

Bartłomiej E. Nowak, Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wybory i kampania na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ

„Sprawy Międzynarodowe” nr 4/2014, s.145-169

ISSN 0038-853x

The article analyses the selection criteria and key characteristics of electoral campaigns of states aspiring to a non-permanent seat on the UN Security Council. The campaigns today are significantly different than in the past, as they cannot simply be run via traditional diplomatic club negotiations between diplomats in New York. Representation on this key UN body entails a much more strategic approach from the state, use of public diplomacy, intense lobbying and substantial resources planned and spent years in advance. If a candidate does not have a ‘clean slate’ from his regional grouping, however, the final result remains unpredictable and rests on a number of interrelated factors, “equal geographical distribution” being among the most important.

Wstęp

Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w wystąpieniu na temat celów i kierunków polityki zagranicznej w 2012 r. zadeklarował chęć ubiegania się Polski o członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ na lata 2018–2019¹. Deklaracja ta była podtrzymywana każdorazowo przy kolejnych dorocznych wystąpieniach ministrów. Do tej pory Polska pięciokrotnie była niestałym członkiem Rady, w latach 1946–1947, 1960, 1970–1971, 1982–1983 i po raz ostatni w 1996–1997. Jednak to, że w ostatnim czasie istotnie wzmocniła swoją polityczną i gospodarczą pozycję w Europie i na świecie, nie musi się automatycznie przełożyć na sukces w tych staraniach. Współczesne kampanie państw stały się bardzo sprofesjonalizowane, długie i kosztowne, a sposób ich przeprowadzenia ma większe znaczenie niż ogólny wizerunek państwa w światowej polityce. Aby wygrać taką kampanię, potrzeba nie tylko większych niż kiedyś środków materialnych, lecz także mocnego zaangażowania politycznego. W 2009 r. Polska już raz wycofała swoją kandydaturę do RB ONZ, gdyż znacznie większe poparcie grupy regionalnej Europy Wschodniej zgromadziła Bośnia i Hercegowina. Wybory 2017 r. mogą się okazać dla Polski równie trudne, gdyż faworytem grupy jest Bułgaria.

Niniejszy artykuł ma na celu: (a) przybliżenie zasad i kryteriów wyboru państwa na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ; (b) opisanie głównych czynników skutecznej kampanii wyborczej i sposobu jej prowadzenia przez państwo kandydujące; (c) przedstawienie wstępnych wniosków dla kampanii Polski. Główną tezę artykułu jest myśl, że prowadzenie kampanii w sposób tradycyjny, przez klubowe negocjacje dyplomatyczne, gdzie głównym ośrodkiem działania jest stałe przedstawicielstwo państwa przy ONZ w Nowym Yorku, to strategia, która obecnie może być dalece niewystarczająca dla osiągnięcia sukcesu.

Zasady i kryteria wyboru niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ

Wbrew opiniom sceptyków na temat roli odgrywanej w światowej polityce przez Organizację Narodów Zjednoczonych, członkostwo państwa w Radzie Bezpieczeństwa jest coraz powszechniej postrzegane jako prestiżowe. Tendencję tę można zaobserwować od lat 90. ubiegłego wieku. Miała ona związek nie tylko z ówczesnym powiewem optymizmu co do perspektyw współpracy międzynarodowej po upadku komunizmu i z szeroką dyskusją o reformie ONZ, zwieńczoną szczytem w 2005 r. Wynikała również ze wzrostu świadomości na poziomie państw coraz większej współzależności problemów – tak ich, jak i globalnych – z którymi same nie są w stanie się

¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat priorytetów polskiej polityki zagranicznej, Warszawa 2012, <http://www.msz.gov.pl>.

uporać². Ze wszystkimi swoimi słabościami ONZ jest wciąż jedyną globalną organizacją, która stwarza płaszczyznę do współpracy niemal wszystkich państw świata.

Zgodnie z art. 24.1 Karty Narodów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa jest najważniejszym organem ONZ odpowiedzialnym „za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Działa w imieniu wszystkich członków Organizacji. Pomimo ich formalnej równości, najbardziej wpływowi korzystają w RB z dwóch specjalnych przywilejów. Po pierwsze, pięć wybranych państw ma status stałego jej członka, czyli nie musi podejmować rywalizacji wyborczej o to miejsce. Po drugie, piątka ta otrzymała prawo weta w istotnych głosowaniach w Radzie. Każde z tych państw jest więc w stanie doprowadzić do paraliżu wszelkich działań z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego, które wymagają autoryzacji Rady. W rezultacie stan paraliżu pozostawał jedną z jej głównych cech niemal przez cały okres zimnej wojny. Dopiero upadek systemu komunistycznego doprowadził do odblokowania działalności ONZ w kwestiach bezpieczeństwa. Przyznanie prawa weta było ceną, jaką od początku istnienia Organizacji były gotowe zapłacić inne państwa. W zamian za to ówczesne potęgi światowe przystąpiły na dodatkowych członków Rady. Dzięki temu „wielka piątka”, jak ją często określano (Stany Zjednoczone, ZSRR, a później Rosja, Chiny, Wielka Brytania, Francja), swoje działania z pozycji potęgi uprawiała w Organizacji, a nie poza nią³. Przy tak skonstruowanej Radzie Bezpieczeństwa pozostałe państwa członkowskie ONZ zgodziły się na wykonywanie każdej jej decyzji.

Motywy kandydowania do Rady Bezpieczeństwa

Decydując się na kandydowanie na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa, państwa z rzadka tylko chcą osiągnąć konkretne rezultaty bądź przeforsować swoje określone interesy w ONZ. Możliwości takiego wpływu są dosyć ograniczone⁴. B. O'Neill, używając indeksu Shapleya-Shubika, który mierzy procentowy podział całkowitej władzy przypisanej państwom na podstawie zasad głosowania, obliczył, że każdy z pięciu stałych członków RB ONZ ma jej 19,6%, podczas gdy każdy z dziesięciu członków niestałych tylko 0,2%⁵. Wpływ i władza rzadko są motywem samym w sobie. Dzięki uczestnictwu w posiedzeniach Rady i dostępowi do dokumentów w fazie przygotowania, państwa mogą oczywiście wpływać na debatę w sposób pośredni⁶. Bywają także obiektem różnych zabiegów dyplomatycznych, które czasami przekładają się na wymierne korzyści. Przykładowo, według kalkulacji I. Kuziemko i E. Werker, państwa rozwijające się otrzymują od USA 59% więcej pomocy rozwojowej w okresie, kiedy są członkami RB ONZ⁷. Z badań wynika, że członkowie Rady negocjują lepsze warunki uzyskania pożyczek w Międzynarodowym Funduszu Walutowym⁸, czy projektów Banku Światowego⁹. Trudno jednak uznać, że są to główne przesłanki walki o krótkookresowe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa.

Za najważniejszy motyw kandydowania do Rady Bezpieczeństwa uznaje się zwykle

² Zob. I. Kaul, *Global Public Goods. A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?*, „Discussion Paper” 2013, nr 2.

³ K. Mahbubani, *The Permanent and Elected Council Members*, w: D.M. Malone (red.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder 2004, s. 254.

⁴ Szczególnie jeśli państwo jest jedną ze stron sporu międzynarodowego. Karta ONZ w pkt. 27.3 stwierdza bowiem, że „strony, których dotyczy spór, powinny wstrzymać się od głosowania”. Dla Ukrainy wybory do RB w 2015 r. mogą być jednak ważne ze względu na jej sytuację międzynarodową. Pomimo oczekiwanego paraliżu Rady w kwestii działań Rosji wobec Ukrainy, sama możliwość prezentacji poglądów na takim forum i wpływania na jego program, ma znaczenie.

⁵ B. O'Neill, *Power and Satisfaction in the United Nations Security Council*, „Journal of Conflict Resolution”, czerwiec 1996, t. 40, nr 2, s. 219–237.

⁶ Przykładem jest wpływ Maroka, które było niestałym członkiem RB ONZ, na rezolucję dotyczącą Sahary Zachodniej.

⁷ I. Kuziemko, E. Werker, *How Much Is the Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations*, „Journal of Political Economy” 2006, t. 114, nr 5, s. 905–930.

⁸ A. Dreher, J.E. Sturm, J.R. Vreeland, *Does membership on the UN Security Council influence IMF conditionality?*, „Discussion Papers” 2010, nr 36.

