



## **Katarzyna Czajkowska**

# Aksjonormatywne podstawy systemu globalnego bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

### Wprowadzenie

W rzeczywistości masowych migracji transkontynentalnych, elektronicznej wymiany najnowszych technologii i katastrof rodzących międzynarodowe skutki polityczne i gospodarcze bezpieczeństwo światowe nie jest dzisiaj rozpatrywane wyłącznie w kategoriach pokoju lub jego braku. Obok wojen domowych, ataków terrorystycznych i zbrojeń, do rangi globalnej urasta bezrobocie, niewydolność produkcyjna i absencja polityczna, które wymagają działań nie tylko o charakterze zbrojnym. Dyskusjom nad normatywnymi uregulowaniami światowego porządku stale towarzyszą dylematy podmiotowego i przedmiotowego zakresu jego obowiązywania. Założeniem niniejszego artykułu jest, że kształtowaniu owego ładu światowego można przypisać pewne cechy stałe. Rozwija się on w warunkach pewnej dojrzałości środowiska międzynarodowego, które dąży do wyeliminowania groźby globalnego konfliktu. Uczestnicy tego środowiska oprócz interesów lokalnych, dostrzegają potrzebę realizacji zadań o zasięgu globalnym. Podmioty stosunków międzynarodowych dążą do integracji i nie jest w ich interesie dywersyfikacja otoczenia, w jakim funkcjonują. Jego ostateczną postacią powinna być wielocłonowa koalicja zobowiązanych pewnymi zasadami partnerów. To, co należy uzgodnić, to charakter podmiotów tego systemu, rodzaj jego zasobów, sposoby jego kontroli oraz warunki osiągnięcia w jego ramach zgody.

Według raportu podjętego w ramach inicjatywy Zarządzanie Światowymi Zagroženiami, w rzeczywistości transnarodowych wyzwań i globalnych współzależności, nawet najsilniejsze państwo musi uzależniać swoje bezpieczeństwo od współpracy z mu podobnymi. Samo nie będzie w stanie ani przeciwstawić się zagrożeniom, ani odnosić sukcesów. To jest świat, na który nie jesteśmy przygotowani, który zmu-

sza do przedefiniowania swoich interesów i poddania krytyce swoich obowiązków<sup>1</sup>. W ramach tegorocznej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa Prezydent Islamskiej Republiki Afganistanu podkreślił, że w ciągu ostatnich kilku lat aż 70 podmiotów międzynarodowych – państw i organizacji – robiło wszystko, aby odbudować jego kraj zarówno w sferze politycznej, jak również gospodarczej. Podkreślił jednak, że oprócz wysiłków podejmowanych w skali makro nie należy gubić perspektywy jednostkowej, z jej wymiarem obywatelskim i socjalnym, ale również kulturowym i religijnym<sup>2</sup>. Mimo że wiele podmiotów stosunków międzynarodowych angażuje się w dyskusję na temat światowego bezpieczeństwa, bardzo często prowadzi ona do odmiennych wniosków, nierzadko podyktowanych racją stanu i doraźnymi interesami. Organizacja Narodów Zjednoczonych ze względu na skalę swego oddziaływania, posiadane zasoby i formalne możliwości ich wykorzystania, powinna być arbitrem i autorytetem w tych polemikach. Niniejszy artykuł ma na celu analizę jej stanowiska w kwestii aksjologicznych założeń światowego bezpieczeństwa, które siłą rzeczy są definiowane na podstawie uregulowań normatywnych podejmowanych przez Organizację.

