

Jakub Olchowski

Wiarygodność organizacji międzynarodowych w obliczu inwazji Rosji na Ukrainę (część 1)

Agresja Rosji na Ukrainę przyczyniła się nie tylko do przyspieszonej erozji porządku międzynarodowego, ale także do spadku zaufania wobec organizacji międzynarodowych. Ograniczona efektywność kluczowych organizacji międzypaństwowych, kontrowersyjne działania niektórych istotnych organizacji pozarządowych, a także konsekwentne lekceważenie przez Rosję prawa międzynarodowego mogą się przełożyć na dalszy spadek wiarygodności instytucji międzynarodowych. Ukraina już od 2014 r. ze sceptycyzmem odnosi się do ich skuteczności w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, a w szerszej perspektywie erozja tych instytucji podważa zasady całej obecnej architektury bezpieczeństwa międzynarodowego.

Poziom zaufania dla instytucji międzynarodowych na Ukrainie od lat pozostaje niski. Zauważalne stało się to zwłaszcza po aneksji Krymu i rosyjskiej agresji na Donbasie. Przyczyniła się do tego zarówno indolencja organizacji międzynarodowych (Organizacja Narodów Zjednoczonych – ONZ, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE), jak i nieefektywność prawa międzynarodowego (zwłaszcza często krytykowanego memorandum budapesztańskiego – choć należy pamiętać, iż dokument ten ma charakter porozumienia politycznego, a nie wiążącej umowy międzynarodowej). W ostatnich latach narastało też rozczarowanie wobec NATO i Unii Europejskiej, z dystansem odnoszących się do aspiracji Ukrainy, jednoznacznie opowiadającej się za integracją z tymi strukturami i traktującej to jako cel strategiczny i wybór cywilizacyjny.

Efektywność organizacji międzynarodowych. Mimo że NATO i UE zdecydowanie zareagowały na inwazję Rosji, rozpoczętą 24 lutego 2022 r., perspektywa akcesji Ukrainy do tych organizacji, stanowiących instytucjonalne filary Zachodu, nadal pozostaje odległa, a w przypadku NATO – wciąż niepewna ([„Komentarze IEŚ”, nr 647](#)). Ponadto perspektywa ta pozostanie zamrożona tak długo, jak długo będzie trwała wojna rosyjsko-ukraińska. Jednocześnie największy system bezpieczeństwa zbiorowego (ONZ), a także największa organizacja bezpieczeństwa na półkuli północnej (OBWE) pozostają w istocie bezradne wobec działań Rosji. W obu przypadkach wynika to w zasadniczy sposób z jej obecności w tych organizacjach.

OBWE. W przypadku OBWE i jej misji obserwacyjnej na Donbasie, funkcjonującej od 2014 r., Rosja wielokrotnie prowadziła, także przy użyciu separatystycznych pseudorepublik, działania obstrukcyjne. Blokowano decyzje o przedłużaniu mandatu misji, ograniczano swobodę poruszania się obserwatorów, utrudniano im pracę, a nawet zbrojnie blokowano siedziby misji i porywano oraz przetrzymywano pracowników. Ostatecznie z końcem marca 2022 r. misja w praktyce przestała funkcjonować, a jej reaktywacja jest obecnie mało prawdopodobna.

OBWE pozostaje jednak jednym z niewielu forów instytucjonalnej komunikacji Zachodu z Rosją (i Białorusią), stąd nie należy oczekiwać poważniejszych zmian w jej funkcjonowaniu, mimo że Rosja konsekwentnie demonstruje swój lekceważący stosunek wobec prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych, w tym OBWE (analogiczne odnosił się np. Józef Stalin do Ligi Narodów).

Ostatnim istotnym przejawem aktywności OBWE w kontekście wojny Rosji przeciw Ukrainie było opublikowanie 13 kwietnia 2022 r. raportu misji ekspertów. Stwierdza się w nim, że Rosja podczas swoich działań na Ukrainie po 24 lutego naruszyła międzynarodowe prawo humanitarne, łamała prawa człowieka (m.in. prawo do życia, zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania), a także dopuściła się zbrodni wojennych. Rosja była przeciwna powołaniu tej misji i odmówiła współpracy z nią. W ramach OBWE funkcjonuje jeszcze mechanizm rozwiązywania sporów, oparty na Trybunale Konciliacyjnym i Arbitrażowym. Jednak zastosowanie tego mechanizmu jest

niemożliwe: konwencję, na mocy której działa Trybunał, ratyfikowały jedynie 34 spośród 57 państw członkowskich OBWE – nie ma wśród nich Rosji.

ONZ. Tyleż lekceważąco, co instrumentalnie traktuje też Rosja ONZ. Wyrazem lekceważenia i swoistą demonstracją siły był np. atak raketowy na Kijów, przeprowadzony przez Rosję w czasie wizyty sekretarza generalnego ONZ, António Guterresa (28 kwietnia 2022 r.). W wymiarze instrumentalnym Rosja konsekwentnie wykorzystuje swój status stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, by blokować wszelkie niekorzystne dla siebie inicjatywy i działania ONZ. Mimo to organizacji udało się przyjąć (choć na poziomie Zgromadzenia Ogólnego) rezolucje o integralności terytorialnej Ukrainy (marzec 2014), o agresji Rosji na Ukrainę (marzec 2022), o zawieszeniu Rosji w Radzie Praw Człowieka ONZ (kwiecień 2022); ponadto Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał decyzję wzywającą do natychmiastowego zakończenia operacji wojskowej na Ukrainie. ONZ przyczyniła się także do podpisania tzw. umowy zbożowej, umożliwiającej eksport ukraińskiego zboża z portów czarnomorskich (lipiec 2022).

