

Patrycja Grzebyk

ORCID 0000-0003-4022-7018

Zdalna i niezgodna: działalność Rady Bezpieczeństwa w 2020 r.

Rok 2020 miał być okazją do obchodów 75. rocznicy utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych¹, jednak już na przełomie lutego i marca okazało się, że zamiast świętować jubileusz, ONZ musi się mierzyć z pandemią COVID-19 i wyzwaniem pracy zdalnej. Dotyczyło to również organu, na którym ciąży główna odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo – Rady Bezpieczeństwa.

Niestety, pandemia przyczyniła się do dalszego zaostrzenia konfliktu między stałymi członkami. Wielokrotnie uciekano się do weta, odrzucano projekty dotyczące tematów, które, jak się wydawało dotychczas, są niekontrowersyjne, np. praw kobiet. Coraz częściej rezolucje dotyczące państw i regionów ujętych od lat w agendzie RB nie były przyjmowane w drodze konsensusu czy jednomyślnie.

Pandemia spowodowała, że relacje na linii USA–Chiny jeszcze nigdy nie były tak złe, czego dowiodło m.in. wystąpienie prezydenta USA Donalda Trumpa na inauguracji kolejnej sesji Zgromadzenia Ogólnego jesienią 2020 r. Praca na odległość pogłębiła mentalny dystans między członkami RB i ułatwiła głosowanie przeciwko danym projektom, tak jak i wstrzymanie się od głosu – było to bowiem łatwiejsze rozwiązanie niż zaangażowanie się w wypracowanie konsensusu w warunkach, które dla części przedstawicieli w RB były trudne logistycznie.

W 2020 r. w składzie Rady oprócz państw P-5 zasiadały Belgia, Dominikana, Niemcy, Indonezja, Republika Południowej Afryki oraz wybrane w 2019 r. – Estonia, Niger, Saint Vincent i Grenadyny, Tunezja, Wietnam (co ciekawe, Estonia i Tunezja w swoich kampaniach szczególnie podkreślały problem cyberbezpieczeństwa – kluczowego, jak pokazały kolejne miesiące²).

W powyższym składzie w 2020 r. Radzie udało się przyjąć 57 rezolucji oraz 13 oświadczeń prezydialnych – utrzymuje się więc trend w postaci stosunkowo niskiego pułapu

¹ S/PRST/2020/1, 9.01.2020.

² SCR, June 2019 Monthly Forecast – In Hindsight: Security Council Elections 2019.

przyjmowanych decyzji. Natomiast trzy projekty zostały zawetowane³, a cztery kolejne nie uzyskały wystarczającej liczby głosów⁴.

Niniejszy rozdział najpierw przedstawi zagadnienia, które podzieliły Radę; następnie tematy, których przyjęcie było możliwe, choć często przy wyrażeniu głosu niezadowolenia przez wstrzymujących się członków; kolejna część stanowi podsumowanie decyzji co do operacji pokojowych, a końcowy podrozdział dotyczy wpływu COVID-19 na działalność Rady. Kwestie te są przedstawiane głównie na podstawie dokumentacji RB oraz raportów Security Council Report (dalej jako SCR).

Zdalnie czy niezdalnie, terroryzm i kobiety dzielą członków Rady

W niemal wszystkich przypadkach, gdy projekty były wetowane lub nieprzyjmowane ze względu na brak odpowiedniej większości, słowem kluczem okazywał się terroryzm.

Klincz w sprawie rezolucji dotyczących Syrii – w odniesieniu do której zarówno siły kurdyjskie, ISIS, jak i opozycji wobec rządu al-Asada są określane przez przeciwników mianem terrorystów – nie zdziwił nikogo. Jego zapowiedzią było przegłosowanie rezolucji 2504 z 10 stycznia 2020 r. dotyczącej dostaw pomocy humanitarnej mimo aż czterech głosów wstrzymujących – Chin, Rosji, ale także USA i Wielkiej Brytanii. Rezolucję udało się przyjąć zaledwie kilka godzin przed upływem terminu w sprawie przedłużenia otwarcia przejść granicznych w celach humanitarnych. Pozornie zaskakująca koalicja państw wstrzymujących się była podzielona w sprawie powodów, dla których nie poparła projektu belgijsko-niemieckiego. USA i Wielka Brytania podkreślały, że redukcja przejść przez granicę oraz czasowe ograniczenie ich funkcjonowania do sześciu miesięcy radykalnie obniżą możliwości pomocy osobom potrzebującym, w szczególności w północno-wschodniej części Syrii. Natomiast Rosja i Chiny odwoływały się do konieczności poszanowania suwerenności Syrii i braku nadzoru nad częścią dostaw. Dyskusję wywołało też odrzucenie rosyjskiej poprawki dotyczącej odwołania do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 46/182 z 1991 r., m.in. powołującej OCHA (Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej), oraz określenie reżimu syryjskiego jako zbrodniczego (w samej rezolucji jest mowa o ciążącym na władzach syryjskich szczególnym obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego i sygnalizuje się, że na terytorium Syrii może dochodzić do zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości). Było więc oczywiste, że za sześć miesięcy RB czeka batalia o przyjęcie kolejnej rezolucji w sprawie pomocy humanitarnej w Syrii. I rzeczywiście w ciągu jednego lipcowego tygodnia nastąpiła seria wet.

³ S/2020/865, 31.08.2020 – dot. zagrożeń związanych z aktami terrorystycznymi; S/2020/681, 10.07.2020 oraz S/2020/657, 7.07.2020 dot. Syrii.

⁴ S/2020/803, 14.08.2020 dot. nieprolifracji; S/2020/664, 8.07.2020 oraz S/2020/688, 10.07.2020 dot. Syrii; S/2020/1066, 30.10.2020 dot. kobiet.