⁹ A. Dreher, J.E. Sturm, J.R. Vreeland, *Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?*, „Journal of Development Economics” 2009, t. 88, nr 1, s. 1–18.

wzmocnienie prestiżu międzynarodowego państwa¹⁰. Jest to rzecz znacznie trudniej uchwytana niż konkretne korzyści finansowe. Rada Bezpieczeństwa jest bowiem wyjątkową międzyrządową instytucją w systemie międzynarodowym. W zamyśle ojców założycieli ONZ nie miała być organizacją „bezzębną”, która upadnie w rezultacie niedemokratycznej bądź ekspansjonistycznej polityki niektórych państw¹¹. Nawet jeśli spotkania Rady Bezpieczeństwa często nie przynoszą efektów, a jej rezolucje bywają nieskuteczne, uznawana jest ona za właściwe miejsce koordynacji polityki międzynarodowej głównych światowych potęg¹² – miejsce podtrzymywania ich kontaktów, negocjowania kompromisów i płaszczyznę służącą lepszemu porozumieniu. Współcześnie jest także instytucją znacznie bardziej konsensualną niż była w okresie zimnej wojny. Poza tym w ostatnich dwudziestu pięciu latach Rada znacząco rozszerzyła program swoich działań. Wynika to przede wszystkim z dużo szerszego definiowania problemów bezpieczeństwa międzynarodowego niż czyniono to w okresie zimnowojennym.

Innym ważnym motywem kandydowania państwa na niestałego członka w Radzie Bezpieczeństwa mogą być kwestie o szerszym znaczeniu międzynarodowym. Brazylia przykładowo wykorzystwała swoje członkostwo do promocji idei „Odpowiedzialności podczas ochrony” (ang. *Responsibility While Protecting*)¹³, a Kanada – do propagowania nowej doktryny z zakresu praw człowieka, tzw. bezpieczeństwa ludzkiego (ang. *human security*)¹⁴. Obecnie jedną z najważniejszych kwestii stała się możliwość pośredniego wpływania na kształt agendy rozwojowej po 2015 r.

Kryteria wyboru niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ

Karta Narodów Zjednoczonych w artykule 23.1 w sposób dosyć ogólny określa trzy kryteria wyboru na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa (członkowie Zgromadzenia Ogólnego w swoich głosowaniach mają te kryteria „specjalnie na uwadze”, ale nie są one *de facto* wiążące):

- wkład danego państwa do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- realizacja innych celów ONZ,
- sprawiedliwy podział geograficzny.

Tryb wyboru niestałych członków RB regulują zasady przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne¹⁵. Co roku dokonuje ono wyboru pięciu z dziesięciu niestałych członków Rady. Jednego roku wybieranych jest dwóch członków z grupy afrykańskiej, jeden z grupy Azja–Pacyfik, jeden z Europy Wschodniej, a jeden z Ameryki Łacińskiej i Karaibów (GRULAC). W następnym roku z kolei wybiera się dwóch członków z grupy Europy Zachodniej (WEOG), a po jednym (czyli w sumie trzech) z Afryki, Azji i GRULAC.

Niestali członkowie wybierani są na dwa lata, a ich mandat nie może być odnowiony w okresie bezpośrednio po ostatniej kadencji. Do wyboru potrzeba głosów 2/3 członków Zgromadzenia Ogólnego – tych państw, które są obecne i biorą udział w głosowaniu. Zazwyczaj oznacza to liczbę 128. Głosowanie jest tajne, formalne nominacje poszczególnych grup nie są obligatoryjne. Państwa po prostu zgłaszają swoją chęć kandydowania, najczęściej wiele lat naprzód, przez zwykłą notę adresowaną do wszystkich członków ONZ, bądź przez przewodniczącego grupy regionalnej (nie są to możliwości wykluczające się).

¹⁰ D.M. Malone, *Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council*, „Global Governance” 2000, nr 6, s. 3–23.

¹¹ P. Kennedy, *The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for world government*, London 2007, s. 27.

¹² D.L. Bosco, *Five to Rule Them All. The UN Security Council and the Making of the Modern World*, New York 2009, s. 250.

¹³ *Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary General*, A/66/551-S/2011/701, New York, 11 listopada 2011 r.

¹⁴ D.M. Malone, *The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97*, „Security Dialogue” 1997, t. 28, nr 4, s. 393–408.

¹⁵ *Rules of Procedure of the General Assembly (employing amendments and additions by the General Assembly up to 31 December 1984)*, United Nations General Assembly, A/520/Rev. 15.

Kandydaci w pierwszym głosowaniu powinni zostać poparci przez 2/3 państw członkowskich Zgromadzenia Ogólnego. Jeśli to się nie uda, do kolejnej rundy przechodzą kandydaci z dwoma (a w przypadku grupy WEOG bądź afrykańskiej – z trzema) najwyższymi wynikami. Jeśli po czwartym (w sumie) głosowaniu wybory są nadal nierozstrzygnięte, to do całego konkursu mogą się zgłosić nowi kandydaci z grupy regionalnej. Głosowanie odbywa się aż do skutku bądź do momentu wycofania konkurentów. Raz nawet, wyjątkowo, miało 155 rund w związku z rywalizacją Kuby i Kolumbii¹⁶.

Wkład kandydata na niestałego członka RB w utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa można mierzyć w różnoraki sposób. Głównym wyznacznikiem jest przede wszystkim to, że państwo nie powinno być stroną konfliktu międzynarodowego. Biorąc pod uwagę, że ogromna większość współczesnych konfliktów powstaje wskutek słabości wewnętrznej i rozpadu wewnętrznego, bardzo istotne jest posiadanie struktur, które nadają stabilność polityce państwa i zapewniają możliwość zarządzania nim. Poza tym, w wymiarze międzynarodowym, istotne są wkład danego państwa w operacje utrzymania pokoju, w wszelkie inicjatywy związane z mediacjami, promocją idei rozbrowienia, humanitarnymi aspektami konfliktów, czy też z ideą „odpowiedzialności za ochronę”¹⁷, a także regulowanie składek do systemu ONZ.

Drugie kryterium wyboru, realizacja innych celów ONZ, jest w ostatnich dwóch dekadach w coraz większym stopniu definiowane przez wskaźnik wydatków na oficjalną pomoc rozwojową. Może ono jednak dotyczyć całego spektrum polityk określanych jako „globalne dobra publiczne”. Są to dobra ważne dla całej społeczności międzynarodowej, mają charakter niewyłączający i niekonkurencyjny, a mogą być dostarczone tylko przez działania wielostronne¹⁸. Przykładem jest wkład w politykę ochrony zdrowia (na forum Światowej Organizacji Zdrowia), czy też przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Wreszcie trzecie kryterium wyboru, tj. sprawiedliwy podział geograficzny, nie doczekało się przyjętej definicji. Najczęściej wiąże się je z regionami świata, choć nie wiadomo, w jaki sposób należy w tym kontekście określać region¹⁹. Praktyka kampanii wyborczych pokazuje, że jest to najważniejsze kryterium, jakim kierują się przy podejmowaniu decyzji członkowie Zgromadzenia Ogólnego. Nie zmienia tego nawet to, że ponad 60 państw nigdy nie było jeszcze niestałymi członkami Rady. Jak podkreśla S. Daws, warto pamiętać, że koncepcja podziału geograficznego odnosi się przede wszystkim do wybieralnych miejsc w ramach całej ONZ. Ale już w grupach regionalnych wkład i siła danego państwa mają takie samo, jeśli nie większe znaczenie²⁰.

Grupy regionalne a członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

Do 1963 r. do Rady Bezpieczeństwa wybierano sześciu członków niestałych. Powiększenie liczby członków Rady (przez Zgromadzenie Ogólne) do dziesięciu było skutkiem dekolonizacji i przyjmowania nowych państw do ONZ. Dokonano wtedy zmiany w Karcie Narodów Zjednoczonych, która weszła w życie w 1965 r. Łączył się z tym obowiązujący do dzisiaj podział dziesięciu niestałych miejsc w Radzie między tzw. grupy regionalne: pięć przewidziano dla Afryki i Azji-Pacyfiku, jedno dla Europy Wschodniej, dwa dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów, oraz dwa dla grupy z Europy Zachodniej i innych państw. Jest to podział nieformalny, a przydział państw do

¹⁶ W 1979 r.; ostatecznie oba państwa wycofały się z korzyścią dla Meksyku.

¹⁷ Choć traci ona w ostatnim czasie na popularności.

¹⁸ Zob. *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Towards an Action Plan for Increasing the Provision and Impact of Global Public Goods*, „Working Paper” International Task Force on Global Public Goods, 2 listopada 2004 r.

