią się: w angielskim, „situation or controversy”, we francuskim tylko „différend”) każde państwo amerykańskie ma dwie drogi do wyboru; jedną prowadzącą do Rady Bezpieczeństwa NZ, drugą do organizacji regionalnej. Prawo wyboru tych dróg należy całkowicie do państwa-członka NZ. Następnie mówca stwierdził, że państwa amerykańskie podpisując Kartę bogotańską nie ograniczyły swych praw wynikających z Karty NZ, lecz przeciwnie, do praw wynikających z Karty NZ dodały te, które wynikają z dokumentu tworzącego organizację regionalną⁴². Ogólnie można stwierdzić, że przedstawiciel Kuby w swoich wywodach nie podważał roli organizacji regionalnej, lecz jednocześnie z całą mocą podkreślał prawo Kuby do zwrócenia się bezpośrednio do Rady Bezpieczeństwa.

Należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do dyskusji nad sprawą Gwatemali, w sprawie kubańskiej w zasadzie nie kwestionowano ani prawa Kuby do przekazania sprawy Radzie Bezpieczeństwa, ani prawa Rady do jej rozpatrzenia. W tym duchu wypowiedzieli się w zasadzie wszyscy delegaci w Radzie Bezpieczeństwa, chociaż ton ich wypowiedzi różnił się. Przedstawiciel Związku Radzieckiego, Sobolew, i przedstawiciel Polski, Lewandowski, w oparciu o odpowiednie przepisy prawne domagali się załatwienia sprawy przez Radę Bezpieczeństwa bez udziału Organizacji Państw Amerykańskich. Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych, Lodge, nie kwestionując w zasadzie prawa Rady do zajmowania

⁴² Por. UNSC, S/PV 874, s. 7.

się omawianą kwestią, dowodził, że bardziej właściwym forum do jej rozwiązania jest OPA. Zbliżony punkt widzenia do amerykańskiego reprezentował przedstawiciel Wielkiej Brytanii, Beeley. Prawo Rady do zajmowania się kwestią kubańską podkreślali także przedstawiciele krajów Ameryki Łacińskiej, Amadeo (Argentyna) oraz Correa (Ekwador). Znalazło to między innymi wyraz w przedstawionym przez nich wspólnym projekcie rezolucji. Projekt ten brzmiał jak następuje:

„Rada Bezpieczeństwa,
po wysłuchaniu oświadczeń Ministra Spraw Zagranicznych Kuby i członków Rady;

biorąc pod uwagę postanowienia artykułów 24, 33, 34, 35, 52 i 103 Karty Narodów Zjednoczonych;

biorąc pod uwagę także artykuły 20 i 102 Karty Organizacji Państw Amerykańskich, której członkiem jest zarówno Kuba jak i Stany Zjednoczone Ameryki;

uważając, że istnieje obowiązek wszystkich członków Narodów Zjednoczonych rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych w drodze negocjacji oraz innymi środkami pokojowymi w taki sposób, aby pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały zagrożone;

zważywszy, że sytuacja ta jest przedmiotem rozważań Organizacji Państw Amerykańskich;

decyduje odłożyć rozważanie tej kwestii aż do otrzymania raportu od Organizacji Państw Amerykańskich;

prosi członków Organizacji Państw Amerykańskich o przyjęcie z pomocą w dziele osiągnięcia pokojowego rozwiązania obecnej sytuacji zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;

wzywa usilnie wszystkie państwa, aby powstrzymały się w między czasie od jakiegokolwiek akcji, która mogłaby zwiększyć istniejące napięcie pomiędzy Kubą i Stanami Zjednoczonymi⁴³.

Przy poparciu przez większość delegatów⁴⁴, projekt argentyńsko-ekwadorski został przyjęty w dniu 19 VII 1960 r. w formie rezolucji Rady 9 głosami przy 2 wstrzymujących się (ZSRR i Polska). W przyjętej rezolucji przepisy Karty NZ w sprawie współdziałania Rady Bezpieczeństwa i organizacji regionalnych formalnie zostały poszanowane. Rada Bezpieczeństwa zachowała swą właściwość w tej sprawie, odraczając tylko posiedzenie do czasu otrzymania sprawozdania od Organizacji Państw Amerykańskich. Faktycznie jednak w wyniku przyjęcia powyższej rezolucji sprawa kubańska została przekazana do załatwienia OPA.

Obecnie po konferencji ministrów spraw zagranicznych OPA, w San José (Kostaryka) w okresie od 16 do 28 VIII 1960 r., która między innymi zajmowała się sprawą kubańską, znowu wyraźnie widać cel przeniesienia dyskusji nad sprawą Kuby z Rady Bezpieczeństwa do Organizacji Państw Amerykańskich. Wpływy polityczne Stanów Zjednoczo-

⁴³ UNSC, S/4392.

⁴⁴ Por. UNSC, S/PV 874 i S/PV 876.

nych znowu zostały użyte na forum tej organizacji. Zamiast dyskutować skargę Kuby przeciwko USA, dyskutowano tam skargę Stanów Zjednoczonych przeciwko Kubie. W wyniku tych dyskusji przyjęto rezolucję faktycznie potępiającą Kubę⁴⁵.

Z przytoczonych przykładów wynika, że szczebel regionalny pokojowego regulowania sporów służy silniejszemu.

ZAGADNIENIE REALIZACJI PRZEPISÓW KARTY O POKOJOWYM ROZSTRZYGANIU SPORÓW W WIELOSTRONNYCH UKŁADACH UWAŻANYCH ZA REGIONALNE

Wyżej powiedziano, że twórcy Karty NZ przywiązywali wielką wagę do problemu pokojowego regulowania sporów. Oprócz specjalnego rozdz. VI Karty, w sposób przekonujący dowodzi tego również fakt, że art. 52, pierwszy i najobszerniejszy w rozdz. VIII, niemal wyłącznie poświęcony jest kwestii pokojowego rozstrzygania sporów. Mimo że tak dużo miejsca zajmuje w tym artykule omawiana kwestia, to jednak nie określono w nim metod pokojowego regulowania na podstawie układów regionalnych ani nie zamieszczono żadnych wytycznych w tym względzie.

