

Wykład nr 4

Międzynarodowe Organizacje Polityczne

Według R. Bierzanka typowym dla współczesnych stosunków międzynarodowych jest występowanie licznych organizacji międzynarodowych, które prowadzą swoją działalność w różnorodnych sferach życia międzynarodowego: politycznej, ekonomicznej, społecznej czy kulturalnej. Ich powstanie spowodowało znaczącą zmianę zachowań przede wszystkim podmiotów państwowych we współczesnej rzeczywistości międzynarodowej¹. Dlatego ważnym aspektem rozważań nad organizacjami międzynarodowymi wydaje się określenie ich genezy, co bez wątpienia nastręcza wiele trudności badaczom tej problematyki.

Różnice zdań związane z wyznaczeniem momentu zaistnienia w praktyce samych stosunków międzynarodowych, analogicznie występują również przy próbie określenia pochodzenia organizacji międzynarodowych. Według E. Cziomera i L.W. Zyblikiewicza, pojawiły się one już w starożytności, chociaż ich ówczesna rola nie była zbyt doniosła. Przełom nastąpił pod koniec XVIII i na początku XIX wieku, kiedy to m.in. w wyniku obrad kongresu wiedeńskiego, zainicjowane zostały procesy przekształcania się konferencji międzynarodowych w stałe formy kooperacji państw. Poszerzono również zakres działalności ówczesnie tworzących się organizacji międzynarodowych². Z tezą taką zgodził się m.in. R. Zenederowski, który wskazał na faktyczne istnienie związków państw o profilu polityczno – religijnym już w starożytnej Grecji. Przykładem może być *amfiktionia pylijsko – delficka*, która trwała przez ponad pięć wieków, posiadała stałą Radę składającą się z 24 przedstawicieli, a jej głównym celem była wspólna ochrona miejsc świętych³.

Natomiast T. Łoś – Nowak uznała, że organizacje międzynarodowe pojawiły się na arenie międzynarodowej dopiero w wieku XVIII, a ich powstawanie zainicjowane zostało pod koniec wieku XVII⁴.

Bez względu na spór dotyczący genezy organizacji międzynarodowych, należy uznać ich wzrastającą rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych, a w szczególności na kontynencie europejskim. To właśnie Europa po zakończeniu II wojny światowej stała się

¹ R. Bierzanek, *Współczesne...*, s. 342.

² Por. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 65.

³ R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 204.

⁴ T. Łoś – Nowak, op. cit., s. 233.

główną areną działań okresu zimnowojennego. Z jednej strony wyłoniła się grupa demokratycznych państw zachodnioeuropejskich, które skupiły się w organizacjach takich jak: Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), Unia Zachodnioeuropejska (UZE), Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EUROATOM) czy Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG). Z drugiej zaś strony znalazły się socjalistyczne państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które przynależały do Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz Układu Warszawskiego (UW). Jeszcze na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia państwo polskie i wschodnioniemieckie należały do organizacji międzynarodowych przyjmujących wrogą postawę wobec tych, do których przynależało państwo zachodnioniemieckie. Dopiero po przełomie roku 1989 rozpoczął się proces powolnego rozkładu bloku państw socjalistycznych, a co za tym idzie tworzonych przez nie organizacji międzynarodowych.

Uwzględniając skomplikowaną genezę, charakter członkostwa, pozycję, strukturę czy zróżnicowane funkcje jakie pełnią obecnie organizacje międzynarodowe, nie powstała dotychczas ich uniwersalna definicja, i to zarówno na płaszczyźnie nauki o stosunkach międzynarodowych, jak i nauk prawnych⁵. Według T. Łoś – Nowak przedstawiciele tych dziedzin akceptują wspólnie jedynie fakt, że „wraz z państwami organizacje międzynarodowe tworzą najważniejszą grupę uczestników stosunków międzynarodowych (...)”⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenie warto zapoznać się ze stanowiskiem E. Cziomera i L.W. Zyblikiewicza, według których „w uproszczeniu organizację międzynarodową można określić jako celowe zrzeszenie uczestników stosunków międzynarodowych, powstałe w wyniku zawartego między nimi porozumienia oraz wyposażone w stałe organy”⁷.