¹⁹ Należy też odróżnić sprawiedliwy podział geograficzny od sprawiedliwej reprezentacji geograficznej. Na temat tej drugiej zob. R. Thakur, *Introduction. UN Electoral Groupings Reform*, w: R. Thakur (red.), *What Is Equitable Geographic Representation in the Twenty-first Century*, New York, marzec 1999 r., s. 3–4.

²⁰ S. Daws, *The Origins and Development of UN Electoral Groups*, w: R. Thakur (red.), *What Is Equitable...*, op. cit., s. 16.

poszczególnych grup – umowny. Przykładowo, Australia, Kanada i Nowa Zelandia, które uważają się za część Zachodu, są członkami grupy Europy Zachodniej i innych państw (WEOG). Z kolei państwa Afryki i Azji zdecydowały, że stworzą dwie osobne grupy, a z ich łącznej puli miejsc w Radzie trzy będą przeznaczone dla Afryki, a dwa dla Azji. Z puli tej naprzemiennie zapewnione jest jeszcze jedno miejsce dla któregoś z państw arabskich²¹. Izrael początkowo zgłosił swój akces do grupy azjatyckiej, ale wobec odmowy zdecydował się przystąpić do Europy Zachodniej. Stany Zjednoczone nie są formalnie członkiem żadnej grupy²², natomiast Turcja bierze aktywny udział zarówno w grupie azjatyckiej, jak i w zachodnioeuropejskiej. Z nielicznymi wyjątkami ten niepisany podział zachowuje aktualność²³.

Optymalna dla państwa kandydującego do Rady Bezpieczeństwa jest sytuacja, gdy nie ma ono żadnego kontrkandydata ze swojej grupy regionalnej (ang. *clean slate*, czyli „kandydatura z czystą hipoteką”). Niemal gwarantuje to wybór do Rady, choć też nie bez kontrowersji. Ustalone zasady rotacji państw w poszczególnych grupach ograniczają bowiem możliwość oceny wkładu kandydata w politykę ONZ, czy nawet ocenę przestrzegania przez niego prawa międzynarodowego.

Nie ma jednego wspólnego zestawu reguł wyboru kandydatów z poszczególnych grup regionalnych. Rotacyjność członkostwa w RB jest najściślej koordynowana w afrykańskiej grupie państw, a w mniejszym stopniu w grupie Ameryki Łacińskiej. Państwa azjatyckie, członkowie ASEAN, porozumiały się, że nie będą kandydować przeciwko sobie. Natomiast do otwartej rywalizacji wyborczej dochodzi w grupach Europy Zachodniej oraz Europy Wschodniej.

Grupa WEOG jest najbardziej konkurencyjną ze wszystkich, co oznacza, że najtrudniej z niej uzyskać mandat. Dodatkowo powstały w niej trzy luźne struktury koordynacyjne, które nawzajem się wspierają i starają uzgadniać swoje poczynania: państwa nordyckie (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja), państwa tzw. CANZ (Kanada, Australia, Nowa Zelandia) oraz państwa Beneluxu (Belgia, Holandia, Luksemburg). W grupie tej wielokrotnie dochodziło do spektakularnej rywalizacji wyborczej państw, które miały duży wpływ na politykę ONZ, a nie mogły zająć miejsca w Radzie jednocześnie.

Z kolei grupa Europy Wschodniej, do której należy Polska, jest najmniejsza ze wszystkich²⁴. Liczy tylko 23 państwa. I tak zresztą znacząco powiększyła liczbę swoich członków w ostatnim ćwierćwieczu ze względu na rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji. Ostatnim państwem, które do niej dołączyło, była Czarnogóra w 2006 r. Grupa Europy Wschodniej również nie wykształciła zwyczajów rotacji swoich przedstawicieli w Radzie Bezpieczeństwa. Dlatego o miejsca toczy się często otwarta rywalizacja. W 1993 r. Czechy pokonały Białoruś, w 1995 r. Polska Albanię, dwa lata później Słowenia Macedonię, w 1999 r. Ukraina Słowację, w 2007 r. Chorwacja pokonała Czechy, a w 2011 r. Azerbejdżan wygrał ze Słowenią i Węgrami. Rywali nie miały za to kandydatury Bułgarii (2001), Rumunii (2003), Słowacji (2005) Bośni i Hercegowiny (2009) i Litwy (2013)²⁵, i prawdopodobnie kandydatura Ukrainy (2015)²⁶.

Początkowo grupa Europy Wschodniej była przez Związek Radziecki utożsamiana z państwami bloku komunistycznego²⁷. Stany Zjednoczone z kolei rozumiały ją geograficznie, a nie politycznie,

²¹ Tzn. odlicza się je z puli miejsc dostępnych dla Azji bądź Afryki.

²² Choć dla celów wyborczych należą do grupy WEOG.

²³ Niektóre państwa decydują się na otwarte jego podważenie i czasami skutecznie rywalizują o głosy w Zgromadzeniu Ogólnym.

²⁴ Największą grupą jest afrykańska (54 państwa), a w dalszej kolejności Azja–Pacyfik (53 państwa), GRULAC (33), WEOG (28) i Europa Wschodnia (23).

²⁵ Całkowite historyczne zestawienie wyników wyborów do RB ONZ: *Security Council Elections 2013. Special Research Report*, Security Council Report, wrzesień 2013 r.

²⁶ W pracy wykorzystano zestawienia publikowane przez organizację Security Council Report, www.securitycouncilreport.org.

²⁷ Y.Z. Blum, *Proposals for UN Security Council reform*, „The American Journal of International Law”, lipiec 2005 r., t. 99, nr 3, s. 636.

stąd jej członkami były również Grecja i Turcja. W tym czasie nie było też jasności co do dwuletniej kadencyjności niestałego członkostwa w Radzie, więc gdy dochodziło do rywalizacji państw, często jeden mandat sprawowały dwa – kolejno po roku każde. Przykładowo, w wyborach 1955 r. o jedno miejsce konkurowały Polska i Filipiny. Po pierwszej rundzie głosowania, która nie przyniosła rozstrzygnięcia, Polska zrezygnowała, oddając swoje miejsce Jugosławii. To nie rozwiązało problemu i ostatecznie po dwóch miesiącach Jugosławia doszła do porozumienia z Filipinami, że po roku wycofa się z Rady, a one będą wtedy jedynym kandydatem.

Kampania wyborcza do Rady Bezpieczeństwa ONZ: kluczowe czynniki, strategia i organizacja

Kluczowe czynniki w kampanii wyborczej

W praktyce kampanii wyborczych na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ znaczenie danego państwa w polityce światowej nie daje żadnej gwarancji wyboru. Czasami może wręcz utrudniać pozyskanie sympatii 2/3 członków Zgromadzenia Ogólnego. Z dobrze udokumentowanych badań, opartych na modelach zmiennych decydujących o wyborze do Rady, wynika, że ani siła polityczna, ani ekonomiczna państwa nie jest determinantą wyborów. W badaniach tych nie widać również bezpośredniego związku między sukcesem kampanii a składkami płaconymi do systemu ONZ, udziałem w operacjach utrzymania pokoju, poziomem pomocy rozwojowej, systemem politycznym (poziom demokracji), czy nawet zgodnością polityki z preferencjami politycznymi USA²⁸. Niejednoznaczne pozostają także korelacje otwartości handlowej i współzależności ekonomicznej państwa kandydującego z jego szansami na zdobycie niestałego miejsca w Radzie (pamiętać trzeba, że kwestie gospodarcze tylko pośrednio łączą się z działalnością Rady).

Stosunki kandydata ze stałymi członkami Rady – USA, Rosją, czy Chinami – są często obiektem debaty w państwach kandydujących²⁹, ale w rzeczywistości nie odgrywają tak dużej roli, jaką im się przypisuje. Zdarza się, że stały członek Rady Bezpieczeństwa prowadzi w zasadzie otwartą kampanię przeciw jakiejś kandydaturze. Tak było np. w przypadku Sudanu, który miał poparcie grupy państw Afryki. USA przeprowadziły wtedy przeciwko niemu szeroko zakrojoną akcję i skutecznie zachęciły do kandydowania Mauritius. W podobnie otwarty sposób dążyły w 2006 r. do przekreślenia szans Wenezueli na rzecz Gwatemali, a Chiny zmobilizowały się przeciwko Czechom³⁰. Są to jednak wyjątkowe sytuacje. B. Lai i V. Lafler przekonują, że państwa wybierane do Rady Bezpieczeństwa ONZ reprezentują w większym stopniu interesy swojego regionu niż któregoś ze stałych członków Rady³¹.