Nie zmienia to faktu, że działania ONZ podejmowane od 2014 r. wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę nie wpływają zasadniczo na sytuację humanitarną ani na perspektywy zakończenia konfliktu. Krytycy ONZ często nie biorą jednak pod uwagę tego, że niska efektywność tej organizacji wynika z jej konstrukcji, która wciąż odzwierciedla międzynarodowy układ sił z roku 1945. Kształt powołanej wówczas do życia ONZ nadali zwycięzcy II wojny światowej, zabezpieczając własne interesy i pozycję poprzez przyznanie sobie statusu stałych członków Rady Bezpieczeństwa – z prawem weta. Pamiętać także należy, że organizacje międzynarodowe nie dysponują (w przeciwieństwie do państw) atrybutem suwerenności, co w praktyce oznacza, że ich podmiotowość i sprawczość jest mocno ograniczona i zależy od woli, bądź jej braku, państw członkowskich¹, co notabene rzutuje na możliwość zreformowania ONZ. Mowa jest o tym od wielu lat, jednak na przeszkodzie wciąż stoją rozbieżne interesy poszczególnych państw. Stąd Rosja może wykorzystywać swój status w Radzie Bezpieczeństwa (co nie znaczy, by nie zdarzało się to w przypadku reszty tzw. „wielkiej piątki”, tj. Stanów Zjednoczonych, Chin, Francji i Wielkiej Brytanii). Zmiana struktury tego organu wymagałaby zgody wszystkich stałych członków. Pewną możliwość ograniczenia działań stałego członka RB w sytuacji, gdy jest on stroną konfliktu, daje art. 27 Karty Narodów Zjednoczonych. Wymagałoby to jednak, ponownie, poparcia wszystkich członków RB. Państwo może też zostać wykluczone z ONZ, ale wyłącznie „na zlecenie RB” (art. 6 Karty NZ). Inną możliwością może być wykorzystanie faktu, że Federacja Rosyjska, jako sukcesorka Związku Radzieckiego, nigdy nie podpisała Karty NZ, a Zgromadzenie Ogólne nie głosowało w sprawie potwierdzenia jej statusu w Radzie Bezpieczeństwa. Wymagałoby to jednak nie tylko akceptacji Rady Bezpieczeństwa (co łatwo zablokować), ale także bardzo szerokiego konsensusu państw członkowskich, o który trudno, biorąc pod uwagę zarówno wpływy Rosji w wielu częściach świata, jak i świadomość, że rekonstrukcja organizacji mogłaby wywołać efekt domina i oznaczać dekompozycję całego systemu ONZ, który mimo swoich rozlicznych wad, dysfunkcji i archaizmów jest jedynym globalnym systemem bezpieczeństwa zbiorowego i de facto jedyną organizacją powszechną i uniwersalną. Za pewien kompromis uznać można przyjętą 26 kwietnia 2022 r. rezolucję, która automatycznie nakazuje debatę na forum Zgromadzenia Ogólnego, kiedy jeden ze stałych członków Rady Bezpieczeństwa użyje weta. Warto zaznaczyć, że Rosja, a wcześniej ZSRR, najczęściej używały tego przywileju: 151 razy na ogólną liczbę 307 przypadków zastosowania prawa weta.

W dniach 20-23 września 2022 r. odbyła się doroczna sesja Zgromadzenia Ogólnego – w tym roku w cieniu wojny i w okresie, jak ujął to sekretarz generalny, „wielkiego niebezpieczeństwa”. Wybrzmiało wiele głosów potępiających Rosję, ale znamieną była nieobecność przywódców Rosji, Chin i Indii. Jednocześnie minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow po wygłoszeniu oświadczenia, w którym obwinił Zachód o doprowadzenie do wojny i oskarżył Ukrainę o totalitaryzm, opuścił nadzwyczajne posiedzenie Rady Bezpieczeństwa, odbywające się przy okazji sesji Zgromadzenia Ogólnego. Tego rodzaju sygnały i zachowania ze strony państw członkowskich negatywnie wpływają na stabilność i wiarygodność organizacji, która boryka się

¹ Jedynym w praktyce wyjątkiem jest Unia Europejska, która jest organizacją o charakterze integracyjnym, a nie koordynacyjnym. Unia Europejska jako podmiot posiada w związku z tym więcej kompetencji decyzyjnych niż „tradycyjne” organizacje międzynarodowe (ONZ, OBWE, NATO, Rada Europy itp.).

nie tylko z konfliktami w różnych miejscach świata (poza Ukrainą także Mjanma, Mali, Kongo, Erytrea, Xinjiang, Jemen itp.), ale też z wieloma globalnymi problemami innej natury, w tym z narastającą rywalizacją geopolityczną między stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa.