

Adam Daniel Rotfeld

NOWY AKT POLITYCZNY DLA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH NA XXI WIEK: W POSZUKIWANIU NOWYCH ODPOWIEDZI¹

Rozważania poświęcone przyszłości Narodów Zjednoczonych należy rozpocząć od próby odpowiedzi na dwa fundamentalne pytania.

Po pierwsze, jak umocnić Narody Zjednoczone jako wspólnotę wartości i zapewnić przestrzeganie tych wartości w praktyce przez państwa członkowskie?

Po drugie, jak dostosować Narody Zjednoczone do jakościowo nowych wyzwań w sferze bezpieczeństwa, a zwłaszcza do zjawiska państw słabych, upadających lub upadłych, do stawienia czoła terroryzmowi międzynarodowemu i rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia?

W poszukiwaniu nowych Narodów Zjednoczonych

U podstaw procesu zapoczątkowanego ponad 60 lat temu w Dumbarton Oaks i zwieńczonego wypracowaniem w San Francisco Karty Narodów Zjednoczonych legła krytyczna ocena Ligi Narodów. Państwa sprzymierzone i zjednoczone w czasie II wojny światowej przeciwko hitlerowskim Niemcom i Japonii uzgodniły nowy mechanizm podejmowania decyzji, którego celem było zapobieżenie sytuacjom, jakie w przeszłości były przyczyną instytucjonalnego paraliżu Ligi Narodów w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przyjęto założenie, że podstawową zasadą stosunków międzynarodowych jest uznanie zasady niestosowania siły, z wyłączeniem dwóch przypadków: działania państw w obronie własnej oraz działania zgodnie z decyzjami Rady Bezpieczeństwa.

¹ Test oparty jest na rozdziale wprowadzającym do tomu pt. *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. Proposals and Concepts.*, ed. by A. D. Rotfeld, Warsaw 2004, s. 13-28.

Doświadczenie sześćdziesięciu lat działalności ONZ w sposób zróżnicowany zapisało się w historii świata. System ONZ z jednej strony odegrał ważną rolę w łagodzeniu napięć między dwoma głównymi blokami i mocarstwami globalnymi posiadającymi broń jądrową, których rywalizacja stanowiła główne źródło niestabilności i zagrożeń, z drugiej strony – Narody Zjednoczone wykorzystywały swój prestiż polityczny i potencjał naukowo-techniczny do rozwiązywania problemów ubóstwa, zdrowia i oświaty. Trudno przecenić wkład ONZ w proces dekolonizacji. Nową normą porządkującą system międzynarodowy wewnątrz Narodów Zjednoczonych stała się ochrona praw człowieka.

Należy však pamiętać, że Organizacja Narodów Zjednoczonych ukształtowała się w erze przednuklearnej. Zrzucenie bomb jądrowych na Hiroszimę i Nagasaki określało nowy etap i nową sytuację: miejsce współpracy znanej z czasów wojny, zajęła konfrontacja ideologiczna i zbrojna. Świat został podzielony na dwa przeciwstawne bloki. W miejsce powszechnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, którego wyrazem była Karta NZ – wyłonił się system dwubiegunowy. System ten wywierał wielki wpływ na działalność Organizacji przez przeszło 45 lat. Był też jedną z przyczyn słabości ONZ, która nie była w stanie wykorzystać swojego potencjału i nie spełniła deklarowanych aspiracji. W swoim wystąpieniu podczas 58 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych Kofi Annan stwierdził, że „znaleźliśmy się na rozdrożu, w momencie nie mniej decydującym niż sam rok 1945, kiedy powstała ONZ [...]. Teraz musimy zdecydować, czy możliwe jest dalsze działanie na podstawie uzgodnionych wówczas zasad, czy potrzeba radykalnych zmian”².

Główne osiągnięcia

Dziś Narody Zjednoczone – niemal czterokrotnie liczniejsze niż w chwili powstania – są organizacją o charakterze prawdziwie globalnym i uniwersalnym. Jest to źródło zarówno siły, jak i słabości systemu NZ. ONZ dostosowała się do rosnącej liczby krajów członkowskich; nowe wymiary zyskały problemy praw człowieka (zwłaszcza skupienie uwagi na ich wymiarze społecznym i ekonomicznym); ukształtowała się koncepcja bezpieczeństwa opisywanego jako niepodzielne i wszechstronne. Narody Zjednoczone zdefiniowały i propagują podstawowe zasady, procedury i mechanizmy dotyczące praw człowieka, kodeksu postępowania państw oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Wśród głównych osiągnięć należy wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (1948), dwa Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka (1966), tj. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Deklarację Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współpracy między Państwami (1970), Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (1998), czy wiele innych traktatów i konwencji.