Za czynnik, który mógłby przesądzić o wyborze do Rady, nie można również uznać wkładu kandydata w polityki ONZ. Jest on ważny, szczególnie w ramach grup regionalnych Europy Zachodniej i Europy Wschodniej, ale w żaden sposób niedecydujący. Kampanie państw, które eksponują swoje zasługi w tym względzie – Australii, Kanady, Szwecji, Finlandii czy Indii – wielokrotnie okazywały się nieskuteczne. Australia jako główny argument za swoim wyborem

²⁸ J. Schmitz, J. Schwarze, *Determinants of the Election on Non-Permanent Members to the United Nations Security Council. An Empirical Analysis*, referat na konferencję „The Political Economy of International Organizations”, Zürich, wrzesień 2011 r.; B. Bueno de Mesquita, A. Smith, *The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership*, „Journal of Conflict Resolution” 2010, t. 54, nr 5.

²⁹ Zob. P.G. Buchanan, *New Zealand's Security Council Bid: A Double Edged Sword?*, opinia, Pacific Media Centre, 31 maja 2012 r.

³⁰ Także Japonia (państwo wpływowe, choć nie jest stałym członkiem Rady) prowadziła kosztowną finansowo kampanię negatywną przeciw Indiom. W 2014 r. koalicja państw z Armenią, Cyprzem, Egiptem, Grecją, Izraelem, Syrią i Arabią Saudyjską bardzo skutecznie występowała przeciwko kandydaturze Turcji.

³¹ B. Lai, V.A. Lefler, *U. N. Security Council nonpermanent membership: Equitable distribution for equitable representation?*, referat, Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 2–6 kwietnia 2009 r., <http://myweb.uiowa.edu>.

w 1996 r. przedstawiła istotny wkład w polityki ONZ, ale przegrała nawet z niecierzącą się raczej uznaniem w tej kwestii Portugalią³². Czternaście lat później rola tej ostatniej w polityce ONZ się nie zwiększyła, w dodatku Portugalia borykała się z poważnymi problemami gospodarczymi i znalazła na skraju wypłacalności. W starciu z Kanadą miała więc, jak się wydawało, nikłe szanse. Pomimo to udało się jej przekonać członków Zgromadzenia Ogólnego, że głos małych państw w Radzie Bezpieczeństwa powinien być właściwie reprezentowany. Wygrała z murowanym faworytem wyborów, siódmym największym płatnikiem w ONZ i państwem, które miało istotny wpływ na międzynarodowe bezpieczeństwo. Z kolei Niemcy, pomimo swojego niezaprzeczalnego wkładu w polityki Narodów Zjednoczonych, dostały w 2010 r. tylko jeden głos ponad wymaganą większość 127 państw. Jedną z osób odpowiedzialnych za niemiecką kampanię stwierdziła: „Ostateczny wynik był zupełnie nieprzewidywalny. Ciężko stwierdzić, które czynniki odegrały najważniejszą rolę, bo kampania była dobrze zaplanowana i poświęcono na nią sporo czasu. O liczbie głosów decydować mogły niuanse, na przykład stosunek do kwestii Palestyny”³³. Problem Autonomii Palestyńskiej zaważył też na kolejnej kampanii Australii (2012 r.), gdyż obrócił przeciwko niej grupę państw islamskich.

Za czynniki decydujące o wyborze na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa uznać trzeba ogólnie zdefiniowany sprawiedliwy podział geograficzny oraz sam sposób przeprowadzenia kampanii przez kandydata. Analizując wybrane przykłady rywalizacji wyborczych, Ch. Rebhan doszedł do wniosku, że w niemal wszystkich przypadkach argument sprawiedliwego podziału geograficznego był ważniejszy niż mocny profil międzynarodowy państwa³⁴. Kryterium to często sprawia, że większą sympatię Zgromadzenia Ogólnego zyskują państwa małe. Rozmiar danego kraju może stać się nawet jednym z atutów w wyborach. Skutecznie wykorzystała to w 2000 r. Irlandia przeciwko Włochom, przedstawiając się jako małe państwo w walce z włoskim goliatem³⁵. Trudniejszą sytuację mają państwa średniej wielkości, takie jak Polska. Z jednej strony nie mogą już grać atutem rozmiaru, a z drugiej – są zbyt małe, aby dysponować rozwiniętą siecią wpływów na świecie. W kampanii 1996 r. Australia określała się jako „państwo średniej wielkości (ang. *middle power*) z ambicjami globalnymi”, co z kolei zniechęciło do oddania na nią głosu państwa podobne do niej z rozmiaru.

Kwestia podziału geograficznego wiąże się również z tym, że im mniej razy dane państwo było członkiem RB ONZ, tym większe ma szanse na wybór. Prawdopodobieństwo wyboru jest wyższe, im większa jest odległość czasowa ostatniego członkostwa. Pamiętać trzeba, że niemal 1/3 państw Zgromadzenia Ogólnego jeszcze nigdy nie dostała się do Rady. Turcja wkrótce po zakończeniu kadencji 2009–2010 nieodpowiedzialnie stwierdziła, że chce być pierwszym państwem na świecie, które w ciągu pięciu lat znów zasiądzie w RB. Stało się to skutecznym argumentem przeciw jej wyborowi³⁶. Motywem wejścia do Rady po raz pierwszy w historii, skutecznie zagrała Chorwacja³⁷ – przeciwko Czechom, rywalem w grupie Europy Wschodniej w 2007 r. W kampanii wyborczej przekonywała, że jej członkostwo „byłoby demonstracją sukcesu procesu pokojowego w południowo-wschodniej Europie”³⁸. Z kolei Czechy podkreślały, że są państwem

³² R. Thakur, *Australia's Unsuccessful Bid for UN Security Council*, „Pacific Research”, listopad 1996 r., t. 9, nr 4.

³³ Rozmowa z autorem artykułu, Waszyngton, kwiecień 2014 r.

³⁴ Ch. Rebhan, *Campaigning for a non-permanent seat in the UN Security Council: Which factors will make the difference for Iceland?*, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Islandzki, czerwiec 2008 r.

³⁵ M. Whelan, *Ireland's Campaign for Election to the Security Council*, „Administration”, wiosna 2000 r., t. 50, nr 1, s. 14.

³⁶ *Why the UN rejected Turkey's bid for a Security Council seat*, „Asbarez” z 21 października 2014 r.

³⁷ Jako państwo suwerenne po rozpadzie Jugosławii.

³⁸ *Candidature of the Republic of Croatia for a non-Permanent seat on the UN Security Council for the term 2008/2009*, Ministry of Foreign and European Affairs, Republic of Croatia, <http://www.mvep.hr>.

doświadczonym, które uczestniczyło już w pracach Rady w latach 1994–1995, przewodniczyło Zgromadzeniu Ogólnemu w latach 2002–2003 i zasiadało w ECOSOC i Komisji Budowania Pokoju³⁹. Czechy wycofały swoją kandydaturę po drugiej rundzie głosowania, która nie przyniosła rozstrzygnięcia, ale pokazywała już po raz drugi niewielką przewagę Chorwacji. Wynik ten był sporym zaskoczeniem, bo Czechy wydawały się mieć większe poparcie, także dzięki zaangażowaniu dyplomatycznemu w różnych częściach świata. Okazało się, że doświadczenie wcale nie musi być atutem w świetle ważności czynnika podziału geograficznego.

Ale już Grecja, której zasada sprawiedliwego podziału geograficznego w 1998 r. wyraźnie sprzyjała, przegrała rywalizację z Kanadą i Holandią o dwa dostępne miejsca z grupy Europy Zachodniej. Nie pomogły jej duże sumy wydane na samą kampanię. Zaskodził Grecji konflikt cypryjski, z którym nie zdołała sobie poradzić przez tak długi czas.

Bardzo dokładnie należy dobrać motyw merytoryczny kampanii. Norwegia przykładowo promowała otwartość, przejrzystość i odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa. Zapowiadała prace nad ulepszeniem procedury konsultacji Rady z państwami, które nie są jej członkami. Kanada z dobrym efektem koncentrowała się na polityce ludzkiego wymiaru bezpieczeństwa. W skutecznej kampanii w 2014 r. Hiszpania odwoływała się do „dialogu, solidarności i zaangażowania”, co w jej wydaniu brzmiało na forum ONZ wiarygodnie. Z kolei Australia miała wcześniej poważny problem z wizerunkiem⁴⁰. Szczerłość kandydata, który w kampanii podnosi kwestię praw człowieka i wartości ogólnoludzkich, można łatwo podważyć. Nie dało się zatem uniknąć tematu australijskiej ludności autochtonicznej i azylantów.