Wobec braku w rozdz. VIII przepisów nakładających specjalne zobowiązania na państwa zawierające układy regionalne co do metod pokojowego regulowania sporów, należy przyjąć, że kwestię tę pozostawiono swobodnej decyzji państw. Myśl ta znajduje swoje oparcie w rozdz. VI, z którego wynika, że nie było zamiarem autorów Karty tworzenie jakichś sztywnych form pokojowego regulowania. Poszczególne sposoby wymienione w art. 33 nie stanowią bowiem sztywnych ram ani nie wyczerpują środków, do których państwa mogą się uciec celem pokojowego rozstrzygnięcia sporu⁴⁶. To stanowisko autorów Karty jest zupełnie zrozumiałe. Ani przed Kartą, ani obecnie nie ma bowiem w powszechnym prawie międzynarodowym reglamentacji w dziedzinie metod pokojowego regulowania sporów⁴⁷. W sytuacji gdy przepisy

⁴⁵ Nie zawsze słuszne są analogie w życiu społecznym, a więc i w życiu międzynarodowym. Mimo woli przypomina się jednak sławetna rezolucja przyjęta w marcu 1954 r. na konferencji w Caracas, potępiająca demokratyczny system polityczny w Gwatemali (por. „Le Monde” z 30 VIII 1960 r., s. 1).

⁴⁶ Por. sformułowanie art. 33 p. 1 Karty NZ, por. również wypowiedź delegata ZSRR na konferencji w San Francisco w Komitecie III/2 z 16 V 1945 r., UNCIO, s. 45.

⁴⁷ Praktyka międzynarodowa wykazuje niechęć państw do przyjęcia w umowie takiej sztywnej reglamentacji. Świadczy o tym m. in. negatywna postawa państw w stosunku do obowiązkowego arbitrażu, jak również obowiązkowej jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ((przed ONZ — STSM). Dowodem

Karty nie wymagają czegoś wyraźnie (jak np. ustanowienia określonego mechanizmu pokojowego regulowania sporów na podstawie układów regionalnych), a z kontekstu przepisów Karty nie wynika, aby taki wymóg był przez autorów Karty zamierzony, wydaje się, że nie można takiego wymogu domniemywać, tym bardziej że chodzi o dziedzinę tradycyjnie aż do naszych czasów pozostawioną swobodnemu uznaniu państw (por. art. 33 Karty).

Biorąc pod uwagę, że w środowisku prawniczym można spotkać poglądy, według których układy regionalne powinny ustanawiać „mechanizm” (a niekiedy nawet „kompletny mechanizm”) pokojowego rozstrzygnięcia sporów⁴⁸, oraz z drugiej strony fakt, że z powodu braku takiego

tego jest fakt, że Protokół genewski z 1924 r. został ratyfikowany tylko przez jedno państwo (Czechosłowację), zaś Akt generalny z 1928 r., chociaż formalnie obowiązuje około 20 państw, nie odgrywa większej roli w życiu międzynarodowym (por. *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, t. II, Warszawa 1956, Wyd. Prawnicze, s. 277–278).

⁴⁸ Tak na przykład francuski autor A. Salomon twierdzi, że każdy układ regionalny „powinien obejmować kompletny mechanizm pokojowego regulowania sporów, taki jaki został przewidziany w ramach Unii panamerykańskiej na konferencji w Buenos Aires w 1936 r. i w Akcie z Chapultepec” (L'ONU et la Paix, *Le Conseil de Sécurité et le règlement pacifique des différends*, Les Editions Internationales, Paryż 1948, s. 84). Teza ta zdaje się wynikać również z wywodów autora egipskiego Boutrosa-Ghali (por. *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Paryż 1948, Pédone, s. 159). Przytoczeni autorzy zagraniczni omawianą tezę formułują dość wyraźnie. W tym charakterze są oni raczej odosobnieni w literaturze zagranicznej. Należy podkreślić jednakże fakt, iż wywody wspomnianych autorów nie mają charakteru interpretacji postanowień Karty. Zwłaszcza u Boutrosa-Ghali nie wiadomo, czy chodzi o wymogi Karty, czy też jego własne postulaty. Warto przytoczyć tutaj również te stanowiska autorów zachodnich, które wyrażone zostały w związku z rozważaniami nad omawianymi przepisami Karty. Tak na przykład Kelsen pisze: „Settlement of local disputes „through” a regional arrangement may be [a nie „must be” lub tp.] interpreted to mean that the arrangement must contain provisions concerning a special procedure for the settlement of local disputes...” (Kelsen, op. cit., s. 924). Podobnie w innym miejscu (s. 433) Kelsen znów unika kategorię „stwierdzenia”, pisząc: „A special procedure seems to be established by Article 52 for the settlement of so-called «local disputes»...” [pokręślenie moje — K. R.]. Słowa „may be...” i „seems” z pewnością nie są jednoznaczne i nie wykluczają innego poglądu na sprawę mechanizmu pokojowego regulaminu sporów na szczeblu regionalnym. Nie jest też jednoznaczny pogląd Saby, który po przytoczeniu p. 2 art. 52, nie wdając się w zagadnienia interpretacji przytoczonego postanowienia, stwierdza w jednym zdaniu: „Il ne paraît pas en effet possible d'autoriser des Etats membres des Nations Unies de conclure entre eux des accords de sécurité, c'est-à-dire des accords comportant des dispositions militaires, si ces accords ne prévoient pas tout d'abord le règlement pacifique des conflits pouvant survenir entre eux et ne l'organisent pas d'une manière satisfaisante” (RC, t. 80, s. 267). W wywodzie Saby nie budzi najmniejszych zastrzeżeń pierwszy fragment twierdzenia, według którego układy

„mechanizmu” w niektórych układach wielostronnych czyniono tym układom zarzuty niezgodności z Kartą NZ, należałoby nieco szerzej rozważyć te problemy. Przede wszystkim przyjrzyjmy się bliżej tym postanowieniom art. 52 Karty, które mogą mieć związek z omawianym zagadnieniem. W artykule tym powiedziano, że członkowie ONZ zawierający układy lub ustanawiający organizacje regionalne „dołożą wszelkich starań, by spory o charakterze lokalnym załatwić w drodze pokojowej na podstawie tych układów regionalnych lub przy pomocy tych organizacji regionalnych, zanim spory takie przekażą Radzie Bezpieczeństwa”. Widzimy, że w przytoczonym ustępie Karta ustanawia obowiązek pokojowego regulowania sporu lokalnego na szczeblu regionalnym przed przekazaniem go do rozstrzygnięcia Radzie Bezpieczeństwa. W postanowieniu tym istotne jest przede wszystkim, jak widzimy, aby państwa biorące udział w układach regionalnych starały się załatwić spór dostępnymi im sposobami regulowania przed przekazaniem go Radzie Bezpieczeństwa. Z przepisów Karty nie wynika jednak, aby było istotne dla autorów Karty, według jakiej procedury będą pokojowo regulowane spory lokalne.