² Przemówienie Sekretarza Generalnego do Zgromadzenia Ogólnego z 23 października 2003 r. jest dostępne pod adresem <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>.

Znaczenie tych osiągnięć osłabia jednak fakt, iż zaledwie blisko sto spośród 191 państw członkowskich spełnia kryteria stosowania reguł prawa, dobrego rządzenia (*good governance*), poszanowania praw człowieka i demokratycznego sprawowania władzy.

Główne niepokoje i wątpliwości

W ostatnich latach wzrasta ze strony organów i agend Narodów Zjednoczonych oraz państw członkowskich i organizacji pozarządowych oczekiwanie, że Organizacja przewycięży rosnącą rozbieżność między podniosłymi deklaracjami i werbalnymi zobowiązaniami a rzeczywistymi działaniami i zapewni przestrzeganie przyjętych przez poszczególne kraje zobowiązań. Zaniepokojenie wyrażano w specjalnych raportach oraz innych dokumentach, które stawiały sobie za cel wywarcie wpływu na sposób pojmowania oraz rozwiązywania problemów i wyzwań w stosunkach międzypaństwowych na poziomie regionalnym i światowym. Warto dla ilustracji przypomnieć kilka dokumentów adresowanych do ONZ i powstałych po upadku systemu dwubiegowego.

1. *Ku bardziej skutecznym Narodom Zjednoczonym (Towards a More Effective United Nations, 1991)*. Jest to niezależne studium autorstwa Briana Urquharta i Erskine Childersa. Autorzy skoncentrowali swoją uwagę na umocnieniu roli Sekretarza Generalnego w wypełnianiu mandatu powierzonego mu przez kraje członkowskie. Zawarli też propozycje dotyczące:

- „usprawnienia wykonywania przez Sekretarza Generalnego olbrzymich nałożonych na niego zadań i obowiązków;
- umożliwienia mu pełnienia funkcji lidera oraz realizowania zadań szczególnych, które może wykonywać wyłącznie Sekretarz Generalny;
- zapewnienia lepszego, wielodyscyplinarnego ujmowania wyzwań, które wymagają wkładu dwóch lub więcej departamentów przez bardziej spójne zasady organizacyjne i wydajniejszą koordynację;
- ułatwienia i podniesienia skuteczności kompleksowych a często równoczesnych działań w terenie, których coraz bardziej świat domaga się od Narodów Zjednoczonych;
- lepszego wykorzystania zasobów ludzkich oraz stymulowania personelu przez położenie konsekwentnego nacisku na podnoszenie umiejętności i zwiększanie zaangażowania”³.

2. *Program dla Pokoju (1992)*. Jest to Raport Sekretarza Generalnego Boutrosa Boutrosa Ghali (A/47/277, 1992), który sformułował obszerne, czterostopniowe podejście do konfliktów międzynarodowych na tle zmieniającego się środowiska międzynarodowego: dyplomacja prewencyjna, tworzenie pokoju (*peace-making*),

³ *Towards a More Effective United Nations*, sprawozdanie Briana Urquharta i Erskine Childersa, Uppsala 1992, s. 14. Por. także: T. Findlay, *Reform of the United Nations*, SIPRI Yearbook 1996, "Armaments, Disarmament and International Security", Oxford 1996, s. 117-132.

utrzymanie pokoju i post-konfliktowa odbudowa pokoju⁴. Zalecano w tym raporcie korzystanie w pełni z istniejących zasad i norm zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych, a zwłaszcza w jej rozdziałach VI i VII.

3. *Suplement do Programu dla Pokoju*. Jest to kolejny raport Sekretarza Generalnego opublikowany w 1995 (A/50/60, 1995)⁵. W dokumencie ponownie omówiono koncepcję czterostopniowego podejścia do rozwiązywania konfliktów; wymieniono też przykłady przeszkód i trudności, które stanęły na drodze realizacji *Programu dla Pokoju*.

4. *Raport Panelu Narodów Zjednoczonych ds. Operacji Pokojowych*. Dokument ten jest znany szerzej, jako „Brahimi Report”⁶ (A/55/305, 2000). Raport uważany jest za ważny krok ku wzmocnieniu roli NZ w operacjach pokojowych. Dokument ten wskazał na trzy główne zadania NZ w tej sferze: zapobieganie konfliktom, utrzymanie pokoju oraz jego budowanie. Zawarto w nim również wskazówki dotyczące praktycznej realizacji potrzeby szybkiego rozmieszczenia sił wojskowych na terenach objętych konfliktem. Środkiem do realizacji tego celu mogą być siły pozostające w gotowości do szybkiego użycia (*stand-by*), czego dowodem jest Wielonarodowa Brygada Sił Szybkiego Reagowania Organizacji Narodów Zjednoczonych (SHIRBRIG).

