Janina Petelczyc

Pozycja Brazylii w kontekście ewentualnych zmian w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

Pisma Humanistyczne 10, 89-103

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Janina Petelczyc

Pozycja Brazylii w kontekście ewentualnych zmian w Radzie Bezpieczeństwa ONZ[1]

Wprowadzenie

Od wielu lat mówi się o konieczności przeprowadzenia reform w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Od czasów utworzenia ONZ w 1945 r. zmieniła się sytuacja na arenie międzynarodowej, zakończyła się zimna wojna i pojawili nowi, ważni gracze. W tych warunkach kolejne kraje ubiegają się o włączenie do Rady Bezpieczeństwa ONZ, a więc organu, który ma realny wpływ na to co dzieje się na świecie.

Jednym z państw, które ubiegają się o stałe członkowstwo w Radzie Bezpieczeństwa w przypadku jej reformy jest Brazylia. Jest to kraj, który buduje coraz silniejszą pozycję zarówno gospodarczą jak i polityczną, stając się już nie tylko regionalnym, ale i światowym mocarstwem. Tym, co przyczynia się do dodatkowego wzmocnienia tego kraju jako kandydata do Rady są korzystne zmiany społeczne ostatniej dekady oraz zaangażowanie w Misję Narodów Zjednoczonych dla Stabilizacji Haiti (*Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti,* MINUSTAH). Brazylia oddała do dyspozycji największy kontyngent wojskowy i przewodzi całej misji, a jej rola i zaangażowanie w tym przedsięwzięciu miało być ważnym elementem i testem sprawdzającym jak kraj radzi sobie z takimi wyzwaniami w kontekście walki o stałe miejsce w zreformowanej Radzie Bezpieczeństwa.

Reforma RB ONZ, forsowana już od wielu lat, jest procesem bardzo trudnym głównie ze względu na sprzeciw wielkich mocarstw wchodzących w skład Rady jako jej stali członkowie. Państwa te, w szczególności Stany Zjednoczone, boją się utraty swojej silnej pozycji. Najsilniejszym kandydatom sprzeciwiają się też ich rywale polityczni i gospodarczy, a więc kraje, które same ubiegają się o pozycję regionalnych liderów.

---

1 Recenzentem artykułu jest dr hab. Marcin Florian Gawrycki z Zakładu Studiów Pozaeuropejskich w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Reforma Rady Bezpieczeństwa jest procesem niezwykle trudnym do przeprowadzenia, jednak w razie gdyby doszła do skutku, to Brazylia, jako mocarstwo które przyczyniło się do poprawy bytu milionów ludzi (a polityka ta służy obecnie za wzór innym państwom) i ważny członek Organizacji Narodów Zjednoczonych, odgrywający bardzo istotną rolę na Haiti, byłaby jednym z najpoważniejszych kandydatów.

Znaczenie Rady Bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny

Rada Bezpieczeństwa jest bez wątpienia najważniejszym organem Organizacji Narodów Zjednoczonych, ponieważ to właśnie ona ponosi główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rada Bezpieczeństwa posiada rozległe kompetencje. Ponadto bycie jej stałym członkiem to także prestiż, władza i realny wpływ na to, co się dzieje na świecie.

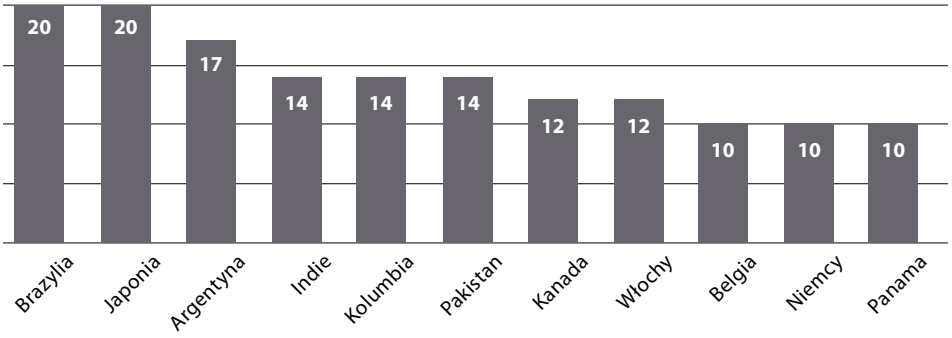
Radę powołano na mocy Karty Narodów Zjednoczonych z 1945 r., która stanowiła początek działania ONZ. Warto podkreślić, że Brazylia znajdowała się wśród 50 państw, które podpisały Kartę, stając się jednym z członków pierwotnych organizacji. Karta jest podstawą prawną istnienia i działalności ONZ i oprócz regulacji dotyczących m.in. kwestii związanych z pokojowym rozstrzyganiem sporów, współpracą gospodarczą i społeczną, zawiera również kwestie organizacyjne dotyczące funkcjonowania tej instytucji.

Karta Narodów Zjednoczonych przewiduje tryb zmiany swoich zapisów. Autorzy dokumentu przewidzieli bowiem, że z upływem czasu, zmieniającymi się okolicznościami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz wraz ze zmieniającą się liczbą członków organizacji, być może pewne postanowienia będzie trzeba zrewidować[2]. Ponieważ kwestie związane ze składem, funkcjami i kompetencjami organów głównych Organizacji Narodów Zjednoczonych są uregulowane w Karcie, powiększenie

2 Art. 108 w Rozdziale XVIII Karty Narodów Zjednoczonych zakłada, że ewentualne poprawki wejdą w życie wówczas, gdy zostaną uchwalone większością 2/3 członków Zgromadzenia Ogólnego. Ratyfikacja poprawek nastąpi przez aprobatę takiej samej ilości państw należących do Organizacji, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Z kolei rewizję Karty umożliwia artykuł 109 tejże, zgodnie z którym należy jej dokonać uchwałą specjalnie powołanej konferencji rewizyjnej. Konferencję taką zwołuje się na podstawie uchwały 2/3 głosów Zgromadzenia Ogólnego i uchwały dziewięciu głosów Rady Bezpieczeństwa. Zmiany Karty zalecane przez konferencję większością 2/3 głosów są ratyfikowane na tych samych zasadach co wprowadzenie do Karty poprawek . Procedura ta jest bardzo zawiła i zablokowanie zmian przez któregokolwiek z członków Rady Bezpieczeństwa nie jest trudne.

składu Rady Bezpieczeństwa nie może być przeprowadzone bez wprowadzenia do niej odpowiednich modyfikacji[3].

W skład Rady wchodzi piętnastu członków, z czego pięciu tak zwanych „stałych", a dziesięciu wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na dwa lata (co roku zmienia się pięciu członków Rady Bezpieczeństwa). Pięcioma członkami stałymi są Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Chiny, Francja i Rosja (jako sukcesor ZSRR po 1991 r.). Niestałe miejsca są podzielone pomiędzy poszczególne regiony: pięć dla krajów Afryki i Azji, po dwa dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Europy Zachodniej oraz jedno miejsce dla Europy Wschodniej[4]. Do tej pory Brazylia była dziesięciokrotnie wybierana do Rady Bezpieczeństwa, w latach 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; 2010-2011. Obok Japonii to właśnie Brazylia pełniła najdłużej (20 lat) mandat niestałego członka Rady Bezpieczeństwa; następna w kolejności Argentyna – 17 lat, a Polska w sumie przez 9 lat.



Wykres 1: Państwa najczęściej wybierane do Rady Bezpieczeństwa ONZ (staż w latach). Opracowanie własne na podstawie: http://www.un.org/en/sc/members/, (12.10.2013).

Rola stałych członków Rady Bezpieczeństwa jest bez wątpienia najbardziej znacząca ze względu na istnienie tzw. „prawa weta" nazywanego też „prawem jednomyślności wielkich mocarstw". Polega ono na tym, że decyzje podejmowane w Radzie zapadają

3 J. Symonides, *Organizacja Narodów Zjednoczonych: geneza, podstawa, cele i zasady funkcjonowania, struktura, organy główne i pomocnicze, system Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 26.

4 Obecnie (stan na październik 2013 r.) w skład Rady Bezpieczeństwa jako członkowie niestali wchodzą: Argentyna, Australia, Azerbejdżan, Gwatemala, Korea Południowa, Luksemburg, Maroko, Pakistan, Rwanda i Togo. 70 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych nigdy nie zasiadało w Radzie Bezpieczeństwa. Za: United Nations Security Council, Current Members, http://www.un.org/en/sc/members/, (12.10.2013).

większością dziewięciu głosów, lecz nie może być sprzeciwu żadnego z pięciu mocarstw, które są członkami stałymi. Wstrzymywanie się od głosu nie jest traktowane jako sprzeciw. Decyzje w sprawach proceduralnych wymagają większości 10 głosów, lecz już bez obowiązku braku sprzeciwu członków stałych. Należy jednak podkreślić, że rozstrzyganie wątpliwości czy sprawa ma charakter wyłącznie proceduralny następuje przy zastosowaniu „prawa weta".

Wraz z zakończeniem zimnej wojny skończył sie dwubiegunowy ład światowy i zmieniły się rodzaje i miejsca konfliktów. Trudne relacje na linii Wschód-Zachód (odstraszanie jądrowe, wyścig zbrojeń) zostały zastąpione przez nowe spory, o innej intensywności i kierunkach, które objęły m.in. Bałkany, Afrykę i Amerykę Południową[5]. Na międzynarodowej scenie pojawiło się wielu nowych aktorów, a relacje pomiędzy nimi stały się znacznie bardziej skomplikowane niż wcześniej. Przy narastającej globalizacji nowe problemy społeczności międzynarodowej należy rozwiązywać wspólnie. Pięć mocarstw wchodzących na stałe w skład Rady Bezpieczeństwa nie odzwierciedla już światowego układu sił. ONZ bywa nazywana nawet przedłużeniem zimnowojennego porządku i rządów nad światem pięciu mocarstw, które zwyciężyły w II wojnie światowej. Tymczasem wzrosła pozycja państw, które w 1945 r. były słabsze zarówno politycznie, jak i ekonomicznie, m.in. Niemiec, Indii, Japonii, wielu krajów Afryki czy Brazylii. Kraje te zyskują zarówno na znaczeniu politycznym, jak i gospodarczym oraz demograficznym. Reforma Rady Bezpieczeństwa powinna przyczynić się do reprezentowania przez nią obecnego światowego układu sił, a nie relacji sprzed kilkudziesięciu lat. Włączenie nowych stałych członków powinno oddawać zarówno ekonomiczny, polityczny jak i demograficzny potencjał. Oznacza to, że obok krajów z Europy i Azji konieczne jest włączenie także reprezentantów innych kontynentów, szczególnie Ameryki Południowej i Afryki. Reformy Rady Bezpieczeństwa są potrzebne dla zwiększenia jej wiarygodności i skuteczności. Ze względów politycznych zmiany wydają się obecnie niemal niemożliwe. Jednak aby nie doprowadzić do paraliżu ONZ, trzeba zacząć od reformy RB, która obecnie jest czynnikiem hamującym przemiany strukturalne w całej organizacji. Jest więc konieczne, aby Rada reprezentowała w sposób właściwy całą społeczność międzynarodową i odzwierciedlała zmieniającą się rzeczywistość geopolityczną na świecie. Postulat ten jest traktowany także jako warunek legitymizacji ONZ wśród państw rozwijających się[6].

5 D. Miłoszewska, *Nowy porządek Świata jako polityczna forma globalizacji*, https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/958/1/Nowy%20Porz%C4%85dek%20%C5%9Awiata.pdf, (30.10.2013).

6 J. Symonides, *Organizacja Narodów Zjednoczonych: geneza…*, s. 46.

Dotychczasowe koncepcje reform w Radzie Bezpieczeństwa

Przeprowadzenie reform w Radzie Bezpieczeństwa wydaje się koniecznością, jeżeli ma ona odzwierciedlać rzeczywiste relacje i zmieniające się warunki międzynarodowe. Zmiany w Radzie Bezpieczeństwa były już podejmowane wcześniej. W 1963 r. liczbę jej członków zwiększono z 11 do 15, powiększono też z 7 do 9 liczbę głosów niezbędną do podejmowania uchwał. Dwa lata później zwiększono z siedmiu do dziewięciu liczbę głosów wymaganą do powołania konferencji rewizyjnej[7].

Kolejne koncepcje poszerzania Rady Bezpieczeństwa pojawiają się już od 1979 r., zaś w 1993 r. powstała specjalna grupa robocza ds. sprawiedliwej reprezentacji i poszerzenia Rady Bezpieczeństwa. Wypracowała ona koncepcję zwiększenia ilości członków stałych z 5 do 10, a niestałych z 10 do 14. Propozycja ta nie została jednak nawet poddana pod głosowanie ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych, które akceptowałyby zwiększenie Rady do maksimum 22 członków. Od tego czasu powstały też inne koncepcje, m.in. zwiększenia ilości stałych członków bez prawa weta lub zwiększenia ilości tylko członków niestałych.

Także Deklaracja Milenijna z 2000 r. w celu skuteczniejszego realizowania przez ONZ zamierzonych zadań zawiera m.in. zapis dotyczący głębokiej reformy Rady Bezpieczeństwa, co można interpretować jako plany jej poszerzenia.

W procesie prób przeprowadzania reform wyraźnie wykrystalizowały się dwie grupy interesów. Pierwsza to tak zwana grupa G4, w której skład wchodziła Brazylia oraz Niemcy, Indie i Japonia, jako kandydaci na stałych członków Rady. Drugą grupę stanowili tak zwani „Zjednoczeni dla konsensusu", czyli państwa sprzeciwiające się tworzeniu dodatkowych stałych miejsc w Radzie. Są to: Algieria, Argentyna, Hiszpania, Meksyk, Kenia, Kolumbia, Korea Południowa, Pakistan oraz Włochy. W późniejszym okresie pojawiła się także trzecia propozycja, wystosowana przez państwa Afryki, proponująca poszerzenie ilości stałych członków o sześciu, w tym dwóch z Afryki[8].

Debata na temat poszerzenia Rady toczyła się w 2005 r. Grupę G4 popierało 27 państw, w tym także Polska. Zakładała ona powiększenie liczby członków Rady Bezpieczeństwa do 25. Powstałoby 6 nowych miejsc stałych: dwa dla Afryki i Azji, jedno dla Ameryki Łacińskiej i jedno dla Europy Zachodniej. Projekt afrykański zasadniczo pokrywa się z tą koncepcją, przewiduje o jedno dodatkowe miejsce więcej dla Afryki wśród członków niestałych – a więc poszerzenie składu całego organu do

7 Ibidem, s. 26.

8 Ibidem, s. 47.

26 państw. Grupa „Zjednoczonych dla konsensusu" zakładała tworzenie miejsc „półstałych" na czteroletnie kadencje oraz wprowadzenie możliwości reelekcji państwa nie wchodzącego w skład stały na drugą kadencję.

Warto podkreślić, że dwa spośród państw G4 były między 1987 a 2010 r. wybierane jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa aż pięciokrotnie – była to właśnie Brazylia oraz Japonia (Niemcy czterokrotnie, a Indie dwukrotnie). O rosnącej potędze tej czwórki państw świadczą także prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, z których wynika, ze do 2015 r. dziewięć gospodarek o najwyższym PKB na świecie będą stanowiły właśnie obecni stali członkowie Rady oraz państwa grupy G4.

Brazylia poszukuje wsparcia dla swojej kandydatury nie tylko razem z Indiami, Niemcami i Japonią, ale także stanowiąc tak zwaną grupę G3, czyli IBSA. Skrót ten rozwija się do trzech państw: Indii, Brazylii i Republiki Południowej Afryki.