Najpierw Chiny wraz z Rosją zawetowały projekt belgijsko-niemiecki. Powodem było pominięcie wpływu na sytuację w Syrii – zdaniem Chin – nielegalnych, jednostronnych sankcji oraz nieuwzględnienie zmiany sytuacji w terenie i braku potrzeby przedłużenia funkcjonowania kilku dotychczasowych punktów⁵. Następnie projekt rosyjski nie uzyskał odpowiedniej większości, gdyż za jego przyjęciem głosowały oprócz Rosji jedynie Chiny, RPA, Wietnam – projekt ten oczywiście podkreślał negatywny wpływ sankcji zastosowanych przez wiele państw w celu walki z COVID-19, a także eliminował z listy przejście Bab Al-Salam – kluczowe dla północy kraju⁶. Belgia i Niemcy ponownie złożyły projekt, który po raz kolejny został zawetowany przez Rosję i Chiny. Przy tej okazji Rosja otwartym tekstem przyznała, że problemem jest to, iż sankcje stosowane przez niektóre państwa nie dotyczą prowincji Idlib, lecz jedynie regionów Syrii, które są pod kontrolą rządu⁷. Rosja złożyła więc kontrprojekt, który ponownie otrzymał minimalne poparcie⁸. Było oczywiste, że dalsze stawianie pod ścianą Rosji oraz Chin nie pomoże w wypracowaniu rozwiązania i tylko przedłuży całkowitą blokadę decyzyjną Rady. Ostatecznie rezolucja 2533 z 11 lipca 2020 r. wyłączyła wiele przejść na granicy syryjsko-tureckiej, syryjsko-irackiej i syryjsko-jordańskiej, przez które w latach 2014–2020 była dostarczana pomoc, i choć nie odnosiła się do jednostronnych sankcji, to w przeciwieństwie do poprzednich rezolucji także nie wspominała o COVID-19 ani o konieczności przestrzegania prawa przez władze syryjskie. Tak szcątkowa rezolucja, która przewidywała dostawy jedynie przez jedno przejście na granicy syryjsko-tureckiej przez rok, została przyjęta przy głosach wstrzymujących Chin, Dominikany i Rosji.

Inną odsłoną praktyki użycia weta było odrzucenie przez Stany Zjednoczone indonezyjskiego projektu rezolucji dotyczącej ścigania, rehabilitacji i reintegracji zagranicznych bojowników terrorystów (*foreign terrorist fighters*)⁹. W projekcie wskazano na możliwe role kobiet w dokonywaniu aktów terrorystycznych i podkreślono konieczność stosowania długotrwałych metod zwalczania ekstremizmów prowadzących do terroryzmu oraz – na co przecież zwracano uwagę już wcześniej – że inkubatorami terroryzmu mogą być więzienia. USA, przypominając takie osiągnięcia jak zniszczenie ISIS i zabicie (*taken out*) Abu Bakra al-Baghdadiego oraz innego – zdaniem Amerykanów – terrorysty, Kasema Sulejmaniego, podkreśliły, że projekt indonezyjski był gorszy niż brak jakiegokolwiek rezolucji, m.in. dlatego, że nie odnosił się do repatriacji bojowników do państw pochodzenia, a przecież obowiązkiem każdego z państw jest osądzenie swoich obywateli. USA – to samo państwo, które latami wywoziło domniemych terrorystów do tajnych więzień i do bazy w Guantanamo – wyraziły zaniepokojenie, że państwa nie dostrzegają przeszkody w tym, iż ujęci terroryści planują ucieczkę z miejsc

⁵ S/2020/657, 7.07.2020.

⁶ S/2020/664, 8.07.2020.

⁷ S/2020/681, 10.07.2020.

⁸ S/2020/688, 10.07.2020.

⁹ S/2020/870, 31.08.2020.

przetrzymania, a ich rodziny cierpią niedolę. Zaprotestowały przeciwko przerzucaniu tego typu problemów na nie i przyjmowaniu rezolucji, która jest farsą. Jednak – wbrew oczekiwaniom USA – zabicie w styczniu 2020 r. Kasema Sulejmaniego (dowódcy sił al-Kuds, jednostki specjalnej Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej, czyli części irańskich sił zbrojnych) na terytorium Iraku nie wzbudziło entuzjazmu wśród pozostałych członków Rady. Dlatego też amerykański projekt przedłużenia sankcji wobec Iranu przedłożony zaledwie dwa tygodnie wcześniej znalazł poparcie jedynie Dominikany; przy sprzeciwie Chin i Rosji, a pozostałych głosach wstrzymujących¹⁰.

