

Ewa Chmara

Nowe wyzwania – stare problemy. Warunki skuteczności ONZ w procesie likwidacji dysproporcji rozwojowych

Działania na rzecz likwidacji dysproporcji rozwojowych nie wynikają jednoznacznie z podstawy prawnej ONZ, jaką stanowi wykładnia Karty Narodów Zjednoczonych, a raczej wypłynęły z logiki działań podejmowanych na jej podstawie. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej warunki *status quo* komunikowały jasny przekaz – niepewność pokoju międzynarodowego. Sytuacja ta przesądziła o położeniu akcentów działalności ONZ na zagadnienia utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Jednak do jej priorytetów włączono także problematykę społeczną i ekonomiczną, zaś podstawowe cele w tych obszarach wytyczył artykuł 1, punkt 3, w myśl którego ONZ zobowiązano: „rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej problemy międzynarodowe o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka [...] i podstawowe wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”¹.

ONZ, będąca jedyną, powszechną i uniwersalną organizacją, weszła w całości kształt relacji społeczno-politycznych. W toku jej prac szybko stało się jasne, że bez zaktywizowania działań na rzecz wyrównania zaistniałych w procesie cywilizacyjnego rozwoju dysproporcji nie będzie możliwe wypełnienie założeń wynikających z Karty NZ. Narastające w świecie współzależności, które dodatkowo wzmagała dynamika procesów globalizacji, ujawniły bowiem skalę potrzeb wymagających wszczęcia inicjatyw na rzecz rozwoju. Odślaniały je kolejne problemy globalne, obejmujące kwestie od ochrony środowiska naturalnego po klęski chorób, głodu i biedy, wynikające z przyzwolenia społeczności międzynarodowej na trwanie zamkniętego kręgu ubóstwa. Pozo-

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, dokument dostępny na stronie: www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php#1, [dostęp: 24 lutego 2008].

stawienie tych kwestii samym sobie groziło znacznym zachwianiem systemu światowego bezpieczeństwa².

Głębokość opisanych dystansów zdiagnozowano w okresie powojennym, kiedy sięgnęła rozmiarów w wymiarze symbolicznym przedstawionych jako dwa odrębne światy: bogatą Północ i biedne Południe³. Zasadność podobnej metafory potwierdziły liczne badania, jak na przykład analizy dysproporcji prowadzone od 2000 r. przez Boba Sutcliffe'a. Stwierdził on, że: „współczesny świat jest dużo bardziej rozwarstwiony, jak można by początkowo przypuszczać”⁴. Jego tezę potwierdził laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Amartya Sen, dowodząc, że obrany sposób dystrybucji dóbr płynących z globalizacji nie gwarantuje równomiernego ich podziału, wskutek czego: „świat jest bogatszy niż kiedykolwiek, ale istnieje także niezwykła bieda”⁵.

Te wstępne uwagi o naturze dysproporcji obrazują ogromny dystans pomiędzy szczytem globalnej piramidy, czyli krajami takimi jak USA czy Japonia, a jej „dołem”, a więc takimi państwami jak Senegal czy Jemen, które z racji istniejących zapóźnień trudno uważać za podstawę tej struktury⁶. Jednak te krańcowo różne światy przenikają się na skutek globalnych procesów. W swej istocie ukazują one paradoks opisanych dysproporcji. Wystarczy wskazać na turystykę i migrację – dwa, wydawać by się mogło, skrajnie odmienne procesy, mające jednak pochodną naturę. Dowodzą one, że realizacja demokratycznego ideału sprawiedliwości społecznej, która sprowadza się do równego dostępu do dóbr duchowych i materialnych oraz zapewnienia równych możliwości awansu materialnego, kulturowego i społecznego, wciąż jeszcze wymaga ogromne-

² W retoryce ONZ doszło do zmiany postrzegania problemu dysproporcji, kiedy stwierdzono, że stanowią one bariery wzrostu, które generują procesy zagrażające życiu milionów ludzi. Wobec odejścia od militarystycznej optyki w interpretacji kategorii bezpieczeństwa kwestia zasypania dystansów rozwojowych uzyskała nowy wymiar polityczny. Zgodnie z definicją bezpieczeństwa przyjętą w ONZ, każde wydarzenie i proces, który prowadzi do śmierci wielu ludzi lub zmniejsza ich szanse na przeżycie, są postrzegane jako zagrożenie. Zob.: J. Martens, *Reforma ONZ i cele milenijne na rok 2005. Szanse dla nowych inicjatyw dotyczących finansowania rozwoju i "Global Governance"*, "Global Issue Papers" 2006, nr 16, s. 15 i nast.

³ D. Heidrich-Hamera, A. Jarczewska-Romaniuk, *ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalizacji*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Simonides, Warszawa 2006, s. 523–547.

⁴ B. Sutcliffe, *100 imagenes de un Mundo Desigual*, Barcelona 2005, s. 31.

⁵ A.K. Sen, *10 tez o globalizacji*, „Rzeczpospolita” 21 lipca 2003, s. 34.

⁶ R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 163.

go wysiłku. Katalog nierówności w istocie odzwierciedla złożoność i dynamikę społeczną oraz obrazuje zachodzące wewnątrz niej przemiany. Ujawnia ponadto bariery rozwoju, których przezwyciężenie w perspektywie przemian kategorii bezpieczeństwa warunkuje jakość życia społeczności międzynarodowej.

Wobec powyższego, likwidacja dysproporcji rozwojowych w postaci globalnej polityki ONZ w wymiarze pomocy rozwojowej stała się priorytetem jej działań w XXI w., co formalnie potwierdziła Deklaracja Milenijna podpisana w 2000 r. Nadal jednak otwartą pozostała kwestia skutecznego ich zorganizowania. Zadanie to wymagało wypracowania efektywnego mechanizmu koordynującego aktywność organów tworzących system ONZ⁷. W myśl przyjętych rozwiązań uruchomienie instrumentów pomocy rozwojowej przebiegało w trójstopniowej strukturze. Obejmowała ona szczebel polityczny, na którym ustalano – zazwyczaj w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego – cele, metody i potrzeby działania. Następnie warstwę konceptualną, gdzie dochodziło do ustalenia technicznych standardów aktywności organizacji i agend systemu. Wreszcie, poziom trzeci sprowadzał się do implementacji i koordynowania pomocy⁸.

