

Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych¹

Joanna Starzyk-Sulejewska

Uniwersytet Warszawski

W artykule omówiono ewolucję statusu Wspólnoty Europejskiej (WE)/Unii Europejskiej (UE) w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w perspektywie badań teoretycznych dotyczących stosunków między międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi. W pierwszym podrozdziale dokonano analizy literatury, której celem jest wyjaśnianie ogólnych procesów oraz przesłanek mających wpływ na rozwój stosunków między organizacjami międzynarodowymi i którą można w związku z tym zaliczyć do literatury o charakterze teoretycznym w tym zakresie. W tym kontekście wyróżniono m.in. badania zajmujące się wyjaśnianiem różnych kategorii przesłanek stanowiących przyczynę nawiązywania i późniejszego rozwoju stosunków między organizacjami międzynarodowymi, literaturę wyjaśniającą przesłanki współpracy oraz rywalizacji między organizacjami międzynarodowymi, a także literaturę dotyczącą kwestii stosunków w ramach tzw. sieci międzyorganizacyjnych. W drugim podrozdziale omówiono najważniejsze monografie odnoszące się m.in. do zagadnień istotnych z punktu widzenia badań na temat stosunków UE z innymi organizacjami międzynarodowymi o charakterze międzyrządowym. W podrozdziałach trzecim i czwartym przedstawiono ewolucję statusu UE w ONZ, dokonując analizy uprawnień Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie WE oraz UE w ONZ w latach 1974–2011, dalej wskazując najważniejsze zmiany wprowadzone w tym zakresie na podstawie rezolucji 65/276 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 3 maja 2011 r. W ramach konkluzji podjęto próbę oceny wprowadzonych zmian w statusie UE w ONZ m.in. na tle statusu, zabiegów i oczekiwań innych pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym organizacji pozarządowych wobec rozwoju ich stosunków z ONZ.

Słowa kluczowe: stosunki między organizacjami międzynarodowymi, stosunki między UE i ONZ, Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych

Joanna Starzyk-Sulejewska – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Artykuł jest oparty na badaniach przeprowadzonych przez autorkę artykułu w książce *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Warszawa 2015.

1. Stan badań teoretycznych na temat stosunków między międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi

Problematyka związana z rozwojem stosunków Unii Europejskiej (UE) z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) należy do szerszej, niezwykle interesującej, a jednocześnie tylko częściowo opisanej problematyki dotyczącej wzajemnych stosunków między organizacjami międzynarodowymi o charakterze międzyrządowym we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

W najbardziej podstawowym ujęciu ta problematyka, a zarazem termin „stosunki między organizacjami” (ang. *inter-organisational relations*), odnosi się do powiązań, stosunków oraz form wzajemnych interakcji między dwiema lub większą liczbą organizacji międzynarodowych². Charakterystyczny jest przy tym fakt, że rozwój literatury naukowej dotyczącej tego zagadnienia w rzeczywistości nastąpił przede wszystkim w okresie ostatnich 20 lat, a cezurą, którą w rozwoju tej literatury należy wyeksponować, było zakończenie okresu zimnej wojny. Zakończenie podziału zimnowojennego w wielu przypadkach stworzyło bowiem warunki do rozwoju coraz bardziej dynamicznych stosunków między wieloma organizacjami, a wielopłaszczyznowe zmiany zachodzące w całym systemie międzynarodowym sprawiły, że stosunki między organizacjami międzynarodowymi o charakterze międzyrządowym zyskały nową dynamikę.

Jednym z rezultatów tego procesu jest sukcesywny rozwój literatury na ten temat, chociaż trzeba przyznać, że jest to na tym etapie w większości przypadków literatura selektywna, niemająca całościowego, uogólniającego i w pełni systematyzującego, teoretycznego charakteru. Bez wątplenia dotychczas w badaniach światowych na temat stosunków między organizacjami międzynarodowymi nie udało się wypracować ogólnego, spójnego podejścia teoretycznego do tej niezwykle złożonej problematyki. W tym zakresie można wskazać jedynie na powstanie w ostatnim okresie, tj. przede wszystkim w ciągu 20 ostatnich lat, kilku rodzajów podejść o cząstkowym charakterze teoretycznym, których na tym etapie badań nie można zaliczyć do ogólnych teorii stosunków międzynarodowych czy teorii charakterystycznych dla innych dyscyplin naukowych, a które mogłyby służyć do wyjaśniania ogólnych zagadnień związanych z rozwojem stosunków między organizacjami międzynarodowymi. Zdecydowana większość literatury światowej na ten temat koncentruje się na wybranych, szczegółowych problemach dotyczących podstaw, rozwoju i funkcjonowania wskazanych stosunków.

Jednym z najbardziej charakterystycznych podejść jest to koncentrujące się na ukazaniu powiązań strukturalnych między wybranymi organizacjami. Wybierając tę perspektywę, autorzy koncentrują się na ogół na charakterystyce i analizie istniejących powiązań formalnych i/lub nieformalnych między dwoma lub większą liczbą organizacji wybranych według określonych kryteriów. W pierwszym przypadku problematyka badawcza koncentruje się m.in. na analizie takich zagadnień jak

² K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Performance, Policy, Power*, London–New York 2013, s. 72.

instytucjonalizacja wzajemnych stosunków w różnych formach, w drugim natomiast na wyekspozowaniu i opisie istniejących powiązań nieformalnych, jak kontakty między personelem poszczególnych organizacji czy współpraca w różnych dziedzinach w terenie. Charakterystyczny jest jednocześnie fakt, że koncentrując się na analizie wskazanych zagadnień, autorzy różnią się znacząco co do proponowanych bardziej ogólnych kategoryzacji w tym zakresie³. W ramach wskazanych podziałów proponują także na ogół pewne kategoryzacje uwzględniające zróżnicowanie dynamiki rozwoju stosunków między organizacjami międzynarodowymi. Kierując się tymi wyznacznikami, dokonują oni swoistego rodzaju stopniowania intensywności stosunków między organizacjami, najczęściej od mających charakter krótkoterminowy kontaktów rozwijanych *ad hoc*, aż po strukturalnie rozwinięte zinstytucjonalizowane stosunki między organizacjami.

Na tym tle literatura, której celem jest wyjaśnianie ogólnych procesów oraz przesłanek mających wpływ na rozwój stosunków między organizacjami międzynarodowymi i którą można w związku z tym zaliczyć do literatury o charakterze teoretycznym w tym zakresie, należy do zdecydowanej mniejszości. Wśród stosunkowo nielicznych publikacji o takim charakterze można jednak wyróżnić kilka rodzajów podejść dążących do bardziej ogólnej generalizacji.

Część badaczy zajmujących się wyjaśnianiem przyczyn skłaniających instytucje międzynarodowe lub – ściślej – organizacje międzynarodowe do rozwoju wzajemnych stosunków wskazuje na tzw. funkcjonalną zgodność, tj. podobieństwo dziedzin działalności⁴. Inni badacze, poszukując przesłanek stanowiących podstawę rozwoju stosunków między organizacjami międzynarodowymi, wskazują natomiast na zakres pokrywającego się członkostwa, zbieżność tzw. mandatu oraz posiadanych środków⁵.

