

**RECENZJE  
I  
OMÓWIENIA**





**Joanna Starzyk-Sulejewska, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015, 463 s., ISBN 978-83-7383-731-7**

Przez stulecia głównymi i najważniejszymi uczestnikami stosunków międzynarodowych były państwa. Poczynając od XIX w., zaczęli pojawiać się jednak nowi aktorzy powodujący zróżnicowanie i wzrost liczby podmiotów działających na arenie światowej. Tymi aktorami były pierwsze organizacje międzynarodowe. Ich struktury, kompetencje czy skala i zasięg działania były wprawdzie bardzo zróżnicowane, niemniej samo ich pojawienie się wprowadziło nowy typ uczestnika stosunków międzynarodowych, który był zdolny do aktywności międzynarodowej, a więc do zmieniania lub utrwalania w sposób zamierzony stanów środowiska międzynarodowego. Tym samym rozpoczęła się era przekształceń w ramach stosunków międzynarodowych, które tworzą obecnie uczestnicy zarówno państwowi, jak i niepaństwowi. Wprawdzie państwa wciąż odgrywają bardzo ważną rolę, ale jednocześnie nie ulega wątpliwości, że znaczenie tej nowej kategorii uczestników niepaństwowych (pozapaństwowych) jest bardzo istotne czy w pewnych sferach wręcz kluczowe – i z pewnością będzie rosło także w przyszłości.

Do kategorii tej należą tzw. uczestnicy transnarodowi, których przykładem są transnarodowe przedsiębiorstwa (jak banki i korporacje), transnarodowe fundacje itd. Tego rodzaju aktorzy w ogromnym stopniu wpływają na naszą rzeczywistość, czego dowodzi chociażby rola i znaczenie wielkich korporacji w kreowaniu zjawisk i procesów globalizacji decydujących w znacznej mierze nie tylko o gospodarczych, ale także o wszelkich innych aspektach życia we współczesnym świecie. (Przykładem mogą być bardzo zróżnicowane i dalekosiężne skutki globalnego kryzysu ekonomicznego zapoczątkowanego w latach 2007–2008). Krótko mówiąc, w dzisiejszych czasach bez uwzględnienia aktywności transnarodowych uczestników stosunków międzynarodowych nie sposób w pełni wyjaśnić wielu istotnych zjawisk i procesów zachodzących zarówno w skali ogólnoswiatowej, jak i w wymiarach regionalnych czy nawet lokalnych.

Wszystko to nie zmienia to faktu, że drugim niezmiernie ważnym komponentem kategorii niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych pozostają organizacje międzynarodowe. Wprawdzie stanowią one grupę niejednorodną pod względem swego statusu prawnomiędzynarodowego (dzieląc się na organizacje rządowe oraz organizacje

pozarządowe), ale z upływem lat ich znaczenie wyraźnie wzrastało. Pełnią one bowiem coraz więcej ważnych funkcji: regulacyjnych, operacyjnych, kontrolnych czy sądowych, a tym samym zaczęły one coraz intensywniej wpływać na relacje między państwami. Co więcej, wzrost ich znaczenia wynika także z ich możliwości działania na większą skalę, wykraczającą poza ramy państwowe, co wiąże się ze zmianą perspektywy ich działania – z krajowej na globalną. Organizacje przez swoje działania prowadzą do rozwoju prawa międzynarodowego, tym samym wyznaczając kanony porządku światowego i stwarzając ramy strukturalne dla współpracy państw w różnych obszarach: począwszy od sfery politycznej i ekonomicznej, przez obronną, aż do społecznej, kulturalnej czy też ochrony praw człowieka.

Pojawienie się i rozwój organizacji międzynarodowych związany jest z procesem instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych oraz zmieniającą się pozycją państw w ramach tych stosunków. Tego typu ewolucja powoduje m.in. zmiany w podejściach badawczych do analizy rzeczywistości międzynarodowej – przez długi czas analiza ta zajmowała się przede wszystkim relacjami między państwami. Jednak biorąc pod uwagę wspomniane wyżej trendy, badanie złożoności współczesnego świata wymaga analizy stosunków między wszystkimi aktorami, a więc nie tylko między państwami, ale także między państwami a organizacjami bądź korporacjami czy też wreszcie między samymi organizacjami. To ostatnie zagadnienie jest bardzo ciekawe pod względem poznawczym, ale jednocześnie jest wyraźnie niedostatecznie uwzględniane w badaniach, a co za tym idzie – jest niewystarczająco reprezentowane w literaturze przedmiotu.

Relacje między organizacjami międzynarodowymi tworzą bowiem nową jakość we współczesnym świecie, tymczasem w piśmiennictwie naukowym dominują teksty poświęcone relacjom państw z organizacjami czy też monografie poświęcone samym organizacjom. Brakuje natomiast analiz stosunków między nimi, a nawet jeśli problematyka ta jest poruszana, to często jedynie w sposób wybiórczy oraz koncentrując się na wybranych, szczegółowych problemach. Omawiana książka autorstwa Joanny Starzyk-Sulejewskiej wypełnia tę lukę, co już samo w sobie zasługuje na słowa dużego uznania. Autorka podjęła się pionierskiego (przynajmniej w polskiej literaturze przedmiotu) trudu, badając stosunki między – oceniając z punktu widzenia rozmachu działania – dwoma gigantami w sferze organizacji międzynarodowych.

Praca dotyczy bowiem relacji Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych, czyli stosunków między dwiema instytucjami, które w bezprecedensowy sposób odmieniły zarówno Europę, jak i cały współczesny świat. Powołanie do życia ONZ po II wojnie światowej stanowi-

to próbę wyciągnięcia wniosków z tragicznych doświadczeń kataklizmu wojennego o zasięgu globalnym. Z kolei jedną z zasadniczych przesłanek powstania UE była konieczność uwzględnienia przemian w europejskim i światowym układzie po upadku „żelaznej kurtyny”. W przypadku obydwu tych organizacji ich stworzenie było zatem nie tylko odpowiedzią na wyzwania swojej epoki, ale także próbą uregulowania nowo powstającego ładu światowego i regionalnego, w stosunku do którego zarówno Organizacja Narodów Zjednoczonych, jak i Unia Europejska miały pełnić funkcję swoistych strażników.

Omawiane dzieło analizuje stosunki między nimi, traktując ONZ jako globalną organizację międzyrządową o uniwersalnych celach, a UE – jako regionalną międzyrządową organizację integracyjną. Wiąże się z tym kwestia zakresu czasowego analizy, obejmującego okres od 1993 r., co wynika logicznie z cezury, jaką stanowiło wejście w życie traktatu z Maastricht i tym samym powstanie samej Unii. Stanowiło to bardzo ważny moment związany z upadkiem wcześniejszego bipolarnego układu sił i z wyłanianiem się nowych aktorów na globalnej scenie, czyli z tworzeniem się nowego ładu międzynarodowego. Aspekt ten należy podkreślić, gdyż widać wyraźnie, że praca jest pisana zdecydowanie z perspektywy Unii Europejskiej. Oznacza to, że nie stanowi ona monografii badającej w równym stopniu funkcjonowanie obydwu tych organizacji, ale punktem wyjścia są tu polityki czy działania podejmowane przez UE.

Konstatacji tej nie należy traktować jako zarzutu pod adresem pracy, ale jako konieczne wyjaśnienie, gdyż sam jej tytuł jest sformułowany nieco ambiwalentnie i pozwala na interpretację sugerującą większą równorzędność pod względem zakresu badań nad obydwoma analizowanymi podmiotami. Taka „perspektywa unijna” przejawia się już w samej strukturze tekstu, którego poszczególne części wyodrębniane są najwyraźniej pod kątem sytuacji panującej w UE. Praca koncentruje się bowiem na ukazaniu, że w trakcie tych ponad 20 analizowanych lat miała miejsce ewolucja Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Zmieniała ona swoje kompetencje, zasięg terytorialny i materialny zakres działania, a także, co bardzo istotne, zyskała osobowość prawnomiędzynarodową na mocy Traktatu z Lizbony.

Autorka jak najbardziej słusznie uwzględnia ten bardzo ważny czynnik, który w istotny sposób zwiększył możliwości działania UE na arenie międzynarodowej. Traktat z Lizbony umożliwił bowiem Unii działania bez pośrednictwa Wspólnot Europejskich (które wcześniej jako jedyne dysponowały osobowością prawną) i tym samym samodzielną realizację jej stosunków zewnętrznych. Z tego względu wejście w życie tego traktatu stanowi w pracy szczególną cezurę widoczną w strukturze tekstu – i tak

w rozdziale I podział na podrozdziały 1.1. oraz 1.2. wynika właśnie z potrzeby omówienia sytuacji „przed Lizboną i po niej”; podobnie przyjęcie traktatu jest cezurą rozważań zawartych w rozdziałach II i III.

Analiza stosunków między tak ogromnymi oraz mającymi tak rozległe zainteresowania i kompetencje organizacjami międzynarodowymi wymaga w sposób nieunikniony zawężenia zakresu badań. (Podkreślić przy tym należy ogrom wykonanej przez Autorkę pracy, której rezultatem są rozważania zawarte na ponad 400 stronach tekstu o zawartości merytorycznej, nie licząc podania bardzo bogatej bibliografii oraz rozbudowanego indeksu nazwisk). Zakres tematyczny dzieła został zatem – zgodnie ze swym tytułem – ograniczony do kilku podstawowych zagadnień: ewolucji podstaw prawnych oraz instytucjonalnych stosunków wzajemnych między UE i ONZ oraz analizy wybranych dziedzin współpracy między obydwojema organizacjami: jednej w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego i drugiej w dziedzinie działań na rzecz rozwoju. Tę bardzo rozległą problematykę Joanna Starzyk-Sulejewska ujęła w siedmiu rozdziałach.

W rozdziale pierwszym dotyczącym charakteru stosunków między UE z ONZ Autorka przybliży postawy traktatowe aktywności Unii w ramach jej stosunków zewnętrznych. Jak już wspomniano, dokonano tego przy uwzględnieniu ewolucji uwarunkowań instytucjonalno-prawnych tych stosunków wynikających ze zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Ponadto przedstawione są podstawowe modele, przy pomocy których UE ustala swoje stosunki z organizacjami międzynarodowymi, a także została szczegółowo omówiona ewolucja statusu Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej na forum ONZ.

Kolejne dwa rozdziały są poświęcone dogłębnej analizie mechanizmów, instytucji i procedur służących reprezentacji WE/UE w Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz koordynacji współpracy obydwu organizacji. Właśnie w tych rozdziałach najpełniej widać zmiany wynikające z wejścia w życie traktatu z Lizbony. W rozdziale drugim Autorka skupiła się na sytuacji, kiedy osobowością prawną dysponowały tylko Wspólnoty Europejskie, a sama Unia nie miała w pełni samodzielnych kompetencji do występowania na arenie międzynarodowej. W rozważaniach na ten temat uwzględniono rolę zarówno instytucji specjalnie do tych celów stworzonych (jak Biuro Łącznikowe Rady UE czy Delegacja Komisji Europejskiej), jak i głównych organów i instytucji unijnych.

Problematykę tę uzupełniają analizy zawarte w rozdziale trzecim, gdzie pod uwagę są już wzięte rozwiązania przyjęte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w tym m.in. funkcjonowanie nowych urzędów oraz instytucji: Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Rozważania te stanowią podstawę do całościowej prezentacji form i metod reprezentacji oraz koordynacji interesów Unii Europejskiej na forum Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w przedziale czasowym wyznaczonym w pracy przez Autorkę. Dokonane jest to w rozdziale czwartym w ramach szczegółowej analizy dotyczącej udziału UE w pracach ważnych ciał ONZ, m.in. takich, jak Komitety Zgromadzenia Ogólnego, poczynając od Pierwszego, a kończąc na Szóstym.