Z podkreślenia tego obowiązku w Karcie wynika niewątpliwie, że państwa zawierające układy regionalne powinny uwzględnić w nich problem pokojowego regulowania sporów. Jednakże, jak widać z przytoczonego przepisu, Karta nie zajmuje się w nim sposobami pokojowego regulowania sporów na szczeblu regionalnym. Z brzmienia art. 52 p. 2 (oraz, p. 3) można jedynie dedukować, że byłoby pożądane, aby układy regionalne przewidywały określoną procedurę (mechanizm) pokojowego regulowania sporów. Nie można jednak stwierdzić, aby Karta we wspomnianych przepisach nakładała na członków ONZ obowiązek ustalania takiej procedury.

Na zakończenie postawmy pytanie, co pozostaje, jeśli odpada warunek regionalne w sprawie pokoju i bezpieczeństwa powinny przede wszystkim przewidywać „pokojowe regulowanie konfliktów”, które mogą powstać pomiędzy sygnatariuszami. Natomiast zwrot „et ne l'organisent pas d'une manière satisfaisante” jest dość enigmatyczny. Nie wiadomo z niego, czy chodzi o ustalenie określonej procedury pokojowego regulowania sporów, czy wystarczy istnienie obowiązku konsultacji w sprawach spornych, czy dostateczne będzie ustanowienie stałego organu, który byłby kompetentny do rozważania tego rodzaju spraw.

Z autorów polskich poglądy, według którego układy regionalne dla zgodności z Kartą muszą przewidywać „metody rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych w obrębie regionu”, reprezentuje A. Bramson (por. *Z zagadnień prawnych integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 4, s. 720). Podobny pogląd wyraził także K. Skubiszewski (por. *Umowy sojusznicze Polski a Karta NZ*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, z. III, s. 12, oraz *The Postwar Alliances of Poland and the United Nations Charter*, *American Journal of International Law* 1959, nr 3, s. 632).

ustalania mechanizmu pokojowego rozstrzygnięcia sporów w układach regionalnych. Otóż na podstawie postanowień art. 52 z całą pewnością można stwierdzić, że układy regionalne dotyczące utrzymania pokoju i bezpieczeństwa muszą przewidywać obowiązek pokojowego rozstrzygnięcia sporów.

Przyjrzyjmy się obecnie, w jaki sposób ten wymóg Karty znalazł odbicie w wielostronnych traktatach uważanych za regionalne, zawartych po drugiej wojnie światowej. Powojenna praktyka traktatowa państw w omawianej dziedzinie poszła w dwóch kierunkach. Z jednej strony możemy odnotować zawarcie paru umów międzynarodowych — poświęconych specjalnie pokojowemu rozstrzygnięciu sporów lokalnych — przez państwa tworzące jakąś wspólnotę regionalną⁴⁹. Z drugiej strony, w zawartych po wojnie wielostronnych układach sojuszniczych włączono postanowienia o pokojowym rozstrzygnięciu sporów⁵⁰.

Rozwój pierwszego kierunku praktyki traktatowej po drugiej wojnie światowej zaczyna się zawarciem 30 IV 1948 r. Paktu bogotańskiego, który jest pierwszą wielostronną umową międzynarodową po wojnie, poświęconą specjalnie rozstrzygnięciu sporów lokalnych. Pakt ten jest swego rodzaju kodyfikacją wcześniej zawartych przez państwa amerykańskie umów w tej materii. Wiąże się on bardzo ściśle z zawartą w dniu jego podpisania, również w Bogocie, Kartą Organizacji Państw Amerykańskich (na kontynencie amerykańskim uważa się ją za odpowiednik Karty NZ).

Karta bogotańska poświęca pokojowemu załatwianiu sporów lokalnych specjalny rozdz. IV. W rozdziale tym (art. 20—23)⁵¹ państwa amerykańskie przyjęły zobowiązanie przekazywania wszystkich swych sporów do pokojowego załatwiania sposobami wyłożonymi w Karcie bogotańskiej, zanim zostaną one przekazane Radzie Bezpieczeństwa (art. 20).

Te pokojowe sposoby według art. 21 Karty bogotańskiej są powtórzeniem, z pewnymi redakcyjnymi zmianami, sposobów wyliczonych w art. 33 Karty NZ. Art. 22 postanawia, że w przypadku gdy strony nie mogą dojść do pokojowego rozstrzygnięcia sporu w drodze dyplomatycznej, powinny one porozumieć się co do innego sposobu, który by umożliwił im znalezienie rozstrzygnięcia. Wreszcie art. 23 zapowiada zawarcie specjalnego traktatu, który ustanowi odpowiednie postępowanie w celu pokojowego załatwiania sporów i określi właściwe środki jego realizacji w taki sposób, aby każdy spór pomiędzy państwami amerykańskimi został ostatecznie rozstrzygnięty w ciągu rozsądnego czasokresu. Przy-

⁴⁹ Pakt bogotański z 1948 r., Konwencja europejska o pokojowym rozstrzygnięciu sporów z 1957 r.

⁵⁰ Zagadnienie to szerzej omawia się nieco dalej.

⁵¹ Por. Zbiór Dokumentów 1948, s. 545—546.

toczone postanowienia idą dalej niż postanowienia Karty NZ w kwestii pokojowego regulowania sporów międzynarodowych. W przeciwieństwie do Karty NZ zakładają one uregulowanie sporów w ciągu rozsądnego czasokresu. Ponadto w odróżnieniu od Karty NZ, w rozdz. VI nakładającej na państwa obowiązek załatwiania tylko tych sporów, którym dalsze trwanie zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, państwa amerykańskie przyjęły na siebie obowiązek pokojowego regulowania wszystkich sporów. Zapowiedziany w art. 23 Karty OPA traktat został zawarty, jak już wspomniano, w tym samym dniu co i Karta OPA (nosi on nazwę Paktu bogotańskiego — „Pact of Bogota”, „Pacte de Bogota”)⁵².