Co ciekawe, w 2020 r. temat roli i praw kobiet wzbudził wyjątkowe kontrowersje wśród członków RB. Z dużą podejrzliwością podchodzono do faktu, że to Rosja zdecydowała się wypracować projekt rezolucji w 20-lecie przyjęcia pierwszej rezolucji (1325) poświęconej kobietom w kontekście pokoju i bezpieczeństwa, i dość kąśliwie komentowano fakt, że Rosja i Chiny wyraziły chęć udziału w pracach nieformalnej grupy ds. kobiet, pokoju i bezpieczeństwa. Państwa zachodnie chętnie przypominały, że to właśnie m.in. Wielka Brytania oraz USA miały największy wpływ na przyjęcie rezolucji dotyczących kobiet w poprzednich dekadach¹¹. Rosyjski projekt zyskał aprobatę jedynie Chin, Indonezji, Rosji, Republiki Południowej Afryki i Wietnamu. Pozostałe państwa głosowały przeciwko, zwracając uwagę, że przedłożony projekt doprowadziłby do erozji ram, które udało się dotychczas przyjąć, stanowiłby więc krok wstecz, ponadto nie podkreślał znaczenia społeczeństwa obywatelskiego oraz głównej roli, jaką kobiety odgrywają w walce z trwającą pandemią (na marginesie należy dodać, że gdyby projekt przygotowywały USA, zapewne także wzbudziłby kontrowersje, gdyż zniknęłyby jakiegokolwiek odwołania do tzw. praw reprodukcyjnych). Rosja odebrała wyniki głosowania jako chęć zagarnięcia tematu ochrony praw kobiet przez państwa zachodnie. Charakterystyczne, że spośród 15 członków RB głosujących nad rezolucją dotyczącą kobiet zaledwie dwóch było reprezentowanych przez kobiety (Inga Rhonda King – Saint Vincent i Grenadyny oraz Kelly Craft – USA). Tym bardziej gorzko wybrzmiały słowa Danai Guriry (aktorka, ambasador dobrej woli NZ ds. kobiet, pokoju i bezpieczeństwa) wypowiedziane podczas otwartej debaty¹², że w XXI wieku sale zdominowane przez mężczyzn powinny zawstydzać wszystkich.

Warto odnotować, że wiele tematów nie miało szans na zaistnienie w rezolucjach/oświadczeniach Rady, np. problem zbrodni na Rohingya, i to mimo listu sekretarza generalnego z 24 stycznia, w którym powiadamiał Radę o przyjęciu przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych w związku z toczącą się sprawą: Gambia przeciwko Mjanmie. Decyzja MTS nie zrobiła jednak wrażenia, w styczniu bowiem opublikowano raport Niezależnej Komisji Badań, która stwierdziła, że mimo

¹⁰ S/2020/803, 14.08.2020.

¹¹ S/2020/10/76, 30.10.2020.

¹² „Male-dominated rooms in the twenty-first century should be embarrassing to us all” (S/2020/1084).

iż doszło do licznych zbrodni wojennych oraz naruszeń praw człowieka, to komisja nie dopatrzyła się zamiaru ludobójczego¹³. Widać wyraźnie, że bez użycia słowa klucza „ludobójstwo” Rada jest mniej skłonna do wszczynania jakichkolwiek kroków (zwłaszcza gdy mowa o państwie będącym w strefie wpływów jednego ze stałych członków). Niemniej jednak RB powinna podjąć działania zgodnie z doktryną odpowiedzialności za ochronę, gdyż jej wdrożenie jest uzależnione nie tylko od popełnienia/groźby ludobójstwa, lecz także zbrodni wojennych. Rada nie zdecydowała się również na podjęcie jakiegokolwiek decyzji w kontekście konfliktu na Ukrainie, kryzysu w Białorusi ani w sprawie tzw. małej broni.

Jednomysłność odchodzi do lamusa

Wśród tematów niekontrowersyjnych, w odniesieniu do których udało się przyjąć rezolucje w drodze konsensusu lub jednomyslnego głosowania (w głosowaniu zdalnym), można wymienić przedłużenie misji UNIOGBIS w Gwinei Bissau¹⁴ – odnotowano pokojowe przeprowadzenie wyborów parlamentarnych i prezydenckich, choć z niepokojem obserwowano wzrost przestępczości, w tym wszelkiego nielegalnego przemytu/handlu narkotykami i ludźmi; przedłużenie misji UNAMA w Afganistanie¹⁵, a także UNAMI w Iraku¹⁶; UNIFIL w Libanie¹⁷; UNDOF rozmieszczonej na Wzgórzach Golan¹⁸, UNFICYP na Cyprze¹⁹, MINUSMA w Mali²⁰, misji weryfikacyjnej w Kolumbii²¹ oraz EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie²². Zdołano przyjąć jednomyslnie rezolucję w sprawie misji UNMGA w Jemenie²³, ale już przedłużenie sankcji wobec Jemenu²⁴ wzbudziło kontrowersje i Rosja oraz Chiny wstrzymały się od głosu. Przy tej okazji zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo związane z obecnością AQAP (Al-Kaida na Półwyspie Arabskim) oraz przypadkami przemocy seksualnej będącej konsekwencją konfliktu zbrojnego na terenach kontrolowanych przez Huti, a także rekrutowania i wykorzystania dzieci do działań zbrojnych, co może być – zgodnie z decyzją Rady – przesłanką do objęcia sprawcy sankcjami. Chiny podkreślały, że panel ekspertów powinien zbierać informacje o komercyjnej sprzedaży części, które mogą być wykorzystane do budowy dronów i improwizowanych ładunków

¹³ <https://www.icoe-myanmar.org>.

¹⁴ S/RES/2512, 28.02.2020.

¹⁵ S/RES/2513, 10.03.2020 – w kontekście porozumienia z talibami; oraz S/RES/2543, 15.09.2020.

¹⁶ S/RES/2522, 29.05.2020; S/RES/2553, 4.12.2020.

¹⁷ S/RES/2539, 28.08.2020.

¹⁸ S/RES/2530, 29.06.2020; S/RES/2555, 22.12.2020.

¹⁹ S/RES/2506, 30.01.2020; S/RES/2537, 28.07.2020; S/PRST/2020/9, 9.10.2020 – nie oznacza to jednak, że sytuacja była idealna, RB zareagowała negatywnie na próbę zmiany statusu Warosi przez Turcję.

²⁰ S/RES/2531, 29.06.2020; S/PRST/2020/10, 15.10.2020.

²¹ S/RES/2545, 25.09.2020.

²² S/RES/2549, 5.11.2020.

²³ S/RES/2505, 13.01.2020; S/RES/2534, 14.07.2020.

²⁴ S/RES/2511, 25.02.2020.

wybuchowych, co mogłoby wpłynąć na rozszerzenie sankcji także wobec osób zaangażowanych w taki proceder.