W jednym z artykułów Madeleine K. Albright porównała kierowanie globalną instytucją, jaką stanowi ONZ, do „prowadzenia interesu mającego 184 kierownictwa posługujące się innymi językami, posiadające odmienny zestaw priorytetów i szereg powiązań z podmiotami, które upominają się o dotacje”⁹. Opisana powyższą metaforą sytuacja komplikuje się wraz ze wzrostem liczby członków ONZ, którą obecnie współtworzą 192 państwa. Koordynowanie prac takiej grupy podmiotów stwarza szereg trudności. Po pierwsze, wymaga zagwarantowania równej reprezentacji i wpływu na kształt toczących się prac, co znalazło wyraz w zapisach Karty NZ, ale jednocześnie ich realizacja stanowi trzon

⁷ Aktywność w procesie wyrównywania dysproporcji rozwojowych od początku podejmowały główne organy ONZ, a zwłaszcza Rada Społeczna i Gospodarcza i kolejni Sekretarze Generalni oraz organizacje wyspecjalizowane, jak na przykład Międzynarodowa Organizacja Pracy, Światowa Organizacja Zdrowia czy Organizacja NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa. W tym celu pod auspicjami ONZ uruchomiono również szereg specjalnych programów i funduszy. Dla opisanego tak złożonego konglomeratu instrumentów i podmiotów inicjujących działalność rozwojową przyjęło się stosować określenie *United Nations Famili*. Na ten temat zob. szerzej: W. Anioł, *Rozwój społeczny i gospodarczy narodów z perspektywy ONZ*, [w:] *Wkład ONZ w rozwój współżycia narodów*, red. J. Kukulka, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1997, s. 80.

⁸ G. Michałowska, *Pomoc humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 316; zob.: P. Ogonowski, *Deklaracja Milenijna. Przyjęcie celów rozwojowych i kierunki reform*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 662.

⁹ M.K. Albright, *Think again. United Nations*, „Foreign Policy” september/october 2003, s. 20. Wspomina ona liczbę 184 kierowników, to znaczy państw członkowskich ONZ. Obecnie liczba ta wynosi 192 podmioty.

dyskusji o jakości funkcjonowania ONZ. Po drugie, dotyka trudnych ze swej natury kwestii przekraczania barier kulturowych i szacunku wobec inności, które stanowią wstępny warunek współpracy w strukturach uniwersalnej organizacji międzynarodowej. Wydaje się, że trudności z wypełnieniem powyższych wymagań od początku towarzyszą ONZ, co w kontekście potrzeby wyrównywania dysproporcji rozwojowych nie pozostawia wiele przestrzeni dla optymizmu w refleksji nad rolą tej organizacji we współczesnym świecie.

W historii ONZ wskazać można liczne sytuacje, w których niewypełnienie powyższych wskazań prowadziło do paraliżu planowanych inicjatyw lub wycofania się części państw z ich realizacji. Zagadnienia z obszaru dysproporcji rozwojowych wymagają natomiast ponadnarodowego porozumienia i zintegrowanej współpracy. Tylko takie działania doprowadzić mogą do ich złagodzenia lub całkowitej likwidacji. Choć to drugie wyzwanie nie zawsze jest możliwe, ponieważ natura dysproporcji wskazuje, że nie sposób usunąć ich wszystkich, pewien stopień występowania tych zjawisk stanowi bowiem integralną część dynamiki społecznej. Dysproporcje rozwojowe są wynikiem pewnego konstruktów określonej tradycji i kultury, a ich skala legitymowana jest przyjętą normą sprawiedliwości społecznej¹⁰.

Problem sprowadza się więc do tego, że trudno wskazać jedną absolutną normę sprawiedliwości społecznej, bowiem funkcjonuje wiele interpretacji tego, co sprawiedliwe. Jednak współczesna skala asymetrii rozwojowych stanowi powszechnie krytykowane zjawisko, obejmujące swym zasięgiem całą społeczność międzynarodową. Wobec tego generuje sytuację świadczącą o przekroczeniu granicy przyzwolenia na występowanie dysproporcji w skali globalnej. W tych warunkach ONZ, jako uniwersalna organizacja międzynarodowa, reprezentująca interesy ponadnarodowej społeczności, uchodzi za podmiot upoważniony do sformułowania takiej normy. Jej kształt wynika zaś z retoryki ONZ i w myśl przepisów Karty, wspiera się na założeniu zapewnienia harmonijnego rozwoju społecznego w warunkach stabilizacji i dobrobytu oraz podnoszenia stopy życiowej, które w równy sposób przysługują wszystkim członkom ONZ. W związku z tym, ONZ w Deklaracji Milenijnej postawiła sobie za cel budowę ponadnarodowego frontu walki z dysproporcjami. Dokument ten, wytyczając podstawowe obszary działań i czas ich realizacji, skonkretyzował stosowaną dotychczas koncepcję organizowania pomocy rozwojowej w ONZ.

¹⁰ Nierówności społeczne mogą być legitymowane także przez formułę merytokracyjną, wedle której sama drabina nierówności społecznych jest sprawiedliwa, niesprawiedliwe są zaś zasady, na podstawie których ludzie lokują się na poszczególnych jej szczeblach. Zob. szerzej: E. Wnuk-Lipiński, *Świat Międzyepoki*, Kraków 2004, s. 242.

Czynników warunkujących jej skuteczność, po pierwsze, upatrywać należy w strukturach wewnętrznych Organizacji, które odpowiadają za merytoryczną koncepcję oraz logistykę pomocy. Drugi istotny z tego punktu widzenia element sytuuje się po stronie państw ją otrzymujących. To od ich wewnętrznej organizacji, a zatem woli politycznej, przekładającej się na decyzje w zakresie przygotowania infrastruktury dla wykorzystania świadczonej pomocy, zależy w dużej mierze jej rezultat. Dlatego też w procesie wyrównywania dysproporcji istotne miejsce zajmuje komunikacja elit rządzących państw beneficjentów z przedstawicielami ONZ. Skuteczna interakcja otwiera możliwość uzgodnienia wspólnego stanowiska i zrozumienia celów i warunków realizacji pomocy.

Wymogi komunikacyjne dostarczały sporych trudności, szczególnie w realiach współpracy z tak zwanymi „państwami upadłymi”¹¹. Charakteryzował je brak stabilności politycznej, powodowany różnorodnością etniczną i religijną, która utrudniała w znacznym stopniu funkcjonowanie w warunkach społecznego konsensusu. Ponadto, odznaczał je wysoki stopień stosowania przemocy i łamania praw człowieka oraz skłonność do tworzenia reżimów niedemokratycznych¹². Powyższe elementy skutecznie komplikowały sytuację komunikacyjną, ponieważ wzorce postępowania stron były tak dalece odmienne, iż wymagały ogromnego nakładu pracy, by w ogóle było możliwe uruchomienie programów pomocowych. Warunek wstępny, a zarazem konieczny ich powodzenia stanowiła natomiast możliwość zarządzania implementowanymi formami pomocy. Wobec powyższego, opierać się one powinny na jasno sprecyzowanych celach i metodach uzgodnionych z rządami beneficjentów.