O ile motyw dobrze dobrany nie musi bezpośrednio przełożyć się na pozytywny rezultat wyborów, o tyle niebacznie kontrowersyjny może zdecydowanie zadziałać na niekorzyść kandydata. Premier Czech Topolánek jako błąd wymienił mocne zaangażowanie Czech w kwestie demokracji i praw człowieka, co nie tylko przyczyniło się do utraty głosów kilku ważnych krajów⁴¹, lecz także zaktywizowało Chiny do kampanii negatywnej. W tym samym czasie Chorwacja pozyskała poparcie kontrowersyjnego irańskiego prezydenta Ahmadinejada, była gościem spotkań Ruchu Państw Niezaangażowanych, Organizacji Konferencji Islamskiej, a także szczytu Unii Afrykańskiej.

O wyborze na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ decyduje w ostateczności cały zestaw czynników. Zajmujący się tym tematem Ch. Rebhan szereguje je w następujący sposób⁴²:

- a) Szanse kandydata bardzo maleją, jeśli jest zaangażowany w długoterminowe konflikty bądź ma niestabilną sytuację wewnętrzną.
- b) Mocny profil międzynarodowy kandydata, zwłaszcza jeśli chodzi o polityki ONZ, może pomóc w kampanii, ale nie jest czynnikiem decydującym. Obawy przed ponadnormatywną reprezentacją takiego państwa w organizacjach międzynarodowych mogą wręcz zmniejszać jego szanse.
- c) Jednym z istotnych czynników jest sprawiedliwa równowaga geograficzna. W szczególności dotyczy to państw, które kandydują po raz pierwszy.
- d) Wizerunek niezależnego kandydata zwiększa szanse na wybór do RB. Członkostwo w UE utrudnia prowadzenie kampanii.
- e) Intensywna, dobrze rozplanowana i długoterminowa kampania znacznie zwiększa prawdopodobieństwo wyboru. Musi opierać się na odpowiednich środkach finansowych

³⁹ Czech Republic – Candidate for Security Council in 2008–2009, Ministry of the Foreign Affairs of the Czech Republic, 12 marca 2007 r., <https://www.mzv.cz>.

⁴⁰ J. Langmore, *Competing for Security Council Membership*, referat na Oceanic Conference of International Studies, University of Sydney 2012.

⁴¹ Np. Kuba przewodziła w tym czasie Ruchowi Państw Niezaangażowanych.

⁴² Ch. Rebhan, *Campaigning for a non-permanent seat...*, op. cit.

i mocnym lobbingu, oddziaływać na państwa o dużych wpływach, a także być traktowana priorytetowo w kategorii krajowych celów politycznych. Małe państwa mogą skutecznie wykorzystywać swoje rozmiary w kampanii lobbingowej.

- f) Ważnym czynnikiem sukcesu jest także właściwa ocena poparcia deklarowanego przez inne państwa. Ocena ta powinna być regularnie uaktualniana i rewidowana, i wiązać się ze strategią zarówno na pierwszą, jak i na następne rundy głosowań w Zgromadzeniu Ogólnym. Bardzo dużą rolę odgrywa w tym po stronie kandydata jego ambasador przy ONZ w Nowym Yorku.

Strategia i realizacja kampanii

Nieudana próba Kanady wejścia do Rady Bezpieczeństwa wywołała ciekawą publiczną debatę. Argumenty w niej podnoszone były symptomatyczne dla państw, które takiej porażki doświadczyły⁴³:

– Co się stało, że w pierwszej rundzie głosowania pisemną obietnicę poparcia złożyło 135 państw, dotrzymało jej 114, ale już w drugiej rundzie tylko 78?

– Jaki wpływ na porażkę miały cięcia budżetowe i brak ciągłości w kanadyjskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Handlu Międzynarodowego (w ciągu ostatnich pięciu lat przed wyborami było aż trzech ministrów)? Czy alokacja budżetu na wydarzenia polityki światowej (np. bardzo kosztowne spotkania G8/G20) była dobrze rozplanowana, jeśli weźmiemy pod uwagę specyfikę kampanii do RB ONZ?

– Dlaczego wewnętrzna polityka krajowa i preferencje ideologiczne różnych partii miały wpływ na tę kampanię?

Ujawnia się tu jeden z zasadniczych problemów z punktu widzenia prowadzenia kampanii: niestałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa nie może być celem samym w sobie. Powinno być środkiem do realizacji całościowej strategii polityki zagranicznej państwa kandydującego i elementem budowania jego pozycji w świecie. Jeśli tym nie jest, to sama kampania ma znacznie mniejsze szanse powodzenia, a jej negatywny rezultat może mieć konsekwencje dla dalszej działalności państwa na forach multilateralnych, jak było w przypadku zarówno Kanady, jak i Australii⁴⁴.

Współczesne wybory do Rady Bezpieczeństwa bardziej niż kiedyś zależą od dyplomacji publicznej, rozumianej przez funkcję zarówno informacyjną, jak i budowania relacji⁴⁵. Dyplomaci ONZ mają tendencję do działania w swoich własnych, zamkniętych kręgach. Sposób prowadzenia agitacji przed wyborami do Rady w ostatnich latach dowodzi jednak, że to podejście znacznie ewaluowało. Dzisiaj coraz większa część działalności ONZ jest publiczna, a wiele spotkań można śledzić na żywo w internecie. Szeroką naturę kampanii podkreślał już minister spraw zagranicznych Irlandii Brian Cowen: „Sukces dzisiaj jest wynikiem ogromnego uznania dla znakomitej pracy i poświęcenia nieoficjalnych ambasadorów Irlandii na całym świecie, diaspory, irlandzkich misjonarzy i pracowników organizacji pomocowych”⁴⁶. Irlandia potrafiła wykorzystać i zaktywizować swoją siatkę emigrantów na świecie, misjonarzy, księży, a nawet pielęgniarek. Najważniejsze jednak, że w kampanię włączył się cały rząd⁴⁷.

⁴³ A. Chapnick, *Canada's Failed Campaign for the UN Security Council: 10 Unanswered Questions*, „Policy Options”, luty 2011 r., s. 59–63.

⁴⁴ C. Byrne, *Campaigning for a Seat on the United Nations Security Council: A Middle Power Reflection on the Role of Public Diplomacy*, „CPD Perspectives on Public Diplomacy Paper” 2011, nr 10, s. 13.

⁴⁵ Zob. B. Ociepa, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Warszawa 2013.

⁴⁶ B. Cowen, *UN Security Council Statement by Ireland's Minister for Foreign Affairs*, 10 października 2000 r., cyt. za C. Byrne, *Campaigning for a Seat on the United Nations*, op. cit., s. 15.

⁴⁷ S. MacCarthaigh, Richard Ryan: *Guardian of the peace*, „The Sunday Business Post Online”, 6 października 2002 r.

Pełne zaangażowanie państwa w wybory do Rady Bezpieczeństwa daleko wykracza poza tradycyjne zdobywanie poparcia kanałami dyplomatycznymi. Państwa wybierające muszą być przekonane, że kandydatowi rzeczywiście zależy, aby być wybranym. Dlatego kampania wyborcza powinna być adresowana do wszystkich członków ONZ. Częstym błędem w strategiach jest pozyskiwanie głosów poparcia głównie dużych, ważnych państw. A przecież w Zgromadzeniu Ogólnym każdy głos waży tyle samo, bez względu na rozmiar państwa⁴⁸. Pamiętać trzeba, że ponad 100 członków ONZ to państwa małe, poniżej 10 mln mieszkańców.

Na poziomie krajowym niezbędne jest wypracowanie możliwie szerokiego konsensusu politycznego. Jego brak był jedną z przyczyn porażki Kanady. Także do porażki Czech przyczyniło się to, że ich kandydowanie do RB było krytykowane przez opozycję parlamentarną. Podnosiła ona zbyt „rozciągnięcie” polityki zagranicznej między Brukselą a Nowym Yorkiem. Tego typu spory dzięki internetowi są przez konkurentów natychmiast ujawniane i wykorzystywane.

Przekaz pochodzący od różnych ważnych polityków na forum międzynarodowym musi być spójny. Czeskiej kampanii jak najgorzej przysłużył się prezydent Vaclav Klaus, który dwa tygodnie przed głosowaniem stwierdził w przemówieniu na forum ONZ, że globalne ocieplenie to jeden wielki mit i nie jest ono spowodowane działalnością człowieka. Chorwacja natychmiast wyraziła sprzeciw. Kosztowało to Czechy utratę poparcia państw bezpośrednio zagrożonych zmianami klimatu⁴⁹. Trzeba też pamiętać, że wpływ na wybory mogą mieć nie tylko najważniejsze osoby w państwie i dyplomaci, lecz także parlamentarzyści, przy okazji kontaktów ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami. Powinni oni być włączeni w ustalanie strategii. Jak określił to jeden z dyplomatów prowadzących kampanię: „wygrywają wielkie maszyny (wyborcze)”⁵⁰.