Podobnie kontrowersje wzbudziło przedłużenie sankcji wobec Republiki Środkowoafrykańskiej²⁵; tym razem również wstrzymały się Chiny i Rosja, które uważały, że embargo uderza we władze centralne, podczas gdy grupy zbrojne bez problemu pozyskują broń. Kolejne przedłużenie²⁶ nie wzbudziło już tak dużych kontrowersji. Bez problemu też udało się przedłużyć sankcje wobec Korei Północnej²⁷, Afganistanu²⁸, DRK²⁹ oraz Mali³⁰.

Aż trzy głosy wstrzymujące – Rosji, Chin, RPA – padły w głosowaniu na temat sytuacji w Sudanie i Sudanie Południowym³¹, kiedy w maju przedłużano m.in. embargo na broń, choć wcześniej bez jakiegokolwiek protestu przedłużono mandat panelu ekspertów³², mandat misji UNMISS (Sudan Południowy)³³, UNAMID (Darfur)³⁴ oraz UNISFA (Abyei)³⁵. W ślad za decyzjami dotyczącymi likwidacji misji UNAMID³⁶ Rada utworzyła misję UNITAMS, której głównym celem jest pomoc w politycznym przejściu do demokratycznych rządów, wsparcie budowania pokoju, mobilizowanie pomocy ekonomicznej i rozwojowej, ochrona ludności cywilnej i koordynacja pomocy humanitarnej³⁷.

Jednomyslności nie udało się uzyskać przy przedłużaniu misji MONUSCO w DRK, gdyż wstrzymała się Rosja³⁸, tłumacząc, że Francja odchodzi od przyjętych w ONZ zasad dotyczących udzielania pomocy humanitarnej i że w rezolucji zbyt słabo wyrażono poparcie dla rządu DRK (rezolucja wskazywała na konieczność wspierania jedności w ramach państwa i odrzucenia podejścia partyjnego, w szczególności w kontekście udzielania pomocy humanitarnej).

Rosja wraz z Chinami wstrzymała się również w głosowaniu nad rezolucją dotyczącą przedłużenia sankcji wobec Somalii, gdyż ich zdaniem należało je już znieść i nie wspominać o Dżibuti i Erytrei, a także o kwestiach związanych z prawami człowieka³⁹.

²⁵ S/RES/2507, 31.01.2020.

²⁶ S/RES/2536, 28.07.2020.

²⁷ S/RES/2515, 30.03.2020.

²⁸ S/RES/2557, 18.12.2020.

²⁹ S/RES/2528, 25.06.2020.

³⁰ S/RES/2541, 31.08.2020.

³¹ S/RES/2521, 29.05.2020.

³² S/RES/2508, 11.02.2020.

³³ S/RES/2514, 12.03.2020.

³⁴ S/RES/2517, 30.03.2020; S/RES/2523, 29.05.2020; S/RES/2525, 3.06.2020.

³⁵ S/RES/2519, 14.05.2020; S/RES/2550, 12.11.2020.

³⁶ S/RES/2559, 22.12.2020.

³⁷ S/RES/2524, 3.06.2020.

³⁸ S/RES/2556, 18.12.2020.

³⁹ S/RES/2551, 12.11.2020.

Jednak przedłużenie misji UNSOM⁴⁰ czy AMISOM⁴¹ oraz przyjęcie dalszych środków w walce z piractwem⁴² nie budziło już takich kontrowersji.

Nie udało się przyjąć jednomyślnie rezolucji dotyczących Sahary Zachodniej (wstrzymały się Rosja i RPA, zarzucając Stanom Zjednoczonym brak bezstronności i chęci uwzględnienia uwag innych państw – co charakterystyczne, jedną z ostatnich decyzji prezydenta Trumpa było uznanie praw Maroka do Sahary Zachodniej)⁴³ oraz Haiti (Chiny i Rosja wstrzymały się ze względu na brak odniesienia się do problemu przemocy wobec osób cywilnych i naruszeń praw człowieka oraz korupcji)⁴⁴. Problem z jednomyślnością pojawił się również przy przyjmowaniu rezolucji w sprawie Libii, gdy trzeba było przedłużać sankcje (wstrzymywała się Rosja) oraz działalność misji UNSMIL (wstrzymywały się Rosja oraz Chiny)⁴⁵. Państwa wstrzymujące się wskazywały na niezbyt trafne ujęcie kwestii związanych z prawami człowieka, płcią (*gender*) i problem z monitorowaniem zawieszenia broni. Nie było natomiast żadnych trudności z przyjęciem rezolucji dotyczącej uprawnień dla statków do przeprowadzania wizyt na Morzu Śródziemnym⁴⁶.

Nie powinno dziwić, że Rosja zdecydowała się wstrzymać od głosu podczas przyjmowania rezolucji w sprawie Mechanizmu Rezydualnego⁴⁷, od lat bowiem krytycznie wypowiada się na temat trybunałów *ad hoc* i mechanizmu, który je zastąpił, wskazując na koszty i zbyt długi czas funkcjonowania⁴⁸. Warto jednak odnotować, że jeden z poszukiwanych przez Mechanizm, Félicien Kabuga, oskarżany o udział w ludobójstwie w Rwandzie – właśnie w maju 2020 r. został aresztowany we Francji, co może wskazywać, że istnienie organu, który zająłby się jego osądzeniem, jest zasadne (choć mniej kosztowne byłoby przeprowadzenie postępowania we Francji na podstawie jurysdykcji uniwersalnej).