5. Wiele różnych zespołów międzynarodowych poświęciło swoje wysiłki i uwagę wzmocnieniu i podniesieniu skuteczności Rady Bezpieczeństwa. Propozycje reformy Rady Bezpieczeństwa przedstawiono m. in. w następujących dokumentach:

- *Raport Niezależnej Grupy Roboczej dotyczący przyszłości Narodów Zjednoczonych: NZ w swoim drugim półwieczu*, przygotowany pod auspicjami Fundacji Forda, opublikowany w 1995 r.
- *Nasze Globalne Sąsiedztwo* (1995) – Raport Komisji do spraw Globalnego Zarządzania przygotowany pod przewodnictwem byłego premiera Szwecji, Ingvara Carlssona i byłego Sekretarza Generalnego Wspólnoty Brytyjskiej sir Shridatha Ramphala.
- *Zarządzanie globalizacją: sprawy i instytucje* (2002). Raport Światowego Instytutu Badań nad Rozwojem Gospodarczym (World Institute for Development Economics Research) Uniwersytetu Narodów Zjednoczonych.
- Raport Sekretarza Generalnego NZ (A/57/387): *Wzmocnienie NZ: Program przyszłych zmian*, opublikowany w 2002 roku.

Warto przy tym odnotować, że zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 3 grudnia 1993 r. (48/26) powołana została do życia Otwarta Grupa Robocza, której celem jest opracowanie sprawiedliwej reprezentacji i poszerzenia członkostwa Rady Bezpieczeństwa oraz inne sprawy związane z Radą Bezpieczeństwa.

Jakkolwiek doszło do znacznych zmian w *modus operandi* Rady Bezpieczeństwa – to wydaje się, że trudno jest osiągnąć istotne zmiany na poziomie politycznym.

⁴ Sprawozdania znajdują się pod adresem: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

⁵ Sprawozdania znajdują się pod adresem: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement>.

⁶ Sprawozdanie dostępne pod adresem: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations.

Kanclerz Niemiec Gerhard Schröder w marcu 2004 r. wystąpił z propozycją przyznania Niemcom stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa. Postulat ten ponownie otworzył wcześniejszą debatę na temat składu Rady Bezpieczeństwa. Potrzebna jest odpowiedź na pytania: Jakie państwa miałyby obejmować stałe członkostwo w nowej Radzie Bezpieczeństwa? Czy stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa powinno być tylko pięć wielkich mocarstw i Niemcy, czy również Japonia, Indie, RPA i Brazylia? Można zadać pytanie, czy nie nadszedł już czas, by w poczet stałych członków Rady Bezpieczeństwa NZ przyjąć Unię Europejską.

Nawet jeśli pozostawimy na boku kwestię politycznych decyzji dotyczących zmian w składzie Rady Bezpieczeństwa – to ich praktyczna realizacja również nie jest zadaniem łatwym.

6. *My, ludy – Rola Narodów Zjednoczonych w XXI wieku*. Jest to Raport Milenijny Sekretarza Generalnego ONZ (A/54/2000), który określił w zasadzie największe wyzwania współczesnego świata⁷. Wskazał na negatywny wpływ globalizacji, połączony ze złymi rządami w wielu regionach świata. Ich efektem jest powszechne ubóstwo, głód, niedożywienie i szerzące się choroby zakaźne. Raport Sekretarza Generalnego określa ten stan rzeczy jako „wyrzut wobec naszego wspólnego człowieczeństwa” i nawołuje do:

- działania na rzecz zmniejszenia o połowę do roku 2015 skrajnego ubóstwa („wolność od niedostatku”);
- koncentracji wysiłków na takich priorytetowych obszarach, jak: osiągnięcie zrównoważonego wzrostu przez zapewnienie wszystkim ludziom w krajach rozwijających się możliwości korzystania z globalizacji; tworzenie możliwości rozwoju dla młodzieży przez powszechność szkolnictwa podstawowego; promocja zdrowia oraz walka z HIV/AIDS; zapewnienie informacji ludziom w krajach rozwijających się; demonstracja globalnej solidarności przez otwieranie rynków krajów bogatych dla produktów krajów ubogich⁸.

Raport Milenijny wyrażał nowe podejście do bezpieczeństwa międzynarodowego – stopniowe przejście od koncepcji obrony terytorium do ochrony ludzi („wolność od strachu”). Zawarto w nim wiele rekomendacji dotyczących m.in.: promowania rozwoju ekonomicznego połączonego z prawami człowieka i prawami mniejszości jako formy prewencji; ochrony najsłabszych; zajęcia się problemem interwencji zbrojnych; wzmocnienia operacji pokojowych NZ; uczynienia z sankcji Rady Bezpieczeństwa NZ lepszego narzędzia wypełnienia decyzji Rady Bezpieczeństwa przez projektowanie i stosowanie sankcji ukierunkowanych; kontynuacji redukcji zbrojeń. Dokument ten zawiera też apel o ochronę i zachowanie zasobów naturalnych (*Sustaining Our Future*). Autorzy Raportu Milenijnego podkreślają wreszcie konieczność takiej reformy Rady Bezpieczeństwa, by organ ten stał się w przyszłości – bardziej niż to ma miejsce obecnie – reprezentatywny i skuteczny w działaniu.

⁷ Raport Milenijny dostępny jest pod adresem: <http://www.un.org/Millennium/declaration/ares552e.pdf>.

⁸ Cele te zostały przypomniane w Deklaracji Milenijnej (A/RES/55/2) przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w 2000 roku.

7. *Odpowiedzialność za Ochronę* (2002). Jest to Raport Międzynarodowej Komisji do spraw Interwencji i Suwerenności Państwa (ICISS) przygotowany pod kierownictwem dwóch byłych ministrów spraw zagranicznych – Australii i Algierii – Garetha Evansa i Mohameda Sahnouna. Opracowany z inicjatywy i pod auspicjami rządu Kanady raport ten uznawany jest często – nie bez powodu – za ważny wkład do debaty o przyszłości systemu NZ. Raport jasno postulował, by społeczność międzynarodowa miała prawo do wykorzystywania swojej siły wbrew (lub z braku) woli rządu dla zapobiegania nadużyciom ze strony władzy skierowanym przeciwko ludności własnej lub innemu narodowi. Raport został pozytywnie oceniony przez Sekretarza Generalnego ONZ, polityków reprezentujących szereg krajów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Nie osiągnięto jednak konsensu w sprawie wskazówek praktycznych dotyczących interwencji humanitarnych. Przyjmując założenie, że istnieje prawo pozwalające społeczności międzynarodowej na interwencję – konieczna jest odpowiedź na pytania: kto, jak i kiedy może prawo to wykorzystywać oraz z czyjego upoważnienia.

Charakter nowych zagrożeń i wyzwań

W przeszłości źródłem poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego była agresywna polityka największych mocarstw państwowych, które angażowały się w wojny o terytoria i władzę. Ramy prawne systemu NZ przyczyniały się – poprzez różne traktaty i deklaracje – do tworzenia powszechnie akceptowanego kanonu zachowań państw we wzajemnych stosunkach.

W dzisiejszym świecie zdecydowana większość konfliktów to wojny wewnątrz państw, a nie między państwami. Bezpieczeństwo jest zagrożone nie nagłą i niespodziewaną napaścią zbrojną, ale konfliktami natury ekonomicznej, społecznej i politycznej⁹. Przed społecznością międzynarodową stoi więc nowy problem: jak należy reagować na sytuacje, w których państwa członkowskie Narodów Zjednoczonych nie chcą lub nie potrafią przestrzegać własnych zobowiązań podjętych zgodnie z Kartą NZ, Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i wieloma innymi traktatami i umowami.

Zmieniający się system międzynarodowy musi dostosować swoje mechanizmy, zasady i instrumenty do nowych warunków, wyzwań i potrzeb. W Raporcie Milenijnym Sekretarz Generalny Kofi Annan stwierdził, że społeczność międzynarodowa musi również zostać wyposażona w odpowiednie mechanizmy i narzędzia tak, by móc skutecznie radzić sobie z zagrożeniami pokoju i bezpieczeństwa. Karta NZ – wraz z konwencjami międzynarodowymi wynegocjowanymi w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci – stworzyła ramy i fundament dla współpracy międzynarodowej. Przez wiele lat ramy te dobrze służyły społeczności międzynarodowej. Zapewnienie skuteczności struktur międzynarodowego bezpieczeństwa wymaga dziś

⁹ Według SIPRI Yearbook 2003, w 2002 r. na świecie trwało 21 poważniejszych konfliktów zbrojnych. Poza jednym (między Indiami i Pakistanem o Kaszmir), wszystkie były konfliktami wewnętrznymi. Do największej liczby konfliktów doszło w Azji (9) i Afryce (6).

dostosowania Karty NZ do potrzeb współczesności. Poszerzenia wymaga zwłaszcza zaplecze Rady Bezpieczeństwa – rozumiane jako polityczne wsparcie dla decyzji i działań Rady – postrzeganej jako szeroka reprezentacja całej społeczności międzynarodowej, a także nowej rzeczywistości geopolitycznej współczesnego świata¹⁰.