Jest też grupa autorów literatury o charakterze teoretycznym, dotyczącej stosunków między organizacjami międzynarodowymi, którzy badając przesłanki stanowiące podstawę rozwoju owych stosunków, starają się wskazać tzw. przyczyny tego procesu. Mimo że jest to literatura pod względem ilościowym najmniej liczna, można uznać, że na obecnym etapie badań jej autorzy na ogół wskazują bądź to na dynamiczny rozwój ilościowy organizacji międzynarodowych realizujących podobne cele, bądź też na ekspansywny rozwój kompetencji i zakresu działalności istniejących organizacji. Wskazane przesłanki według części badaczy należy traktować jako przyczyny współpracy lub rywalizacji między organizacjami⁶.

³ R. Biermann, *Towards a Theory of Inter-organizational Networking. The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting*, „The Review of International Organizations” 2008, Vol. 3, No. 2, s. 165; D.M. Law, *Cooperation among SSR-relevant IGOs*, w: D.M. Law (ed.), *Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform*, Piscataway–Zürich 2007, s. 53–57.

⁴ R. Biermann, *op.cit.*, s. 155–156.

⁵ S. Hoffman, *Why Institutions Overlap Matters. CSDP in the European Security Architecture*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 49, No. 1, s. 103.

⁶ M. Brosig, *Overlap and Interplay Between International Organizations. Theories and Approaches*, „South African Journal of International Affairs” 2011, Vol. 18, No. 2, s. 147; D.M. Law, *op.cit.*, s. 43.

W badaniach teoretycznych nad stosunkami między organizacjami międzynarodowymi ważną część stanowią badania koncentrujące się na wyeksponowaniu znaczenia tzw. aktywnych wyborów dokonywanych przez organizacje na rzecz rozwoju tego typu stosunków. Wskazana grupa badaczy koncentruje się w związku z tym nie tylko na analizie podstawowych przesłanek rozwoju stosunków między organizacjami, które zdaniem części z nich mają dość statyczny charakter i nie w każdym przypadku prowadzą do nawiązania bezpośrednich relacji, ale także na badaniach na temat dodatkowych warunków, które często obok wskazanych przesłanek zarówno determinują nawiązanie stosunków między organizacjami, jak i sprzyjają ich dalszemu rozwojowi i kontynuacji⁷. W tym kontekście badacze problemu często odwołują się do założeń tzw. teorii zależności środków (ang. *resource dependence theory*)⁸. Zgodnie ze wskazanym podejściem teoretycznym decyzje podejmowane przez organizacje na rzecz rozwoju współpracy z innymi organizacjami są często warunkowane potrzebą uzyskania dostępu do posiadanych przez nie środków. Charakterystyczne jest przy tym założenie wynikające z bezpośrednich wytycznych teorii zależności środków, że może potencjalnie chodzić nie tylko o uzyskanie dostępu do środków materialnych (środki finansowe, pomoc o różnym charakterze, dostęp do zasobów specyficznych dla danej organizacji), ale także o środki niematerialne wiążące się np. z prestiżem, reputacją, legitymizacją działań itp.⁹

Część autorów zajmujących się problematyką rozwoju stosunków między organizacjami międzynarodowymi zwraca uwagę także na dodatkowe czynniki jako determinanty mające wpływ na kształtowanie woli współpracy między organizacjami, odwołując się w tym kontekście przede wszystkim do tzw. strukturalnych zmian w stosunkach międzynarodowych, takich jak zakończenie zimnej wojny, oraz do ważnych zmian w środowisku zewnętrznym, istotnych z punktu widzenia konkretnych organizacji, do których zaliczają m.in. wojnę na Bałkanach w latach 1991–1995¹⁰.

W ramach badań o charakterze teoretycznym ważne miejsce zajmują badania podnoszące problematykę wyboru pomiędzy opcją współpracy i rywalizacji między organizacjami. Jakkolwiek literatura na ten temat jest na obecnym etapie stosunkowo uboga i wymaga także dalszych analiz o charakterze empirycznym, w badaniach na ten temat można wskazać kilka charakterystycznych nurtów. Poszukując odpowiedzi na pytanie, jakie warunki wpływają na współpracę lub rywalizację między organizacjami międzynarodowymi, autorzy identyfikują różne przesłanki, w tym: (a) dążenia każdej organizacji do zachowania autonomii własnych działań i uniknięcia zbyt daleko idącej zależności od innej organizacji¹¹, (b) czynnik w postaci

⁷ K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds), op.cit., s. 78.

⁸ R. Biermann, op.cit., s. 159–161; M. Brosig, op.cit., s. 152.

⁹ K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds), op.cit., s. 78–79.

¹⁰ R. Biermann, op.cit., s. 160; K.E. Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, London–New York 2009, s. 12–14; J. Varvick, J.A. Koops, *The European Union and NATO: „Shrewd Interorganizationalism in the Making?”*, w: ibidem, s. 110–112.

¹¹ R. Biermann, op.cit., s. 154.

indywidualnych relacji między liderami konkretnych organizacji¹², (c) czynnik w postaci dążenia najbardziej znaczących państw członkowskich konkretnych organizacji do niwelowania różnic bądź też do promowania rozwoju współpracy lub rywalizacji w ich wzajemnych stosunkach¹³. Bardzo charakterystyczny jest jednocześnie nurt, który opiera się na założeniu, że stosunki między organizacjami nie mają charakteru statycznego, lecz mogą ewoluować w konkretnych przypadkach od współpracy do rywalizacji z założeniem ich możliwego wielokrotnego następstwa, jeżeli chodzi o te formy wzajemnych stosunków¹⁴.

W zbliżony sposób badacze usiłują objaśniać stosunki w ramach tzw. sieci międzyorganizacyjnych. Wyjaśniając złożoność interakcji między organizacjami międzynarodowymi w ich ramach, wskazują oni bowiem także po pierwsze na dążenie do obrony i wzmocnienia swoich pozycji, po drugie zaś na możliwe współzawodnictwo¹⁵. W ramach pierwszej opcji organizacje w obrębie stworzonej sieci dążą przede wszystkim do wzmocnienia swojej pozycji, co może prowadzić do rywalizacji o zajmowaną pozycję oraz centralną rolę dla siebie. Jeżeli natomiast chodzi o drugą spośród wskazanych opcji, może ona prowadzić do swoistego rodzaju współzawodnictwa między organizacjami w ramach sieci, które polega na dążeniu do absorbowania przez poszczególne organizacje uczestniczące sprawdzonych cech i rozwiązań instytucjonalnych będących rezultatem funkcjonowania danego modelu stosunków. Założenia te są w tym kontekście zbliżone do założeń instytucjonalistów¹⁶.

Opierając się z kolei na teorii reżimów, niektórzy badacze dowodzą, że rywalizacja i współzawodnictwo między organizacjami międzynarodowymi mogą prowadzić do podziału zadań między nimi lub do podjęcia przez nie działań na rzecz rozwoju niszowych zdolności i środków w celu uniknięcia otwartej rywalizacji¹⁷. Inni natomiast argumentują, że taka rywalizacja może także prowadzić do marginalizacji znaczenia jednych organizacji przez drugie¹⁸.

¹² C. Jönsson, *International Organization and Co-operation. An Interorganizational Perspective*, „International Social Science Journal” 1993, Vol. 45, No. 138, s. 463–477.

¹³ P. Smithers, *Towards Greater Coherence among Inter-governmental Organizations Through Governmental Control*, w: B. Andemicael (ed.), *Regionalism and the United Nations*, Dobbs Ferry 1979, s. 13–94.

¹⁴ K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds), op.cit., s. 79.

¹⁵ R. Biermann, op.cit., s. 169–172.

¹⁶ O. Costa, K.E. Jørgensen (eds), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Basingstoke 2012.