Rada wspiera trybunały hybrydowe, np. Hybrydowy Sąd dla Południowego Sudanu⁴⁹, i działania specjalne doradców w sprawie zbierania dowodów zbrodni, jak w przypadku Iraku i zbrodni ISIL⁵⁰, ale często pomija milczeniem działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak w przypadku Republiki Środkowoafrykańskiej. W kontekście wymiaru sprawiedliwości – tym razem, jeśli chodzi o spory międzypaństwowe – RB

⁴⁰ S/RES/2516, 30.03.2020; S/RES/2527, 22.06.2020; S/RES/2540, 28.08.2020.

⁴¹ S/RES/2520, 29.05.2020.

⁴² S/RES/2554, 4.12.2020 (przy okazji odnotowano problem bezprawnych połowów w somalijskiej wyłącznej strefie ekonomicznej).

⁴³ S/RES/2548, 30.10.2020.

⁴⁴ S/RES/2547, 15.10.2020.

⁴⁵ S/RES/2509, 11.02.2020; S/RES/2510, 12.02; S/RES/2526, 5.06.2020; S/RES/2542, 15.09.2020.

⁴⁶ S/RES/2546, 2.10.2020.

⁴⁷ S/RES/2529, 25.06.2020.

⁴⁸ S/PRST/2020/4, 28.02.2020.

⁴⁹ S/RES/2514, 12.03.2020.

⁵⁰ S/RES/2544, 18.09.2020.

dostrzegła rosnące znaczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę napływ spraw⁵¹.

Warto odnotować, że w oświadczeniach prezydialnych Rada wskazywała na związek konfliktów z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego⁵², sytuację dzieci⁵³, problem wykorzystania szkół dla celów wojskowych i tym samym narażania ich na ataki, w wyniku których dzieci są pozbawione możliwości nauki⁵⁴, szczególnie często odnosiła się do sytuacji w Sahelu, zwłaszcza problemu terroryzmu na granicach Mali–Niger–Burkina Faso⁵⁵. Zwróciła uwagę na znaczną poprawę sytuacji w Burundi⁵⁶.

Operacje pokojowe

Z inicjatywy sekretarza generalnego rozpoczęła się „Akcja dla peacekeepingu”, która ma na celu m.in. wzmocnienie bezpieczeństwa członków misji pokojowej także dzięki wykorzystaniu nowych technologii⁵⁷. Choć bowiem częstość ataków na peacekeeperów spadła w porównaniu z 2019 r., to jednak ich liczba (14) nadal niepokoi. Wśród najniebezpieczniejszych misji (86% wszystkich ataków!) nadal znajdują się MINUSCA oraz MINUSMA. Nie dziwi więc, że RB przedłużyła autoryzację dla oddziałów francuskich w odniesieniu do użycia siły również w obronie członków misji pokojowej w Mali. Biorąc pod uwagę, że MINUSCA otrzymała kolejne zadania w postaci pomocy w przeprowadzeniu wyborów w 2021 r.⁵⁸, można się spodziewać, że w związku z napięciami wyborczymi liczba ataków się nie zmniejszy.

Statystyki dotyczące śmierci członków misji w 2020 r. wskazują, że pandemia zebrała również żniwo wśród personelu misji, nastąpił bowiem dwukrotny wzrost liczby zgonów spowodowanych chorobami, osiągając tym samym niespotykany w historii peacekeepingu poziom.

Rada w 2020 r. promowała udział kobiet w operacjach pokojowych na wszystkich poziomach i stanowiskach⁵⁹, odnotowała też fakt, że SG podjął prace nad standaryzacją kultury wykonania misji pokojowej⁶⁰, i zwróciła uwagę na ogromną rolę budowania pokoju i działalności Komisji Budowania Pokoju⁶¹.

⁵¹ S/PRST/2020/13, 21.12.2020, S/PRST/2020/13, 21.12.2020.

⁵² S/PRST/2020/6, 29.04.2020.

⁵³ S/PRST/2020/3, 12.02.2020.

⁵⁴ S/PRST/2020/8, 10.09.2020.

⁵⁵ S/PRST/2020/2, 11.02.2020; S/PRST/2020/5, 11.03.2020; S/PRST/2020/7, 28.07.2020.

⁵⁶ S/PRST/2020/12.

⁵⁷ S/RES/2518, 30.03.2020.

⁵⁸ S/RES/2552, 12.11.2020.

⁵⁹ S/RES/2538, 28.08.2020.

⁶⁰ Zob. np. S/RES/2555, 22.12.2020.

⁶¹ S/RES/2558, 21.12.2020.

Tabela 1
Misje pokojowe ONZ

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu*	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policja	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
UNTSO	Bliski Wschód	1948	365 (-6)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	143 (-6)	0 (b.z.)	80 (b.z.)	142 (b.z.)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	67,16 mln
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	117 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	45 (+1)	0 (b.z.)	24	48	0 (b.z.)	12 (+1)	19,75 mln
UNFICYP	Cypr	1964	1028 (+19)	757 (-14)	52 (-1)	0 (b.z.)	67 (+5)	36	115	1 (+1)	183 (b.z.)	53,53 mln
UNDOF	Syria	1974	1224 (+85)	1046 (+83)	53 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	46	79	0 (b.z.)	55 (+1)	60,30 mln
UNIFIL	Liban	1978	10 830 (-260)	9795 (-261)	205 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	242	588	0 (b.z.)	321 (+5)	474,41 mln
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	462 (+31)	20 (b.z.)	7 (b.z.)	191 (+32)	1 (+1)	72	158	13 (-2)	16 (b.z.)	52,87 mln
UNMIK	Kosowo	1999	350 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (b.z.)	10 (+2)	97	215	20 (b.z.)	55 (b.z.)	37,19 mln
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	8908 (-262)	3864 (-323)	100 (-29)	26 (-13)	2236 (+107)	672	1948	62 (-4)	289 (+12)	385,68 mln
MONUSCO	DRK	2010	17 467 (-932)	12 303 (-1140)	283 (-12)	172 (-6)	1403 (+217)	769	2201	336 (+9)	207 (+25)	1,11 mld
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	3679 (-342)	3167 (-322)	113 (-3)	124 (-16)	24 (-3)	141	76	34 (+2)	42 (+5)	263,86 mln
UNMISS	Sudan Południowy	2011	19 195 (+15)	14 228 (-51)	417 (+4)	224 (+12)	1653 (+65)	873	1402	398 (-15)	89 (+17)	1,12 mld
MINUSMA	Mali	2013	15 916 (+475)	12 149 (+520)	465 (-12)	9 (-29)	1692 (-31)	691	730	180 (+18)	231 (+23)	1,07 mld
MINUSCA	Republika Środkowo-afrykańska	2014	14 943 (+235)	11 018 (+180)	299 (-9)	140 (-12)	2065 (+32)	643	519	259 (+44)	131 (+30)	930,21 mln
	W sumie		94 484 (-939)	68 347 (-1291)	1994 (-59)	1082 (-37)	9151 (+395)	4386	8221	1303 (+243)	1683 (+119)	6,5 mld (+0,68)