Olbrzymia część tego paktu ujmuje poszczególne sposoby pokojowego regulowania sporów w kolejności wymienionej w art. 22 Karty OPA. Tak więc cały rozdz. II (art. IX—XIV) omawia procedurę dobrych usług i pośrednictwa. Rozdz. III (art. XV—XXX) poświęcony jest procedurze badań i koncyliacji, rozdział IV (art. XXXI—XXXVII) zajmuje się postępowaniem sądowym, rozdz. V (art. XXXVIII—XLIX) omawia szczegółowo postępowanie arbitrażowe, rozdz. VI dotyczy wykonania wyroków Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości [MTS]. Pakt bogotański dostosowuje wymienione w art. 33 Karty NZ sposoby pokojowego regulowania sporów do potrzeb amerykańskich.

W odróżnieniu od traktatu z Rio de Janeiro z 1947 r., który odnosi się także do agresji pozakontynentalnych, Pakt bogotański jest umową ściśle regionalną, bowiem dotyczy wyłącznie sporów międzyamerykańskich⁵³. Regionalny charakter tego porozumienia przejawia się m. in. w tym, że w regulowaniu sporów międzyamerykańskich mogą brać udział tylko państwa lub wybitni obywatele państw amerykańskich. Przewija się to przez wszystkie sposoby pokojowego regulowania uwzględnione w Pakcie, z wyjątkiem naturalnie procedury sądowej⁵⁴.

⁵² Por. Treaty Series UN, t. XXX, 1949, s. 84 i n. Zgodnie z art. LIII pakt wszedł w życie pomiędzy Meksykiem i Kostaryką po złożeniu w Unii Panamerykańskiej dokumentu ratyfikowanego przez Kostarykę w dniu 6 V 1949 r. (Meksyk złożył odpowiedni dokument 23 XI 1948); por. również Zbiór Dokumentów 1948, s. 576.

⁵³ Por. J. Kunz, *Interamerikanische Streitschlichtung unter dem Pakt von Bogota*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* 1950, z. 3—4, s. 493 i n.

⁵⁴ Tak więc np. dobre usługi według art. IX Paktu polegają na usiłowaniu, jednego lub więcej rządów amerykańskich nie będących stronami w sporze (albo jednego lub więcej wybitnych obywateli jakiegokolwiek państwa amerykańskiego, nie będącego stroną w sporze), zetknięcia ze sobą stron w celu umożliwienia im osiągnięcia porozumienia. Por. również art. XI określający pośrednictwo (mediację), art. XV—XXX określające procedurę badań i koncyliacji oraz art. XXXIX i następne dotyczące powołania trybunału rozjemczego.

Traktat ten, jak zapowiedział art. 23 Karty OPA, ma na celu doprowadzenie do stanu, w którym każdy spór pomiędzy państwami amerykańskimi będzie ostatecznie rozstrzygnięty w ciągu rozsądnego czasu. W związku z tym warto zastanowić się, w jaki sposób ten cel usiłowali osiągnąć autorzy Paktu bogotańskiego? Najogólniej sposób ten polega na usztywnieniu tej procedury, do której normalnie mogą odwoływać się państwa. Tak więc ograniczono czas załatwiania sporu środkami podlegającymi wyborowi stron oraz wprowadzono obowiązkowo procedurę pokojowego regulowania sporu wtedy, gdy środki z Wyboru stron nie prowadzą do pozytywnego rozwiązania w terminie rozsądnym.

Dla ilustracji powyższej tezy przyjrzyjmy się procedurze mediacji oraz procedurze badań i koncyliacji. Art. XIII postanawia, że w przypadku gdyby strony zgodziły się na procedurę mediacyjną, a nie mogły w ciągu dwóch miesięcy dojść do porozumienia w sprawie wyboru pośrednika lub pośredników albo gdyby w ciągu pięciu miesięcy od chwili rozpoczęcia mediacji nie udało się im osiągnąć rozstrzygnięcia sporu, strony powinny zastosować jakikolwiek inny sposób pokojowego regulowania, przewidziany w traktacie.

Dążenie do realizacji założenia art. 23 Karty OPA wynika również z przepisów dotyczących procedury badań i koncyliacji. Z jednej strony Pakt bogotański przyjmuje w art. XVII możliwość powołania przez państwa amerykańskie w drodze dwustronnego porozumienia komisji badań i koncyliacji i zarejestrowanie ich w Unii Panamerykańskiej, z drugiej strony art. XVIII przewiduje utworzenie przez Unię Panamerykańską listy stałych koncyliatorów amerykańskich. Każda ze stron umawiających się ma wyznaczać na okres 3 lat po dwóch koncyliatorów cieszących się najlepszą opinią pod względem prawości, kompetencji i uczciwości.

Na wypadek sporu pomiędzy państwami amerykańskimi, które nie wyznaczyły Komisji wspomnianej w art. XVII, przewiduje się odrębną procedurę, polegającą na obowiązkowym wykorzystaniu przez strony art. XVIII, tak aby procedura koncyliacyjna mimo napotykanym trudności mogła być zastosowana (art. XIX). Dla Komisji Badań i Koncyliacji również ograniczono czasokres zakończenia prac do 6 miesięcy, który jednakże może być za wspólną zgodą stron przedłużony.

Celowi definitywnego załatwiania wszelkich sporów między państwami amerykańskimi służyć ma również wprowadzenie do Paktu bogotańskiego obowiązkowej jurysdykcji MTS (art. XXXI), „bez potrzeby zawierania oddzielnego porozumienia dla wszelkich sporów natury prawnej, które mogłyby wyniknąć pomiędzy stronami”. Niewątpliwie mamy tutaj do czynienia ze specyficznym przykładem zastosowania

obowiązkowej jurysdykcji MTS w traktacie zawartym przez tak wielką ilość państw⁵⁵. Przyjęcie obowiązkowej jurysdykcji MTS przez Pakt bogotański nie ogranicza się zresztą tylko do sporów prawnych. Mogą jej podlegać również spory o charakterze politycznym: „Gdy postępowanie koncyliacyjne... nie doprowadzi do rozstrzygnięcia, a strony nie porozumiały się co do procedury arbitrażowej, każda z nich będzie miała prawo zwrócić się do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w trybie przewidzianym w art. 40 jego Statutu. Trybunałowi będzie przysługiwała kompetencja obowiązkowa zgodnie z art 36 p. 1 wspomnianego Statutu” (art. XXXII).