Stale obowiązująca Karta, na której założeniach została ufundowana Organizacja, wskazuje na powszechny pokój, wszechstronny rozwój i poszanowanie godności człowieka jako bazę systemu bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>3</sup>. Cele te wydają się nie budzić wątpliwości co do swojego priorytetowego charakteru, a ze względu na skalę Organizacji można założyć, że są powszechnie akceptowane<sup>4</sup>. Inaczej ma się sprawa z środkami osiągania powyższych celów, które chociaż literalnie wyrażone w Kartie, nie są tak jednoznaczne w praktyce. Wątpliwości pojawiają się zarówno na poziomie instytucjonalnym, prawnym, jak również, a może przede wszystkim, aksjologicznym. Jak zauważa R. Zięba, „uniwersalny system bezpieczeństwa boryka się z problemem osiągania politycznego konsensusu zarówno w definiowaniu zagrożeń, jak i w podejmowaniu odpowiednich środków reagowania”<sup>5</sup>. Przepisy, które stanowią konstrukcję systemu bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, nie zawsze są respektowane i niekoniecznie są adekwatne do okoliczności. W artykule przyjmuje się, że nawet najbardziej szczegółowe uregulowania nie będą respektowane, jeżeli nie będzie towarzyszyć im konsensus aksjologiczny. Ponadto, że wraz ze zmieniającymi się okolicznościami zewnętrznymi, założenia ich dotyczące będą ulegać przeformułowaniu, co znajdzie odzwierciedlenie w regulacjach normatywnych.

Szczególnie w ostatnich latach doszło do przyspieszenia procesu ewolucji założeń leżących u podstaw doktryny bezpieczeństwa międzynarodowego ONZ.

<sup>1</sup> *A Plan for Action. A New Era of International Cooperation for a Changed World: 2009, 2010, and Beyond*, Publ. Center on International Cooperation, Center for International Security and Cooperation, The Brookings Institution, September 2008, Washington–New York, Stanford, [http://www.brookings.edu/reports/2008/11\\_action\\_plan\\_mgi.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2008/11_action_plan_mgi.aspx).

<sup>2</sup> H. Karzai, *Speech at The 46<sup>th</sup> Munich Security Conference*, Munich, 5–7 February 2010, <http://www.securityconference.de/Karzai-Hamid.461.0.html?&L=1>.

<sup>3</sup> Charter of the United Nations, 26 June 1945, <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml>.

<sup>4</sup> C. G. Balaban, *To a Global Security System. United Nations – a Global Security Organization*, „Strategic Impact”, issue 4., Romania 2005, s. 14–15, <http://www.ceeol.com/asp/issuedetails.aspx?issueid=500eddb5c174-423e-af79-e569b4d8816a>.

<sup>5</sup> R. Zięba, *System bezpieczeństwa międzynarodowego ONZ – akcje w razie zagrożenia i naruszenia pokoju*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Simonides, Warszawa 2006, s. 78.

W ostatniej dekadzie aksjonormatywne podstawy tego systemu uległy głębokiemu przewartościowaniu w celu zwiększenia jego funkcjonalności. Warto rozważyć tutaj kilka kwestii poddawanych debacie i weryfikowanych na forum Organizacji. Po pierwsze, jest to kwestia identyfikacji podmiotów systemu bezpieczeństwa: tego, czy system ten winien być tworzony wobec państw, organizacji czy jednostek. Po drugie, kwestia dotyczy charakteru systemu. Czy powinien oprzeć się na zasobach materialnych czy społecznych. Po trzecie, debata toczy się w odniesieniu do sposobów kontroli systemu. Czy polega ona na oddziaływaniu jednostronnym autorytetu, czy kolektywnym zarządzaniu wszystkich jego uczestników? Po trzecie, dyskusja dotyczy skuteczności systemu. Czy powinna ona wynikać z powszechnej zgody co do jego założeń, czy też zachodzi poprzez odgórne zobowiązanie pod groźbą pewnych sankcji. Zatem celem artykułu jest ukazanie założeń aksjologicznych, które legły u podstaw uregulowań normatywnych dotyczących powyższych zagadnień. Analizie zostaną poddane dokumenty organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów milenijnych, wyznaczających długofalową perspektywę. Artykuł podejmuje także próbę określenia tego, co nie jest poruszane w ONZ-owskich regulacjach, lub dylematów, z jakimi Organizacja bezskutecznie się boryka.