Tymczasem, jak wskazuje wielu badaczy, w „państwach upadłych” często warunki te nie mogą zostać zrealizowane. Sytuacja ta pozostaje kluczową kwestią dla utrzymania równowagi i stabilności systemu międzynarodowego. Skonfliktowane wewnętrznie i niestabilne kraje stają się obecnie doskonałymi siedzibami dla organizacji terrorystycznych, zagrażających bezpieczeństwu globalnemu. Takie kraje nie tylko nie kontrolują wewnętrznej sytuacji, ale i nie podejmu-

¹¹ Adam Rotfeld szacuje, że obecnie na świecie istnieje około 60 tego typu państw. Zaliczane są do tej grupy z różnych względów, które przesądzają o ich niestabilności wewnętrznej. Z jednej strony, będą to zatem nekane wojnami domowymi Irak i Afganistan, a z drugiej, Kosowo i Bośnia, czyli państwa, które samodzielnie nie są w stanie skutecznie sprawować władzy i dla zaprowadzenia porządku ubiegają się o pomoc sił międzynarodowych. Zob. *Dyplomaci przed generalami*, rozmowa R. Bańkowicza z A.D. Rotfeldem na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych: http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/ambasador_11360.doc, [dostęp: 19 kwietnia 2008]; zob.: *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, red. J.J. Milewski, W. Lizak, Warszawa 2002, s. 52–54.

¹² Zob. *Globalistyka. Procesy globalne i ich lokalne konsekwencje*, red. M. Czerny, Warszawa 2007, s. 179.

ją współpracy międzynarodowej, w efekcie przyczyniając się do powiększania wielu zagrożeń społecznych¹³. Rządzone często przez skorumpowane grupy, sprzeniewierzają międzynarodową pomoc i nie współpracują na rzecz systemowej przemiany państwa. Ich elitom politycznym nie zależy na wzmocnieniu systemu oświaty i ochrony zdrowia. Wiele do życzenia pozostawia także zbiurokratyzowany sposób rozdziału pomocy, która w tych realiach rzadko kiedy trafia do najbardziej potrzebujących warstw społeczeństwa, a częściej przechwytywana jest przez prywatne podmioty i stanowi przedmiot sprzedaży¹⁴.

Wstępnych doświadczeń, na podstawie których pośrednio wnioskować można o warunkach realizacji pomocy rozwojowej, dostarczać mogą realia pomocy humanitarnej. Oczywiście nie stanowi reguły, iż uprzedza ona inicjowanie pomocy rozwojowej, ale często akcje humanitarne prowadzone są właśnie na obszarach najbardziej dotkniętych zapóźnieniami rozwojowymi. Poważnych wątpliwości dostarczył, na przykład, przypadek Sudanu, gdzie nie tylko dochodziło do napadów i grabieży konwojów, ale w 2002 r. władze wydały oficjalny zakaz poruszania się po terenie kraju pojazdów organizacji humanitarnych¹⁵. Także sytuacja w Korei Północnej dowiodła, że stanowisko samych zainteresowanych stanowić może utrudnienie prawidłowego przebiegu programów pomocowych. Grażyna Michałowska wylicza przykłady, kiedy „władze permanentnie ograniczały międzynarodowym organizacjom dystrybuującym żywność przemieszczanie się, dostęp i monitorowanie potrzeb”¹⁶. We wrześniu 2005 r. minister spraw zagranicznych tego państwa wystąpił wręcz z żądaniem wycofania ONZ, której obecność postrzegano jako przejaw politycznego ucisku¹⁷.

Opisane przykłady obrazują przejawy wypaczenia idei ONZ-owskiej pomocy. W efekcie przybiera ona postać patologii, jak w Sudanie, gdzie wykorzystywana była jako element przetargowy w sprawach wewnętrznych. W tych realiach ONZ postawiona zostaje przed dylematem, czy zaniechać jakichkolwiek działań i pozbawić ludność dostaw na przykład żywności, czy kontynuować współpracę, przyzwalając *de facto* na naganne praktyki klik rządzących. W niestabilnych państwach często nie uwzględnia się potrzeb edukacyjnych, podstawowe potrzeby człowieka w ogóle nie stanowią priorytetu dla władzy,

¹³ Zob. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 113–116 i nast.

¹⁴ Zob. *Globalistyka...*, s. 179.

¹⁵ Zob. G. Michałowska, *Pomoc humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 316–347.

¹⁶ Tamże, s. 345.

¹⁷ Tamże.

która nie jest pojmowana jako służba społeczeństwu. W takich warunkach nie może być mowy o rozwoju i te zjawiska stanowią decydującą barierę w procesie likwidacji dysproporcji rozwojowych. Ich rozwiązanie nie musi koncentrować się wcale po stronie zwiększenia nakładów finansowych, ale raczej na budowie klimatu współpracy.

Wzywając do tworzenia sprawiedliwych, opartych bardziej na solidarystycznych wartościach podstaw globalizacji, ONZ w pewnym sensie wpisuje się w nurt alterglobalistyczny¹⁸. Jednak w jego ramach odróżnia się nieprzystającą, bo hierarchiczną, strukturą organizacyjną oraz przyjętą metodą działań. Źródła alterglobalizmu tkwią bowiem w tradycji radykalizmu, natomiast ONZ odwołuje się do spójności i dialogu międzynarodowego. Nie wzywa do protestów a deliberacji, zdefiniowanych wrogów swojej koncepcji pragnie raczej przekonać do podjęcia większej odpowiedzialności, niż przymusić do zmiany działań. Taka metoda wydaje się wykazywać potencjał stabilności, jednak warunek jej powodzenia stanowi założenie zgody co do wspólnych wartości będących podstawą rozwoju.

Z powyższego wywodu wynika, że działalność ONZ, budowana na podstawie propozycji wspólnej społeczności międzynarodowej koncepcji sprawiedliwości społecznej, implikuje wewnętrzne uwarunkowania ich skuteczności. W ocenie niektórych badaczy podobne założenia wydają się być nie tylko bezcelowe, ale nawet falsyfikujące rzeczywistość. Opierają się bowiem na kontrfaktycznych przesłankach, które pomijają istotę społecznych podziałów i na tej podstawie tworzą płaszczyznę porozumienia. Zgodnie z tym tokiem myślenia, ONZ proponuje koncepcję opartą na założeniu o wspólnych podstawach i wartościach świata. Postawę tę doskonale ukazuje retoryka organizacji nawiązująca do podobnych ideałów, jak na przykład w *Deklaracji z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju*, która stanowi jeden z podstawowych dokumentów wytyczających kierunki społecznego rozwoju. W tekście tym czytamy: „My wszyscy, pochodzący ze wszystkich stron świata, ukształtowani przez różne

¹⁸ Na temat podstaw alterglobalizmu zob.: J. Nakonieczna, „*Inny świat jest możliwy*” – *porządek międzynarodowy w myśli krytyków globalizacji*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 601–617; T. Mertes, *Globalizm oddolny. Odpowiedź Michaelowi Hardtowi*, „Krytyka Polityczna” nr 7/8, zima 2005, s. 112–122. Ciekawe ujęcie i dość kompleksową analizę ruchu przedstawił także Immanuel Wallerstein, zob.: I. Wallerstein, *Nowe bunty przeciw systemowi*, „Krytyka Polityczna” nr 7/8, zima 2005, s. 80–88. W opinii autorki warte uwagi są również rozważania Lestera Levidowa, zob.: L. Levidow, *Czyniąc świat inny możliwym?*, „Recykling Idei”, <http://www.recykling.uni.wroc.pl/index.php?section=3&article=99>, [dostęp: 5 maja 2008].

doświadczenia życiowe, łączymy się i mamy głębokie poczucie pilnej potrzeby tworzenia nowego i lepszego świata pełnego nadziei”¹⁹.

