

Damian Szacawa

## Norwegia w Radzie Bezpieczeństwa ONZ 2021-2022: „utalentowany strateg” czy „biegający lisek”?

Norwegia została wybrana 17 czerwca 2020 r. na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ) na lata 2021-2022. Z pięciu priorytetów, które przedstawiła, szczególną uwagę zwrócono na konieczność przestrzegania prawa międzynarodowego oraz wzmacnianie struktur współpracy wielostronnej. Tym ambitnym celom towarzyszą liczne wyzwania globalne, wymagające zaangażowania znacznej liczby personelu ministerstwa spraw zagranicznych i wykorzystania jego doświadczeń. W związku z tym Norwegii trudno będzie odgrywać rolę stratega i sprawnego mediatora pomiędzy skonfliktowanymi stałymi członkami RB ONZ, tym bardziej że wśród norweskich partii politycznych nie było zgody co do samego kandydowania państwa.

**Różowe skarpetki w złote serca – skuteczna kampania promocyjna.** Norwegia otrzymała 130 głosów, rywalizując o jedno z dwóch miejsc zarezerwowanych dla grupy państw zachodnich i innych z Irlandią (128 głosów) i Kanadą (108 głosów). Tym samym została jednym z pięciu państw – obok Indii, Irlandii, Kenii i Meksyku – wybranych 17-18 czerwca przez Zgromadzenie Ogólne ONZ do RB ONZ. Dwuletnia kadencja tych państw rozpocznie się 1 stycznia 2021 i potrwa do końca grudnia 2022 r. Rywalizacja pomiędzy kandydatami była wyrównana, ale – co warto podkreślić – prowadzona w duchu fair play. Obejmowała różnorodne działania: Norwegia przygotowała w Oslo i Tromsø wizytę studyjną ambasadorów państw przy ONZ, której temat przewodni dotyczył ochrony mórz i oceanów oraz zmian klimatu, a Irlandia i Kanada zorganizowały koncerty U2 i Céline Dion.

Jak dotąd Norwegia była czterokrotnie wybierana na niestałego członka RB ONZ (po raz ostatni na lata 2001-2002). Kampania promująca kandydaturę tego państwa na lata 2021-2022 nieformalnie rozpoczęła się już w 2007 r., a oficjalnie została zainaugurowana w Nowym Jorku w czerwcu 2018 r. przez następcę tronu księcia Haakona i minister spraw zagranicznych Ine Eriksen Søreide. Ważną rolę w promocji kandydatury Norwegii odegrała też doświadczona ambasador tego państwa przy ONZ – Mona Juul, która nadzorowała wysiłki dyplomatyczne oraz organizowała spotkania i przyjęcia w swojej rezydencji. Pani ambasador jest doskonale znana w strukturach ONZ – w latach 2005-2010 była zastępcą Stałego Przedstawiciela Norwegii przy ONZ, a wcześniej, wspólnie ze swoim mężem Terje Rød-Larsenem, angażowała się w ułatwienie prowadzenia tajnych negocjacji pomiędzy Izraelem a Organizacją Wyzwolenia Palestyny, które umożliwiły podpisanie porozumienia z Oslo w 1993 r.

W trakcie kampanii promocyjnej, której symbolem stał się kolor różowy (podkreślający znaczenie kobiet, aczkolwiek bez wyraźnego wskazania na feministyczny program polityki zagranicznej, jak np. w Szwecji), premier Norwegii Erna Solberg wzięła udział m.in. w szczycie Unii Afrykańskiej (luty 2019 r.) oraz złożyła oficjalne wizyty w 15 państwach w regionie Karaibów, a minister spraw zagranicznych Ine Eriksen Søreide odbyła niemal 120 dwustronnych spotkań. W kampanię zostały zaangażowane również placówki dyplomatyczne Norwegii na całym świecie, a jednym z bardziej widocznych jej elementów były różowe skarpetki w złote serca noszone przez norweskich dyplomatów. Oficjalnie łączne wydatki ministerstwa spraw zagranicznych na promocję kandydatury Norwegii do 2019 r. wyniosły prawie 29,5 mln NOK (ok. 2,8 mln EUR). Należy jednak pamiętać, że kwota ta nie obejmowała działań podejmowanych przez emerytowanych norweskich dyplomatów oraz olbrzymich kwot przeznaczanych na pomoc rozwojową (wg danych OECD Norwegia od 1976 r. corocznie wydaje na ten cel co najmniej 0,7% PKB, a w 2019 r. przekazała ponad 1% PKB, tj. 4,67 mld USD).