Raz przyznawszy Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości obowiązkową kompetencję, strony Paktu bogotańskiego konsekwentnie trzymają się tej zasady. Art. XXXIII ustanawia na przykład prawo Trybunału do rozstrzygania, czy dany spór podlega jego kompetencji, gdyby strony nie osiągnęły porozumienia w tej sprawie.

Tak jak powiązано procedurę koncyliacyjną z procedurą sądową, tę ostatnią z kolei powiązано z procedurą arbitrażową. Art. XXXV Paktu bogotańskiego postanawia, że w wypadku „jeżeli Trybunał z jakichkolwiek innych powodów uzna swoją niewłaściwość do sądzenia i orzekania w danym sporze, WSU zobowiązują się przekazać taki spór do postępowania rozjemczego zgodnie z postanowieniami rozdz. V niniejszego traktatu”. Niewątpliwie w postanowieniu tego artykułu przejawia się również tendencja do zagwarantowania w formie odpowiedniej procedury realizacji celu wymienionego w art. 23 Karty OPA.

Powiązanie procedury sądowej z arbitrażową nie ogranicza się tylko do wyżej przytoczonego art. XXXV Paktu bogotańskiego. Art. XLIII ponadto postanawia, że jeśli w ciągu 3 miesięcy, licząc od daty utworzenia Trybunału, nie można będzie osiągnąć zawarcia zapisu na sąd rozjemczy, zapis taki sporządzi w postępowaniu uproszczonym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i będzie on miał moc wiążącą. Przyjęto również arbitraż obowiązkowy, co prawda ograniczony do jednego przypadku, gdy MTS uzna się za niekompetentny (art. XXXV). Ten obowiązkowy charakter arbitrażu został podkreślony w art. XLV, który dodatkowo postanawia, że w razie opieszałości jednej ze stron w wyznaczeniu swego arbitra i w złożeniu listy kandydatów w terminie przewidzianym w art. XL, na żądanie drugiej strony taki trybunał arbitrażowy może być powołany przez Radę OPA.

W końcu, dla zapewnienia wykonania zobowiązań nałożonych na strony wyrokiem MTS lub wyrokiem sądu rozjemczego, na wypadek

⁵⁵ Argentyna i Stany Zjednoczone zgłosiły zastrzeżenia co do obowiązkowej jurysdykcji Trybunału. Por. Zbiór Dokumentów 1948, s. 603–605.

jeśli jedna ze stron nie wykona swych zobowiązań przed zwróceniem się do Rady Bezpieczeństwa ONZ, przewidziano zwołanie zjazdu konsultacyjnego ministrów spraw zagranicznych państw amerykańskich w celu uzgodnienia stosownych przedsięwzięć dla wykonania wyroku sądowego lub arbitrażowego (art. L).

Oceniając Pakt bogotański z punktu widzenia art. 23 Karty OPA, tj. zrealizowania celu, „aby każdy spór pomiędzy państwami amerykańskimi został ostatecznie rozstrzygnięty w ciągu rozsądnego czasokresu”, należy stwierdzić, że celu tego, mimo bardzo rozbudowanych i daleko idących środków, nie osiąga. Stan ten wynika z dwóch powodów. Przede wszystkim chodzi o ogólne ograniczenia, wynikające z art. V, VI i VII oraz z powodu ogólnie dopuszczalnych zastrzeżeń (art. LV). Zastrzeżenia takie zostały zgłoszone przez 7 państw przy podpisaniu Paktu bogotańskiego. Niektóre z nich mają charakter bardzo ogólny, godzący wręcz w samą istotę Paktu. Tak na przykład Argentyna nie zgodziła się na art. VII dotyczący ochrony cudzoziemców, rozdz. IV dotyczący postępowania sądowego, rozdz. V dotyczący postępowania rozjemczego, jak również na rozdz. VI dotyczący wykonania orzeczeń. Zastrzeżenia Stanów Zjednoczonych dotyczą głównie postępowania sądowego i rozjemczego. Peru przedłożyło zastrzeżenia przeciwko daleko posuniętej obowiązkowej jurysdykcji sądowej oraz przeciwko obowiązkowemu arbitrażowi⁵⁶.

W tej sytuacji nic dziwnego, że międzyamerykański system pokojowego regulowania sporów dość sceptycznie oceniają autorzy i mężowie stanu Ameryki Południowej. Tak na przykład Jiménez de Aréchaga (b. podsekretarz stanu w ministerstwie spraw zagranicznych Urugwaju) powiada: „W rzeczywistości system światowy dysponuje obecnie większą ilością środków prawnych dla pokojowego rozwiązywania sporów niż najbardziej rozwinięty organizm regionalny — system panamerykański: Pakt bogotański np. uzyskał bardzo ograniczoną ilość ratyfikacji i był przedmiotem zasadniczych zastrzeżeń”⁵⁷.

Pesymizm w tej sprawie przebija również z wypowiedzi dyrektora generalnego OPA, Lieras Camargo⁵⁸, który w marcu 1954 r. na X Konferencji Międzyamerykańskiej oświadczył: „Po 64 latach zebrań międzynarodowych takich jak obecne nie mamy jeszcze uporządkowanego systemu procedury pokojowego załatwiania sporów, które mogą powstać i powstają na każdym kroku pomiędzy państwami amerykańskimi. Osiem państw amerykańskich jest związanych amerykańskim traktatem o poko-

⁵⁶ Por. Zbiór Dokumentów 1948, s. 603—608.

⁵⁷ Por. *Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité*, RC 1954, I, t. 85, s. 82.

⁵⁸ W czasie konferencji w San Francisco był przewodniczącym Komitetu III/4, zajmującego się „układami regionalnymi”.

jowym regulowaniu sporów, a inne przez konwencje i traktaty, które bardzo skomplikowana sieć rezerw czyni nieskutecznymi”⁵⁹.