¹⁷ M. Brosig, op.cit., s. 147–167 oraz M. Brosig, *The Interplay of International Institutions in Kosovo Between Convergence, Confusion and Niche Capabilities*, „European Security” 2011, Vol. 20, No. 2, s. 185–204.

¹⁸ R.A. Wessel, *The EU as a Black Widow. Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defence Policy*, w: V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order. Discord or Harmony?*, Hague 2001, s. 405–434; J. Koops, *Effective Inter-organizationalism? Lessons Learned from the Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG)*, „Studia Diplomatica” 2009, Vol. 62, No. 3, s. 81–89.

Nawiązując do wskazanych wyżej nurtów badań na temat rodzaju możliwych stosunków między organizacjami międzynarodowymi, część badaczy usiłuje dokonywać w tym zakresie pewnych generalizacji. Przykładowo David Law wskazuje na trzy potencjalne opcje: stosunki o charakterze obronnym, stosunki o charakterze wzmacniającym lub stosunki transformacyjne¹⁹. Pierwsza ze wskazanych kategorii charakteryzuje stosunki między organizacjami, które utrzymując podstawowy poziom dyskursu, dążą przede wszystkim do ochrony swoich pozycji i unikają bezpośredniej współpracy w terenie. Druga opcja zakłada, że poprzez rozwój stosunków organizacje wzmacniają się wzajemnie dzięki kompensowaniu swoich ograniczeń. Trzeci wariant wskazuje, że w stosunkach między organizacjami może także dochodzić do celowych działań polegających na dążeniu do wywarcia wpływu przez jedną z organizacji na funkcjonowanie drugiej lub może nawet dochodzić do działań mających na celu włączenie jednej organizacji do drugiej.

Jak widać, w badaniach na temat stosunków między organizacjami międzynarodowymi można wytypować pewne charakterystyczne trendy, jednak na obecnym etapie zaawansowania należy je traktować raczej jako badania o częściowym charakterze teoretycznym, poprzedzające powstanie całościowego podejścia teoretycznego do tej niezwykle złożonej problematyki. Jakkolwiek każde z prezentowanych ujęć badawczych wnosi istotne elementy do studiowania i wyjaśniania istoty stosunków między organizacjami międzynarodowymi, to żadnego z nich nie można uznać za w pełni wyjaśniającego ich istotę, uwarunkowania, złożoność i dynamikę.

2. Stan badań teoretycznych na temat stosunków Unii Europejskiej z organizacjami międzynarodowymi

Na tle stosunków UE z innymi organizacjami międzynarodowymi na obecnym etapie zaawansowania badań naukowych można wskazać pięć najważniejszych pozycji książkowych, dotyczących wybranych problemów o charakterze teoretycznym. Należą do nich: praca z 2006 r. pod redakcją Katie V. Laatikainen i Karen Smith *The European Union and the United Nations. Intersecting Multilateralisms* (Basingstoke–New York), pozycja pod redakcją Knuda Erika Jørgensena z 2009 r. *The European Union and International Organizations* (London–New York), książka z 2011 r. pod red. Spyrosa Blavoukosa i Dimitriosa Bourantonisa *The EU Presence in International Organizations* (London–New York), pozycja z 2012 r. pod redakcją Oriola Costy i Knuda Erika Jørgensena *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels* (Basingstoke) oraz monografia z 2013 r. pod redakcją Knuda Erica Jørgensena i Katie V. Laatikainen *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Performance, Policy, Power* (London–New York).

¹⁹ D.M. Law, op.cit., s. 58.

Pierwsza spośród wskazanych pozycji stanowi istotny wkład do szerszej dyskusji na temat efektywności współpracy między UE i ONZ. Z punktu widzenia badawczego najistotniejsze jest, że dokonano w niej analizy stosunków między UE i ONZ z perspektywy trzech teoretycznych i koncepcyjnych kategorii, tj. w odniesieniu do multilateralizmu, zagadnień europeizacji oraz efektywności, przy czym szczególnie nacisk położono na zbadanie szczegółowych zagadnień dotyczących efektywności²⁰. Badania w tym kontekście skoncentrowano na oszacowaniu czterech podstawowych zagadnień, tj. efektywności Unii jako aktora stosunków międzynarodowych, efektywności UE na forum ONZ, wkładu Unii w efektywność realizacji celów i działań ONZ oraz oszacowaniu efektywności ONZ w realizacji własnych celów i działań. Tym samym jest to pozycja, która stanowi istotny wkład do szerszej dyskusji na temat możliwości wywierania wpływu przez UE na inne organizacje międzynarodowe, zwracając jednocześnie uwagę na niezwykle ważne zagadnienie o charakterze ogólnym, tj. na zależność polegającą na tym, że efektywność stosunków międzyorganizacyjnych (ang. *inter-organisational effectiveness*) nie jest pochodną jedynie skutecznego wpływu jednej organizacji na funkcjonowanie innej, ale także tego, czy poprzez współpracę z daną organizacją i w jej ramach oraz rozwój partnerstwa między nimi zwiększa się jednocześnie wpływ tych organizacji na realizację polityki w konkretnych dziedzinach (w tym wypadku WE/UE oraz ONZ)²¹.

W kolejnej z wymienionych pozycji – książce z 2009 r. *The European Union and International Organizations* – Jørgensen wraz ze współautorami dokonał analizy porównawczej stosunków między UE oraz wybranymi organizacjami międzynarodowymi, tj. ONZ, Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), Światową Organizacją Handlu (WTO), Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP)²². Analiza stosunków UE ze wskazanymi organizacjami posłużyła badaczom jako egzemplifikacja do realizacji ogólnego zadania badawczego polegającego na próbie określenia zasad konceptualizacji ewolucji istoty stosunków WE/UE z innymi organizacjami międzynarodowymi. Skoncentrowano się na ukazaniu tej ewolucji w perspektywie historycznej, jak również w odniesieniu do różnych dziedzin stanowiących obszar aktywności WE/UE oraz wybranych organizacji międzynarodowych. Tym samym pozycja ta stanowi istotny wkład w badania koncepcyjne i porównawcze na temat stosunków WE/UE z innymi organizacjami międzynarodowymi, uwzględniając zarówno perspektywę współpracy, jak i rywalizacji między UE i wskazanymi organizacjami. Realizując to zadanie, autorzy podjęli także próbę wyjaśnienia kilku bardziej szczegółowych zagadnień o charakterze teoretycznym, takich jak: określenie w perspektywie czasowej istoty ewolucji stosunków UE z innymi organizacjami międzynarodowymi; dokonanie analizy przesłanek zmiany podejścia

²⁰ K.V. Laatikainen, K.E. Smith (eds), op.cit., s. 5–23.

²¹ Ibidem, s. 8–9 oraz 19.

²² K.E. Jørgensen (ed.), op.cit.

UE do współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi i wskazanie istoty tej zmiany; określenie, w jaki sposób i dlaczego inne organizacje międzynarodowe zaczęły wywierać w perspektywie czasowej coraz większy wpływ na funkcjonowanie i realizację polityki UE w różnych obszarach; wskazanie, jakie implikacje dla UE spowodowała zmiana stosunków WE/UE z innymi organizacjami międzynarodowymi²³.

Omówiona monografia, będąca – jak zauważa Jorg Monar we wstępie – pokłosiem badań prowadzonych w okresie wcześniejszym przez grupę badaczy będących później w większości współautorami książki, zapoczątkowała szersze badania wskazanej grupy autorów na ten temat²⁴.