Dostosowanie i wzmocnienie roli NZ to jednak nie tylko problem możliwości czy słabości instytucjonalnej. Innymi słowy, rozwiązania nie powinno się szukać przede wszystkim w dodawaniu nowych struktur, instytucji czy stanowisk, przeznaczaniu większej ilości funduszy czy powiększaniu liczby placówek i rozmieszczaniu nowych misji w terenie. Zasadniczym problemem jest niejasność i braku konsensusu dotyczącego pryncypiów leżących u podstaw wspólnego działania w ramach nowego środowiska międzynarodowego. Zasady te muszą być dostosowane do nowych zagrożeń, wyzwań i oczekiwań.

Stare i nowe reguły i zasady

Istnieje potrzeba zdefiniowania lub zredefiniowania pewnych podstawowych zasad i reguł rządzących stosunkami międzynarodowymi.

Zasada suwerenności państw. W przeszłości dla uznania suwerenności państwa, warunkiem koniecznym, ale też wystarczającym było właściwe zdefiniowanie terytorium i ludności oraz władzy skutecznie wykonywanej nad terytorium i ludnością. W istocie przedmiotem oceny nie była natura władzy: jej podstawy prawne i charakter. Zainteresowanie społeczności międzynarodowej rządami prawa, sposobami dobrego rządzenia oraz poszanowaniem praw człowieka traktowane było w przeszłości jako mieszanie się w sprawy wewnętrzne danego państwa. Obecnie mamy do czynienia z rosnącą akceptacją faktu, że implikacją zasady suwerenności jest odpowiedzialność władz przed własnymi obywatelami. Istnieje potrzeba wypracowania nowych regulacji w prawodawstwie państw dla ochrony praw narodów do samostanowienia. Oznacza to zarówno prawa poszczególnych obywateli, jak i uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu publicznym. To nie przypadek, że prawo do samostanowienia narodów zamieszczone zostało w formie identycznie brzmiących artykułów pierwszych w obu Paktach Praw Człowieka z 1966 roku. Tak więc na początku nowego wieku najważniejszym zadaniem jest promowanie demokratyzacji, zarówno między państwami jak i wewnątrz państw¹¹.

Zasada demokracji. W wystąpieniu otwierającym konferencję „Ku Wspólnocie Demokracji”, która odbyła się w Warszawie w czerwcu 2000 r. z udziałem przeszło 100 ministrów spraw zagranicznych i innych wysokich rangą przedstawicieli społeczności międzynarodowej, ówczesny minister spraw zagranicznych Polski, Bronisław Geremek, postawił kluczowe pytanie: *Dlaczego demokracja?*¹² W od-

¹⁰ Raport Milenijny...

¹¹ A. D. Rotfeld, *The Role of the International Community*, [w:] M. F. Plattner i A. Smolar (red.), *Globalisation, Power and Democracy*, Baltimore-London 2000, s. 83-96.

¹² Przemówienie Bronisława Geremka podczas konferencji „Ku Wspólnocie Demokracji” (*Towards a Community of Democracies*), Warszawa, 26-27 czerwca 2000, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 2, s. 11-19.

powiedzi na to pytanie przedstawił pięć niezmiernie ważnych powodów, uzasadniających centralne miejsce demokracji we współczesnym systemie międzynarodowym:

- a) prawa człowieka,
- b) pokój i bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne,
- c) rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu jednostek i całych społeczeństw,
- d) sprawiedliwość i solidarność,
- e) partycypacja, odpowiedzialność i upodmiotowienie jednostek i grup społecznych, które tworząc społeczeństwo obywatelskie, mają zarazem wpływ na kształtowanie priorytetów polityki państwa.

Konferencja potwierdziła zaangażowanie uczestników na rzecz poszanowania prawa międzynarodowego, uznała uniwersalność wartości demokratycznych i położyła nacisk na wzajemne zależności między pokojem, rozwojem, prawami człowieka i demokracją. Podkreślenia wymaga, iż 19 reguł – określonych w Deklaracji Warszawskiej jako zasadnicze zasady i praktyki demokratyczne – tradycyjnie należały do wyłącznych i dyskrejonalnych kompetencji rządów¹³. Przedstawiciele demokratycznych państw i „wyłaniających się – czy też nowych – demokracji” zgodzili się dotrzymać tych zasad w działaniach praktycznych oraz „wspomagać się wzajemnie w osiągnięciu celów, które dziś ustanowiliśmy”¹⁴. Zasada demokracji uzgodniona w Deklaracji Warszawskiej obejmuje organizowane regularnie wybory, wolne i równe dla wszystkich, otwarte dla wielu partii, w formie głosowania tajnego, poddane pod nadzór niezależnych władz wyborczych i wolne od oszustw oraz zastraszania. Demokracji nie można jednak ani utożsamiać z wolnymi wyborami, ani jej do nich sprowadzać. Rzecz w tym, że nawet w obecnych czasach, wielu dyktatorów cieszy się poparciem większości elektoratu.