W Niemczech kwestia wsparcia starań o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa dla członka Unii Europejskiej zawarta była już w porozumieniu koalicyjnym przy tworzeniu rządu CDU/CSU-FDP. Niemiecką kandydaturę traktowano jako rozwiązanie okresowe, póki nie nastąpi reforma całej Rady⁵¹. Niemniej stała się przedmiotem intensywnego lobbingu politycznego na bardzo różnych szczeblach kontaktów międzynarodowych.

Ogromnie ważny w tej rozgrywce – tak jak w profesjonalnych kampaniach politycznych – jest skład sztabu wyborczego. Główną rolę odgrywają w nim ambasador przy ONZ oraz specjaliści wysłannicy. Ambasador może bezpośrednio zapewnić wiele głosów ze względu na swoje osobiste relacje i umiejętności. Powinno się więc zwracać uwagę na jego rangę i doświadczenie oraz na to, czy pełni on swą funkcję dostatecznie długo, aby zbudować właściwą sieć kontaktów.

Z kolei specjaliści wysłannicy – stanowisko specjalnie stworzone na potrzeby wyborów do RB – są przedstawicielami rządu kandydującego. Powinni być urzędnikami odpowiednio wysokiego szczebla, co stanowiłoby sygnał, że kandydaci cenią sobie tak samą kampanię, jak i współpracę z innymi państwami; oraz że chcieliby być dobrymi członkami Rady po wyborach. Dlatego optymalnie by było, aby wysłannikami zostawali, z pełnomocnictwem premiera, na przykład wiceministrowie spraw zagranicznych lub osoby znane na świecie, których dokonania z przeszłości sprawiają, że siła ich „miękkiego” wpływu jest większa niż siła dyplomatów⁵². Kanada zatrudniła w sumie dwunastu takich wysłanników.

Kampania powinna być inteligentnie ukierunkowana. Jak podkreśla D. Malone: „Niektóre

⁴⁸ Zob. F.P. Fulci, *Ten golden rules to win elections at the United Nations*, New York 2000.

⁴⁹ <http://zprawy.aktualne.cz>

⁵⁰ *Taking Stock, Moving Forward. Report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council*, International Peace Institute, kwiecień 2013 r., s. 14.

⁵¹ W umowie koalicyjnej podkreślano, że „Niemcy są przygotowane do podjęcia większej międzynarodowej odpowiedzialności przez stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa”; zob. R. Neukirch, *Dream of Influence. Germany Renews Campaign for UN Security Council Seat*, „Spiegel Online” z 16 września 2010 r.

⁵² Finlandia na przykład skorzystała z usług swojego byłego prezydenta i laureata Pokojowej Nagrody Nobla Martti Ahtisaari.

państwa są bardziej równe od pozostałych”⁵³. Na przykład francuskojęzyczne kolonie, państwa arabskie, Chiny, Brazylia czy Afryka Południowa mają swoje sfery wpływów na świecie i specjalne stosunki, sympatie i antypatie. Niezwykle ważne jest uzyskanie dostępu do sieci wpływów wybranych państw (np. G77) i stworzenie grupy swoich zwolenników, włączając w to niektórych stałych członków RB ONZ. Z symbolicznego punktu widzenia dużą rolę odgrywa wsparcie państw z najbliższego otoczenia kandydata. Chorwacja na przykład skutecznie potrafiła pozyskać sobie swój region, w przeciwieństwie do Czech, które nie miały poparcia Węgier.

Szczególny nacisk należy położyć na widoczne uczestnictwo w różnego rodzaju regionalnych forach i konferencjach międzynarodowych, np. Unii Afrykańskiej, ASEAN czy Ruchu Państw Niezaangażowanych. Przekaz powinien być dostosowany do każdego odbiorcy osobno (tzw. mikrotargeting). Należy wzmacniać i rozwijać bilateralne relacje z możliwie dużą liczbą państw, których głos w momencie wyborów waży tyle samo.

W kampanii niezwykle doceniania jest umiejętność słuchania. Chodzi jednak nie tylko o zachowania dyplomatów, lecz także o to, czy państwo kandydujące potrafi wczuć się w argumenty różnych aktorów polityki międzynarodowej – czyli o sygnał zdolności kandydata do działania w RB ONZ i współpracy z różnymi sieciami interesariuszy spoza kręgów tradycyjnie rozumianej dyplomacji⁵⁴. Jeśli państwo kandydujące stara się narzucić swój punkt widzenia, może się to negatywnie odbić na wynikach głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym⁵⁵.

Sukces zależy w dużej mierze od umiejętności wymieniania poparcia na różnorakie inne korzyści w systemie ONZ. Tradycyjnym elementem kampanii jest również tzw. handel głosami. Portugalia nie zakończyłaby swej kampanii powodzeniem, gdyby w ostatnich tygodniach przed głosowaniem nie pomogła kilku państwom afrykańskim w zapłaceniu składek do ONZ i nie złożyła daleko idących obietnic w sprawie programów stypendialnych. Australia na potrzeby kampanii w ostatnich czterech latach przed wyborami dziesięciokrotnie zwiększyła wartość programu stypendialnego dla przedstawicieli państw Afryki. Rząd Turcji w kampanii 2008 r. wydał dodatkowo 50 mln dol. na projekty rozwojowe, a 20 mln dol. na składki państw rozwijających się, które bez tej pomocy mogłyby mieć problem z pełnoprawnym uczestnictwem w Zgromadzeniu Ogólnym.

Programy stypendialne tworzone na potrzeby kampanii mogą być adresowane bezpośrednio bądź w sposób bardziej ukryty, tzn. w ramach pomocy rozwojowej. Praktycy kampanii zwracają uwagę, że zwiększenie pomocy rozwojowej dystrybuowanej ostatecznie przez organizacje międzynarodowe nie przyczynia się do pozyskania głosów⁵⁶. Identyfikacja rozmytego źródła takiej pomocy przez państwo z niej korzystające jest bowiem utrudniona. W sposób bezpośredni mogą zaważyć na kampanii do Rady Bezpieczeństwa nieprzemyślane decyzje będące konsekwencją cięć budżetowych na poziomie krajowym. Przykładowo, w 1996 r. Australia skasowała program finansowy, który wspierał jej własne firmy handlujące z rozwijającymi się państwami azjatyckimi⁵⁷, co bardzo szybko negatywnie przełożyło się na jej rezultat wyborczy.

Oficjalny budżet kampanii zależy przede wszystkim od jej strategii. Państwa małe, które zazwyczaj koncentrują swoją działalność wyborczą w Nowym Yorku, przeznaczają na nią 1–5 mln dol. Wydatki państw średnich bądź dużych dochodzą do pięciokrotności tej liczby. Pewną część środków można pozyskać przez sponsoring sektora prywatnego⁵⁸. Trzeba przewidzieć dodatkowe środki na podróże oraz koszty osobowe. Nie powinny one być ujęte jedynie w zwykłym budżecie

⁵³ D. Malone, *Eyes on the Prize*, op. cit.

⁵⁴ C. Byrne, *Campaigning for a Seat on the United Nations Security Council...*, op. cit, s. 24.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 24.

⁵⁶ W rozmowie z autorem, Warszawa, styczeń 2013 r.

⁵⁷ R. Thakur, *Australia's unsuccessful bid for the UN Security Council*, „Pacific Research”, listopad 1996, t. 9, nr 4, s. 48 i n.

⁵⁸ Polska korzystała już z takiej formy współpracy z sektorem biznesu podczas organizacji prezydencji w Radzie UE.

Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Jak sugeruje C. Byrne, kraj kandydujący powinien zachować ostrożność w kwestii wydatków na programy kulturalne i różnorakie wizyty, także przedstawicieli mediów. Są to sprawy ważne, ale nie mogą zastąpić strategicznego wymiaru kampanii⁵⁹. Rok 2015, ze względu na 70. rocznicę powstania ONZ, stwarza natomiast dobrą okazję do promocji dotychczasowego wkładu kandydatów i do organizacji międzynarodowych konferencji rocznicowych.