Wyrazem kontynuacji tych badań było opublikowanie w 2012 r. woluminu pod redakcją Costy oraz Jørgensena *The Influence of International Institutions on the EU*. Jest to pozycja niezwykle ważna, ponieważ uwzględnia – niewystępującą w badaniach na temat stosunków UE z innymi organizacjami międzynarodowymi – teoretyczną i praktyczną perspektywę wpływu innych instytucji międzynarodowych, w tym organizacji międzynarodowych, na jej funkcjonowanie i działalność. Tym samym stanowi ona istotny wkład w badania na temat wpływu jednych instytucji na inne, w tym na organizacje międzynarodowe. Celem tego opracowania naukowego było bowiem ukazanie wpływu innych instytucji na UE w szerokiej perspektywie, tj. zarówno na politykę Unii, jej instytucje, procesy decyzyjne, jak i formy aktywności i zachowań. Opierając się na analizie porównawczej stosunków UE z wybranymi instytucjami międzynarodowymi, w tym z ważnymi organizacjami międzynarodowymi, autorzy podjęli też próbę dokonania uogólnień odnoszących się do kategorii wpływu, w tym i w bardziej ogólnym kontekście²⁵. W szerszej, teoretycznej perspektywie pozycja ta wpisuje się także w paradygmat instytucjonalistyczny, odnosząc się do takich zagadnień ogólnych jak dyfuzja norm i wzorców w stosunkach między organizacjami międzynarodowymi²⁶. W ramach badań dotyczących stosunków UE z poszczególnymi instytucjami poruszono także zagadnienie o ogólnym wymiarze teoretycznym, dotyczące absorpcyjnego i wynikającego z rywalizacji rozszerzania kompetencyjnego właściwości UE na skutek rozwoju stosunków z innymi organizacjami międzynarodowymi²⁷. Problem ten bardzo szczegółowo omówiono w kontekście stosunków UE z Radą Europy.

Rozwinięciu wskazanych wyżej badań, a przede wszystkim ich pogłębieniu, zarówno w znaczeniu empirycznym, jak i częściowo teoretycznym, służyło opublikowanie w 2013 r. woluminu z serii Routledge, zatytułowanego *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Performance, Policy, Power*²⁸.

²³ Ibidem, s. 4–15.

²⁴ Ibidem, *Preface and acknowledgements*, s. xiii–xiv.

²⁵ O. Costa, K.E. Jørgensen (eds), op.cit., s. 3.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds), op.cit.

Jest to pozycja, która w najpełniejszy jak do tej pory sposób, na tle istniejącej literatury przedmiotu, odnosi się do zagadnień dotyczących stosunków UE z innymi instytucjami międzynarodowymi w szerokim znaczeniu tego terminu. Autorzy tego niezwykle obszernego opracowania odnieśli się bowiem do stosunków Unii nie tylko z wybranymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ, WTO, MFW, Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, NATO, OBWE, ale także wyeksponowali znaczenie i rolę UE w wybranych reżimach międzynarodowych, takich jak m.in. system Gx (grupy: G7, G8, G20), system międzynarodowej zewnętrznej polityki ekonomicznej, międzynarodowy reżim internetu, reżim zmian klimatycznych, reżimy nieprolifracji oraz systemy związane z rozwojem prywatnego przemysłu militarnego.

Na tle innych pozycji literatury jest to książka, która łączy podejście czterech nurtów badawczych do eksplorowanej problematyki, charakterystyczne dla studiów europejskich, studiów w zakresie globalnego zarządzania, analiz polityki zagranicznej oraz zagadnień ogólnych skoncentrowanych wokół problematyki stosunków międzynarodowych²⁹. Czerpiąc ze wskazanych szkół badawczych, autorzy artykułów starają się w niej odpowiedzieć na następujące pytania: jakie cele stawia sobie UE na arenie międzynarodowej? W jakim stopniu uwarunkowania o charakterze międzynarodowym wpływają na aspiracje UE na arenie międzynarodowej? W jaki sposób przejawia się obecność (ang. *performance*) UE w stosunkach międzynarodowych, w tym we wskazanych instytucjach międzynarodowych? Czy perspektywa efektywnego multilateralizmu jest odpowiednia dla oszacowania wpływu międzynarodowego UE oraz stopnia, w jakim instytucje międzynarodowe osiągają swoje cele³⁰? Zwłaszcza dwa ostatnie zagadnienia odnoszą się do ważkich problemów o charakterze teoretycznym.

W omawianej pracy w szerokiej perspektywie odniesiono się do istotnego problemu badawczego, jakim jest określenie metod analizy sposobów przejawiania się (*performance*) obecności i aktywności organizacji międzynarodowych, w tym obecnie także UE, na arenie międzynarodowej. W tym kontekście wykorzystano podejścia do wskazanej perspektywy, które opierają się na dwóch podstawowych wyznacznikach, tj. kategorii rezultatu oraz procesu. Perspektywa ta pozwala na trzy alternatywne podejścia o charakterze koncepcyjnym do zagadnień związanych z UE. Po pierwsze UE może być potraktowana jako organizacja podobna do innych organizacji międzynarodowych, po drugie Unia może zostać potraktowana jako aktor *sui generis* o specyficznych zasadach funkcjonowania, nieporównywalnych z innymi aktorami międzynarodowymi, po trzecie Unia może w tej perspektywie być porównywana i charakteryzowana jako aktor funkcjonujący na zasadach podobnych do funkcjonowania państw w środowisku międzynarodowym³¹.

²⁹ Ibidem, s. 4.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem, s. 4–5.

Z perspektywy teoretycznej istotne jest także to, że omawiany wolumin odnosi się do kategorii efektywnego multilateralizmu, ściślej zaś ujmując – do zagadnień dotyczących dynamiki interakcji w triadzie UE–potęga–multilateralizm. O ile w podejściu tym wieloletnie tradycje mają badania dotyczące wzajemnych relacji między potęgą oraz normami rozwijanymi w ramach wielostronnych instytucji, o tyle włączenie do wskazanej triady Unii Europejskiej jest zabiegiem nowatorskim. Perspektywa ta jest jednak bardzo istotna, ponieważ badania dotyczące wzajemnych relacji między potęgą oraz multilateralizmem pozwalają na analizę wpływu potęgi oraz jej dystrybucji na instytucje międzynarodowe, w tym na organizacje międzynarodowe. Najbardziej charakterystyczne w tej perspektywie badawczej jest podejście, które opiera się na założeniu, że instytucje wielostronne stanowią struktury mające wpływ na równowagę dynamiki potęgi w środowisku międzynarodowym. Zakłada się, że mocarstwa dążą w ramach organizacji międzynarodowych przede wszystkim do maksymalizacji swoich interesów i traktują je jako dogodny forum dla ich realizacji, stąd też normy o zasięgu globalnym w rzeczywistości nie mają takiego charakteru, ale powinny być traktowane jako wyraz potęgi określonej grupy państw, a prawo międzynarodowe stanowi w istocie prawo oparte na normach popieranym przez najbardziej wpływowe państwa (potęgi) na arenie międzynarodowej, tj. przede wszystkim państwa systemu zachodniego. Powoduje to, że porządek międzynarodowy, a także instytucje międzynarodowe są oparte przede wszystkim na wartościach liberalnych, popieranym we współczesnych stosunkach międzynarodowych przede wszystkim przez Stany Zjednoczone i inne państwa zachodnie.