Demokracja to system oparty na instytucjach, zasadach i normach prawnych. Wśród zobowiązań podejmowanych przez uczestników konferencji dwie zasady Deklaracji Warszawskiej mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Pierwsza dotyczy osób będących członkami mniejszości, które mają prawo do równej ochrony prawnej oraz wolności korzystania z własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się swoim językiem. Powszechnie uważa się, że gdyby zasady te respektowano w krajach bałkańskich, Afganistanie i innych krajach Azji, Bliskiego Wschodu i Afryki, a także na terenach byłego Związku Radzieckiego – zwłaszcza na Kaukazie i w Azji Środkowej – większości z najbardziej gwałtownych konfliktów zbrojnych dałoby się uniknąć. Drugim ważnym zobowiązaniem są praktyki dobrego rządzenia, mówiące, „że instytucje władzy będą przejrzyste, dostępne i w pełni odpowiedzialne przed obywatelami kraju i będą podejmować działania w celu zwalczania korupcji, która podważa demokrację. Legislatura będzie wybrana

¹³ Deklaracja Warszawska. „Ku Wspólnocie Demokracji”, 27 czerwca 2000, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 2, s. 63-68.

¹⁴ *Ibidem*, s. 67.

zgodnie z prawem, przejrzysta i odpowiedzialna przed społeczeństwem. Cywilna, demokratyczna kontrola nad wojskiem zostanie ustanowiona i zachowana”¹⁵.

Pojawienie się demokracji jako powszechnie akceptowanej formy rządów stanowi nową, fundamentalną zasadę, która organizuje stosunki międzynarodowe. Jak stwierdził Sekretarz Generalny Kofi Annan: „Kiedy Narody Zjednoczone będą rzeczywiście mogły nazywać się wspólnotą demokracji, będziemy mogli uznać, że wniosły idee Karty NZ dotyczące ochrony praw człowieka i promowania ‘postępu społecznego w warunkach większej wolności’ zostały znacznie przybliżone”¹⁶.

Zasada nieinterwencji. W wykładzie wygłoszonym podczas uroczystości przyznawania pokojowej Nagrody Nobla Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan stwierdził: „[...] nie można dłużej posługiwać się suwerennością państw jako tarczą kryjącą rażące naruszenia praw człowieka”¹⁷. Rzeczywiście – to, co stało się w Somalii, Rwandzie i Kosowie, stanowi ważną lekcję: społeczność międzynarodowa nie może tolerować sytuacji, w której państwo jest niechętnie bądź niezdolne do zatrzymania lub zapobieżenia masowym naruszeniom praw człowieka. W takiej sytuacji bierność wspólnoty państw demokratycznych staje się aktem współuczestnictwa w przemocy i masowych morderstwach. Z tego względu pytanie nie brzmi już, czy społeczność międzynarodowa ma prawo do interwencji, ale – kiedy, w jakich warunkach i jakie są cele takiej interwencji. Humanitarne interwencje wpisują się w kategorię działań pozaprawnych (*non-legal*), tj. takich, które jakkolwiek są uzasadnione moralnie i nie są bezprawne, to jednak nie zostały jeszcze uregulowane prawnie. Podsumowując, „interwencję humanitarną” rozumie się jako działania oparte na środkach przymusu przeciwko państwu na rzecz ochrony ludzi w jego granicach zanim odniosą poważne cierpienia¹⁸. Starania podejmowane przez społeczność międzynarodową na rzecz promocji demokracji i zagwarantowania poszanowania praw człowieka nie mogą w tym przypadku być uznane za mieszanie się w sprawy wewnętrzne jakiegokolwiek państwa.

Zasadnicza odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju i stabilności spoczywa na władzach państwowych. Tylko i wyłącznie w przypadku, gdy państwo nie jest w stanie lub nie wyraża chęci wypełnienia swoich obowiązków, społeczność międzynarodowa powinna działać w jego zastępstwie. Społeczność międzynarodowa ma więc prawo i obowiązek działania i chronienia ludności pozbawionej podstawowych praw człowieka lub poddanej przemocy w konfliktach wewnętrznych. Złożone powiązania między ewoluującą zasadą suwerenności i zasadą nieinterwencji z jednej strony a wspieraniem i szacunkiem dla praw człowieka z drugiej, powinny znaleźć odzwierciedlenie i zostać zredefiniowane jako zasada międzynarodowej solidarności. W swoim przemówieniu Sekretarz Generalny Kofi Annan ostrzegął: „ludobójstwo zaczyna się od zabicia jednego człowieka – nie za to, co zrobił, ale za to, kim jest. Kampania „czystek etnicznych” zaczyna się, gdy jeden sąsiad obróci się przeciwko drugiemu. Ubóstwo zaczyna się, gdy nawet jed-

¹⁵ *Ibidem*, s. 66.

¹⁶ *Ibidem*, s. 29.

¹⁷ Wykład dostępny pod adresem: <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>.

¹⁸ G. Evans, M. Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, „Foreign Affairs”, październik-grudzień 2002,

nemu dziecku odmówi się fundamentalnego prawa do oświaty. To, co zaczyna się jako niepowodzenie, by podtrzymać godność jednego życia, zbyt często kończy się katastrofą całych narodów”¹⁹. Zasada solidarności powinna gwarantować godność pojedynczej jednostki ludzkiej. Podstawowe wolności obywatelskie, bezpieczeństwo, prawo do oświaty i odpowiednie warunki zdrowotne są podstawą światowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zasada samostanowienia. Istnieje także potrzeba określenia na nowo relacji między zasadą integralności państwa a prawem do samostanowienia. Zasady samostanowienia nie powinno się interpretować i postrzegać wyłącznie jako prawa do secesji lub do stworzenia niezależnego państwa. Pociąga ona za sobą również prawo do rozwijania tożsamości narodowej i budowania, konsolidowania i wzmocnienia rządów prawa i pluralistycznego charakteru demokracji wewnątrz państw – w rozumieniu, że demokratyczne rządy są jedynym uznanym systemem władzy narodów.

Prawo do samoobrony. W myśl Karty Narodów Zjednoczonych państwo ma prawo posłużyć się siłą w wypadku napaści dla ochrony swojego terytorium i ludności. Jak zapisano w art. 51:

Żadne postanowienie niniejszej Karty nie narusza naturalnego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa²⁰.

Zdolność do samoobrony można postrzegać jako kwintesencję suwerenności państwa. Biorąc pod uwagę istotę obecnych zagrożeń płynących z rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i światowego terroryzmu, społeczność międzynarodowa musi ponownie rozważyć podstawowe kryteria użycia siły w samoobronie, jak np. nieuchronność ataku czy brak innych dostępnych środków.

Konieczność zdefiniowania reguł postępowania

Praktyka dobrego rządzenia. Odpowiedzialność, wpisana w koncepcję suwerenności oznacza, że każdy rząd powinien zaangażować się w proces promowania poszanowania praw człowieka, rządów prawa i demokracji. Jak powiedział Kofi Annan podczas Konferencji Warszawskiej, poświęconej wspólnocie demokracji:

historia z pewnością pozwala stwierdzić, że demokratycznie rządzone państwa rzadko, jeśli w ogóle, prowadzą między sobą wojny. Ważniejsze jest jednak to, że w razie konfliktów wewnętrznych, rządy demokratyczne – poprzez ochronę mniejszości, zapewnienie pluralizmu politycznego i przestrzeganie prawa – potrafią rozładować napięcia metodami pokojowymi i uniknąć w ten sposób wojny domowej²¹.

¹⁹ <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>.

²⁰ Karta Narodów Zjednoczonych, rozdz. VII, art. 51.

²¹ „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 2, s. 32.

Zasada subsydiarności. Problemy bezpieczeństwa, w myśl art. 52 Karty NZ o układach regionalnych, powinny być rozwiązywane na jak najniższym poziomie – regionalnym lub subregionalnym.

W tym kontekście zachodzi też potrzeba ponownego rozważenia reguł związanych z użyciem siły. Karta NZ zakazuje stosowania siły między państwami; uznaje jednak, że użycie siły – przy spełnianiu ściśle określonych warunków – może być uzasadnione, użyteczne i czasem nieodzowne w przypadku zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zadaniem, które obecnie stoi przed Radą Bezpieczeństwa NZ, jest zatem zapewnienie, by odpowiedzialność za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa nadal była realizowana na podstawie rozwiązań prawnych NZ. Część analityków bezpieczeństwa uważa, że „nie ma potrzeby, by zmieniać system bezpieczeństwa zbiorowego z powodu nowych niebezpieczeństw”²². Kofi Annan ostrzega jednak, że – biorąc pod uwagę charakter nowych zagrożeń – państwa mogą dojść do wniosku, że „nie są zobowiązane czekać na zgodę Rady Bezpieczeństwa. Zamiast tego mogą rezerwować sobie prawo do działań jednostronnych lub w ramach koalicji *ad hoc*. Takie działania tworzyłyby precedensy, których skutkiem byłoby coraz częstsze bezprawne użycie siły – uzasadnione bądź nieuzasadnione”²³. Może to doprowadzić do marginalizacji Narodów Zjednoczonych, przysporzyć nowych źródeł niestabilności i niebezpieczeństwa i w końcu doprowadzić do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa państw.