Na kampanię można wydać sporo pieniędzy, ale i tak nie zapewnią one ostatecznego poparcia dla kandydatury. Pamiętać trzeba, że głosowanie jest tajne, więc państwo kandydujące musi być przygotowane na rozczarowanie, jeśli chodzi o realne przełożenie swoich inwestycji na głosy. O ile duże państwa rozważają swoje poparcie i ich deklaracje są wiarygodne, o tyle mniejsze bardzo często podejmują decyzję w ostatniej chwili, na zasadzie: „kto da więcej”. „Formuła Fulciego”, zaprojektowana matematycznie przez wybitnego włoskiego dyplomata, została stworzona do obliczania rzeczywistego poparcia dla kandydatury. Zaleca ona odjęcie od liczby pisemnych deklaracji 10%, a od ustnych – 20% i upewnienie się, czy wynik przekracza dwie trzecie głosów całego Zgromadzenia Ogólnego, które są potrzebne do zwycięstwa. W analizowanych kampaniach realny ubytek głosów w stosunku do deklaracji przekraczał czasem nawet 30%⁶⁰.

W trakcie kampanii trudno jest oszacować realną skuteczność pozyskiwania zwolenników. Przydatny może się okazać „model japoński”. Składa się on z sześciu kolumn, które określają obietnicę poparcia złożoną przez sześciu przedstawicieli danego państwa:

- głowę państwa,
- premiera,
- ministra spraw zagranicznych,
- ambasadora przy ONZ w Nowym Yorku,
- ambasadora w stolicy kraju kandydującego,
- koordynatora kampanii (warunkowo).

Obietnicę uznaje się za realistyczną tylko wtedy, gdy jest potwierdzona przez wszystkich sześciu przedstawicieli. Jeśli jeden z nich wyraża sprzeciw albo gdy zmienia się sytuacja – na przykład rząd w tym państwie, to ponownie sprawdza się wszystkich pozostałych. Obietnice czy wymiana poparcia w miarę możliwości powinny przyjmować formę pisemną, ale i tak ich rezultat jest nieprzewidywalny, niezależnie od włożonej pracy. Przedstawiciel Australii przy ONZ użył słynnego już określenia: „syndrom kłamających podłych drani”⁶¹. Podobne wnioski ze swojej kampanii wyciągnęła Irlandia, wspominając o „kłamaniu na nieprawdopodobną skalę” w kuluarach ONZ⁶².

Wiele państw w sposób otwarty zostawia sobie możliwość zmiany poparcia podczas kolejnych rund głosowań. Między pierwszym a drugim głosowaniem jest bardzo niewiele czasu na pozyskanie nowych głosów. Dlatego strategia państwa kandydującego na kolejne rundy musi być przygotowana z wyprzedzeniem. Irlandia od razu prosiła kraje, niechętne jej kandydaturze, o rozważenie wsparcia w drugiej rundzie. Zapewniała także, że brak takiego poparcia nie będzie implikował z jej strony negatywnych konsekwencji w innych głosowaniach, co zyskało jej sporo sympatii. Skuteczną strategię przygotowała również Chorwacja, co doprowadziło do wycofania się Czech, które po dodatkowej rundzie nie miały już pomysłu na kolejne głosowania.

Dużym ryzykiem z punktu widzenia kampanii wyborczej jest rozgrywanie problemu członkostwa w Unii Europejskiej. W latach 2010–2011 UE próbowała zapewnić sobie lepszą pozycję w Zgromadzeniu Ogólnym, co ostatecznie doprowadziło do przyjęcia stosownej rezolucji⁶³,

⁵⁹ C. Byrne, *Campaigning for a Seat on the United Nations Security Council...*, op. cit., s. 22.

⁶⁰ Ch. Rebhan, op. cit., s. 71.

⁶¹ D. Flitton, *Vote Count: Australia's Security Council Bid*, The Age 232009.

⁶² M. Whelan, op. cit., s. 40.

⁶³ UN General Assembly Resolution, UN Doc. A/RES/65/276, 3 maja 2011 r.

ale spotkało się z krytyką innych organizacji regionalnych i wzrostem niechęci do większej obecności członków Unii w Radzie Bezpieczeństwa.

Jak przyznał premier Mirek Topolaneek, do porażki Czech przyczyniło się to, że miały w tym samym czasie przejąć prezydencję w Radzie Unii Europejskiej⁶⁴. Zbyt wielu członków Zgromadzenia Ogólnego nie chciało w ten sposób dodatkowo wzmacniać UE. Chorwacja postrzegana była jako bardziej od Czech niezależna od UE i NATO. W analizie przyczyn niepowodzenia kampanii Finlandii Międzynarodowy Instytut Pokoju podkreśla znaczenie niuansów dotyczących reprezentacji państw Unii⁶⁵. Zresztą one same nie wykazały się solidarnością, co było związane m.in. z podziałami w kwestii zarządzania strefą euro.

Państwa z grupy Europy Wschodniej z pewnością muszą zwrócić uwagę na dynamikę rozgrywki w grupie Europy Zachodniej. Jeśli bowiem dwa miejsca z WEOG obsadziłyby państwa UE, to bardzo zmniejszyłyby się szanse na wybór kolejnego państwa członkowskiego z grupy Europy Wschodniej. W ten sposób mogłoby dojść nawet do międzygrupowej rywalizacji, gdyż, jak wynika z badań, państwa Unii, nadreprezentowanej w Radzie Bezpieczeństwa, raczej się nawzajem nie popierają⁶⁶. Dlatego czasem łatwiej jest wygrać kampanię, używając retoryki anty-UE. Tak w 2011 r. zrobił Azerbejdżan, który zwyciężył w wyborach w grupie Europy Wschodniej z Węgrami i Słowenią, choć zdecydowanie nie był faworytem.

Na kampanię trzeba też poświęcić dużo czasu. Chęć kandydowania do Rady Bezpieczeństwa powinno się ogłaszać z pięcioletnim, a nawet większym wyprzedzeniem w stosunku do roku wyborczego. Finlandia i Luksemburg zrobiły to ponad dziesięć lat wcześniej. Podobnie Szwajcaria, która będzie zabiegać o niestałe członkostwo w 2023 r. Czechy rozpoczęły kampanię wyborczą zdecydowanie za późno, podczas gdy Chorwacja poświęciła na nią pięć lat. Poza tym odpowiednio wczesne ujawnienie takich zamiarów pomoże uniknąć sytuacji, w której poszczególne państwa zdążą złożyć już obietnice innym kandydatom.

Wstępne wnioski w sprawie kampanii Polski

Biorąc pod uwagę omówione zasady prowadzenia kampanii wyborczej do Rady Bezpieczeństwa ONZ, stwierdzić wypada, że Polska może mieć problem z jej skutecznym rozegraniem. Powodów jest kilka.

Po pierwsze, do wyborów, które odbędą się już wiosną 2017 r., pozostało bardzo niewiele czasu⁶⁷. Polska dopiero rozpoczyna przygotowania, ale i tak trudno zakładać, że staną się one priorytetem dla rządu RP, skoro na 2015 r. przypadają w Polsce podwójne wybory: prezydenckie i parlamentarne. Nawet dobrze spożytkowany rok 2016 może się okazać niewystarczający na skuteczną kampanię. Tym bardziej że będzie to kampania trudna. Z grupy Europy Wschodniej Polska ma poważnego rywala w postaci Bułgarii, która jest bardziej zaawansowana w przygotowaniach i zdobywaniu poparcia. Pozyskała m.in. deklaracje tradycyjnych sojuszników Polski, Niemiec i Izraela. Bułgaria i Indie dawno już wymieniły wzajemne poparcie dla swoich kandydatur do Rady na lata 2011–2012 (Indie) i 2018–2019 (Bułgaria). Może się powtórzyć los wyborów z 2009 r., gdy Polska ostatecznie zrezygnowała z kandydowania przeciwko Bośni i Hercegowinie.

Bułgaria, poza swoją kandydaturą do Rady Bezpieczeństwa, ma także dwie mocne kandydatki na funkcję sekretarza generalnego ONZ, jako że tym razem kadencja powinna przypaść po raz pierwszy osobie z Europy Wschodniej⁶⁸. Jest również kandydatem do Rady Praw Człowieka

⁶⁴ <http://www.vlada.cz>.

⁶⁵ *Taking Stock...*, op. cit.

⁶⁶ Ch. Rebhan, *Campaigning for a non-permanent seat in the UN Security Council*, op. cit., s. 66.

⁶⁷ Termin został przyspieszony. Początkowo planowane były na październik 2017 r.

⁶⁸ Chodzi o Irinę Bokową, sekretarza generalnego UNESCO, oraz Kristalinę Georgiewą, obecną wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej; zob. np. C. Lynch, *The Race for UN Secretary General is Rigged*, „Foreign Policy” z 14 listopada 2014 r.

na lata 2019–2021. Być może udałoby się za poparcie tych starań Bułgarii uzyskać jej wycofanie się z wyborów do Rady Bezpieczeństwa. Odmieniłoby to całkowicie strategiczne położenie Polski podczas kampanii i niemal gwarantowało wybór.