Tekst wspiera się zatem na przeświadczeniu, że wymienione wartości są podzielane w równym stopniu we wszystkich częściach świata, co stanowi tezę co najmniej trudno weryfikowalną, a z pewnością bliższą europocentrycznej optyce. Podobna konstrukcja właśnie z uwagi na pominięcie antagonistycznej natury społecznej – mającej szczególnie ważne znaczenie w relacjach międzypaństwowych – może okazać się nieskuteczna. Jeśli bowiem konstruując ją założenie opiera się na niecelnej ocenie faktów społecznych, w podobnych warunkach nie będzie możliwe osiągnięcie wytyczonych celów. Podejmowane inicjatywy zatem od początku skazane są na przygodność powodzenia, bowiem sam kształt konstrukcji eliminuje troskę o zapewnienie instytucjonalnych podstaw skuteczności. Ten katalog wartości odgórnie przypisany został międzynarodowej wspólnocie i wytycza kierunki jej działań, nie uwzględniając przy tym możliwości zaistnienia odmiennych perspektyw czy wzorców.

Podobne argumenty krytyczne podnoszą przedstawiciele agonistycznej koncepcji polityki i społeczeństwa. Mechanizm społecznej współpracy osadzają oni nie na poszukiwaniu uniwersalnej formuły sprawiedliwości społecznej, a na refleksji o efektywnym kształcie instytucji społecznych w warunkach deficytu zgody społecznej²⁰. Przechodząc od formułowania pojęć o wysokim stopniu ogólności do praktyki działania, poszukują oni praktycznej formuły, która organizować może współdziałanie zróżnicowanych podmiotów międzynarodowych. W ten sposób eliminują ryzyko tworzenia mistyfikacji jedności, która w ich ocenie stanowić może o słabości systemu działania. O zasadności takiego punktu widzenia świadczy fakt, że często jest on podnoszony na forum ONZ w związku z jej reformą.

Podobne głosy w dyskusji o efektywności działań ONZ ukazały jednocześnie podstawowe pytania i problemy. Dążenie do oparcia działań w obszarze dysproporcji rozwojowych na wspólnej podstawie nawiązującej do idei humanitaryzmu i wspólnoty losów uzależniło bowiem ich efektywność od warstwy aksjologicznej. Wymagało nie tylko uznaniowego przyjęcia tych wartości, ale

¹⁹ *Deklaracja z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju*, www.mos.gov.pl/rio10/johannesburg/ [dostęp: 5 maja 2008].

²⁰ Zob. A. Chmielewski, *Spoleczeństwo otwarte czy wspólnota*, Wrocław 2001, s. 7 i nast. Warto wspomnieć, że w obrębie rozważań teorii agonistycznej ciekawe spostrzeżenia o tożsamości i porządku społecznym prezentuje Ch. Mouffe. Zob.: Ch. Mouffe, *Agonistyczne przestrzenie publiczne i polityka demokratyczna*, „Recykling Idei” 2005, artykuł dostępny w wydaniu internetowym, <http://www.recykling.uni.wroc.pl/index.php?section=5&article=154> [dostęp: 9 maja 2008].

także praktycznego ich stosowania. Nie należy pomijać faktu, że owa formuła ukazała płaszczyzny zwykłego egzystencjalnego pragmatyzmu, którego konieczność potęgowała skala problemów globalnych. W ich obszarze działalność ONZ była bardziej praktyczna, co prowadzić może do konkluzji, że całokształt aktywności w procesie likwidacji dysproporcji rozwojowych koncentrować się powinien nie tylko na uzgadnianiu odmiennych stanowisk, ale przekładaniu ich na praktyczne rozstrzygnięcia. Utrzymanie obecnego stopnia dysproporcji uniemożliwia realizację koncepcji trwałego rozwoju, ponadto wzmacnia zagrożenia cywilizacyjne. ONZ powinna wobec tego nie tylko koncentrować swoją działalność na wskazywaniu obszarów wymagających wspólnych działań, bowiem mają one kontrfaktyczną wymowę, ale przede wszystkim formułować polityczne rozwiązania w wymiarze globalnym.

Przyglądając się poczynaniom poszczególnych podmiotów ONZ, nadal zaobserwować można przywiązanie do sfery aksjologicznej, którą czyni się podstawą działań. Przesłanki te, mimo iż słuszne, nie zawsze gwarantowały efektywność. Dowodziły tego chociażby braki wywiązania się przez państwa członkowskie z zobowiązań wynikających z przyjętej aksjologii. Przykładów podobnych zaniedbań dostarczały realia kolejnych inicjatyw w każdym z wymiarów dysproporcji rozwojowych. Wystarczy wskazać liczne dowody nieprzestrzegania politycznych praw obywateli na przykład w Chinach czy Birmie oraz kontestację protokołu z Kioto przez Stany Zjednoczone²¹. To także postawa rządu USA uniemożliwiła kontynuację dyskusji na forum ONZ o wprowadzeniu podatku od międzynarodowych transakcji finansowych, czyli tak zwanego podatku Tobina. W nurcie alterglobalistycznej refleksji był on postrzegany jako poważna alternatywa ograniczająca ryzyko występowania kryzysów finansowych, a także źródło funduszy na eliminację skali dysproporcji rozwojowych.

Podobne przypadki niestosowania się do zaleceń ONZ oraz lekceważenia kierunków jej działalności w myśl ochrony partykularnych interesów w wątpliwość podają zdolności operacyjno-wykonawcze tej organizacji. Zwłaszcza dokonywane przez stałych jej członków, tworzą „marionetkowy” wizerunek ONZ jako pozbawionej podmiotowości organizacji, która uzależniona jest od dobrej woli tworzących ją państw. W tej perspektywie bywa postrzegana wyłącznie jako

²¹ Protokół stanowił prawnie wiążące porozumienie międzynarodowe obligujące państwa emitujące do atmosfery szkodliwe gazy do ich redukcji. Powstał jako uzupełnienie Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Warunkiem wejścia w życie Protokołu było ratyfikowanie go przez 55 krajów mających przynajmniej 55% udział w światowej emisji gazów cieplarnianych. Został on formalnie ratyfikowany przez ONZ 18 listopada 2004 r. Zgodnie z procedurą, Protokół wszedł w życie 16 lutego 2005 r. Zob.: <http://www.biomasa.org/index.php?d=artykul&kat=29&art=21> [dostęp: 28 kwietnia 2008].

przestrzeń, w której ujście znalazły chwilowe przejawy egalitaryzmu, w dłuższej perspektywie niemające pokrycia w realnych działaniach.