Źródło: na podstawie *Peacekeeping Operations Fact Sheet*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_factsheet_12_2020_english_1.pdf [dostęp: 1.02.2021].

* Dane dotyczące personelu cywilnego są podawane za 2018 r.

Tabela 2

Liczba i przyczyna zgonów członków misji pokojowych i politycznych w 2020 r.

Misja	Wypadek	Choroba	Celowy atak	Inne	Ogólna liczba zmarłych
MINUSCA	5	18	6	2	31
MINUSMA	1	14	6	2	23
MONUSCO	2	19	1	3	25
UNAMA	0	3	0	0	3
UNAMI	0	1	1	0	2
UNAMID	1	12	0	0	13
UNIFIL	3	1	0	1	5
UNISFA	1	4	0	0	5
UNMISS	2	14	0	3	17
UNMOGIP	0	0	0	1	1
UNOWAS	0	1	0	0	1
UNSMIL	0	1	0	0	1
UNSOS	0	1	0	0	1
UNVMC	0	0	0	1	1
W sumie	15	89	14	13	131

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fatalities by Year, Mission and Incident Type up to 12/31/2020* 11:59:59, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_mission_incident_type_5a_58_dec2020.pdf [dostęp: 28.01.2021].

W 2020 r. nie utworzono nowej misji pokojowej, zapowiedziano zaś zredukowanie i następnie zakończenie misji UNAMID (Darfur) – wycofanie członków misji ma nastąpić do czerwca 2021 r.⁶² – oraz UNISFA (Abyei)⁶³, z tym że o ile w pierwszym przypadku zakończenie misji wynikało z poprawy sytuacji w regionie, o tyle w drugim było spowodowane brakiem współpracy ze strony zwaśnionych stron⁶⁴. W odpowiedzi na żądania ze strony DRK w przypadku MONUSCO zdecydowano o wycofaniu misji z Kasai w 2021 r., a z Tanganiki w 2022 r.⁶⁵ Znaczące zwiększenie liczby członków misji nastąpiło natomiast w ramach MINUSCA i MINUSMA. Jednak ogólna liczba członków wszystkich misji pokojowych spadła – spośród wszystkich kategorii wzrost dotyczył jedynie policjantów oraz wolontariuszy.

⁶² S/RES/2517, 30.03.2020; S/RES/2559, 22.12.2020; S/RES/2559, 22.12.2020.

⁶³ S/RES/2519, 14.05.2020; S/RES/2519, 14.05.2020.

⁶⁴ S/RES/2550, 12.11.2020.

⁶⁵ S/RES/2556, 18.12.2020.

Tabela 3

*Lista największych (powyżej 2000 osób) dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2020 r.**

Pozycja na liście	Państwo	Liczba
↑ (z 2)	Bangladesz	6798
↑ (z 3)	Rwanda	6383
(↓ z 1)	Etiopia	6307
(b.z.)	Nepal	5715
(b.z.)	Indie	5425
(b.z.)	Pakistan	4737
(b.z.)	Egipt	3079
(b.z.)	Indonezja	2827
(↑ z 10)	Chiny	2520
(↓ z 9)	Ghana	2306
(↑ z 12)	Senegal	2233
30. (b.z.)	Francja	717
37. (↓ z 34)	Wielka Brytania	540
55. (↓ z 54)	Polska	217
70. (↓ z 69)	Rosja	68
82. (↑ z 88)	USA	30

* W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z 2019 r. ze wskazaniem miejsca w rankingu z grudnia 2019 r. Tabela jest uzupełniona danymi dotyczącymi stałych członków RB oraz Polski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [dostęp: 28.01.2021].

W rankingu głównych dostawców personelu mundurowego można zauważyć drobne przetasowania w trójce liderkiej oraz nieustające przesuwanie się Chin w górę rankingu. Jednak dziesiątka państw będących największymi dostawcami jest niezmienna, ważniejsze jednak, że zmniejszyła się liczba państw dostarczających ponad 2000 osób personelu – zapewne wpłynęły na to obawy związane z COVID-19 i mniejsze potrzeby misji.

Niestety, trzeba odnotować, że w 2020 r. misji ONZ, w tym utrzymania pokoju, nie ominęły skandale seksualne mimo podkreślenia w każdej rezolucji konieczności wdrażania polityki „zero tolerancji”. W lutym 2020 r. ukazał się raport Code Blue Campaign, w którym wykazano, że mimo dowodów, iż siły Burundi były zaangażowane w wiele przestępstw seksualnych, nadal rozmieszczano je w Republice

Środkowoafrykańskiej⁶⁶. W erze mediów społecznych filmy pokazujące, jak członkowie misji UNTSO dopuszczają się nadużyć seksualnych w pojazdach ONZ, rozprzestrzeniają się lotem błyskawicy⁶⁷ i niszczą wizerunek ONZ.