## Identyfikacja podmiotów systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych

Za J. Baylisem i S. Smithem można przyjąć, że bezpieczeństwo to wolność podmiotów od zagrożenia dla ich podstawowych wartości<sup>6</sup>. Trudność pojawia się jednak w momencie definiowania tychże podmiotów. Pomijając okoliczności natury zewnętrznej, charakter podmiotu – jednostkowy, narodowy lub międzynarodowy – determinuje zakres wartości, które należy wziąć pod uwagę. J. Fredman stwierdził, że „w świecie, w którym polaryzacja – pionowa i pozioma, klasowa i etniczna – gwałtownie narasta, przemoc uległa jednocześnie globalizacji oraz fragmentacji i nie polega już dziś na wojnach między państwami, lecz konfliktach, które rozgrywają się poniżej poziomu państw, mają za to globalne powiązania i źródła finansowania”<sup>7</sup>. Powyższa konstatacja przeczy nie tylko klasycznemu ładowi opartemu na państwach narodowych, ale ukazuje zjawiska, które nie pozwalają jednoznacznie określić innych jego komponentów. Przyjmując tezę o fragmentacji przestrzeni politycznej, należy założyć, że składnikami takiego systemu będą jednostki mniejsze niż państwo – wspólnoty etnicznej, religijnej lub innej natury, z których każda definiowałaby się za pomocą innego zestawu wartości. Przyjmując natomiast, że owa przestrzeń ulega globalizacji, należy założyć, że system będzie tworzyła społeczność większa niż państwo – organizacja międzynarodowa, ponadnarodowa lub wręcz społeczność globalna. Ta ostatnia z kolei składa się z jednostek, wobec których wszelkie uogólnienia z samej swej natury są niebezpieczne. Według J. Czaputowicza geoprzestrzenny aspekt bezpieczeństwa osiąga zarówno globalny, jak i jednostkowy wymiar. Chęć jednoczesnego uwzględ-

<sup>6</sup> *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Kraków 2008, s. 366.

<sup>7</sup> *Globalization, The State and Violence*, red. J. Friedman, Oxford 2003, s. 9.

nienia obu tych poziomów, wszystkie decyzje polityczne czyni nieadekwatne, a co za tym idzie nieskuteczne<sup>8</sup>.

Za R. Kuźniarem można powiedzieć o ekstensywnym wzroście obecności organizacji międzynarodowych i jednoczesnym spadku ich politycznego znaczenia<sup>9</sup>. Międzyrządowe i pozarządowe organizacje nie kryją chęci rywalizacji, zarzucając sobie wzajemnie niską reaktywność, małą efektywność i wysoki stopień upolitycznienia. Narody Zjednoczone, aby mienić się arbitrem takiego porządku, muszą przede wszystkim pokonać asymetryczność i niedemokratyczność rzeczywistości międzynarodowej, z drugiej strony jej całkowitą nieprzejrzystość i nieprzewidywalność. Im bardziej ONZ wychodzi naprzeciw tym wyzwaniom, tym bardziej potęguje się problem legitymizacji nowych rozwiązań. Jak pokazuje praktyka, deklaratorywna akceptacja nowych rozwiązań, a nawet ratyfikacja ONZ-owskich dokumentów, nie gwarantują, że w obliczu doraźnej potrzeby strony będą przestrzegać ich założeń.

Według J. Czajki największą bolączką Narodów Zjednoczonych jest fakt, że w swej legislacji nie dostrzegają podmiotów niepaństwowych, które nierzadko mają większe GDP, zasoby militarne i ambicje międzynarodowe niż niejeden z krajów<sup>10</sup>. A.J.K. Bailes stwierdziła, że przyszła pozycja Narodów Zjednoczonych zależy od zdefiniowania pozycji międzynarodowej i stosunku Organizacji do USA<sup>11</sup>. Stosunek do Stanów Zjednoczonych, często określany jako „syndrom irakijski”, jest podyktowany świadomością obnażenia słabości instytucjonalnej i decyzyjnej ONZ, co więcej, poważną utratą autorytetu międzynarodowego. Byłby on zapewne łagodniejszy, gdyby wizja polityczna USA wzmocniała kierunek działania Organizacji, podczas gdy bardzo często zastaje on wręcz zakwestionowany.