W ramach struktur ONZ międzynarodowi aktorzy uprawomocnili ideologię humanitarną, którą następnie uczyniono podstawą działań społeczności międzynarodowej. Ich promotorami były zachodnie demokracje, w których podobne tendencje silnie zaznaczyły się w dyskursie publicznym. Klimat ten przekładał się na sferę stosunków międzynarodowych, której nadano kształt konsensusu szlachetnych uczuć²². Jednak podobna konstrukcja okazała się niewystarczająca z perspektywy skuteczności działań, a raczej wykazywała symptomy indolencji dobrej woli. Przejawiały się one w instytucjonalnych niedociągnięciach i braku zdolności ONZ do egzekwowania podjętych na jej forum zaleceń. Organizacja wykazywała wprawdzie dobre chęci, wielokrotnie akcentując konieczność sojuszu bogatych z biednymi, jednak jej apele nie przynosiły wystarczających efektów w postaci mechanizmów kreujących i organizujących taką współpracę.

Jak wielokrotnie wspomniano, proces likwidacji dysproporcji rozwojowych przeprowadzany w ramach ONZ stanowi wyraz polityki globalnej, która aby była skuteczna, nie może odwoływać się wyłącznie do dobrych intencji. Kwestie warunkujące jej powodzenie sprowadzają się do uwzględnienia kosztów i metod działań, rozdzielenia odpowiedzialności oraz wytyczenia celów. Wymaga to zatem określenia rzeczywistych wymiarów operacyjnych, a nie tylko dokonywania coraz to nowych zestawień przybierających postać litanii życzeń. Taka formuła działań poszczególnych organów ONZ, przedstawiających kolejne raporty i omówienia, stała się przyczyną częstych zarzutów formułowanych nie tylko wobec poszczególnych przedsięwzięć, ale i przedstawicieli ONZ. Przedmiot powyższej krytyki stanowiły chociażby kwieciste wystąpienia Sekretarza Generalnego Kofiego Annana, oceniane raczej w konwencji polityki spektaklu niż racjonalności.

O skuteczności programów pomocy rozwojowej nie sposób rozstrzygać bez uwzględnienia jakości, metod i form ich finansowania. Składają się one na kwestię wykazującą kluczowe znaczenie dla przebiegu pomocy. Innymi słowy, wprost przesądzić mogą o powodzeniu inicjowanych akcji. Dlatego niezwykle istotna wydaje się być przejrzysta i stabilna struktura funduszy rozwojowych. Na podstawie rozwiązań przyjętych w ONZ, oparto ją w zasadzie na trzech rozstrzygających elementach. Po pierwsze, tworzy ją priorytet przeznaczania 0,7 proc. PKB uprzemysłowionych państw na rzecz rozwoju państw najbiedniejszych²³. Po drugie, dobrowolne wpłaty członków na rzecz poszczególnych

²² Zob. J.P. Fitoussi, P. Rosanvallon, *Czas nowych nierówności*, Kraków 2000, s. 16.

²³ Wielkość tę ustaliło Zgromadzenie Ogólne w 1970 r. jako minimum Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Zob.: P. Ogonowski, *Wyzwania rozwojowe*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 508.

programów i akcji inspirowanych pod auspicjami ONZ. Po trzecie, są to pożyczki i kredyty z funduszy ONZ oraz międzynarodowych instytucji finansowych z Bretton Woods, będących częścią systemu NZ²⁴.

O ile trudno odmówić państwom członkowskim ONZ przeznaczania funduszy na konkretne akcje czy programy, to jednak wysiłek ten niweczyło niewywiązywanie się z przekazywania części PKB na rzecz rozwoju. W konsekwencji, zebrane środki często nie gwarantowały zapewnienia pomocy odpowiadającej zgłoszonemu zapotrzebowaniu i skazywały państwa rozwijające się na konieczność zaciągania pożyczek. Owe realia wyłącznie pogłębiały uzależnienie od zachodnich rynków, nie stymulując wewnętrznego rozwoju. W efekcie, pomimo wysiłku finansowego włożonego przez państwa uprzemysłowione, świadczona pomoc nie spełniała oczekiwań i tworzyła stereotypowy wizerunek jej marnotrawienia.

Z powyższych faktów wynika, że konstrukcja systemu finansowania pomocy na wyrównanie dysproporcji rozwojowych nie spełniła celów. Podstawowy zarzut dotyczył braku gwarancji stałej kwoty na pomoc rozwojową, gdyż jej wielkość uzależniona została od światowej koniunktury gospodarczej. Negatywne konsekwencje takich rozstrzygnięć przyniosły lata 70. XX w., kiedy na skutek kryzysów energetycznych państwa rozwinięte drastycznie obniżyły środki finansowania rozwoju. To zaś spowodowało natychmiastowe pogorszenie warunków bytowych w państwach Południa, prowadząc nawet do klęski głodu w Afryce.

Przejaw racjonalizacji globalnej polityki rozwojowej stanowiło natomiast uwzględnianie w procesie jej kształtowania warunków geograficznych oraz indywidualnej specyfiki państw rozwijających się. Zwrócono uwagę nie tylko na uwarunkowania terytorialne, jak zasób surowców naturalnych, struktura produkcji i siły roboczej, które determinowały potencjał gospodarczy, ale przede wszystkim na elementy kultury politycznej. To bowiem ich kształt, współtworzony przez tradycję oraz obowiązujące normy i wzorce, a także stopień percepcji społecznej, kształtuje politykę państw. W ten sposób rzutuje również na warunki i skuteczność partycypacji w programach pomocowych, które miały na celu likwidowanie dysproporcji.

Pomoc rozwojowa kierowana była do grupy państw rozwijających się, której z całą pewnością nie można scharakteryzować jako jednorodny twór. Pomędzy poszczególnymi krajami mieszczącymi się w tym zbiorze wyodrębnić można podgrupy różniące się pod względem uzyskiwanego stopnia dochodów czy napły-

²⁴ Na temat finansowania pomocy zob. szerzej: L. Kasprzyk, *Rozwój ekonomiczny – nadzieją na wyrównanie szans*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 250–255; zob.: Committee for Development Policy, *Strengthening the International Partnership for Effective Poverty Reduction*, New York 2007, s. 13.

wu kapitału zagranicznego²⁵. Jak wspomniano, poza ekonomicznymi wskaźnikami duże znaczenie mają czynniki społeczno-kulturowe, implikujące polityczne konsekwencje. Zdiagnozowane różnice czynią konieczność dostosowania pomocy do uwarunkowań poszczególnych państw wstępnym warunkiem jej powodzenia. Biorąc pod uwagę fakt, że państwa te często prowadziły politykę niezgodną z interesami społeczności międzynarodowej, promowanymi przez ONZ, należy uwzględnić ryzyko, że w konsekwencji ich wsparcie może w znaczny sposób naruszyć równowagę międzynarodową. Kwestia ta wydaje się być podstawowym wyzwaniem, które pogodzić musi niezależność państw z dążeniem do zapobiegnięcia wzrostowi dysproporcji rozwojowych, a co za tym idzie – wzrostowi zagrożeń globalnych. Jednak pozostawienie tych państw bez pomocy może utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację Celów Milenijnych. Wobec powyższego, działania ONZ poprzez mechanizmy politycznej inkluzji powinny zmierzać do wyeliminowania postaw traktujących przedmiotowo ONZ-owską pomoc.

Wydaje się, że możliwości ku temu tkwią wyłącznie w odnowieniu recepcji kategorii wspólnoty. Świadomość współzależności, a także systemowe powiązania w ramach NZ, wykazać mogą skuteczność wobec postaw kontestacji. Nie musi się to wiązać z całkowitą adaptacją uniwersalnego katalogu wartości, a jedynie uznaniem, że tylko wspólne działanie wyrównać może rozwojowe zapaści. Tymczasem Joseph Stiglitz wskazuje, że obecnie mamy do czynienia z „tragedią wspólnoty”, co w świetle powyższych spostrzeżeń urasta do jednego z największych problemów współczesności. Tezę tę potwierdza zaś fakt, że poszczególni aktorzy międzynarodowej sceny politycznej grają – kierując się własnymi interesami, co nie tworzy klimatu zintegrowanego rozwoju²⁶. Sytuacja ta dotyczy państw, ale co bardziej istotne w perspektywie pogłębiania dysproporcji rozwojowych – także międzynarodowych korporacji. Logika globalnych procesów ekonomicznych, które tworzą filary współczesności, wytyczyła im rolę kreatora ładu międzynarodowego. W tych realiach niski poziom inwestycji bezpośrednich dokonywanych w państwach rozwijających się powoduje ich marginalizację, a sytuacja ta pociąga za sobą dodatkowe komplikacje. Po-

²⁵ Specjaliści ONZ w grupie państw rozwijających się pod względem determinant ekonomicznych wyróżnili podgrupę państw o najniższych wskaźnikach, tj. LDC (*Less Developed Countries*), następnie grupę OLIC (*Other Low Income*), w poczet której zaliczono na przykład: Indie, Wietnam czy Pakistan, oraz LMIC (*Lower-Middle-Income*), w której wyróżniono między innymi Chiny, Indonezję i Filipiny. Systematyzacja ukazuje konieczność zróżnicowania skali i charakteru pomocy rozwojowej świadczonej przez ONZ. Zob.: K.M. Książkowski, *Pomoc rozwojowa a przepływy kapitału prywatnego w przetrwaniu ubóstwa na świecie*, [w:] *Globalizacja a...*, s. 106.

²⁶ Zob. J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Warszawa 2007, s. 179.

woduje między innymi znaczne utrudnienia w eksporcie produktów i stwarza konieczność zaciągania pożyczek, które stagnują możliwości wzrostu²⁷. Innym problemem jest to, że współpraca z korporacjami często prowadzi do osłabienia lokalnej przedsiębiorczości, bowiem nie działają one w duchu społecznej odpowiedzialności. W takich warunkach idea wspólnoty jawi się raczej jako odległy projekt.

Tak więc ponad 60-letnie doświadczenia ONZ dowodzą, że pomoc rozwojowa nie może być kalką rozwiązań, jakie sprawdziły się w państwach uprzemysłowionych. Ciągle jednak trudno o wyeliminowanie trudności powstających na tej podstawie. Wpływały one przede wszystkim z braku stabilności politycznej i administracyjnych niedomagań w państwach otrzymujących pomoc oraz z dysfunkcjonalności systemu koordynacji działań ONZ w zakresie zmniejszania dysproporcji.

W rozstrzyganiu kwestii z problematyki rozwoju od początku uczestniczyły podmioty zajmujące różną pozycję w strukturze ONZ, dlatego na sprawność tego systemu decydujący wpływ miał mechanizm ich koordynacji. Podobna struktura przejawiała bowiem słabości instytucjonalne, wynikające z zagęszczenia podmiotów i zbliżonych kompetencji. Wobec tego szybko zauważono konieczność zabezpieczenia harmonizacji pracy poszczególnych podmiotów podejmujących aktywność w zakresie współpracy społeczno-ekonomicznej. Zapewnić ją miał utworzony w 1946 r. Administracyjny Komitet Koordynacyjny. Główne jego zadanie sprowadzono do „nadzoru nad implementacją umów zawieranych przez Radę Społeczną i Gospodarczą z trzema istniejącymi wówczas organizacjami wyspecjalizowanymi”²⁸. Wobec postępującego stopnia komplikacji działań w tym obszarze oraz wzrostu liczby podmiotów wykazujących aktywność na rzecz rozwoju, stało się jasne, że taka struktura nie zapewni pożądanego poziomu koordynacji.

Zdiagnozowana nieefektywność Komitetu wykazywała strukturalne dysfunkcje, które rzutowały nie tylko na wykonanie, ale i wielkości nakładów finansowych na pomoc. Efektywność zarządzania warunkowała bowiem stopień satysfakcji z działań wśród członków organizacji, który to znajdował przełożenie na wielkość środków przeznaczanych przez nich na rozwój. Wobec tego w 2001 r. postanowiono przekształcić Komitet w Główną Radę Zarządzającą, która wypełniać miała zadanie koordynacji działań 28

²⁷ Na temat stanu gospodarek państw rozwijających się zob. szerzej: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 53–69.

²⁸ Komitet współpracował z pierwszymi organizacjami wyspecjalizowanymi, tj. MOP, FAO i UNESCO. Zob.: D. Heidrich-Hamera, A. Jarczewska-Romaniuk, *ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalizacji*, [w:] *Organizacja Narodów...*, s. 539.

organizacji wyspecjalizowanych, agencji i programów systemu NZ, w tym także organizacji z Bretton Woods²⁹. Skupiała ona przedstawicieli instytucji systemu NZ zajmujących się problemami gospodarczymi i społecznymi. Postanowiono, że pracom Rady przewodniczył będzie Sekretarz Generalny, a głównym obszarem jej zainteresowania uczyniono przezwyciężenie negatywnego wpływu procesów globalizacji na rozwój społeczny.

Mimo tych przemian, nadal zauważyć można było istotne braki w harmonizacji zadań poszczególnych podmiotów, które często powodowały straty. Nie bez znaczenia w tym względzie pozostawały także rażące błędy po stronie pracowników ONZ. Wymienić wśród nich należy przykłady korupcji czy nieprzemyślanych decyzji skutkujących marnotrawieniem pomocy lub udzielaniem takich jej postaci, które nie prowadziły do poprawy sytuacji.

Te ostatnie dysfunkcje obrazować może przypadek Rwandy, która jako beneficjent pomocy humanitarnej świadczonej przez misję ONZ obecną na terenie kraju stała się obszarem ludobójczych walk³⁰. Te tragiczne doświadczenia pozwalają sądzić, że programy pomocy, by były skuteczne, obejmować powinny elementy prewencji zmierzające do zabezpieczenia pokoju. Skoncentrowanie działań w Rwandzie wyłącznie na likwidacji doraźnych zagrożeń w postaci akcji humanitarnej *de facto* przyzwoliło na zaognienie sporu pomiędzy mieszkańcami. Sytuację dodatkowo skomplikował mandat misji ONZ, który nie pozwalał na jakąkolwiek reakcję. Struktury ONZ nie wykazały dostatecznej elastyczności i w efekcie długotrwałej procedury biurokratycznej żołnierze misji ONZ biernie przyglądali się aktom ludobójstwa.