Przeciwnicy takiego podejścia kładą z kolei duży nacisk na znaczenie i rozwój organizacji międzynarodowych, traktowanych jako użyteczne fora bardziej korzystnej dystrybucji potęgi w skali międzynarodowej. Organizacje międzynarodowe są w tej perspektywie postrzegane jako gremia umożliwiające większą swobodę manewru z punktu widzenia możliwej realizacji własnych interesów nieopartych na wartościach liberalnych systemu zachodniego³². Część badaczy tego nurtu koncentruje się ponadto na wyeksponowaniu roli instytucji, w tym organizacji międzynarodowych, jako instrumentów służących we współczesnych stosunkach międzynarodowych ograniczaniu negatywnych skutków polityki potęg międzynarodowych³³. Wyraża się to przede wszystkim w zauważalnej redukcji konfliktów wojennych w skali międzynarodowej oraz realizacji polityki prowadzącej do ograniczania ich przesłanek, tj. eliminacji potencjalnych zagrożeń prowadzących do takich konfliktów. Inni badacze tego nurtu koncentrują się z kolei na kwestiach dystrybucji potęgi, prowadzącej do powstawania instytucji, w tym organizacji międzynarodowych, działających w konkretnych dziedzinach stosunków międzynarodowych, takich jak: handel, polityka klimatyczna, kwestie polityczne czy bezpieczeństwa.

³² Ibidem, s. 8–9, oraz szerzej na ten temat s. 403–488.

³³ D. Puchala, *Theory and History in International Relations*, New York 2003.

Do pozycji dotyczących stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi, które stanowią ważny wkład do badań teoretycznych na ten temat, można także zaliczyć książkę Blavoukosa oraz Bourantonisa *The EU Presence in International Organizations* z 2011 r.³⁴ Na podstawie badań relacji UE–NATO, UE–ONZ, UE–WTO w pracy tej dokonano analizy stosunków między organizacjami międzynarodowymi pod kątem trzech głównych aspektów. Po pierwsze autorzy wskazali najważniejsze – ich zdaniem – czynniki o charakterze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, determinujące jakość stosunków między UE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, eksponując m.in. znaczenie takich czynników jak interesy i oczekiwania państw członkowskich czy status Unii w poszczególnych organizacjach międzynarodowych. Po drugie zwrócili uwagę na konieczność uwzględnienia perspektywy historycznej w badaniach nad stosunkami między organizacjami międzynarodowymi, w tym nad stosunkami UE z innymi organizacjami. Pozwala to przede wszystkim badać zmienność dynamiki stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi i analizować m.in., w jaki sposób poszczególne rozszerzenia wpływają na spójność działań UE w ich ramach. Po trzecie opowiedzieli się także za koniecznością badania wpływu innych organizacji międzynarodowych na instytucje i państwa członkowskie Unii³⁵.

Wskazane publikacje stanowią podstawę koncepcyjną badania stosunków między UE i innymi organizacjami międzynarodowymi, dając jednocześnie początek bardziej ogólnym podejściom teoretycznym, prezentowanym do tej pory głównie w nielicznych artykułach wybranych autorów, takich jak np. Rafael Biermann i Malte Brosig.

3. Status WE/UE na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych w latach 1974–2011

Do 1974 r. Wspólnoty Europejskie nie miały żadnego formalnego statusu w ONZ. Podstawowym czynnikiem uniemożliwiającym nawiązanie stosunków między Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) oraz ONZ był fakt, że aż do 1973 r. Republika Federalna Niemiec (RFN) nie była członkiem ONZ. Powodowało to, że państwa członkowskie ówczesnych Wspólnot nie były w stanie formułować wspólnych stanowisk na forum ONZ. Akcesja RFN do ONZ 18 września 1973 r., która nastąpiła po normalizacji stosunków RFN z państwami bloku wschodniego, w tym przede wszystkim z drugim państwem niemieckim, otworzyła możliwość przyznania EWG oficjalnego statusu w ONZ. Czynnikiem sprzyjającym nawiązaniu tego rodzaju współpracy we wskazanym okresie było także ukonstytuowanie oraz rozwój od 1970 r. pozatraktatowego systemu współpracy służącego koordynacji stanowisk w zakresie polityki zagranicznej przez państwa ówczesnych Wspólnot Europejskich, określanego

³⁴ S. Blavoukos, D. Bourantonis (eds), op.cit.

³⁵ Ibidem, s. 1–8, 169–180.

jako system Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). W jego ramach państwa członkowskie Wspólnot przyjęły m.in. wspólne zasady współpracy na arenie międzynarodowej, stworzyły zręby struktury instytucjonalnej służącej wzmocnieniu siły politycznego oddziaływania na arenie międzynarodowej, a także nowe instrumentarium w postaci możliwości przyjmowania wspólnych stanowisk prezentowanych na arenie międzynarodowej, w tym w ramach konferencji międzynarodowych oraz organizacji międzynarodowych. W ramach EWP zyskały także możliwość realizacji tzw. dialogu politycznego z krajami trzecimi. Mimo że EWP był systemem jedynie pozatraktatowej współpracy w gronie państw członkowskich Wspólnot, zachowującym odrębność od trzech Wspólnot, i oferował jedynie stosunkowo skromne instrumentarium, to jednocześnie zapewniał dość wygodną oraz elastyczną platformę współpracy politycznej. Istotne jest, że na podstawie ustaleń przyjętych w ramach EWP i w instytucjonalnych ramach ówczesnej Unii Zachodnioeuropejskiej państwa członkowskie Wspólnot zaczęły odbywać polityczne konsultacje w sprawach dotyczących zbliżających się sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa. Istotne było także, że sukcesywnie dokonywano dalszych działań na rzecz instytucjonalizacji EWP, czego wyrazem było m.in. powołanie grup roboczych EWP. Jedną z powołanych wówczas struktur była grupa robocza CONUN (Coordination Nations Unies) do spraw koordynacji współpracy w ramach ONZ³⁶.

W wyniku tych przewartościowań 11 października 1974 r. – na mocy rezolucji 3208 (XXIX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ – EWG otrzymała status stałego obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, który pozwalał na uczestnictwo w pracach organizacji³⁷. Szczegóły owego statusu zostały przedstawione m.in. we wskazówkach odnośnie do implementacji wskazanej rezolucji, opracowanych dla potrzeb Sekretariatu Generalnego ONZ, i w rezolucjach przyznających status stałego obserwatora w ONZ innym podmiotom.

Jeżeli chodzi o EWG, wskazywano, że:

- powinny być jej dostarczane bezpośrednio notyfikacje dotyczące sesji oraz prac Zgromadzenia Ogólnego, a także na temat planowanych konferencji międzynarodowych pod auspicjami tego organu. Zgodnie z zaleceniami notyfikacja dotycząca powyższych kwestii miała zawierać najważniejsze punkty agendy Zgromadzenia Ogólnego, a także prośbę ze strony ONZ o wyznaczenie reprezentanta lub reprezentantów na sesję lub konferencję. W takim wypadku EWG była zobowiązana do przedstawienia listy osób ją reprezentujących na danej sesji lub konferencji oraz przewodniczącego delegacji³⁸;

³⁶ P. Luif, *EU Cohesion in the UN General Assembly*, Paris 2003, s. 9.

³⁷ *Status of the European Economic Community in the General Assembly*, Resolutions Adopted by the General Assembly During Its Twenty-Ninth Session, A/RES/3208, <http://www.un.org/documents/ga/res/29/ares29.htm> (data dostępu: 23.12.2012).

³⁸ *United Nations Juridical Yearbook 1975*, United Nations, New York 1976, par. 7–10, s. 165–166.