Kolejny, piąty rozdział pracy jest poświęcony zagadnieniu miejsca i roli Unii Europejskiej na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Uwzględnione tu zostały takie kwestie, jak m.in. koordynacja i reprezentacja interesów całej Unii oraz jej państw członkowskich na tym forum, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji dwóch z nich będących stałymi członkami Rady, tj. Francji oraz (póki co) Wielkiej Brytanii. Przy dokonywaniu analiz tych kwestii użyto zastosowanej już wcześniej metody badawczej polegającej na wskazaniu, jakie zmiany w tym zakresie wprowadził Traktat z Lizbony.

W dwóch ostatnich rozdziałach omawianej pracy, szóstym i siódmym, Autorka zajęła się – zgodnie ze strukturą całej publikacji – omówieniem dwóch dziedzin współpracy między Unią Europejską a ONZ dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego oraz działania na rzecz rozwoju. Biorąc pod uwagę aktualne wyzwania stojące przed społecznością międzynarodową, zagadnienia te należą bez wątpienia do jednych z najważniejszych. W odniesieniu do pierwszego z nich wskazano m.in. przykłady współpracy między tymi dwiema organizacjami w zakresie zarządzania kryzysami oraz budowania pokoju, jak również zaprezentowano wkład UE w debatę na temat reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Z kolei w odniesieniu do współpracy w zakresie działań na rzecz rozwoju pokazano rozległą gamę różnorodnych inicjatyw i działań podejmowanych przez Unię na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zagadnienie to jest zarysowane w odpowiednio szeroki sposób, obejmując m.in. kwestie związane z realizacją tzw. milenijnych celów rozwoju ONZ, które pokazane są na przykładach rozwiązywania takich problemów, jak zwalczanie ubóstwa i niedożywienia oraz ochrona zdrowia i środowiska naturalnego. Wskazano przy tym słusznie, że zarówno w jednej, jak i drugiej dziedzinie współpraca obydwu organizacji jest absolutnie konieczna, aby uzyskać globalne i trwałe efekty.

Gdy dokonuje się ogólnej oceny omawianego dzieła, należy wziąć pod uwagę, jak bardzo szerokie spektrum zagadnień Autorka ambitnie wzięła pod uwagę. W sposób nieunikniony musi to powodować pojawianie się pytań o zasadność uwzględnienia jednych i zarazem pominięcia innych ważnych kwestii. Na tego rodzaju uwagi nie ma jednak jednoznacznych odpowiedzi, a stwierdzić można jedynie, że dobór, a nade wszystko sposób

prezentacji i analizy poruszanych w pracy problemów jest w pełni satysfakcjonujący. Ponownie trzeba również podkreślić ogrom pracy zawarty w tym unikatowym dziele, stanowiącym pionierskie dokonanie w polskiej literaturze przedmiotu.

O książce autorstwa Joanny Starzyk-Sulejewskiej nie można powiedzieć, że jest to po prostu opis stosunków między Unią Europejską a Organizacją Narodów Zjednoczonych. Pokazując rolę i znaczenie tych jakże ważnych pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, Autorka przedstawia również mechanizmy rządzące współczesnym światem oraz instrumenty, przy pomocy których można wpływać i kreować ład globalny. W tym kontekście znaczenia relacji UE–ONZ nie zmniejsza nawet krytyka, jakiej obydwie te organizacje podlegają (choć katalog zarzutów wobec każdej z nich jest inny). Stanowią one ważne filary bezpieczeństwa i stabilności w ramach obecnego porządku międzynarodowego – i taka konkluzja z pewnością z omawianej książki wynika. Dzieło to zasługuje na uznanie, stanowiąc cenną pozycję dla wszystkich zainteresowanych zagadnieniami z zakresu europeistyki, nauki o stosunkach międzynarodowych i politologii.

*Olga Barburska*