Z przykładami nadużyć majątkowych i korupcji wśród pracowników administracji ONZ spotkać się można było natomiast w Kosowie. Podczas sprawowania kilkuletniego zarządu ONZ nad prowincją zdiagnozowano liczne przypadki podobnych praktyk³¹. Realizacja programów rozwojowych i pomocowych z ramienia ONZ od zawsze powiązana była z przepływem ogromnego kapitału, a sytuacja ta skłaniała do nadużyć. Dla zapobiegania takim praktykom w ONZ funkcjonują komisje kontrolujące przebieg misji pod kątem przejrzystości finansów i wykonywania zadań. Jednak mimo to rejestrowano przypadki nadużyć finansowych, dotyczących, na przykład, angażowania na preferencyjnych

²⁹ Tamże, s. 540.

³⁰ Szerzej na temat przebiegu konfliktu w Rwandzie zob.: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 184–193.

³¹ Zob. M. Zaremba, *Państwo ONZ i siedmiu rozbójników*, <http://www.gazetawyborcza.pl/1,76842,4317042.html> [dostęp: 1 maja 2008].

warunkach korporacji międzynarodowych w inwestycje związane z odbudową ze zniszczeń³².

Powyższe rozważania pozwalają sformułować pewne konkluzje. Po pierwsze, wydaje się, że kluczową kwestią warunkującą skuteczność w procesie likwidacji dysproporcji rozwojowych, który polega na uruchamianiu instrumentów pomocy rozwojowej, wydaje się być respektowanie norm prawa międzynarodowego. Jak podkreśla Xavier Pons Rafols, to właśnie ich poszanowanie stanowi fundament świata opartego na zasadach pokoju, pomyślności i sprawiedliwości, jakiego budowę postuluje ONZ³³. Tymczasem, mimo ratyfikacji odpowiednich konwencji, ich recepcja w polityce międzynarodowej wydaje się być ograniczona³⁴. Co więcej, niepokojący jest fakt, że sytuacja ta dotyczy nie tylko najbardziej zacofanych państw globu, ale także krajów przemysłowych liderów, które często w obronie swoich interesów ekonomiczno-politycznych dopuszczają się nadinterpretacji norm międzynarodowych³⁵.

Po drugie, analizowana efektywność nie może spoczywać wyłącznie na „wierze w Narody Zjednoczone”, którą deklarują jej członkowie sygnujący kolejne dokumenty. Taki deklaracyjny stosunek do działań ONZ w rzeczywistości tylko utrudnia jej skuteczność, a słusność przyznaje krytykom organizacji, którzy kontestując jej retorykę, postrzegają ją w kategoriach „gadulstwa”. Skuteczność natomiast wymaga sprawnej koordynacji działań w ramach samej organizacji i jej systemu, a także współpracy z niepaństwowymi podmiotami życia międzynarodowego³⁶. Niezbędne w tym względzie jest także dysponowanie odpo-

³² G. Michałowska, *Pomoc humanitarna...*, s. 342.

³³ X.P. Rafols, *Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro*, „Agenda ONU” 2005, nr 7, s. 246.

³⁴ Jak dowodzi Janusz Gilas, powodów tego stanu rzeczy upatrywać można w oparciu norm prawa międzynarodowego na uniwersalnych wartościach, co pociąga konieczność ich interpretacji. Wykładnie dokonywane mogą być w duchu albo interesu narodowego, albo interesu społeczności międzynarodowej. W konsekwencji powstają zatem rozbieżne ich interpretacje. Zob. J. Gilas, *Wartości uniwersalne a normy polityczno-prawne*, [w:] *Dokąd zmierza świat?*, red. A.D. Rotfeld, Warszawa 2008, s. 114.

³⁵ Przykładem takiego podejścia może być niezgodna z przepisami Karty NZ interwencja Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w Iraku. Na ten temat zob. szerzej: B. Janusz-Powletta, *Kierunki reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 184–194.

³⁶ W latach 90. stało się jasne, że globalne problemy można rozstrzygnąć tylko wspólnie z aktorami niepaństwowymi. Idea ta znalazła wyraz w propagowanej w ONZ koncepcji globalnego partnerstwa. Zob.: J. Leininger, *Reforma ONZ – szanse na odnowienie udziału społeczeństwa obywatelskiego*, „Global Issue Papers” 2006, nr 16, s. 15.

wiednimi normami i instrumentarium gwarantującym egzekwowanie ustanowionego prawa.

Po trzecie, o skuteczności ONZ w najbliższym czasie przesądzać będzie proces realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Dostarczyły one bowiem obiektywnych kryteriów dla tworzenia podobnych wartościowań³⁷. W stosunku do wcześniejszych działań trudno wskazać równie stabilne podstawy dla formułowania jakichkolwiek konkluzji. Miały one bowiem w przeważającej mierze postać deklaracji i wezwań do podejmowania wysiłków na rzecz likwidacji dysproporcji we wskazanych obszarach.

Pośród elementów decydujących o powodzeniu instrumentów pomocy rozwojowej z pewnością wskazać można jak najszersze włączenie państw beneficjentów pomocy w proces jej planowania, przebiegu i realizacji, a także zróżnicowanie źródeł finansowania rozwoju³⁸. Dziś dla wielu narodów broń masowego rażenia stanowi brak pożywienia i wody pitnej. 14 milionów osób, w tym 6 milionów dzieci, umiera każdego roku z głodu, a 11 milionów dzieci umiera przed ukończeniem piątego roku życia. Około 1 miliard ludzi pozbawionych jest nadal dostępu do czystej wody pitnej³⁹. Powyższe dane obrazują fakt nieskuteczności ONZ wobec wyzwań współczesności i realizacji wytyczonych przez jej organy priorytetów.

Okoliczności te wykazują implikacje ekonomiczne, społeczne, ale i polityczne, obejmują bowiem przemiany w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa, który na skutek nierozwiązania kwestii dysproporcji wykazuje większe podłoże konfliktów. Według Andrzeja Towpika, wymiary nieskuteczności ONZ obejmują:

- niedostateczną współpracę pomiędzy wszystkimi elementami systemu NZ, czyli 17 wyspecjalizowanych agencji i związanych z nimi organizacji, 14 funduszy i programów, 17 departamentów i biur Sekretariatu ONZ, pięć regionalnych komisji, pięć instytutów badawczych oraz wachlarz struktur regionalnych i krajowych współpracujących z ONZ;

³⁷ W wyniku prac Sekretariatu ONZ, Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Milenijnych Celach Rozwoju po raz pierwszy usystematyzowano zobowiązania pomocy rozwojowej, którym przypisano 18 celów szczegółowych oraz 48 wskaźników. Obejmują one zagadnienia od zmniejszenia o połowę liczby osób żyjących za jednego dolara dziennie, zmniejszenia zachorowań na HIV/AIDS i malarię po tworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. Cele te miały zostać osiągnięte do 2015 r., jednak już dziś wiadomo, że warunek ten nie zostanie w całości spełniony. Zob.: P. Ogonowski, *Deklaracja Milenijna...*, s. 664.