- była ona uprawniona do uczestnictwa w sesjach Zgromadzenia Ogólnego oraz komitetów głównych Zgromadzenia Ogólnego, jednak w praktyce uprawnienie to ograniczone było do zasiadania przedstawicieli EWG podczas sesji plenarnych Zgromadzenia bez możliwości formułowania oświadczeń w ich trakcie. Przedstawiciele EWG na danej sesji Zgromadzenia Ogólnego lub jednego z komitetów głównych tego organu mogli formułować oświadczenia w szczególnie istotnych z ich punktu widzenia kwestiach, ale dopiero po wystąpieniach wszystkich w pełni uprawnionych do tego członków tego gremium³⁹;
- co do zasady mogła ona uczestniczyć także na prawach stałego obserwatora w pracach organów pomocniczych Zgromadzenia Ogólnego⁴⁰;
- zgodnie z przyjętymi regułami obserwatorzy podczas sesji plenarnych Zgromadzenia Ogólnego mieli stale wyznaczone miejsca na sali obrad, jeżeli chodzi natomiast o posiedzenia komitetów głównych, miejsca z nazwiskami reprezentantów były wyznaczane tylko wówczas, gdy fizycznie byli oni obecni na danym spotkaniu⁴¹;
- przyjęto, że obserwatorzy będą mieli prawo prezentowania ustnych oświadczeń i odpowiedzi, a także dystrybuowania za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego ONZ pisemnych dokumentów, które tą drogą będą przekazywane przedstawicielom innych delegacji⁴²;
- jednocześnie przyjęto, że nie będą oni mieli prawa do głosowania, inicjowania lub współinicjowania propozycji, łącznie z propozycjami poprawek lub zmian proceduralnych, ani też nie będą mogli proponować punktów porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego, komitetów głównych oraz ciał pomocniczych⁴³.

Jeżeli chodzi o organy pomocnicze Zgromadzenia Ogólnego, EWG, a po wejściu w życie traktatu z Maastricht już Wspólnota Europejska uzyskała status obserwatora w wielu spośród nich. Dotyczyło to: Funduszu Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom (UNICEF)⁴⁴, Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP)⁴⁵, Funduszu Narodów Zjednoczonych do spraw Ludnościowych (UNFPA)⁴⁶,

³⁹ Ibidem, par. 11–12, s. 166.

⁴⁰ Ibidem, par. 13.

⁴¹ Ibidem, par. 17, s. 166–167.

⁴² Ibidem, par. 18–19, s. 167.

⁴³ Ibidem, par. 21, s. 167.

⁴⁴ *UNICEF & the EU, Partners for Children. UNICEF & the European Union*, http://www.unicef.org/eu/unicef_eu.html (data dostępu: 27.12.2012).

⁴⁵ United Nations Development Programme Representation Office in Brussels, <http://www.undp.org/content/brussels/en/home.html>; *Memorandum of Understanding Concerning the Establishment of a Strategic Partnership between the European Commission and the United Nations Development Programme*, http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/international-organisations/documents/spa-undp_en.pdf (data dostępu: 27.12.2012).

⁴⁶ *The European Union and UNFPA*, UNFPA, http://www.unfpa.org/eu_partnership (data dostępu: 27.12.2012).

Światowego Programu Żywnościowego (WFP)⁴⁷, Agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA)⁴⁸, Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich (HABITAT)⁴⁹, a także Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców (UNHCR)⁵⁰.

Istotnym elementem działań EWG (a od 1 listopada 1993 r. – Wspólnoty Europejskiej) na forum ONZ było także jej uczestnictwo w pracach Rady Gospodarczej i Społecznej. Stosowne zaproszenie zostało sformułowane w 1979 r. Możliwość tego rodzaju współpracy przewidywały także zapisy art. 79 zasad proceduralnych Rady Gospodarczej i Społecznej, na podstawie których przedstawiciele organizacji międzyrządowych, którzy uzyskali status stałego obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, mogą uczestniczyć bez prawa udziału w głosowaniu w pracach Rady⁵¹. Co do istoty status obserwatora w Radzie Gospodarczej i Społecznej nie różnił się od statusu powierzonego EWG, a później Wspólnocie Europejskiej w Zgromadzeniu Ogólnym. Status EWG/WE w Radzie Gospodarczej i Społecznej miał także przełożenie na jej najważniejsze komisje funkcjonalne.

Od 1975 r. EWG, a następnie jako jej sukcesor Wspólnota Europejska miała także status obserwatora w Europejskiej Komisji Gospodarczej, z którą współpracowała od 1958 r.

Wraz z wejściem w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego Wspólnotę Europejską w jej stosunkach z ONZ rozwijanych na wskazanych zasadach zastąpiła Unia Europejska jako sukcesor dotychczas funkcjonujących Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej⁵². Status Unii Europejskiej w ONZ uległ jednak zmianie dopiero 3 maja 2011 r., tj. w momencie przyjęcia rezolucji 65/276 Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przyznającej Unii Europejskiej – jako organizacji międzynarodowej dysponującej osobowością prawną – szersze uprawnienia w porównaniu z uprawnieniami, którymi w stosunkach z ONZ dysponowała Wspólnota Europejska⁵³.

⁴⁷ *WFP and EU*, World Food Programme, http://www.wfp.org/content/wfp_and_eu (data dostępu: 27.12.2012).

⁴⁸ *EU and UNRWA. A Dynamic Partnership*, http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2012_unrwa_eu_unrwa_partnership.pdf (data dostępu: 27.12.2012).

⁴⁹ UN HABITAT for a Better Urban Future, <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9> (data dostępu: 27.12.2012).

⁵⁰ *Working with the European Union*, UNHCR – The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr.org/4d-d12ad46.html> (data dostępu: 27.12.2012).

⁵¹ *Rules of Procedure of the Economic and Social Council*, E/5715/Rev.2, United Nations, New York 1992, art. 79, s. 30, <http://www.un.org/en/ecosoc/about/pdf/rules.pdf> (data dostępu: 27.12.2013).

⁵² Należy zaznaczyć, że UE powołana na podstawie traktatu lizbońskiego objęła zakresem swoich kompetencji dotychczasowe kompetencje Wspólnoty Europejskiej oraz funkcjonujących w okresie wcześniejszym, tj. przed wprowadzeniem w życie traktatu lizbońskiego, II (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE) i III (Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych) filarów Unii Europejskiej.

⁵³ United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 3 May 2011. Participation of the European Union in the Work of the United Nations*, A/RES/65/276, United Nations Research Guides, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276; zob. także wyniki

4. Zmiana statusu Unii Europejskiej po przyjęciu rezolucji 65/276 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 3 maja 2011 r.