Postulaty na przyszłość

Narody Zjednoczone – jeśli mają nadal urzeczywistniać swój program jedynej, w pełni prawomocnej organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, jaka w chwili obecnej istnieje i zrzesza państwa całego świata – to na porządku dziennym staje potrzeba całościowego omówienia jej struktur, procesów i zasobów²⁴. Jednak zmiany w funkcjonowaniu Narodów Zjednoczonych wymagają poświęcenia i zaangażowania członków na rzecz współpracy w budowie międzynarodowego pokoju, stabilności i bezpieczeństwa, a także odpowiednich warunków do osiągnięcia dobrobytu obywateli wszystkich państw członkowskich ONZ.

Po otrzymaniu pokojowej Nagrody Nobla Sekretarz Generalny powiedział: „Wierzę, że w XXI wieku misję Narodów Zjednoczonych będzie określać nowa, pogłębiona świadomość, że jest uświęcone i godne każde życie ludzkie – bez względu na rasę czy religię. Będzie to od nas wymagać spojrzenia wybiegającego poza ramy państw oraz sięgającego pod powierzchnię narodów i wspólnot. Musimy skoncentrować się – jak nigdy dotąd – na poprawie indywidualnych warunków życia mężczyzn i kobiet, którzy nadają państwu czy narodowi jego bogactwo i cha-

²² F. Williams, *United Nations: Experts argue against pre-emptive strike*, „Financial Times”, 1 kwietnia 2004, s. 4.

²³ Wystąpienie Sekretarza Generalnego przed Zgromadzeniem Ogólnym z 23 września 2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>.

²⁴ G. Evans, *Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St. Leonards 1993.

rakter. Musimy zaczynać od młodej Afganki, uznając, że uratowawszy jedno istnienie ludzkie, ratujemy ludzkość²⁵. Sekretarz Generalny wskazał trzy kluczowe priorytety dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek: wykorzenie ubóstwa, zapobieganie konfliktom i promocja demokracji. W tym celu powołano Panel Wysokiego Szczebla do spraw Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany. W skład Panelu weszły znane osobistości. Powołanie do życia tego gremium korespondowało z polską inicjatywą przedstawioną przez ministra spraw zagranicznych RP, Włodzimierza Cimoszewicza. Podczas 57 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, minister Cimoszewicz stwierdził, że istnieje potrzeba uzgodnienia nowego dokumentu – Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek. Postulat, aby ten Nowy Akt Polityczny zawierał zasady i reguły postępowania oraz instytucje, procedury i instrumenty właściwe dla Organizacji Narodów Zjednoczonych w sytuacji wyzwań i zagrożeń nowego wieku. Akt można by postrzegać jako polityczną deklarację Narodów Zjednoczonych, która w przyszłości mogłaby zyskać rangę dokumentu prawnego – kodyfikacji w formie międzynarodowego traktatu.

Intencją polskiej inicjatywy nie jest rewizja Karty NZ. Jednak Polska wychodzi z założenia, że niekonwencjonalne sytuacje wymagają innowacyjnych i niekonwencjonalnych rozwiązań. Karta NZ ma charakter konstytucyjny, powinna zatem zostać uznana – a są ku temu dobre powody – za swoistą Biblię współczesnego prawa międzynarodowego i światowego ładu politycznego. Jednak nawet w Świętej Biblii, Dziesięć Przykazań Starego Testamentu współlistnieje z Nowym Testamentem – kodeksem nowych reguł zachowania, spisany 2000 lat temu przez Ewangelistów. Również świeżej daty doświadczenie europejskie, a mianowicie uzupełnienie Aktu Końcowego z Helsinek (1975) Kartą Paryską dla Nowej Europy (1990), może stanowić przykład czy też wzór dostosowywania starych struktur bezpieczeństwa do nowych zagrożeń, nowych wyzwań i nowych potrzeb. Koncepcja Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek może zostać uznana za pierwszy – a zarazem decydujący – krok na długiej drodze ku ukształtowaniu nowego kodeksu zachowania państw – bardziej adekwatnego i lepiej dostosowanego do nowych realiów. Celem Nowego Aktu Politycznego jest osiągnięcie skuteczniejszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach Narodów Zjednoczonych.

²⁵ <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001>.