Warto zauważyć, że przedstawiona sytuacja w ostatnich latach nie uległa zmianie. Toteż mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że cel wymieniony w art. 23 Karty OPA daleki jest od osiągnięcia w Pakcie bogotańskim.

Obecnie zajmijmy się pokrótce europejską Konwencją w sprawie pokojowego regulowania sporów z 29 IV 1957 r., zawartą w Strassburgu przez 13 spośród 15 krajów uczestników Rady Europejskiej⁶⁰. Opracowana w łonie Rady Europejskiej, Konwencja ta jest swego rodzaju uzupełnieniem Statutu Rady w dziedzinie potraktowanej w nim marginesowo.

W zasadzie konwencja europejska jest wzorowana na genewskim Akcie generalnym z 1928 r.⁶¹, który przewidywał pokojowe regulowanie sporów za pomocą wszystkich znanych metod pokojowego regulowania, z wyjątkiem drogi dyplomatycznej i mediacji. W roku 1949 (28 IV) Zgromadzenie Ogólne NZ po dokonaniu w Akcie pewnych poprawek redakcyjnych przedstawiło go do podpisu wszystkim państwom-stronom Statutu MTS. Do postanowień Konwencji w zasadzie wniesiono jedynie drobne poprawki, z których najważniejsza dotyczy określenia sporów podlegających postępowaniu sądowemu. Mianowicie odstąpiono od określenia przyjętego w art. 17 Aktu generalnego i art. 36 Statutu MTS na rzecz nowego określenia, według którego postępowaniu sądowemu podlegają: „tous les différends juridiques relevant du droit international qui s'élèveraient entre elles et notamment ceux ayant pour objet...”.

Przez wprowadzenie tej poprawki mocniej sprecyzowano kompetencję MTS w stosunku do wszystkich sporów prawnych. Poprawka ta, choć drobna, może mieć istotne znaczenie, ponieważ we wspomnianych dwu pierwszych dokumentach tekst przyjęty mógł sugerować, iż poza wymienionymi czterema kategoriami sporów są jeszcze inne, w odniesieniu do których MTS nie jest kompetentny⁶².

⁵⁹ Por. RC 1954, I, t. 85, s. 82, cyt. za J. de Aréchaga.

⁶⁰ Konwencję podpisały następujące państwa: Belgia, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, NRF, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Nie podpisały natomiast: Austria i Turcja. Do 1 I 1959 r. konwencja była ratyfikowana przez 3 państwa: Holandię, Norwegię i Szwecję. Teksty konwencji zamieszczono w RGDIP 1959, nr 1, s. 55–64, oraz w *European Yearbook* (w jęz. francuskim i angielskim), t. V, s. 346–362.

⁶¹ *Recueil des Traités SDN*, t. XCIII, s. 343. Tekst zrewidowany: *Treaty Series UN*, t. 71, 1950, s. 101, tłumaczenie polskie: B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 463–471.

⁶² Szersze omówienie Konwencji europejskiej w sprawie pokojowego regulowania sporów czytelnik znajdzie w artykule J. P. A. François, *La convention européenne pour le règlement pacifique des différends*, *Annuaire Européen*, t. VI,

Drugą gałąź powojennej praktyki traktatowej w dziedzinie pokojowego regulowania sporów na szczeblu regionalnym stanowią wielostronne umowy sojusznicze uważane za regionalne w sensie rozdz. VIII Karty NZ⁶³. Stypulacje wspomnianych umów z punktu widzenia pokojowego rozstrzygnięcia sporów w zasadzie podobne są do siebie⁶⁴. Nie byłoby więc chyba celowe szerokie omawianie tutaj wszystkich interesujących nas postanowień. Dla ilustracji warto przykładowo zatrzymać się trochę dłużej nad europejskimi umowami sojuszniczymi.

W Pakcie brukselskim z 17 III 1948 r., powołującym do życia Unię Zachodnią, znajdujemy obszerny artykuł poświęcony pokojowemu załatwianiu sporów (w pierwotnym tekście art. VIII), który następnie w wyniku postanowień paryskich z 23 X 1954 r. otrzymał inną numerację (art. X) w ramach Paktu Unii Zachodnioeuropejskiej. Art. X dzieli spory międzynarodowe na spory natury prawnej oraz na spory natury politycznej. Postanawia on, że spory natury prawnej przewidziane w art. 36 p. 2 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości będą załatwiane w drodze przekazania ich MTS. Wspomniane spory prawne mają być przekazywane Trybunałowi „z tymi jednak zastrzeżeniami, które każda ze stron zgłosiła przystępując do klauzuli o obowiązkowej jurysdykcji i o ile zastrzeżenia te utrzymała”.

W stosunku do wszelkich innych sporów nie wymienionych w art. 36 p. 2 Statutu MTS, art. X przewiduje postępowanie pojednawcze. Ponadto Pakt Unii Zachodnioeuropejskiej dla sporów skomplikowanych, „w których pewne elementy podlegają postępowaniu pojednawczemu, a inne postępowaniu sądowemu”, przewiduje dwustopniowy sposób ich rozstrzygnięcia. Mianowicie każda strona ma prawo żądać, by załatwienie elementów prawnych w trybie sądowym poprzedzało postępowanie pojednawcze. Jak widzimy, Pakt Unii wybiera dwa spośród różnych sposobów pokojo-

Haye 1960, s. 54–66, oraz J. Salomona pod tymże tytułem w RGDIP 1959, nr 1; s. 21–64.

⁶³ Autor nie uważa wszystkich umów tego typu za zgodne z Kartą NZ. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają, niestety, na szersze zajęcie się kwestią zgodności lub niezgodności z Kartą NZ poszczególnych umów sojuszniczych.