Starania o wzmocnienie statusu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ Unia podjęła zaraz po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Przyjęcie tego traktatu wraz z rozwiązaniami prawnymi przekazującymi UE uprawnienia dotychczasowych Wspólnot oraz dawnej Unii, znoszącymi trójfilarowy podział UE oraz przyznającymi jej osobowość prawną, znacznie zwiększały jej kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych, co pozostawało w dużym dysonansie z jej statusem w ONZ. Zmiany te, w połączeniu z rozległymi kompetencjami UE także w innych dziedzinach, a także ze skalą udziału UE w różnych działaniach operacyjnych ONZ, wskazywały na konieczność wzmocnienia uprawnień UE w ONZ. Aspiracje Unii w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w decyzji podjętej w lipcu 2010 r. w sprawie sformułowania projektu rezolucji w tej kwestii oraz przedstawienia go podczas regularnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Stosowna rezolucja została przedstawiona 31 sierpnia 2010 r.⁵⁴

Unia Europejska, powołując się we wskazanej rezolucji na autorytet Zgromadzenia Ogólnego ONZ, podkreślając znaczenie ONZ dla utrzymania i rozwoju wielostronnego systemu współpracy międzynarodowej, eksponując zmiany prawne i instytucjonalne wynikające z przyjęcia traktatu lizbońskiego, a także powołując się na status regionalnej organizacji o charakterze integracyjnym, wystąpiła do Zgromadzenia Ogólnego z konkretnymi propozycjami służącymi wzmocnieniu jej statusu w tym organie. Głównym celem miało być zapewnienie reprezentantom Unii praw do efektywnego uczestnictwa w pracach i sesjach Zgromadzenia Ogólnego, włączając w to prawa uczestnictwa w debacie generalnej w Zgromadzeniu, w tym także we wszystkich komitetach, grupach roboczych, międzynarodowych spotkaniach i konferencjach organizowanych pod auspicjami ONZ. Miało to oznaczać, że przedstawiciele Unii jako przedstawiciele regionalnej organizacji o charakterze integracyjnym dysponowałyby uprawnieniami w zakresie zabierania głosu i udzielania odpowiedzi w trakcie debaty w zależności od pojawiających się potrzeb w jej toku, a nie jedynie – wyjątkowo – po przedstawieniu stanowisk przez przedstawicieli państw członkowskich organizacji. Zmiany miały także dotyczyć stworzenia szerszych możliwości w zakresie wydawania i nadawania biegu dokumentom, w tym przedkładania propozycji i załączników do oficjalnych dokumentów. Wskazywano także na możliwość wyposażenia przedstawicieli UE w prawo proponowania nowych punktów porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego bez ingerowania w uprawnienia przewodniczącego sesji. Jednocześnie podkreślano, że UE nie zabiega o prawa do głosowania oraz o prawa

głosowania w tej sprawie: United Nations General Assembly, *Official Records*, A/65/PV.88, Sixty-Fifth Session, 88th Plenary Meeting, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/PV.88 (data dostępu: 28.12.2012).

⁵⁴ United Nations General Assembly, *Strengthening of the United Nations System. Participation of the European Union in the Work of the United Nations*, A/64/L.67, 31 August 2010, http://www.un.org/3en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/L.67 (data dostępu: 27.12.2012).

w zakresie proponowania kandydatów na stanowiska w Zgromadzeniu Ogólnym⁵⁵. Wskazany projekt został przedstawiony w imieniu UE przez prezydencję belgijską sprawującą przewodnictwo w UE w drugiej połowie 2010 r.

Ku zaskoczeniu Unii Europejskiej w głosowaniu odbytym w sprawie wskazanej rezolucji 14 września 2010 r. Zgromadzenie Ogólne zadecydowało o przełożeniu tej kwestii na kolejną, 65. sesję tego organu. Spośród głosujących 76 państw opowiedziało się bowiem za przełożeniem wskazanej rezolucji na kolejne zgromadzenie, 71 państw zagłosowało przeciw wnioskowi UE, a 26 krajów wstrzymało się od głosu⁵⁶. Reprezentanci grupy afrykańskiej oraz Wspólnoty Karaibskiej (CARICOM) wystąpili z wnioskiem o przyznanie większej ilości czasu w celu dokonania analizy ewentualnych implikacji wprowadzenia w życie rezolucji zaproponowanej przez UE. Wniosek ten poparły także Chiny, Indie, Rosja, Arabia Saudyjska oraz RPA. Wśród wstrzymujących się od głosu znalazły się takie kraje jak Argentyna, Australia, Brazylia, Kanada oraz Nowa Zelandia. Wynik głosowania był także dużym zaskoczeniem ze względu na brak poparcia stanowiska UE przez państwa należące do grupy BRIC, a także ze strony wielu innych krajów rozwijających się – beneficjentów pomocy rozwojowej lub szeroko korzystających z preferencji handlowych UE. Państwa Ameryki Południowej, a także kraje afrykańskie oraz częściowo kraje arabskie podkreślały, uzasadniając swoje stanowisko, że ewentualna akceptacja propozycji UE naruszałaby dotychczasowe zasady członkostwa oraz tworzyłaby niebezpieczny precedens, otwierając drogę dla innych organizacji regionalnych.

Mimo wstępnego niepowodzenia Unia nie zrezygnowała z promowania preferowanych przez siebie rozwiązań na forum ONZ. W trakcie następnego roku kolejne prezydencje rozwinęły szeroką akcję na rzecz prezentacji swojej propozycji oraz budowania na forum ONZ porozumienia w tej sprawie. W rezultacie, podczas głosowania w trakcie 65. sesji Zgromadzenia Ogólnego, które odbyło się 3 maja 2011 r., państwa członkowskie ONZ zdecydowaną większością głosów opowiedziały się za wzmocnieniem statusu UE w tej organizacji. Za przyjęciem rezolucji głosowało bowiem 180 państw, żadne z państw nie głosowało przeciw, a tylko dwa państwa – Syria i Zimbabwe – wstrzymały się od głosu⁵⁷.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Zob. wyniki i przebieg głosowania w tej sprawie: United Nations General Assembly, *Agenda item 120 (continued). Strengthening of the United Nations System. Draft Resolution (A/64/L.67), A/64/PV.122*, Sixty-Fourth Session, 14 September 2010, http://www.un.org/3eu/Ga/serach/view_doc.asp?symbol=A/64/PV.122 (data dostępu: 27.12.2012); zob. także: United Nations General Assembly, *Closing Sixty-Fourth Session, General Assembly President Urges Concrete Actions to Ensure Body's Objectives Are Met, Decisions Respected, Authority Reinforced*, GA/10983, Sixty-Fourth Session, Department of Public Information, New York, 14 September 2010, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10983.doc.htm> (data dostępu: 27.12.2012).

⁵⁷ United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 3 May 2011...*; zob. także wyniki głosowania w tej sprawie: United Nations General Assembly, *Official Records*, op.cit.

W rezolucji z 3 maja 2011 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, uznając znaczenie współpracy ONZ z organizacjami regionalnymi, przyznało Unii uprawnienia w zakresie:

- prezentacji wspólnego stanowiska podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego;
- prawa udzielania odpowiedzi na zapytania dotyczące stanowiska UE;
- prawa prezentacji ustnych propozycji oraz wnoszenia poprawek do projektowanych aktów prawnych;
- możliwości wpisania na listę przemawiających zarówno Unii, jak i państw członkowskich wśród przedstawicieli głównych grup w Zgromadzeniu Ogólnym;
- prawa uczestnictwa w debacie generalnej z zachowaniem zwyczajowych zasad precedencji oraz szczebla reprezentacji;
- prawa bezpośredniego przekazywania drogą obiegową komunikatów odnoszących się do prac podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego, a także dotyczących spotkań międzynarodowych oraz konferencji odbywających się pod auspicjami tego organu⁵⁸.

Na podstawie wskazanej rezolucji UE nie zyskała natomiast prawa głosu, nie może także we własnym imieniu zgłaszać i popierać kandydatów, a także zaskarżać decyzji przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego, ponieważ te uprawnienia należą wyłącznie do państw jako członków ONZ. Pewne ograniczenia zostały także wprowadzone do kwestii związanych z wnoszeniem propozycji oraz udzielaniem odpowiedzi na pytania dotyczące stanowisk UE. Unia może bowiem wnosić ustne propozycje oraz poprawki, jednak mogą one podlegać głosowaniu tylko na prośbę państwa członkowskiego UE. Jeżeli chodzi natomiast o prawo udzielania odpowiedzi, zostało ono ograniczone do jednej odpowiedzi w stosunku do danej kwestii⁵⁹.