Deklaracja Milenijna ONZ z 2000 r. podkreśla, że podmiotami stosunków międzynarodowych oprócz państw są organizacje pozarządowe, prywatne przedsiębiorstwa i wszelkie zrzeszenia będące przejawem społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje także, że „odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na wszystkich państwach. Działalność na rzecz pokoju i bezpieczeństwa powinna być realizowana na płaszczyźnie wielostronnej, zgodnej z zasadą multilateralizmu”<sup>12</sup>. Raport Panelu Wysokiego Szczebla z 2003 r. wskazuje, że nie można nie uwzględniać politycznych, gospodarczych i społecznych grup o charakterze przestępczym, które chociaż nieakceptowane, poprzez podejmowane działania również są podmiotami społeczności międzynarodowej<sup>13</sup>. ONZ symbolicznie uznał organizacje regionalne za pełnoprawnych członków porządku międzynarodowego

<sup>8</sup> J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po 1989 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zakończeniu „zimnej wojny”*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>9</sup> R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, J. Simonides, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 157–158.

<sup>10</sup> J. Czajka, *The end of Westphal or the UN order*, [w:] *The United Nations: threats and challenges in the 21<sup>st</sup> century. Conference held at the First Independent University in Poland. 22–23 March 2003*, red. J. Krzyżanowski, Warsaw 2003, s. 50.

<sup>11</sup> A.J.K. Bailes, *Comments on Questions Raised in Connection with a New Political Act for United States in the 21<sup>st</sup> Century*, [w:] *New Political Act for the United Nations for the 21<sup>st</sup> Century. The Polish Quarterly of International Affairs*, red. A.D. Rotfeld, Warszawa 2004, s. 83.

<sup>12</sup> *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, Publ. General Assembly, 2 September 2000, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

<sup>13</sup> *A More Secure World: Our shared responsibility*, A/59/565, Publ. High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

w 1991 r., kiedy Rada zapoczątkowała praktykę „regionalnych rozwiązań dla regionalnych problemów”. Ponadto relacje Organizacji z podmiotami zewnętrznymi nie ograniczały się tylko do działań inspirujących, przyzwalających czy wspierających, ale przybrały kształt partnerskiej współpracy<sup>14</sup>.

W 1999 r. podczas światowego forum ekonomicznego w Davos Sekretarz Generalny zaproponował zawarcie „globalnego porozumienia” między Narodami Zjednoczonymi a środowiskami światowego biznesu, „gdyż te, jak żadne inne, są w stanie gwarantować prawa pracownicze, przyczynić się do poprawy stanu środowiska naturalnego i rozpoznawać potrzeby i aspiracje ludzi”<sup>15</sup>. Nie znaczy to, że takie działania nie budzą sprzeciwu niektórych członków Organizacji, o czym świadczy protest państw wysoko rozwiniętych wobec Rezolucji z 2000 r., mówiącej o negatywnym wpływie globalizacji na kondycje państw rozwijających się<sup>16</sup>. Równie jaskrawym przykładem jest niekończąca się debata na temat uniwersalności Karty Praw Człowieka w obliczu różnorodności kulturowej i religijnej członków organizacji<sup>17</sup>. Im więcej wyzwań ma przed sobą organizacja, im mniejsze są jej zasoby finansowe, tym bardziej akceptuje ona współpracę regionalną, czasami stosowaną według zasady subsydiarności<sup>18</sup>.

Współczesny ład międzynarodowy tworzą również społeczności informacyjne, kierowane przez ośrodki istniejące fizycznie, jak media czy centra logistyczne, jak również wirtualne i elektroniczne. W niedalekiej przyszłości, według S. Strycharza i E. Cileckiego, bezpieczeństwo informacyjne stanie się jednym z najbardziej niewralgicznych zagadnień międzynarodowych, trywializując dotychczasowe, na przykład militarne, zagrożenia<sup>19</sup>. W wirtualnej przestrzeni rodzą się nowe problemy, jak cyberterrorizm, zniewolenie informacyjne oraz podział na technologiczną klasę niższą i arystokrację. Wraz z rezolucją dotyczącą bezpieczeństwa informacyjnego z 1998 r. ONZ stoi na stanowisku mówiącym, że dostęp do międzynarodowego obiegu informacji i postęp w zakresie wdrażania nowych technologii jest jednym z kluczowych czynników bezpieczeństwa państw i ich obywateli<sup>20</sup>. Aby tak się stało, także w przestrzeni wirtualnej, należy kierować się odpowiedzialnością i świadomością wagi tej dziedziny współzycia międzynarodowego, należy wprowadzać demokratyczne stosunki, regulacje prawne oraz postępować etycznie.