Powyższa definicja bez wątpienia powstała jako odzwierciedlenie różnorodności występujących współcześnie tego typu form współpracy międzynarodowej. Przyjmując jednak za podstawowy wyróżnik prawno-polityczną pozycję członków, organizacje międzynarodowe można podzielić na dwie grupy: międzynarodowe organizacje rządowe (International Government Organizations – IGOs) oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe (International Non – Government Organizations – INGOs). Do tych pierwszych przynależą

⁵ T. Łoś – Nowak, *Organizacje międzynarodowe – ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i stosunkach międzynarodowych*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania*, zasięg, pod red. T. Łoś – Nowak, Wrocław 2004, s. 35.

⁶ Ibidem.

⁷ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 66.

wyłącznie państwa lub w wyjątkowych przypadkach terytoria zależne, przedstawiciele organizacji o profilu narodowowyzwoleńczym, a także osoby prawne reprezentujące poszczególne państwa. Natomiast w skład tych drugich wchodzi osoby fizyczne lub osoby prawne niezależne od władz państwowych⁸.

W literaturze przedmiotu można spotkać różnorodne koncepcje definicyjne organizacji międzynarodowych. Wśród tych ujęć wyróżnia się zasadniczo dwa dominujące podejścia: *strukturalne*, w którym głównie brane są pod uwagę właściwości takie jak warunki akcesji, liczba członków, zadania czy zakres uprawnień organów organizacji międzynarodowych; oraz *funkcjonalne* koncentrujące się głównie na roli oraz funkcjach, jakie są przypisane tym podmiotom w stosunkach międzynarodowych, a także przesłankach ich powstania⁹.

I. Popiuk – Rysińska dokonała próby zdefiniowania istoty zjawiska organizowania się uczestników stosunków międzynarodowych w odniesieniu do podmiotowego kierunku interpretacji organizacji społecznych, funkcjonującego obecnie przede wszystkim w badaniach socjologicznych. Na tej podstawie autorka wskazała, że *„za organizację międzynarodową uznaje się zwykle taki celowy wielostronny związek państw, który nie tylko jest odpowiednio zorganizowany, ale i właściwie zinstytucjonalizowany”*¹⁰. Definicja ta składa się z dwóch wiodących elementów. Po pierwsze zwrócono uwagę na status prawny oraz ukierunkowany charakter członkostwa, który zawęża ich potencjalną grupę uczestników wyłącznie do podmiotów państwowych (cecha typowa wyłącznie dla międzynarodowych organizacji rządowych). Po drugie podkreślona została konieczność zaistnienia konkretnych organów (instytucji) danej organizacji międzynarodowej.

W toku badań nad międzynarodowymi organizacjami rządowymi wypracowany został pewien typowy dla nich katalog cech wyróżniających. Poszczególni badacze wskazują, że każda z nich powoływana jest na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej, która musi być wyrazem zgodnej woli co najmniej trzech państw. Same organizacje zobowiązane są do utrzymywania sekretariatu odpowiedzialnego za prowadzenie spraw administracyjnych oraz aktywnego organu zarządzającego, a także odbywania periodycznych spotkań swoich członków¹¹.

Ponadto organizacje międzynarodowe winny posiadać określony statut, którego zasadniczymi funkcjami są: wyznaczenie konkretnych organów wraz z przypisanymi im

⁸ R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 208 – 209 i 215.

⁹ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 66.

¹⁰ I. Popiuk – Rysińska, op. cit., s. 14.

¹¹ Por. T. Łoś - Nowak, *Organizacje...*, s. 36; R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 209; J. Kukułka, op. cit., s. 121.

zakresami kompetencji i pozycją w strukturze organizacyjnej; określenie procedur podejmowania decyzji oraz form ich implementacji; oznaczenie katalogu zasad akcesji państw niezrzeszonych; wyznaczenie mechanizmów pozwalających na rezygnację z członkostwa czy wreszcie wskazanie konkretnych celów i zadań przewidzianych dla tej formy współpracy międzynarodowej państw. Sam statut może przyjąć zarówno formę umowy międzynarodowej będącej podstawą do powołania organizacji międzynarodowej lub stanowić odrębny dokument¹².

Dynamika zmian oraz ciągły rozwój współczesnych międzynarodowych organizacji rządowych skłania raczej do rezygnacji z prób ujęcia ich istoty w jednolitą definicję, ponieważ wszelkie dotychczasowe zabiegi nie doprowadziły do uzyskania ich uniwersalnego oraz powszechnie akceptowanego wyjaśnienia. Dlatego też powyżej wymienione zostały typowe cechy IGO's, które umożliwiają ich oznaczenie pośród pozostałych organizacji działających na arenie międzynarodowej. Mechanizm ten wydaje się użytecznym narzędziem porządkującym prowadzone badania.

Warto również pamiętać o potencjalnych przyczynach i motywacji państw dążących do stworzenia konkretnej organizacji międzynarodowej, a także w kontekście sytuacyjnym na arenie międzynarodowej. Jak trafnie wskazał Z. Czachór *„samo powstanie organizacji międzynarodowej zależy od występowania stosunkowo wysokiego stopnia zgodności interesów państw, które mają stać się jej członkami, a warunkiem jej powodzenia jest względnie stały charakter tej zgodności”*¹³.

Uwzględniając występujące trudności związane z definiowaniem istoty organizacji międzynarodowej, należy również podjąć próbę opisu spełnianych przez nie funkcji we współczesnych stosunkach międzynarodowych, a także przedstawić stosowane w literaturze tematycznej koncepcje ich systematyki.

Występujące typologie organizacji międzynarodowych konstruowane są w oparciu o różnorodne kategorie. Podstawowy ich podział opierający się na rodzaju prawnopolitycznego statutu członków został już opisany na początku niniejszego rozdziału. Ponadto stosowane są inne klasyfikacje organizacji międzynarodowych. Przykładowo R. Zenderowski wyróżnił pięć kryteriów ich systematyzacji: podmiotowe, przedmiotowe (funkcjonalne), stopnia otwartości, celów i skutków działalności oraz posiadania lub nieposiadania

¹² Por. R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 209; E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 66; W. Góralczyk, op. cit., s. 292 – 293.

¹³ Z. Czachór, op. cit., s. 42.

specyficznych więzów łączności¹⁴. Natomiast Z. Czachór przedstawił podział oparty na trzech kryteriach: zakresie kompetencji przedmiotowych, przestrzennym, a także interesów i potrzeb¹⁵.

Porównując stanowiska innych badaczy¹⁶, można skonstruować zespół powtarzających się cech, który daje podstawę do zbudowania w miarę kompletnej systematyki współczesnych organizacji międzynarodowych (por. tab. nr 1). Na potrzeby niniejszego opracowania dokonany został podział organizacji międzynarodowych według następujących właściwości: przestrzennej, przedmiotowej, interesów i potrzeb, funkcjonalnej oraz stopnia otwartości.

Uwzględniając kryterium przestrzenne, organizacje międzynarodowe dzieli się na uniwersalne – skupiające państwa całego świata (ONZ), regionalne – zrzeszające kraje określonego regionu (UE) lub mieszane – przeznaczone dla członków pochodzących z różnych regionów (NATO)¹⁷. Biorąc pod uwagę kwestię przedmiotu działalności organizacji międzynarodowych wyróżnia się: wszechstronne (prowadzące działalność we wszystkich aspektach stosunków międzynarodowych – ONZ, Organizacja Państw Amerykańskich – OPA, Liga Państw Arabskich – LPA) oraz wyspecjalizowane, których działalność ogranicza się wyłącznie do wybranego aspektu funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Do tej drugiej grupy zaliczyć można m.in. organizacje o profilu: gospodarczym (Światowa Organizacja Handlu – WTO, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu – EFTA, itd.), polityczno – obronnym (NATO, UZE), społecznym/socjalnym (Światowa Organizacja Zdrowia – WHO, Międzynarodowa Organizacja Pracy – MOP), kulturalnym (Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury – UNESCO) czy technicznym (Światowy Związek Pocztowy – UPU, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny – ITU, itp.)¹⁸. Z. Czachór dokonał podziału organizacji międzynarodowych w oparciu o kryterium interesów i potrzeb ich członków, wymieniając: polityczno – wojskowe, gospodarcze, a także kulturalno – oświatowe. Zabieg ten oddaje wprost specjalizację tych organizacji¹⁹.

Funkcjonalne kryterium klasyfikacji organizacji międzynarodowych zastosował w swych rozważaniach m.in. J. Kukułka, który na tej podstawie wydzielił ich następujące

¹⁴ Por. R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 210 – 212.

¹⁵ Zob. Z. Czachór, op. cit., s. 43.

¹⁶ Np.: I. Popiuk – Rysińska, op. cit., s. 19 – 22; J. Kukułka, op. cit., s. 124 – 126; E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 67 – 68 itd.

¹⁷ Por. R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 210; Z. Czachór, op. cit., s. 43.

¹⁸ Zob. np. I. Popiuk – Rysińska, op. cit., s. 20.

¹⁹ Z. Czachór, op. cit., s. 43. Por. również z klasyfikacją organizacji międzynarodowych według kryterium przedmiotowego.

grupy: debatujące, świadczące określone usługi oraz gromadzące informacje²⁰. Natomiast dokonując systematyki organizacji międzynarodowych według stopnia ich otwartości na pozyskanie nowych członków, wyróżnić można: organizacje otwarte, do których swój akces mogą zgłosić potencjalnie wszystkie państwa świata; organizacje półotwarte, gdzie uzyskanie statutu pełnego członkostwa jest osiągalne po spełnieniu określonych warunków akcesji; organizacje zamknięte, do których nie jest przewidziana możliwość przystąpienia nowych uczestników, bądź to ze względu na wolę ich członków lub przez wyznaczenie innego czynnika np. geograficznego – jako podstawowego warunku akcesji (Nordycka Rada Ministrów czy Unia Ekonomiczna Beneluksu)²¹.

Stosowanie różnego rodzaju mechanizmów systematyki występujących organizacji międzynarodowych bez wątpienia wprowadza pewien porządek w prowadzonych rozważaniach. Należy jednak pamiętać, że złożoność tego typu formy współpracy międzypaństwowej może powodować trudności klasyfikacyjne, a niektóre organizacje międzynarodowe będą przypisane jednocześnie do kilku wyodrębnionych zbiorów. Ze względu na zróżnicowanie profili działalności organizacji międzynarodowych, przypisać im można szereg funkcji, jakie spełniają obecnie w stosunkach międzynarodowych. Porządkując dalsze rozważania należy podzielić je na dwie grupy: zewnętrzne, które skierowane są do otoczenia międzynarodowego, oraz wewnętrzne, ściśle związane mechanizmami działania samej organizacji. Przykładowo według Z. Czachóra do podstawowych funkcji organizacji międzynarodowych zalicza się: zapewnienie trwania i niezmienności stanu stosunków międzynarodowych w sferze politycznej, gospodarczej itd.; prawomocne kreowanie nowych, pożądanych przez członków organizacji stanów w stosunkach międzynarodowych (legitymizacja); wzmacnianie tendencji integracyjnych wśród członków poprzez agregację i artykulację grupowych potrzeb, realizację wspólnych interesów oraz wyznaczanie nowych celów zbieżnych dla wszystkich uczestników²². Podobnie T. Kegel wskazała, że „*podstawową funkcją każdej organizacji międzynarodowej jest ujawnienie zgodności państw członkowskich oraz osiągnięcie porozumienia we wspólnych zadaniach i konkretnych działaniach odpowiadających ujawnionej zgodności interesów państw*”²³.

²⁰ J. Kukułka, op. cit., s. 125.

²¹ Por. R. Zenderowski, *Stosunki...*, s. 211.

²² Z. Czachór, op. cit., s. 43

²³ T. Kegel, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, w: *Współczesne stosunki międzynarodowe*, pod red. T. Łoś – Nowak, Wrocław 1997, s. 107.