Silna pozycja Brazylii

Istnieją trzy powody, dla których Brazylia może być rozpatrywana jako poważny kandydat na stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Po pierwsze, kraj ten z mocarstwa regionalnego zaczyna stawać się mocarstwem na skalę światową. Po drugie, aktywność Brazylii w ramach działań Organizacji Narodów Zjednoczonych jest bardzo wysoka i znacząca, a kraj ten sam podejmuje i pomyślnie realizuje powierzone mu zadania. Po trzecie, Brazylia stała się wzorem dla innych krajów w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zmianom społecznym i znacznemu zmniejszaniu ubóstwa.

a) Brazylia na drodze ku mocarstwowości

Pozycja Brazylii na arenie międzynarodowej znacznie wzrosła od czasu objęcia urzędu prezydenta przez Fernando Henrique Cardoso, który od początku popierał multilateralizm oraz silne związanie ze sobą Ameryki Południowej[9]. Coraz silniejsza pozycja Brazylii jest też w dużej mierze zasługą następcy Cardoso, Luli da Silvy. Podczas sprawowania urzędu odwiedził on prawie 80 państw i przyczynił się do stworzenia 35 nowych ambasad w Afryce i Azji[10]. Bardzo ważnym elementem polityki zagranicznej kraju jest bowiem nacisk na współpracę na linii Południe-Południe. Dążąc do umocnienia swojej pozycji Brazylia nie próbuje dołączyć do świata Północy,

9 M. Gawrycki, *Wprowadzenie: Brazylia jako mocarstwo* [w:] *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, red. idem, Warszawa 2013, s. 18

10 T. Skowronek, *Brazylia jako wschodzące mocarstwo*, http://geopolityka.org/analizy/2101-brazylia-jako-wschodzace-mocarstwo, (24.10.2013).

lecz przeciwnie, zaznaczyć swoją silną i znaczącą obecność na Południu, któremu chce przewodzić. W tym kontekście walka o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa jest też próbą podkreślenia roli lidera wśród państw Południa, którym w zmieniających się warunkach miejsce to się należy[11].

Do sojuszy pomiędzy państwami Południa zaliczyć można takie inicjatywy jak współpraca w ramach Mercosur, Systemu Ekonomicznego Ameryki Łacińskiej (SELA), Latynoamerykańskiego Stowarzyszenia Integracyjnego (ALADI), czy też na forach w rodzaju BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA) oraz IBSA (Indie, Brazylia, RPA). Kraj jest też członkiem grup G-20 i G-77. Brazylia zatem prowadzi politykę globalną, nie ograniczającą się wyłącznie do jednego regionu.

Wzrasta także pozycja gospodarcza kraju mierzona wielkością PKB. Brazylia jest w tej chwili siódmą co do wielkości gospodarką świata (a przez kilka miesięcy 2012 r. wyprzedzała Wielką Brytanię, będąc szóstą gospodarką). W 2010 r. wzrost PKB wynosił 7,5 procent, w 2011 – 2,7 procent, a w 2012 – 0.9 procent[12]. W drugim trymestrze 2013 r. wzrost PKB osiągnął już 1.5 procent[13]. Mimo spowolnienia wzrostu, kolejne edycje Programu Przyspieszenia Wzrostu (*Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC) obejmującego liczne inwestycje infrastrukturalne oraz impuls dla gospodarki, jakim jest organizacja Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2014 r. i Letnich Igrzysk Olimpijskich w 2016 r., pozwalają zakładać, że w najbliższych latach gospodarka Brazylii będzie się rozwijać. Podkreśla się, że do Rady Bezpieczeństwa powinny przystąpić przede wszystkim państwa silne gospodarczo – a wśród nich wymienia się właśnie Brazylię. Warto podkreślić także, że obecnie szefem Światowej Organizacji Handlu jest Brazylijczyk, Roberto Azevêdo.

Położenie Brazylii sprawia, że kraj należy do wszystkich stref geopolitycznych i utrzymuje dominację w regionie. Ponadto powstaje cała sieć połączeń i zależności pomiędzy państwami Południa, którym Brazylia nieformalnie zaczyna przewodzić. Pozycja polityczna i gospodarcza sprawia, że państwo już staje się światowym mocarstwem.

b) Aktywność kraju w ramach działań Organizacji Narodów Zjednoczonych

Brazylia jako członek pierwotny odgrywa istotną rolę w Organizacji Narodów Zjednoczonych od początku jej istnienia, czyli od 1945 r. Jest aktywnym członkiem

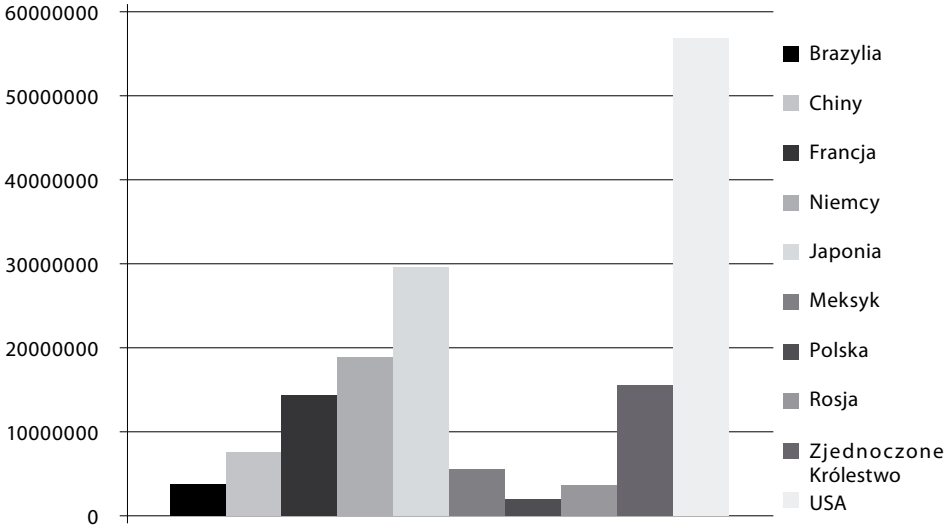
11 M. Gawrycki, *Wprowadzenie*…, s. 15.

12 *Em 2012, PIB cresce 0,9% e totaliza R$ 4,403 trilhões*, http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2329, (12.10.2013).

13 *PIB cresce 1,5%* , http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2457, (12.10.2013).

wszystkich organizacji wyspecjalizowanych. Reprezentanci Brazylii pełnią liczne, bardzo ważne funkcje w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jest to m.in. funkcja Dyrektora Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, którą sprawuje José Graziano da Silva.

Brazylia jest dziesiątym największym płatnikiem składek do budżetu Organizacji – jej wkład netto w 2012 r. wynosił 38 milionów dolarów (czyli więcej niż Rosji, która jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ)[14]. Kraj znajduje się też w pierwszej dwudziestce dostarczycieli umundurowanych pracowników do operacji pokojowych ONZ[15].



Wykres 2: Składki netto wybranych państw na ONZ w 2012 r. w USD.
Opracowanie własne na podstawie:
Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for 2012

Brazylia tradycyjnie odgrywała istotną rolę także w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. W 1947 roku Minister Spraw Zagranicznych Oswaldo Aranha przewodniczył pierwszej Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego oraz Drugiej Sesji Zgromadzenia Ogólnego. Z kolei w dniu 21 września 2011 r. prezydent Brazylii, Dilma Rousseff była

14 *Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for 2012*, United Nations Secretariat, December 2011, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/853, (1.02.2013).

15 *Backckground note, United Nations Peacekeeping*, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf, June 2012, s. 3.

pierwszą kobietą w historii Organizacji, która otworzyła sesję zwyczajną (66.) Zgromadzenia Ogólnego[16].

Brazylia brała także czynny udział w misjach pokojowych na Bliskim Wschodzie, w dawnym Kongo, na Cyprze, w Mozambiku, Angoli, a w ostatnich latach w Timorze Wschodnim i na Haiti, gdzie odgrywa szczególną rolę. Od 2004 r., a więc od momentu utworzenia Misji Narodów Zjednoczonych dla Stabilizacji Haiti (MINUSTAH) dowództwo nad nią sprawuje Brazylia. Jest to rodzaj testu zdolności brania odpowiedzialności za najbardziej znaczące sprawy międzynarodowe. Do przyczyn dla których Brazylia zaangażowała się w tę misję zalicza się próbę pokazania kraju jako globalnej potęgi, zamanifestowanie swojego przywództwa w regionie oraz rozwój współpracy na linii Południe-Południe[17]. Sposób działania brazylijskiego kontyngentu różni się od innych państw, będąc w znacznie większym stopniu nastawiony na realizację społecznych aspektów misji. Dostrzega się bowiem fakt, że odpowiedni poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych może przyczynić się do zmniejszenia nierówności i antagonizmów oraz postaw skrajnych, które prowadzą do eskalacji przemocy[18]. Jednym z priorytetów stała się także walka z głodem poprzez dostarczanie żywności mieszkańcom Haiti. Jak zauważył były prezydent Luiz Inácio Lula da Silva: „Głód jest najpotężniejszą i najstraszliwszą bronią masowego rażenia, jaka kiedykolwiek istniała". Lula został w 2011 r. odznaczony nagrodą World Food Prize, przyznawaną tym, którzy przyczyniają się do poprawy jakości, ilości i dostępności żywności na świecie. Społeczne podejście do misji pokojowych zaczęto często nazywać „brazylijskim stylem *peacekeeping*"[19]. Brazylia została doceniona za te działania i z całą pewnością wzrosła jej pozycja na arenie międzynarodowej, zwłaszcza regionalnej. W ten sposób mogła podkreślić swoje mocarstwowe aspiracje. Zwraca się uwagę na to, że działania prowadzone przez Brazylię od 2004 r. na Haiti są dwutorowe. Z jednej strony jest to pełne zaangażowanie w dowodzenie misji, a z drugiej także promowanie i znaczne wzmocnienie współpracy na linii Południe-Południe.[20]

Brazylia przewodzi również morskiej grupie zadaniowej Tymczasowych Sił Zbrojnych w Iranie – *United Nations Interim Force in Lebanon, Maritime Task Force*

16 D. Ariosto, T. Cohen, *Palestinian statehood issue coming to a boil at U.N.*, http://edition.cnn.com/2011/09/21/world/un-general-assembly/, (2.02.2013).

17 K. Cholewińska, T. Rudowski, *Udział Brazylii w misji stabilizacyjnej na Haiti w kontekście jej mocarstwowych aspiracji*, [w:] *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, red. M. F. Gawrycki, Warszawa, 2013, s. 227.

18 Ibidem, s. 238.

19 Ibidem, s. 239.

20 Ibidem, s. 225.

(UNIFIL MTF). Od lutego 2011 r. UNIFIL MTF znajduje się pod dowództwem kontradmirała Luiza Henrique Caroli`ego z brazylijskiej marynarki wojennej.

O roli jaką dla Brazylii odgrywa udział w pracach ONZ świadczy także zapis w Narodowej Strategii Obrony z 2008 r., w którym podkreśla się, że Brazylia będzie zwiększać swój udział w różnych akcjach pokojowych prowadzonych pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zaangażowanie to będzie jednak zależało od interesów narodowych. Wpisuje się to w koncepcję polityki zagranicznej, którą, jak zauważa Jarosław Spyra jest „pragmatyzm pozbawiony przesądów ideologicznych, elastyczny, a także umożliwiający realizację różnych wariantów działań dyplomatycznych, zaś jego jedynym celem jest urzeczywistnianie brazylijskiego interesu narodowego"[21].

Brazylia przychyla się do przeprowadzenia reform w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

c) Polityka sprzyjająca zmianom społecznym i zmniejszaniu ubóstwa oraz jej implementowanie w innych państwach

Opisanemu wcześniej wzrostowi gospodarczemu towarzyszy wzrost społeczny – dzięki programom realizowanym od ponad dziesięciu lat (m.in. *Bolsa Família, Brasil Sem Miséria, Brasil Carinhoso*) już 40 milionów osób wyszło z ubóstwa. Raport UNDP, opublikowany w marcu 2010 r., wskazuje, że od 2000 r. w Brazylii udało się zmniejszyć liczbę ludności mieszkającej w dzielnicach nędzy aż o 16 procent[22]. Rozwojowi gospodarczo-społecznemu towarzyszy także rozwój edukacyjno-kulturalny. Warunkiem przyznania finansowego wsparcia dla najuboższych jest posyłanie dzieci do szkół. Aż 20 milionów dzieci, które do tej pory pracowały, mogło pójść do szkoły dzięki temu, że rodzina przystąpiła do programu *Bolsa Família*. Zmieniła się także struktura rasowa uczniów w szkole. W największym stopniu wzrosła liczba dzieci czarnoskórych, mulatów i pochodzenia indiańskiego[23]. Na początku 2013 r. weszła w życie ustawa, która wprowadziła tak zwany bon kulturalny. Umożliwi to osobom najbiedniejszym dostęp do kultury. Te reformy doprowadziły do znacznego zmniejszenia ubóstwa i rozwarstwienia społecznego w kraju. Współczynnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index,* HDI), wyrażający się w wartościach od 0 do 1, w 1980 r. równał się 0,551, w 2003 r. – 0,665, a obecnie kształtuje się na poziomie 0,718. Powoli zmniejsza

21 M. Gawrycki, *Wprowadzenie…*, s. 17.

22 F. Frayssinet, *Fewer Slum Dwellers Thanks to Upgrading,* http://ipsnews.net/news.asp?idnews=50747, (01.02.2013).

23 A. Romiszewska, *Rola programu Bolsa Familia w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w Brazylii,* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny*, red. A. Grzędzińska, K. Majdzińska, A. Sulowska, Warszawa 2010, s. 304.

się rozwarstwienie społeczne. Od 2001 r. systematycznie spada wartość wskaźnika nierówności społecznej – współczynnika Giniego. Im niższa jest jego wartość, tym mniejsze są nierówności dochodowe. W połowie lat dziewięćdziesiątych współczynnik ten wynosił w Brazylii 0,66, a obecnie osiągnął najniższy poziom w historii tego kraju (0,55) i nadal spada[24]. Równoległe budowanie potęgi gospodarczej i społecznej przyczynia się do tworzenia mocarstwa opartego na trwałych fundamentach.

W październiku 2013 r. program *Bolsa Família* został doceniony przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association, ISSA). *Bolsa Familia* otrzymała od tej organizacji nagrodę za wybitne osiągnięcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jak podkreśla Errol Frank Stoové, przewodniczący organizacji „Nagroda ma także zachęcać inne rządy do prowadzenia podobnych działań"[25]. O prestiżu tego wyróżnienia świadczy fakt, że bywa ona nazywana „Społecznym Noblem".

Swoje doświadczenia Brazylia przekazuje innym państwom rozwijającym się, nie tylko na swoim kontynencie, ale także m.in. w Afryce i Azji., udzielając szerokiej pomocy rozwojowej. Ilość programów wzorowanych na *Bolsa Família* w innych państwach znacznie wzrosła, a Brazylia dzięki swojemu doświadczeniu może stanowić wzór i przykład we wdrażaniu programów polityki społecznej.

Brazylia umacnia się także w pozycji pośrednika pomiędzy Północą a Południem. Od lat 50. sama korzystała z pomocy rozwojowej w ramach współpracy technicznej. Kraj wspierały przede wszystkim Niemcy, Japonia, Hiszpania i Stany Zjednoczone. Brazylia korzysta z pomocy państw Północy do dziś. W latach 2003-2010 wdrożono około 1800 projektów o wartości 600 milionów USD. Jednak zmieniająca się podczas ostatniej dekady sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju, trwały wzrost gospodarczy, skuteczna walka z ubóstwem oraz demokratyczne zarządzanie sprawiły, że dziś Brazylia jest nie tylko odbiorcą, ale i dostawcą pomocy. Tę nowa sytuację prezydent Lula w 2010 r. wyjaśniał twierdząc, że współpraca na rzecz rozwoju nie może ograniczać się wyłącznie do interakcji między dawcami a biorcami, ale jest wymianą korzyści i obowiązków między podobnymi podmiotami.[26]

24 J. Petelczyc, *Na drodze społecznego rozwoju. Współczesna polityka społeczno-gospodarcza w Brazylii*, „Problemy Polityki Społecznej" 2011, nr 16, s. 85.