⁶⁴ W Europie: Unia Zachodnioeuropejska (podstawowy Traktat brukselski z 17 III 1948 r. uzupełniony postanowieniami paryskimi z 23 X 1954, art. X, Pakt północnoatlantycki (poza państwami europejskimi obejmujący również dwa państwa amerykańskie oraz pewne terytoria afrykańskie i azjatyckie, art. 1), Układ bałkański (z Bled z 9 VIII 1954 r., art. 1), Układ warszawski (14 V 1955 r., art. 1), w Ameryce: traktat z Rio de Janeiro (2 IX 1947 r., art. 1 i 2), na kontynencie afro-azjatyckim: Pakt południowo-wschodniej Azji (SEATO z 8 IX 1954 r., art. 1), Pakt Środkowego Wschodu (b. Pakt bagdadzki z 24 II 1955 r., art. 3), Traktat o wspólnej obronie państw arabskich (z 13 IV 1950 r.) oraz ANZUS, Traktat bezpieczeństwa łączący Australię, Nową Zelandię i USA (z 1 IX 1951 r., art. 1).

wego rozstrzygnięcia sporów, wymienionych w art. 33 Karty: pojednanie oraz postępowanie sądowe.

Pakt Unii Zachodnioeuropejskiej poświęca stosunkowo dużo miejsca pokojowemu rozstrzygnięciu sporów. Jednak nie można stwierdzić, aby główna uwaga jego twórców koncentrowała się na tym problemie⁶⁵. W związku z przystąpieniem do Paktu Unii Zachodnioeuropejskiej NRF i Włoch wywiązała się pomiędzy tymi państwami z jednej a pozostałymi członkami Unii z drugiej strony, wymiana pism w sprawie pokojowego regulowania sporów. W piśmie identycznym rządy NRF i Włoch zgodziły się, przed ratyfikacją protokołu modyfikującego i uzupełniającego Pakt brukselski oraz odnoszących się do niego protokołów i załączników, po zaznajomieniu pozostałych stron z ich zastrzeżeniami, przyjąć klauzulę o jurysdykcji MTS zgodnie z art. X Paktu Unii. Wymiana omawianych listów stanowi załącznik do protokołu modyfikującego i uzupełniającego Pakt brukselski⁶⁶. Dotychczas procedura pokojowego rozstrzygnięcia sporów w Pakcie Unii nie miała zastosowania w praktyce.

Przepisy dotyczące pokojowego rozstrzygnięcia sporów w Pakcie atlantyckim są o wiele skromniejsze niż w omawianym wyżej Pakcie Unii. Ograniczają się one do art. 1 Paktu, który głosi: „Strony zobowiązują się, zgodnie z tym, co postanowiono w Karcie Narodów Zjednoczonych, załatwiać przy pomocy środków pokojowych wszelkie spory międzynarodowe, w które mogłyby być uwikłane, w taki sposób, aby pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo oraz sprawiedliwość nie zostały narażone na niebezpieczeństwo, jak również powstrzymać się w swych stosunkach międzynarodowych od uciekania się do groźby lub stosowania przemocy w jakikolwiek sposób, niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”⁶⁷. Postanowienie to, powtarzające zobowiązania wypływające z art. 2 p. 3 i 4 Karty, ma charakter deklaracyjny, nie nakłada bowiem na członków Paktu żadnych nowych zobowiązań, poza tymi, które wypływają z Karty. Można zatem stwierdzić, że pokojowe regulowanie sporów nie było głównym celem twórców tego Paktu.

Należy zauważyć jednakże, że z biegiem czasu wyłoniła się potrzeba szerszego uwzględnienia w ramach NATO zagadnień pokojowego regulowania sporów wynikłych pomiędzy uczestnikami tego Paktu. W związku z tym 14 XII 1956 r. została podjęta na sesji Rady NATO rezolucja w sprawie pokojowego rozstrzygnięcia sporów i nieporozumień pomiędzy

⁶⁵ Problematyka rozstrzygnięcia sporów pozostaje bowiem w nikłym stosunku do innych postanowień Paktu. Już choćby z tego wynika, że postanowienia o pokojowym rozstrzygnięciu sporów nie są dla niego pierwszoplanowe.

⁶⁶ Por. *Annuaire Européen* 1956, t. II, s. 338–340.

⁶⁷ Tekst w *Treaty Series UN*, t. 161: 34 z 1949 r. oraz *Zbiór Dokumentów* 1949, s. 286.

członkami Paktu atlantyckiego. Według tej rezolucji spory, które nie nadają się do bezpośredniego załatwienia pomiędzy uczestnikami Paktu, powinny być przekazywane procedurze dobrych usług w ramach NATO przed przekazaniem ich wszelkim innym czynnikom międzynarodowym, z wyjątkiem sporów o charakterze prawnym, nadających się do rozstrzygnięcia sądowego, i sporów o charakterze ekonomicznym, które mogą być rozwiązane w ramach wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych. W związku z powyższym sekretarzowi generalnemu NATO nadano pełnomocnictwo oferowania w każdym czasie nieurzędowo (informally) dobrych usług rządowi państw członkowskich będących w sporze, i do ułatwiania za ich zgodą procedury badań, mediacji, koncyliacji lub arbitrażu. Dla ułatwienia realizacji tych zadań sekretarz generalny NATO został upoważniony do korzystania z pomocy nie więcej niż trzech stałych przedstawicieli, przez siebie wybranych, dla każdego ze wspomnianych sposobów pokojowego rozstrzygnięcia sporów⁶⁸.

Rezolucja potwierdza istnienie potrzeby w ramach NATO wpływania na pokojowe regulowanie sporów pomiędzy uczestnikami tego sojuszu wojskowego. Oczywiście, rezolucja ta nie zmienia w niczym militarne go charakteru Paktu atlantyckiego. Wręcz przeciwnie, ma ona służyć wzmocnieniu tego sojuszu wojskowego⁶⁹.

Jeśli chodzi o praktykę rozstrzygnięcia sporów w ramach NATO, to charakterystyczne jest stronnictwo stanowiska kierownictwa organizacji Paktu atlantyckiego na rzecz USA, zajęte jeszcze przed formalnym przyjęciem omawianej rezolucji, w sporze islandzko-amerykańskim, wynikłym na tle stacjonowania wojsk amerykańskich w Islandii⁷⁰. Rada NATO podjęła w dniu 26 VII 1956 r. rezolucję, według której wojska amerykańskie wbrew stanowisku Islandii miały nadal pozostać na jej terytorium. Prawdopodobnie również z powodu stronnictwośc i kierownictwa NATO (na rzecz silniejszego) niepowodzeniem skończyła się w sierpniu 1958 r. nieoficjalna próba ekspertów NATO załagodzenia sporu brytyjsko-islandzkiego w sprawie rybołówstwa⁷¹.