**Priorytety Norwegii w RB ONZ.** Od poprzedniego członkostwa Norwegii w RB ONZ możliwości niestałych członków tego organu znacząco się nie zmieniły i wciąż pozostają stosunkowo niewielkie w porównaniu z możliwościami pięciu stałych członków dysponujących prawem weta. W świetle założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Norwegii z kwietnia 2017 r. ONZ odgrywa wiodącą rolę w globalnych wysiłkach na rzecz promowania pokoju

i bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka i celów zrównoważonego rozwoju (SDGs). Na początku 2018 r. rząd Norwegii wskazał przyczyny ubiegania się o niestałe członkostwo, wśród których znalazły się: ochrona globalnych interesów narodowych Norwegii, włączenie się w wysiłki na rzecz budowania pokoju i rozwiązywania sporów oraz wspieranie kluczowej wielostronnej struktury, jaką jest ONZ, regulującej porządek międzynarodowy. Wielokrotnie podkreślano także doświadczenia Norwegii w zakresie prowadzenia rozmów pokojowych oraz zarządzania operacjami pokojowymi ONZ – mimo że kraj zamieszkuje tylko 5,3 mln ludzi, to w operacjach pokojowych tej organizacji wzięło udział ponad 42 tys. Norwegów. Państwo to zapewnia też piąty co do wielkości wkład finansowy w działania operacyjne ONZ na rzecz rozwoju (2018 r.), a jego mieszkańcy stanowią szóstą pod względem liczebności grupę urzędników ONZ pracujących w tym obszarze. Nie bez znaczenia dla ubiegania się o członkostwo w RB ONZ były również szanse na zwiększenie wpływu Norwegii na sprawy globalne oraz uzyskanie wyższego prestiżu w strukturach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Priorytety Norwegii są związane z jej dotychczasową polityką zagraniczną. Ministerstwo spraw zagranicznych wielokrotnie podkreślało, że współpraca międzynarodowa oparta na prawie międzynarodowym jest niezbędnym warunkiem stabilności i bezpieczeństwa na świecie, które obecnie stanowią pole rywalizacji trzech mocarstw (USA, Chin i Rosji). Z tego względu pierwszoplanowego znaczenia nabiera przestrzeganie prawa międzynarodowego, które jest podstawą działań Norwegii w RB ONZ. Pozostałe priorytety również mają odzwierciedlenie w jej dotychczasowej polityce zagranicznej, a należą do nich:

- dyplomacja pokojowa – Norwegia ma znaczne doświadczenie na tej płaszczyźnie i przez lata zbudowała rozpoznawalną markę, aktywnie uczestnicząc m.in. w pokojowym rozwiązywaniu sporów i konfliktów w Sudanie Południowym, Kolumbii, na Filipinach czy też w konflikcie izraelsko-palestyńskim;
- większy udział kobiet w misjach pokojowych ONZ – aktywniejsza rola kobiet w misjach zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia porozumienia uwzględniającego szczególne potrzeby kobiet na obszarach objętych konfliktami;
- ochrona ludności cywilnej, w tym dzieci, w oparciu o prawa człowieka i prawo humanitarne – największy nacisk położono na zapobieganie i zwalczanie przemocy seksualnej towarzyszącej konfliktom;
- klimat i bezpieczeństwo – Norwegia zamierza zwrócić uwagę pozostałych członków RB ONZ na potencjalne powiązania między zmianami klimatu a zagrożeniami dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