W porównaniu z propozycją zmian sformułowaną w 2010 r. przez Unię rezolucja z 3 maja 2011 r. w ogóle nie odnosiła się do kwestii związanych ze zmianami wprowadzonymi na mocy traktatu lizbońskiego, natomiast w odniesieniu do propozycji związanych z rozszerzeniem uprawnień Unii w ONZ nie sformalizowała postulatu dotyczącego przyznania jej prawa wnoszenia punktów do porządku obrad Zgromadzenia.

5. Konkluzje

Jak się wydaje, Unia nie dysponuje w ONZ statusem, który odpowiadałby jej znaczeniu ekonomicznemu oraz wzrastającej roli politycznej we współpracy z tą organizacją, a także jej wkładowi w działalność ONZ oraz znaczeniu, jakie Unia przywiązuje do rozwoju tych stosunków. Mimo bowiem przyznania UE pewnej liczby prerogatyw, którymi nie dysponują zwykli obserwatorzy, jak np. prawo odpowiedzi, rezolucja przyjęta w swoim finalnym kształcie oferuje znacznie mniej niż jej

⁵⁸ United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 3 May 2011...*, annex, par. 1(a), 1(e).

⁵⁹ Zob. *ibidem*, annex, par. 2, 3, 4.

początkowy projekt. Ponadto prawa uczestnictwa nabyte przez UE wydają się niewystarczające w stosunku do tego, co byłoby konieczne, aby umożliwić Unii występowanie w charakterze rzeczywiście autonomicznego międzynarodowego podmiotu na forum ONZ. Rezolucja pozwala obecnie Przewodniczącemu Zgromadzenia Ogólnego, opracowującemu dokładną listę zabierających głos, na wcześniejsze udzielenie głosu przedstawicielowi UE w dyskusji. W praktyce jednak oznacza to, że UE jest zmuszona za każdym razem do negocjowania z biurem urzędującego Przewodniczącego ONZ w sprawie otrzymania korzystnej pozycji na liście przemawiających. Podobnie przewidziane prawo odpowiedzi jest ograniczone do interwencji według porządku dnia i jest w dużym stopniu uzależnione od decyzji Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego. Rezolucja przypomina również, że UE nie ma ani prawa do głosowania, ani prawa do bycia współautorem projektów rezolucji czy postanowień, ani do reprezentowania swoich kandydatów. Jeśli chodzi natomiast o ustne przedstawianie propozycji i poprawek, jest ono warunkowane przez to, czy są uzgodnione przez kraje członkowskie. Co więcej, ewentualne teksty proponowanych rezolucji lub poprawek będą mogły być poddane pod głosowanie wyłącznie na żądanie państwa członkowskiego. Działanie UE jest więc formalnie zależne od woli państw członkowskich UE.

Ponadto rezolucja ma ograniczone oddziaływanie w ramach systemu ONZ. W rezolucji stwierdza się bowiem, że zmiany charakteru uczestnictwa określone dla Unii mają zastosowanie na poziomie komitetów, komisji i grup roboczych podlegających Zgromadzeniu Ogólnemu. Wpływ tej rezolucji na inne organy i programy ONZ nie jest jednak określony. Każdy organ ONZ samodzielnie decyduje o przyznaniu statusu obserwatora, jak również o określeniu specyficznych sposobów realizacji tego statusu. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego jest więc pozbawiona wpływu na automatyczne rozszerzenie uprawnień UE na poziomie innych organów i programów ONZ.

Wydaje się ponadto, że status UE w ONZ jest także nie w pełni adekwatny do statusu innych podmiotów niepaństwowych w tej organizacji. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli chodzi o uczestnictwo w pracach Zgromadzenia Ogólnego przed rokiem 1990, status obserwatora był przyznawany w tym organie jedynie krajom niebędącym członkami ONZ i organizacjom międzyrządowym, jak też organizacjom reprezentującym narody walczące o niepodległość, takim jak Organizacja Wyzwolenia Palestyny (OWP) i Organizacja Ludu Afryki Południowo-Zachodniej (SWAPO). W związku z tym, na podstawie rezolucji 3208 (XXIX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 11 października 1974 r., Wspólnota Europejska została zaproszona do uczestnictwa w sesjach i pracach Zgromadzenia jako obserwator.

Przyjęte zasady przyznawania statusu obserwatora uległy jednak znaczącym modyfikacjom od 1990 r., kiedy to w Zgromadzeniu Ogólnym został on również przyznany pierwszym organizacjom pozarządowym, tj. Międzynarodowemu Komitetowi Czerwonego Krzyża (CICR) oraz Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, w uznaniu ich unikalnej roli w promowaniu rozwoju międzynarodowego prawa humanitarne. Było to wyjątkowe wydarzenie,

zważywszy, że chodzi o organizacje pozarządowe i że uczestnictwo organizacji pozarządowych w pracach ONZ odbywa się co do zasady (art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych) tylko na podstawie przyznawanego przy Radzie Gospodarczej i Społecznej statusu konsultacyjnego. Warto jednak w tym kontekście zauważyć, że także inne organizacje pozarządowe lobbują w ONZ za rozszerzeniem swoich uprawnień w stosunku do obowiązującego przy Radzie statusu konsultacyjnego. Jakkolwiek pozycja wskazanych organizacji pozarządowych mieści się jedynie w ramach statusu tzw. zwykłego obserwatora, a nie mają one m.in. ani prawa do głosowania, ani do zgłaszania samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami propozycji, w tym poprawek czy też wniosków proceduralnych, ani też do przedstawiania wniosków porządkowych lub kwestionowania decyzji, jak również nie mają prawa do przewodniczenia posiedzeniom i pełnienia funkcji sprawozdawcy – wydaje się, że także na tym tle status Unii w ONZ, mimo jego wzmocnienia w maju 2011 r., nie jest w pełni adekwatny do pozycji UE jako regionalnej międzyrządowej organizacji integracyjnej, dysponującej osobowością prawną oraz mającej bardzo duże znaczenie w realizacji międzynarodowych stosunków ekonomicznych i odgrywającej coraz większą rolę w międzynarodowych stosunkach politycznych.

Relations of the European Union with the United Nations

The article discusses the evolution of the EC/EU's status in the UN from the perspective of theoretical studies of the relations between intergovernmental international organisations. The first section is dedicated to an analysis of the literature that explains the general processes and determinants affecting the development of relations between international organisations and that, consequently, can be considered relevant theoretical literature in this field. In this context, the author highlights, among others, studies dedicated to the explication of various categories of determinants underlying the establishment and development of relations between international organisations, works explaining the determinants of cooperation and rivalry between international organisations and works explaining the relations in interorganisational networks. In the second section, the author discusses the most important monographs addressing, for example, issues important for research on the relations between the EU and other intergovernmental international organisations. The third and fourth sections are devoted to the evolution of the EU's status in the UN, including an analysis of the competences of the EEC and then the EC and the EU in the UN between 1974 and 2011, followed by a discussion of the most important changes introduced in this regard under United Nations General Assembly Resolution 65/276 of 3 May 2011. In conclusions, the author seeks to evaluate the changes in the EU's status in the UN compared to, among others, the status, efforts and expectations of other non-state participants of international relations, including non-governmental organisations, in the context of the development of their relations with the UN.

Keywords: European Union, United Nations, the relations between the EU and the United Nations, the relations between the EU and other intergovernmental international organisations