Po drugie, szanse Polski zmniejsza to, że w ostatnich latach tematyka ONZ prawie nie istniała w polityce zagranicznej państwa. W „Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”, wśród jej siedmiu głównych celów, ONZ nie została wymieniona ani razu⁶⁹. W całym dokumencie odgrywa rolę zupełnie marginalną i pojawia się tylko jako jedna z międzynarodowych organizacji. W swoich dorocznych przemówieniach minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w ogóle nie zajmował się pracami ONZ i obecnością w niej Polski, a treść stron internetowych tak MSZ, jak i Stałego Przedstawicielstwa RP przy ONZ w Nowym Yorku jest w tym zakresie uboga. W połowie stycznia 2015 r. żadna ze stron internetowych nie podawała, że Polska zamierza ubiegać się o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa. Tym trudniej mówić o publicznej kampanii wyborczej.

Dekadę temu polski głos, jeśli chodzi o reformę ONZ czy kodyfikację prawa międzynarodowego, liczył się w świecie, a zaproponowany *Nowy akt polityczny* dla Narodów Zjednoczonych zyskał szeroki oddźwięk⁷⁰, był przedmiotem poważnych debat i konferencji sponsorowanych przez Polskę. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej aktywność Polski w innych organizacjach międzynarodowych, także w ONZ, osłabła. Polska zakładała po prostu, że w tych gremiach jest wystarczająco reprezentowana przez Unię Europejską, a swoje własne stanowisko przedstawia wtedy, gdy państwa członkowskie UE nie mogą osiągnąć porozumienia⁷¹. Wycofała też swoje siły z operacji pokojowych ONZ, zaprzepaszczając dużą część swojego wieloletniego dorobku w tej dziedzinie. Obecnie w misjach na całym świecie uczestniczy tylko trzech polskich policjantów i trzynastu ekspertów⁷². Tymczasem w drugiej połowie lat 90. Polska pod względem zasobów ludzkich była jednym z najbardziej zaangażowanych w misje państw, a w latach 1997–1999 znajdowała się nawet na pierwszym miejscu⁷³. Jedną z przyczyn wycofania się jej z misji ONZ było to, że całkowicie skoncentrowała się na misjach NATO i UE. Będzie to jednak argument przemawiający na naszą niekorzyść. Podobnie jak to, że udział Polski w dostarczaniu globalnych dóbr publicznych pozostawia również wiele do życzenia. Polska postrzegana jest jako hamulcowy kolejnego porozumienia klimatycznego, a w UE tylko Łotwa przeznacza mniej na pomoc rozwojową (mierzone jako % PNB)⁷⁴.

Warto podkreślić, że w ostatnim czasie zaobserwować można wzrost aktywności Polski na forum ONZ⁷⁵, ale nie wynika to z szerszej strategii polskiej polityki zagranicznej. Jest raczej rezultatem inicjatywy i działalności przedstawicielstwa RP w Nowym Yorku⁷⁶. Tyle że dla państwa średniej wielkości taki model koordynacji kampanii, w którym główną rolę odgrywa ambasada przy ONZ, może okazać się niewystarczający.

Polskim znakiem firmowym kampanii na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa mogłyby stać się skuteczna transformacja i demokratyzacja. Ubiegłoroczne obchody dwudziestopięciolecia pokojowych przemian w tej części Europy odbiły się niemałym echem w świecie. Przywiązanie do

⁶⁹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012 r., <http://www.msz.gov.pl>.

⁷⁰ Zob. A.D. Rotfeld (red.), *New Political Act for the United Nations*, Warsaw 2004; *idem*, *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, Warsaw 2004.

⁷¹ A. Towpik, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 325.

⁷² Według danych ONZ na 30 września 2014 r.

⁷³ Informacja MON, <http://www.mon.gov.pl>.

⁷⁴ Jeszcze Rumunia i Słowacja przeznaczają tyle samo co Polska, wszystkie inne państwa więcej.

⁷⁵ Jak choćby autorstwo rezolucji w sprawie zakazu broni chemicznej, czy też propozycja podjęcia przez Komisję Prawa Międzynarodowego tematu: „Obowiązek nieuczynawania za legalne sytuacji powstałych w wyniku poważnego naruszenia przez państwo zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm powszechnego prawa międzynarodowego”.

⁷⁶ Placówkę w 2014 r. objął doświadczony dyplomata, wiceminister spraw zagranicznych Bogusław Winid.

demokracji w życiu narodów podkreślał prezydent Bronisław Komorowski podczas swojego wystąpienia na forum Zgromadzenia Ogólnego⁷⁷. Polska aktywnie angażuje się w działalność Wspólnoty Demokracji, której Sekretariat mieści się w Warszawie. Z polskiej inicjatywy powstał Europejski Fundusz na rzecz Demokracji z siedzibą w Brukseli. Polska była też współtwórcą Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Niemniej pamiętać trzeba, że radykalnie zmienia się międzynarodowy kontekst, w jakim członkowie Zgromadzenia Ogólnego postrzegają reklamowanie się hasłami związanymi z demokratyzacją⁷⁸. Kampania oparta na tym motywie nie musi wcale przysparzać zwolenników.

Na niekorzyść Polski zadziałać może również wiele innych, wydawałoby się drobnych czynników, które trzeba wziąć pod uwagę, jak: wsparcie dla Izraela i wstrzymywanie się od głosu w kwestii międzynarodowego statusu Palestyny, sprawa więzień CIA, utrzymywanie tylko nielicznej reprezentacji dyplomatycznej w rozwijających się państwach Afryki (5 placówek na 42 państwa Afryki Subsaharyjskiej), czy też otwarte popieranie reformy Rady Bezpieczeństwa ograniczającej *de facto* pełne prawo Rosji⁷⁹. Trzeba pamiętać, że państwo to jest nie tylko stałym członkiem Rady, lecz także członkiem grupy Europy Wschodniej. Sprawa stosunku do Rosji podczas wyborów 2017 r. może mieć zresztą dodatkowe znaczenie ze względu na różnice zdań między Bułgarią i Polską. Jest to sytuacja potencjalnie dla Polski niebezpieczna, jeśli weźmie się pod uwagę, że w głosowaniu nad rezolucją potępiającą aneksję Krymu, której była współautorem, ponad 1/3 członków Zgromadzenia Ogólnego się wstrzymała bądź zagłosowała przeciw⁸⁰. Jeśli kandydatura Bułgarii byłaby wsparta przez sieć państw związanych z grupą BRICS, to z dużym prawdopodobieństwem stanie się to elementem przesądającym.

Polska kandydatura do Rady Bezpieczeństwa ONZ w wyborach 2017 r. nie jest pozbawiona szans. Choćby z tego względu, że Bułgaria rywalizuje o kilka prestiżowych pozycji w ONZ równocześnie, a niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa była ostatni raz w latach 2002–2003, czyli później niż Polska (1996–1997). Najważniejsze są jednak czas poświęcony kampanii oraz model i sposób jej przeprowadzenia. Kampanii tej nie można w żaden sposób porównywać do efektownego wyboru premiera Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej, gdyż okręg wyborczy obejmuje cały świat, kryteria wyboru są inne, a perspektywa czasowa jest znacznie wydłużona. Ewentualna porażka kampanii nie będzie też czymś szczególnym, bo zdarza się nawet najlepiej przygotowanym państwom. Taką porażkę zresztą można szybko zamienić w sukces, tyle że podczas kolejnych wyborów. Dowodów na to jest mnóstwo, pod warunkiem konsekwentnej polityki prowadzonej przez państwo na forum ONZ.

⁷⁷ Przemówienie Prezydenta podczas 69. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nowy York, 25 września 2014 r. Prezydent odwołał się także do hasła „Solidarność–Odpowiedzialność–Zaangażowanie”, które brzmiało bardzo podobnie do wcześniejszego motta Hiszpanii.

⁷⁸ Zob. T. Flockhart i in., *Liberal Order in a Post-Western World*, Washington DC 2014 r., <http://www.transatlanticacademy.org>.

⁷⁹ W ten sposób określił to dziennik „New York Times” z 18 września 2014 r. (*Poland says Russian veto should be limited at U. N.*), choć zaznaczyć trzeba, że była to nadinterpretacja.

⁸⁰ Między innymi Brazylia, Chiny, Indie, Rosja i Afryka Południowa.