**Wyzwania globalne głównym zmartwieniem partii politycznych.** Partie polityczne w Norwegii miały różny stosunek do kampanii. W sposób naturalny wspierana ona była przez rządzącą Norweską Partię Konserwatywną (H, Høyre). Przedstawiciele innych partii zwracali jednak uwagę na potencjalne problemy wiążące się z wyborem Norwegii na niestałego członka RB ONZ. Audun Lysbakken, lider Socjalistycznej Partii Lewicy (SV, Sosialistisk Venstreparti), zastanawiał się, czy Norwegia będzie w stanie prowadzić niezależną politykę w RB ONZ, a tym samym przeciwstawiać się głównym potęgom, w tym także USA. Krytyczne wypowiedzi padały również z ust przedstawicieli Partii Postępu (FrP, Fremskrittspartiet), która do stycznia 2020 r. wchodziła w skład koalicji rządowej. Christian Tybring-Gjedde (zastępca przewodniczącego Komitetu Spraw Zagranicznych w Stortingecie) zwracał uwagę na konieczność zrealizowania obietnic złożonych przez rząd w trakcie kampanii, co – jego zdaniem – będzie trudne ze względu na rozbieżności między USA, Rosją i Chinami. W konsekwencji bowiem oznaczać to będzie wzrost kosztów – zarówno o charakterze finansowym, jak i związanych z utratą wiarygodności. Takie stanowisko podzielała również wiceprzewodnicząca FrP Sylvi Listhaug (do stycznia 2020 r. minister sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego i imigracji), która podkreśliła, że Norwegia jest małym państwem, które powinno dbać o własne sprawy, a udział w pracach RB ONZ może okazać się problematyczny i np. utrudnić realizację interesów Norwegii na Dalekiej Północy w kontekście współpracy z Rosją i Chinami (zob. więcej „Komentarze IEŚ” nr 130).

Urzędnicy kształtujący strategię i politykę Norwegii w RB ONZ mają świadomość także innych wyzwań. Zaliczają do nich m.in. niepewność co do wyników wyborów prezydenckich w USA (reelekcja prezydenta Donalda Trumpa byłaby bardzo problematyczna dla Norwegii ze względu na aktualną politykę USA wobec organizacji międzynarodowych); rywalizację między USA, Chinami i Rosją; czy wreszcie konieczność intensyfikacji wysiłków

międzynarodowych na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu w obliczu narastającego kryzysu gospodarczego wywołanego przez pandemię COVID-19.

Poprzednia kadencja Norwegii poprzedzona była licznymi oczekiwaniami. Mimo że Norwedzy zrobili dobre wrażenie na dyplomatach mocarstw zachodnich, wykazując się doświadczeniem i odpowiednią wiedzą, to nie udało im się osiągnąć zakładanych korzyści politycznych. Media międzynarodowe poświęcały Norwegii niewiele uwagi, a w krajowej opinii publicznej przeważało przekonanie o niesprecyzowanych priorytetach (przyczyny wojen i konfliktów, zaangażowanie w Afryce oraz wzmocnienie zdolności ONZ do planowania i prowadzenia operacji pokojowych w oparciu o tzw. raport Brahimiego). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w czynnikach zarówno zewnętrznych (zmiana globalnej agendy politycznej po zamachach terrorystycznych we wrześniu 2001 r. oraz konieczność lawirowania pomiędzy interesami stałych członków RB ONZ), jak i wewnętrznych (trudno mierzalne priorytety, nadmierne oczekiwania towarzyszące wyborowi Norwegii oraz słaba komunikacja z mediami, które nie interesowały się zbytnio państwowymi sukcesami, a koncentrowały się raczej na terroryzmie oraz sytuacji na Bliskim Wschodzie).

**Wnioski.** Dotychczasowa historia RB ONZ pokazuje, że wpływ państw małych (do 10 mln mieszkańców) na jej działania jest ograniczony. W dużej mierze zależy on od dwóch grup czynników jakościowych. Po pierwsze, od istniejących kompetencji w zakresie wiedzy, inicjowania działań oraz zdolności dyplomatycznych, przywódczych i umiejętności budowania koalicji. Po drugie, bardzo ważny jest wizerunek państwa na arenie międzynarodowej, ze szczególnym naciskiem na oczekiwaną neutralność lub reputację promotora określonych norm i rozwiązań w poszczególnych obszarach polityki międzynarodowej.

Obecne wyzwania wskazują, że być może lepszym wyborem byłoby skupienie się na mniejszej liczbie priorytetów i wykorzystaniu silnych stron państwa, tak jak zrobiła to Estonia odnośnie do rozwiązań cyfrowych (zob. „Komentarze IEŚ” nr 202), a wcześniej Szwecja w zakresie „schłodzenia” konfliktu w Syrii. Norweskie zdolności dyplomatyczne, umiejętność tworzenia koalicji i wizerunek państwa, ze względu na zachodzące współcześnie zmiany strukturalne w polityce międzynarodowej, mogą okazać się niewystarczające do odgrywania roli stratega i reprezentanta małych państw. Istnieje ryzyko, że Norwegia będzie „małym liskiem” biegającym pomiędzy mocarstwami, który próbuje pomiędzy nimi mediować, ale nie jest w stanie zapobiec ich rywalizacji.