COVID-19

COVID-19 znalazł odzwierciedlenie nie tylko w rezolucjach/oświadczeniach RB, lecz także w sposobie prac nad nimi. 12 marca 2020 r. odbyło się ostatnie bezpośrednie spotkanie członków Rady, kolejne już organizowano zdalnie, tak jak i zdalnie przeprowadzano głosowania, a następnie podczas transmisji na żywo ogłaszano ich wyniki (stąd też dość problematyczne jest datowanie poszczególnych rezolucji). Konieczność przejścia na tryb zdalny została wymuszona przez wprowadzenie szczególnych ograniczeń przez gubernatora stanu Nowy Jork – miasta, które często w mediach określano jako epicentrum pandemii w USA. Stąd też poszczególni przewodniczący obrad adaptowali tryb pracy Rady do sytuacji, uwzględniając konieczność ograniczenia obecności personelu NZ w budynkach ONZ i wprowadzone limity liczby osób na spotkaniach⁶⁸.

Biorąc pod uwagę, że RB określiła w przeszłości epidemię eboli zagrożeniem dla pokoju, niektórzy się spodziewali, że w przypadku obecnej pandemii zostanie podjęta podobna rezolucja. Było to jednak niemożliwe do osiągnięcia z uwagi na opór Chin i wrażliwość na oskarżenia o odpowiedzialność za pandemię. Stanowisko USA było jednak nieprzejdane – np. prezydent Donald Trump podczas przemówienia w ZO 22 września 2020 r. mówił o „chińskim wirusie”, o konieczności „pociągnięcia do odpowiedzialności narodu, który rozpętał plagę na świecie: Chin”, o fałszywych deklaracjach ze strony Chin i rzekomo kontrolowanej przez nie Światowej Organizacji Zdrowia⁶⁹. Można więc zrozumieć, dlaczego RB miesiącami milczała na temat pandemii, mając z jednej strony zgłaszane przez żądania jasnego wskazania winnego pandemii, a z drugiej – państwo, które odpowiedzialności za skutki rozprzestrzeniania się wirusa nie zamierzało ponieść i wołało zwracać uwagę na rolę WHO i solidarność w walce o pokonanie choroby. Spór wokół przyczyn pandemii przeszkadzał w jednomyślnym przyjęciu rezolucji dotyczących Libii⁷⁰ i – jak wspomniano wcześniej – Syrii.

⁶⁶ https://static1.squarespace.com/static/514a0127e4b04d7440e8045d/t/5e501ffc3a2ab25c3d4a6fda/1582309390358/UN%27s_Deal_With_a_Dictator.pdf; <https://www.abc.net.au/news/2020-06-15/united-nations-un-peacekeeping-sexual-exploitation-abuse/12286664> [dostęp: 17.02.2021].

⁶⁷ https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53273151?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/world&https://news.un.org/en/story/2020/06/1067302 [dostęp: 17.02.2021].

⁶⁸ Zob. np. S/2020/253, 27.03.2020; S/2020/273, 2.04.2020; S/2020/372, 7.05.2020.

⁶⁹ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/> [dostęp: 17.02.2021].

⁷⁰ S/RES/2542, 15.09.2020.

O ile Zgromadzenie Ogólne w kwietniu⁷¹ przyjęło rezolucję wskazującą na konieczność solidarności w walce z pandemią, o tyle Rada odniosła się do problemu szerzej dopiero w lipcu⁷². W rezolucji 2532 podkreśliła, że COVID-19 ma szczególnie niszczycielski wpływ w państwach niedawno lub właśnie teraz dotkniętych konfliktem zbrojnym⁷³. Wyrażono obawę, że wysilek włożony w budowanie pokoju może być zaprzepaszczone, stąd ogromna waga współpracy i solidarności na różnych poziomach. Rada wezwała do ogólnego i natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych we wszelkich sytuacjach objętych programem prac Rady, a przynajmniej na 90 dni, aby można było dostarczyć pomoc humanitarną czy świadczyć różne usługi za pośrednictwem bezstronnych organizacji humanitarnych. Jednak musiał się pojawić wyjątek, a były nim działania podejmowane przeciwko ISIL, Al-Kaidzie i Frontowi an-Nusra oraz innym grupom terrorystycznym wskazanym przez RB. Rada zobowiązała też SG, aby wszelkie krajowe misje ONZ przyspieszyły odpowiedź na COVID-19. Wskazała, że pandemia w sposób nieproporcjonalny dotyka kobiet, dziewcząt, dzieci, uchodźców, IDPs, osób starszych, niepełnosprawnych, i wezwała do wprowadzenia środków minimalizujących jej negatywny wpływ⁷⁴. Podkreśliła także, że młodzież i kobiety powinny być włączone w walkę z pandemią⁷⁵.

Rada w niektórych rezolucjach dotyczących działalności misji pokojowych – np. odnoszących się do UNIFIL⁷⁶ czy MONUSCO⁷⁷ – zwracała uwagę, że operacje te muszą się zaangażować w zapobieganie rozprzestrzenianiu wirusa; albo – jak w przypadku UNFICYP⁷⁸ – zauważała trudności, jakie pandemia sprawia w realizacji zadań misji, w tym dla możliwości negocjacyjnych. COVID-19 wpłynął również na szybszą redukcję sił UNAMID⁷⁹.