³⁸ Committee for Development Policy, *Strengthening the International Partnership for Effective Poverty Reduction...*, s. 10.

³⁹ A. Towpik, *ONZ: Między reformą a marginalizacją*, [w:] *Dokąd zmierza...*, s. 230.

– działania Sekretariatu, którym zarzuca się brak przejrzystości i odpowiednich kwalifikacji aparatu administracyjnego. Obecnie odpowiada on za kondycję operacyjną ONZ, wobec czego akcentuje się potrzebę ulepszenia zarządzania tego organu⁴⁰.

Są to więc strukturalne dysfunkcje, które niezależnie od obszaru trwale utrudniają działalność ONZ. Nie przesądza to jednak o tym, że należy rozwiązać podobny podmiot globalnej polityki. Skomplikowana struktura postzimnowojennego świata dostarcza bowiem wielu płaszczyzn wymagających ponadnarodowej współpracy. Jak udowadnia A. Towpik – ONZ postrzegać można jako swoisty etap w ewolucji społeczności międzynarodowej, co skłaniać może do wniosku, że będzie ona podlegać dalszym przemianom⁴¹.

Wobec powyższego, rozważania o warunkach skuteczności ONZ w istocie sprowadzają się do refleksji nad kształtem i wyzwaniem ładu międzynarodowego. Powyższe stwierdzenie pozwala nawiązać do koncepcji proponowanej przez Urlicha Becka, zakładającej, że wymiar problemów globalnych stanowi aksjomat determinujący kształt refleksji dotyczących ogólnych relacji władzy w wymiarze globalnym. Podążając dalej za jego wskazaniem, zaryzykować można tezę, że wzrost ich znaczenia stanowi tendencję koincydencyjną do słabnięcia roli państw narodowych⁴². Opisany stan rzeczy prowadzi do konkluzji, iż w obecnych warunkach konieczne jest dokonanie przewartościowania roli aktorów międzynarodowych w sposób, który zapewni najwyższą i możliwą efektywność ich działania w realiach logiki globalnej⁴³.

Według U. Becka, warunki te implikują konieczność ukonstytuowania nowego realizmu politycznego opartego na założeniach kosmopolityzmu⁴⁴. Stwierdza on, że „światowe problemy już od dawna stały się kwestiami codziennymi.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

⁴² Na temat słabnącej roli państw zob. F. Fukuyama, *Budowanie państwa...*s. 101 i nast.; J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 61–68; U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005, s. 12–13; T. Łoś-Nowak, *Stosunki Międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy*, Wrocław 2006, s. 252 i nast.

⁴³ Na przykład, w opinii Jadwigi Staniszkis globalizacja pozbawia tradycyjnie przyjętego sensu właściwej państwom władzy realnej. W warunkach globalizacji bowiem jej liniowe zależności tracą polityczną nośność. Staniszkis przekonuje, że większą adekwatnością odznacza się wielopłaszczyznowe ujęcie procesów społecznych i nieliniowe zarządzanie w ich obrębie. Zob. J. Staniszkis, *Władza...*, s. 61–68; J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Kraków 2005. Interesującą koncepcję dotyczącą stosunków władzy w realiach globalizacji przedstawia w cytowanych tu monografiach Ulrich Beck.

⁴⁴ Zob. U. Beck, *Władza i przeciwładza...*, s. 12 i nast.

Zmiany klimatu, niszczenie środowiska, niedobory żywności, globalne kryzysy finansowe, migracje, budzące obawy konsekwencje innowacji biotechnologicznych [...] – wszystko to stawia pod znakiem zapytania podstawy życia społecznego⁴⁵. Wobec tego niezbędna jest redefinicja roli poszczególnych aktorów stosunków międzynarodowych. Wymienione przez niego zjawiska ukazują realność kultury globalności, która określa warunki nowoczesności, a ponadto kreuje także wymiary bezpieczeństwa⁴⁶. Wydarzenia końca XX i początku XXI w. w znacznej mierze spowodowały ewolucję indykatorów warunkujących bezpieczeństwo międzynarodowe. W konsekwencji kategorię tę rozpatrywać należy w warunkach systemu zależności i powiązań międzypaństwowych i międzyregionalnych. Zaistniałe przemiany spowodowały, iż „system międzynarodowy jest czymś więcej niż sumą jego części. Może się on charakteryzować zachowaniem dynamicznym, dostosowawczym [...] lub ewolucyjnym”⁴⁷. Zapewnienie bezpieczeństwa państwom i narodom na skutek internacjonalizacji wymaga zatem działań w ponadnarodowym wymiarze. Wyzwanie to stawia społeczność międzynarodową przed koniecznością skutecznego zreformowania struktur systemu NZ.

⁴⁵ U. Beck, *Władza i przeciwładza...*, s. 13.

⁴⁶ Na skutek oddziaływań procesów globalizacji kategoria bezpieczeństwa podlega jakościowej przemianie, na którą składają się nowe zagrożenia. Powstają one na skutek wzmożonych procesów internacjonalizacji oraz rozwoju technologicznego. Świadomość bezpieczeństwa narusza przykładowo kwestia terroryzmu, który występuje w nowych wymiarach, jak eko- czy cyberterroryzm, a także zagadnienia dotyczące wątpliwości związanych z żywnością modyfikowaną genetycznie, odkryciami w dziedzinie genetyki czy efektami zmniejszania dystansów kulturowych. Zob. szerzej: M. Jacyno, *Wszystkie globalne problemy zaczynają się na twoim talerzu. Doświadczenie podmiotowości w warunkach globalizacji*, [w:] *Kultura w czasach globalizacji*, red. M. Jacyno, A. Jawłowski, M. Kempny, Warszawa 2004, s. 105–120.

⁴⁷ S.M. Grochalski, *Światowy pokój i bezpieczeństwo – podstawowe kategorie współczesnych problemów globalnych*, [w:] *Problemy globalne współczesnego świata*, red. S.M. Grochalski, Opole 2003, s. 57.

Ewa Chmara

***New challenges – old problems. The United Nations
in process of liquidation development inequality***

Differences between countries are the immanent feature of social growth but these days that situation had been complicated by globalization. The benefits of globalization are not so obvious because the new opportunities like: faster growth, higher living standards, promotion of democratic values aren't equally distributed and the global market is not yet underpinned by rules based on shared social objectives. That realities cause serious consequences for safety and peace in world.

Those issues are the main challenge for international community. They determinate live standard of people and future of our planet. For that reasons author analyse what United Nations are making to find a solution to that problems and where are both - the main difficulties and weaknesses of international act system. Only that kind of Organizations have a legitimation to create an international forum which is necessary to find a solution for international issue. That is why autor is indicated those problems of inequality as a priority over national interests.