25 *Brazilian social security programme receives prestigious ISSA award*, http://www.issa.int/News-Events/News2/Brazilian-social-security-programme-receives-prestigious-ISSA-award, (24.10.2013).

26 World Bank, Bridging the Atlantic, Brazil and Sub-Saharan Africa, South-South partnering for Growth, 2011, http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf, (24.10.2013).

Ze swojej ambiwalentnej sytuacji – biorcy i dawcy pomocy – Brazylia rości sobie pozycję międzynarodowego przywódcy interesów krajów Południa. Wykorzystuje więc wiedzę i doświadczenie nabyte jako odbiorca pomocy od krajów rozwiniętych i dzieli się własnymi dobrymi praktykami i skutecznym zarządzaniem w udzielaniu rad i współpracy z innymi państwami Południa. Współpraca na linii Południe-Południe przyczynia się do zbliżenia Brazylii i państw partnerskich, zwiększa wymianę wiedzy, pomoc techniczną, przyczynia się do budowania kapitału społecznego i wzmacnia instytucje we wszystkich państwach uczestniczących. Dyplomacja brazylijska często podkreśla, że kraje uprzemysłowione nie zawsze rozumieją perspektywę krajów rozwijających się i często stawiają warunki pomocy, które są bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia. Koncentrują się też na sprawach, które wymagają ich zdaniem wsparcia, nie konsultując celów z zainteresowanymi[27]. Z tej perspektywy Brazylia zaczyna być postrzegana jako godny zaufania partner, a nie kolejny dawca pomocy. Dziś państwa Południa zmagają się z tymi samymi problemami, z którymi Brazylia radziła sobie w ostatnich dekadach. Rozwiązania stosowane w Brazylii i jej innowacyjne polityki publiczne mogą być użyteczne w innych państwach Południa.

Wsparcie kandydatury Brazylii przez inne państwa

Większość państw zgadza się, że zmiany, które zaszły od 1945 r. i zupełnie nowe relacje geopolityczne na świecie sprawiają, że ilość członków Rady powinna zostać zwiększona. Problemem jest jednak fakt, że aspiracje żadnego z państw-kandydatów nie są bezsporne. Tak samo jest z Brazylią. Jej kandydaturze sprzeciwiają się głównie Argentyna i Meksyk. Wynika to z faktu, że kraje te nie chcą się zgodzić na przywództwo Brazylii w regionie. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że choć także Argentyna i Meksyk dążą do wywalczenia pozycji lidera w regionie, to Brazylia jest państwem, które stanęło na czele misji stabilizacyjnej na Haiti. Jest to pierwsze tego typu przedsięwzięcie, w którym całkowite przywództwo sprawuje państwo z tej półkuli. Można uznać to za potwierdzenie roli Brazylii jako lidera regionu[28].

Brazylia stara się uzyskać poparcie wielu państw nie tylko poprzez udział w grupach typu G4 czy IBSA, ale także poprzez dążenie do uzyskania poparcia krajów

27 C. Schläger, *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*, Berlin 2007.

28 M. Maroszek, *Brazylia - na drodze ku mocarstwowości*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artykul,271,Brazylia_?_na_drodze_ku_mocarstwowosci#_ftn10, (2.02.2013).

Ameryki Łacińskiej oraz, szerzej, państw Południa jako ich reprezentanta. Do tej pory uzyskano już poparcie od bardzo wielu krajów, m.in. członków Wspólnoty Państw Portugalskojęzycznych, Chile, Indonezji, Republiki Południowej Afryki, Gwatemali, Wietnamu, Filipin i in.

Nawet jednak jeśli Brazylii udałoby się uzyskać poparcie 2/3 państw, to aby doprowadzić reformy do skutku należy też uzyskać poparcie wszystkich pięciu obecnych stałych członków Rady. Jakkolwiek Wielka Brytania i Francja opowiadają się za poszerzeniem Rady o sześć nowych stałych miejsc, to Chiny i Rosja nie są już tak jednoznacznie przychylne temu pomysłowi. Natomiast największym oponentem reform w Radzie są Stany Zjednoczone, które postrzegają powiększenie jej jako istotną i niekorzystną dla nich zmianę układu sił. Konsekwentnie więc opowiadają się za jak najmniejszym poszerzaniem Rady zarówno o stałych, jak i niestałych członków. USA stawiają także wiele warunków ewentualnym kandydatom do Rady: duży wkład w działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych, poparcie dla demokracji i praw człowieka oraz podejmowanie walki z terroryzmem. Teoretycznie Stany Zjednoczone wysyłają silne poparcie dla Brazylii. W czerwcu 2011 r. Rada ds. Stosunków Zagranicznych zaleciła rządowi pełne poparcie jej aspiracji[29]. Do tej pory jednak USA nie wystosowały jeszcze oficjalnego poparcia, choć oczekiwano tego najpierw podczas pobytu Baracka Obamy w Brazylii w marcu 2012 r., a następnie w czasie wizyty Dilmy Rousseff w Stanach Zjednoczonych miesiąc później. Obama chwalił Brazylię jako „światowego lidera", ale odmówił poparcia tego kraju jako stałego członka ONZ. Jest to tym bardziej niekorzystne dla Brazylii, że pół roku wcześniej podczas wizyty w Indiach prezydent Stanów Zjednoczonych jednoznacznie poparł to państwo w staraniach o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa. Swojego poparcia Brazylii udzieliły już natomiast Francja, Wielka Brytania i Rosja.