Jeśli w 2020 r. Rada szczególnie odnosiła się do budowania pokoju, to widziała zagrożenie dla realizacji celów m.in. Komisji Budowania Pokoju właśnie ze względu na pandemię. Zagrożona była – co wyraźnie wskazała Rada – realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju⁸⁰; a dodatkowo z każdym miesiącem potwierdzała się obserwacja, że COVID-19 nasila kryzys żywnościowy⁸¹.

Rada doceniła przyjęcie przez ZO ONZ globalnego planu humanitarnej odpowiedzi na COVID-19, zgodnie z którym to ludzie muszą być w centrum zainteresowania; było

⁷¹ A/RES/74/270, 2.02.2020.

⁷² S/RES/2532, 1.07.2020; S/PRST/2020/7, 28.07.2020.

⁷³ S/RES/2520, 29.05.2020; S/RES/2540, 28.08.2020.

⁷⁴ S/PRST/2020/8, 10.09.2020.

⁷⁵ S/RES/2535, 14.07.2020.

⁷⁶ S/RES/2539, 28.08.2020.

⁷⁷ S/RES/2556, 18.12.2020.

⁷⁸ S/RES/2537, 28.07.2020.

⁷⁹ S/RES/2525, 3.06.2020.

⁸⁰ S/RES/2558, 21.12.2020.

⁸¹ S/RES/2543, 15.09.2020.

też dla niej oczywiste, że pandemia tylko pogorszy kryzys żywnościowy oraz ograniczy możliwości uzyskania pomocy humanitarnej⁸².

*

O ile nowa odsłona zimnej wojny w Radzie Bezpieczeństwa dotyczyła jedynie pogorszenia stosunków między USA oraz Rosją, o tyle w 2020 r. doszło do radykalnego pogorszenia stosunków amerykańsko-chińskich (powodem nie była tylko pandemia, lecz także relacje handlowe). Nie służyło to Radzie, która wobec dodatkowych trudności związanych z pracą zdalną rzadziej wypowiadała się jednomyślnie na tematy objęte programem jej działań.

Czas pandemii nie pomógł w budowaniu dobrego wizerunku Rady (rozczarowanie brakiem działania lub niewystarczającą reakcją na zagrożenia światowe, w tym na COVID-19), ale i ONZ jako całości. Owszem, w 2020 r. Pokojową Nagrodę Nobla otrzymał Światowy Program Żywnościowy (WFP) za walkę z głodem. Dobrze, że przypomniano o roli tejże agencji i fakcie, że ONZ to nie tylko główne organy, lecz także liczne agencje pomagające w walce z problemami o zasięgu globalnym. Jednak nie można nie odnotować, że to właśnie WFP zarzucano korupcję, a pod rządami dyrektora Davida Beasleya wypomina się szczególną demoralizację jego kierownictwa i pracowników⁸³. Z innych kontrowersji warto wspomnieć o wstrzymaniu przez Holandię finansowania dla UNDP ze względu na zarzuty korupcji w związku z projektami realizowanymi w Rosji⁸⁴. Z kolei wycofanie wsparcia dla WHO w środku walki z pandemią ogłosiły Stany Zjednoczone, oskarżając agencję o zbytnią pobłażliwość wobec Chin. Wizerunkowi WHO nie pomogła publikacja raportu The New Humanitarian and the Thomson Reuters Foundation, według którego pracownicy organizacji zaangażowani z kolei w walkę z ebolą dopuszczali się nadużyć seksualnych⁸⁵. Oczywiście takie skandale zdarzają się także w przypadku administracji poszczególnych państw, tylko że wobec ONZ zawsze stawiano wyżej poprzeczkę, jeśli chodzi o trzymanie standardów. Ostatecznie bowiem to w tej organizacji wiele grup widzi dla siebie ratunek, gdy więc przykładowo ujawniane są informacje, że to właśnie ONZ (OHCHR) przekazywała rządowi chińskiemu dane o ujętych dysydentach⁸⁶, wiara w siłę zjednoczonych narodów obumiera.

⁸² S/PRST/2020/11, 4.12.2020.

⁸³ C. Lynch, „Popular U.N. food agency roiled by internal problems, survey finds”, *Foreign Policy*, 8 października 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/10/08/world-food-program-un-survey-finds-abuse-discrimination/> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁴ <https://nltimes.nl/2021/01/29/netherlands-halts-payment-un-russian-corruption-scandal> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁵ <https://www.thenewhumanitarian.org/2020/09/29/exclusive-more-50-women-accuse-aid-workers-sex-abuse-congo-ebola-crisis>; <https://www.reuters.com/article/us-congo-ebola-sexcrimes-accountability-idUSKBN26K3J8> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁶ <https://www.aa.com.tr/en/europe/leaked-emails-confirm-un-passed-info-to-china-in-name-sharing-scandal/2114163> [dostęp: 17.02.2021].

On zoom and in disagreement: The work of the Security Council in 2020

The article summarizes activities of the UN Security Council in 2020. In the first place, the Author discusses the problems with the adoption of several drafts of resolutions concerning humanitarian assistance in Syria, foreign fighter terrorists, and women's rights. In the second part, the chapter focuses on those items covered by the agenda of the UN SC in the case of which resolutions could be adopted, but often not unanimously, which proves that divisions within the UN SC deepen. The subsequent parts are devoted to the changes in peacekeeping missions and UN SC work methods that were due to the pandemic, as well as to the Council's reaction to problems caused by COVID-19. In the concluding part, the Author discusses some situations which tarnish the image of the UN (and of the UN SC itself).

Keywords: Security Council, COVID-19, veto, women, General Assembly, UN, peacekeeping missions, sanctions, pandemic

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa, COVID-19, weto, kobiety, Zgromadzenie Ogólne, ONZ, misje pokojowe, sankcje, pandemia