Tabela nr 1. Wybrane próby klasyfikacji organizacji międzynarodowych

Autor	Kryterium	Podział
J. Kukułka, <i>Międzynarodowe stosunki polityczne</i> , Warszawa 1982, s. 122 - 126.	Status Prawnomiędzynarodowy	Rządowe i Pozarządowe
	Przestrzenne	Uniwersalne, Regionalne i Mieszane
	Interesów i Zadań	Polityczne, Polityczno - Wojskowe, Gospodarcze, Społeczne, Kulturalne, Oświatowe, Wychowawcze, Religijne, Naukowe, Techniczne i inne
	Funkcjonalne	Debatujące, Dostarczające konkretnych usług i Dostarczające informacji
	Zakresu Kompetencji Przedmiotowych	Wszechstronne i Wspecjalizowane
	Organizacyjno - Strukturalne	Model Unii - Dwuczłonowy Asymetryczny, Trójczłonowe Asymetryczne i Wieloczłonowe Asymetryczne
R. Zenderowski, <i>Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy - ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym</i> , Warszawa 2005, s. 208 - 212.	Prawno - polityczny statut międzynarodowy członków	Międzynarodowe Organizacje Rządowe, Międzynarodowe Organizacje Pozarządowe
	Podmiotowe	Powszechne/Uniwersalne, Partykularne
	Przedmiotowe (Funkcjonalne)	Organizacje o kompetencjach ogólnych, Organizacje o kompetencjach wyspecjalizowanych
	Otwartości	Otwarte, Półotwarte, Zamknięte
	Celów i Skutków Działalności	Koordynacyjne, Integracyjne
	Posiadania lub nieposiadania specyficznych więzi łączności	Wyspecjalizowane, Niewyspecjalizowane
E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, <i>Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych</i> , Warszawa 2004, s. 67 - 68.	Status międzynarodowy członków	Międzynarodowe Organizacje Rządowe, Międzynarodowe Organizacje Pozarządowe
	Podmiotowe	Powszechne lub Uniwersalne; Grupowe lub Regionalne
	Przedmiotowe	Polityczno - Wojskowe, Gospodarcze, Kulturalne, Oświatowe, Wychowawcze, Ochrony Zdrowia i szereg innych
Z. Czachór, <i>Uczestnicy stosunków międzynarodowych</i> , w: <i>Stosunki międzynarodowe pod red. W. Malendowskiego i Cz. Mojsiewicza</i> , Wrocław 2004, s. 43.	Kompetencje Przedmiotowe	Wszechstronne i Wspecjalizowane
	Przestrzenne	Uniwersalne, Regionalne i Mieszane
	Interesów i Potrzeb	Polityczno - Wojskowe, Gospodarcze, Kulturalne i Oświatowe

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo, uwzględniając kryterium zmiany postaw uczestników stosunków międzynarodowych, zadania organizacji międzynarodowych można podzielić na następujące typy: regulacyjne, kontrolne oraz operacyjne²⁴. Pierwsze z wymienionych – regulacyjne – polegają na formułowaniu wzorców porządkujących postępowanie podmiotów w konkretnych sytuacjach, jakie mogą zaistnieć w stosunkach międzynarodowych. Regulacje te mogą przyjąć charakter normy: prawa międzynarodowego, politycznej lub moralnej²⁵. Funkcje kontrolne sprowadzają się do podejmowania inicjatyw mających na celu ustalenie istniejącego stanu stosunków międzynarodowych i wykazywanie ewentualnych naruszeń przyjętych norm postępowania przez podmioty stosunków międzynarodowych. Ich głównym przejawem jest działalność sądownictwa międzynarodowego czy arbitrażu²⁶. Ostatnia grupa – operacyjna – ujawnia się w momencie, gdy określona organizacja międzynarodowa realizuje konkretne usługi w przestrzeni międzynarodowej, zgodnie z wolą swoich członków, a także za pomocą własnych zasobów²⁷.

Wymienione funkcje organizacji międzynarodowych prowadzą wprost do zachowania *status quo* w stosunkach międzynarodowych. Można również przyjąć, że sama ich rola wzrasta, gdy zaistnieje stan destabilizacji lub w sytuacji dokonujących się zmian polityczno-terytorialnych w danym rejonie świata (np. w Europie po 1989 roku).

²⁴ Podziałem takim posłużyły się m.in.: T. Kegel, *Organizacje...*, s. 107; T. Łoś – Nowak, *Organizacje...*, s. 50.

²⁵ T. Kegel, *Organizacje...*, s. 107.

²⁶ Ibidem, s. 107; T. Łoś – Nowak, *Organizacje...*, s. 51.

²⁷ T. Kegel, *Organizacje...*, s. 107.