W drugiej połowie 2013 r., gdy okazało się, że według doniesień Edwarda Snowdena Amerykańska Agencja Bezpieczeństwa (*National Security Agency*, NSA) miała szpiegować brazylijskich polityków, w tym prezydent Dilmę Rousseff oraz m.in. przedsiębiorstwo naftowe Petrobras, stosunki pomiędzy USA a Brazylią uległy znacznemu pogorszeniu. Prezydent kraju odwołała swoją oficjalną wizytę państwową w Waszyngtonie, planowaną na 23 października 2013 r. Podczas 68. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ bardzo jednoznacznie skrytykowała działania prowadzone przez Stany Zjednoczone, mówiąc m.in., że „te działania naruszają normy i prawa

29 *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*, http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407, (1.02.2013).

międzynarodowe, a także zasady stosunków międzynarodowych"[30]. W tej sytuacji pojawiają się dwa scenariusze. Pogorszenie relacji między państwami może sprawić, że Stany Zjednoczone w razie reformy Rady Bezpieczeństwa nadal nie wypowiedzą się jednoznacznie za uczynieniem z Brazylii jej stałego członka. Z drugiej strony być może USA, zabiegając o wpływy w Ameryce Łacińskiej, aby uzyskać przychylnego sojusznika oraz wdzięczność kraju będą musiały poprzeć kandydaturę Brazylii.

Zakończenie

Reforma Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jest nieunikniona. Zmieniające się warunki geopolityczne sprawiają, że układ sił wymaga odzwierciedlenia w tej największej i najważniejszej organizacji międzynarodowej na świecie.

Wydaje się, że Brazylia należy do tych spośród państw-kandydatów, które spełniają wszystkie warunki i przesłanki do tego, by stać się stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Kraj bez wątpienia staje się mocarstwem. Jest piątym pod względem wielkości i piątym pod względem liczby ludności państwem na świecie. Jest też siódmą gospodarką świata. Prawdopodobnie w ciągu najbliższych kilkunastu lat najpierw ponownie prześcignie Wielką Brytanię, a potem znajdzie się w pierwszej piątce. Rozwój kraju oparty jest na trwałych fundamentach równomiernego rozwoju społecznego. Coraz więcej ludzi wychodzi z ubóstwa, coraz szersza jest klasa średnia i choć rozwarstwienie społeczne w Brazylii nadal jest ogromne to realizowane wieloletnie programy pozwalają wierzyć, że problem ten będzie coraz mniejszy.

Wzrasta także pozycja kraju na arenie międzynarodowej, a z mocarstwa regionalnego Brazylia przekształca się powoli w mocarstwo światowe, czego dowodem są takie instytucje jak BRICS, IBSA czy też bardzo rozbudowane relacje z państwami Afryki i Azji. Szczególnie duże wpływy Brazylia uzyskuje na linii Południe-Południe, co pozwala jej także na zdobycie przychylności tych państw w razie ewentualnej potrzeby uzyskania ich poparcia. Już sam fakt, że w Brazylii odbędą się Mistrzostwa Świata w Piłce Nożnej w 2014 r., a w Rio de Janeiro Letnie Igrzyska Olimpijskie w 2016 r. jest efektem m.in. poparcia kandydatury przez państwa afrykańskie. Być może to poparcie pomoże w uzyskaniu statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Tym bardziej, że Brazylia od początku istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych pełniła w niej znaczącą rolę angażując się w podejmowane działania i będąc jednym z największych płatników składek.

30 *Remarks by Dilma Rousseff at the 68th UN General Assembly by Dilma Rousseff*, http://www.voltairenet.org/article180382.html, (13.10.2013).

Żaden inny kraj, poza Japonią, nie był też wybierany tak często do Rady Bezpieczeństwa jako członek niestały.

Wydaje się zatem, że Brazylii pozostał już tylko jeden warunek do spełnienia – uzyskanie poparcie wszystkich pięciu mocarstw, które obecnie są stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ. Należy jednak pamiętać, że kwestia powiększenia Rady Bezpieczeństwa jest przedmiotem kontrowersji i trudno przewidzieć kiedy nastąpi rozwiązanie tego problemu.

Summary

The article is about the relation between Brazil (considered as a rising power) and the United Nations. As a Founding Member the country plays and have always played a significant role in this organization. Brazil was chosen ten times as a non-permanent member of the UN Security Council. The leadership of Brazil in Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) is also very important. At the same time experts emphasis that the UN needs reforms, including increasing the number of permanent members of the Security Council. Brazil is one of the major candidates, setting an example for positive social changes, sustainable and important involvement in the work of the UN and as a country with increasingly strong international position. However, it seems that this reform will be very difficult.

mgr Janina Petelczyc – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się zabezpieczeniem społecznym i badaniem systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej oraz sytuacją społeczno-gospodarczą w Brazylii.

kontakt: j.petelczyc@uw.edu.pl