⁶⁸ Por. Documents on American Foreign Relations, 1956, Council of Foreign Relations, Nowy Jork 1957, s. 111–112.

⁶⁹ Rezolucja wyraża tę myśl następująco: „Recognises the right and duty of member governments and of the Secretary General to bring to its attention matters which in their opinion may threaten the solidarity or effectiveness of the Alliance” [podkreślenie moje – K. R.].

⁷⁰ Parlament Islandii (Althing) podjął 28 III 1956 r. rezolucję domagającą się wycofania wojsk amerykańskich stacjonujących w Islandii na podstawie NATO (Keesing 1956, s. 14804).

⁷¹ Por. Keesing 1958, s. 16479. Podstawowe dane zagadnienia zawiera również omówienie Ch. Rousseau (RGDIP 1958, nr 4, s. 699–713).

Dużą aktywność przejawiało NATO w drugiej połowie 1958 r. w poszukiwaniu porozumienia możliwego do przyjęcia przez trzech partnerów NATO: Grecję, Wielką Brytanię i Turcję, w sporze o Cypr. Ożywioną działalność w tej sprawie rozwinął sekretarz generalny NATO Spaak. Dążył on do zwołania pod swoim kierownictwem przedstawicieli wspomnianych trzech rządów oraz przywódców greckiej i tureckiej ludności Cypru. Spaak konferował 23 IX 1958 r. z greckim premierem Karamanlismem i następnie przekazał sprawę Radzie Paktu północnoatlantyckiego, która miała ją rozważać w okresie najbliższych trzech tygodni. W okresie od 16–17 X 1958 r. grecki minister spraw zagranicznych Averoff przeprowadził w Paryżu szereg rozmów z sekretarzem generalnym NATO Spaakiem i francuskim ministrem spraw zagranicznych Couve de Murvillem. Brał on również udział w kilku posiedzeniach Rady NATO, na których omawiana była sprawa Cypru⁷². Rozmowy te nie doprowadziły jednak do zażegnania sporu w ramach NATO. Po wyjeździe 23 X 1958 r. greckiego ministra spraw zagranicznych z Paryża, rząd grecki odmówił swego udziału w konferencji okrągłego stołu proponowanej przez sekretarza generalnego NATO. Swoją odmowę Grecja uzasadniła w specjalnym oświadczeniu opublikowanym 29 X 1958 r. Z oświadczenia tego wynika, że Grecja obawiała się nieustępliwości Wielkiej Brytanii i Turcji na forum NATO⁷³.

Poza przytoczonymi sporami, które powstały pomiędzy członkami Paktu atlantyckiego, Rada NATO zajmowała się sporem holendersko-indonezyjskim. Rada NATO nie podjęła wówczas żadnych kroków. Jedynie Wielka Brytania zadeklarowała pomoc Holandii w ewakuacji mniejszości holenderskiej z Indonezji⁷⁴.

W pierwszym z układów, zawartym pomiędzy trzema państwami bałkańskimi w Ankarze dnia 28 II 1953 r., tylko art. V dosyć lakonicznie mówił o pokojowym załatwianiu sporów. Zagadnienie to nie zostało szerzej rozbudowane w układzie o sojuszu, współpracy politycznej i pomocy wzajemnej, zawartym następnie przez te same państwa bałkańskie (Grecję, Jugosławię i Turcję) w dniu 9 VIII 1954 r. w Bled. Postanowienia dotyczące pokojowego rozstrzygania sporów stały się tutaj przedmiotem art. 1. Ich redakcja uległa nieznacznej zmianie w porównaniu do Układu ankarskiego, przyjmując formę zbliżoną do sformułowań

⁷² Por. Keesing 1958, s. 16455, oraz 1959, s. 16643.

⁷³ Omawiany spór został rozwiązany po czterech latach dopiero, 19 II 1959 r., w wyniku bezpośrednich rozmów w Zurichu premierów i ministrów spraw zagranicznych Grecji i Turcji, po których nastąpiła trójstronna konferencja w Londynie z udziałem przedstawiciela Wielkiej Brytanii oraz przedstawicieli greckiej i tureckiej ludności Cypru.

⁷⁴ Por. Keesing 1957/58, s. 15932.

Paktu atlantyckiego. Art. 1 układu z Bled głosi: „Układające się strony zobowiązują się załatwiać, zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, wszelkie spory, w które mogłyby być wmieszane, przy pomocy środków pokojowych oraz powstrzymać się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby lub użycia siły w jakikolwiek bądź sposób, który byłby niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”. Przepisy Układu bałkańskiego nie miały dotychczas zastosowania w dziedzinie pokojowego regulowania sporów mimo ostrego w swoim czasie sporu pomiędzy Grecją a Turcją o Cypr.

W Układzie warszawskim art. 1 zawiera przepis mówiący o pokojowym regulowaniu sporów. Postanawia on między innymi, że „układające się strony zobowiązują się zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych powstrzymać się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia i załatwiać swoje spory międzynarodowe przy pomocy pokojowych środków w taki sposób, aby międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo nie zostały zagrożone”. Sformułowanie Układu warszawskiego w sprawie pokojowego regulowania sporów pokrywa się z postanowieniami art. 2 p. 3 i 4 Karty NZ. Układ warszawski w sytuacji wynikłej w Europie wskutek powstania bloków wojskowych, zawarty głównie w celu przygotowania się do wspólnej obrony na wypadek ataku zbrojnego, również niewiele miejsca poświęca zagadnieniu pokojowego regulowania sporów.

Reasumując należy stwierdzić, że wszystkie omawiane układy sojusznicze zawierają postanowienia o pokojowym rozstrzygnięciu sporów. Porozumienia te z reguły nie przewidują jednak mechanizmu (a tym bardziej „kompletnego mechanizmu”) pokojowego regulowania sporów. Z tego powodu jednak w niniejszym artykule nie czyni się im zarzutu niezgodności z Kartą NZ, ponieważ Karta przewidując obowiązek pokojowego regulowania wszelkich sporów (w tym sporów lokalnych) nie ustanowiła sztywnych, rygorystycznych zasad, według których powinny być one regulowane. W związku z tym zgodności lub niezgodności tych układów z Kartą szukać należy w konfrontacji z innymi przepisami Karty, a nie z postanowieniami o pokojowym regulowaniu sporów.