<sup>14</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Globalny system bezpieczeństwa a porozumienia regionalne*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, J. Simonides, Bydgoszcz – Warszawa 2004, s. 185.

<sup>15</sup> D. Heinrich-Hamera, *Debata na temat globalizacji w Narodach Zjednoczonych*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, op. cit., s. 205.

<sup>16</sup> *Role of the United Nations in promoting development in the context of globalization and interdependence*, Report of The Secretary General, A/RES/54/358, 15 September 1999, <http://www.un.org/documents/ga/docs/54/plenary/a54-358.htm>.

<sup>17</sup> „OIC Inter-institutional Forum on Universal Shared Values: Challenges and New Paradigms”, Address by Mr. S. A. Ordzhonikidze United Nations Under-Secretary-General, 19 December 2008 Geneva, [http://www.oic-un.org/forum/Sergei\\_Ordzhonikidze.pdf](http://www.oic-un.org/forum/Sergei_Ordzhonikidze.pdf).

<sup>18</sup> J. Simonides, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004, nr 3–4, s. 21.

<sup>19</sup> S. Strycharz, E. Cilecki, *Niektóre problemy społeczeństwa informacyjnego u progu XXI wieku*, [w:] *Wiek XXI*, red. O. Matczak, „Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA” 2003, nr 1 (7), s. 135–145.

<sup>20</sup> „Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security”, Resolution adopted by The General Assembly, A/RES/53/70, 4 January 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/03/PDF/N9976003.pdf?OpenElement>.

## Charakterystyka zasobów systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych

Za A. Wendtem można rozpatrywać system bezpieczeństwa w kontekście „struktury społecznej, złożonej z intersubiektywnych mniemań, opartych na wzajemnej nieufności lub wiarygodności w zależności od charakteru podzielanej wiedzy”<sup>21</sup>. Idąc tym tropem, należy założyć, że kondycja systemu bezpieczeństwa nie zależy od posiadanych zasobów materialnych, w tym przypadku stopnia zbrojeń, ale od stosunku do zasadności ich zastosowania, wynikającego z podzielanej wiedzy i wzorców zachowań. Te z kolei poddawane intersubiektywnej ocenie mogą ulegać zmianie, co z kolei wciąga nas w pułapkę dylematu bezpieczeństwa<sup>22</sup>. Zgodnie natomiast z założeniami „teorii bezpieczeństwa zbiorowego”, nie polega ono na idei równowagi sił, ale na sile wspólnej, płynącej z jedności wartości i norm. Im bardziej wszechstronny w sensie przedmiotowym zakres ma ta teoria, tym trudniejsze jest określenie, jaki kryje za sobą ciężar gatunkowy. W tym miejscu z kolei pojawia się pułapka lekceważenia autonomii wchodzących w skład systemu podmiotów. Niewątpliwie dla podmiotów, którym zagraża formalna lub nieformalna napaść zbrojna, najistotniejszy będzie potencjał militarny i wojskowy. Będą one także rozpatrywać zawierane sojusze w kontekście bilansu zgromadzonej siły. W dalszej kolejności można zakwalifikować podmioty osłabiane przez głód, epidemie i klęski żywiołowe, dla których sojusznikiem będzie strona udzielająca pomocy doraźnej, niekoniecznie odpowiadająca im pod względem ustroju społecznego i politycznego. Podmioty, które borykają się z wysokim bezrobociem, niewydolnością produkcyjną i niską partycypacją polityczną, będą kompensować swoje problemy u partnerów odpowiadających im pod względem kierunków rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego<sup>23</sup>. Na tym etapie podmioty stosunków międzynarodowych, jak pisze J. Kukułka, powinny zdawać sobie sprawę, że nie mogą już dążyć tylko do zaspokajania potrzeb własnych, ale i takich, które będą satysfakcjonujące dla wszystkich partnerów w wymiarze długofalowym<sup>24</sup>.

Pod względem zasobów systemu ONZ wydaje się dokonywać największych przetworzeń. Klasyczny system bezpieczeństwa Organizacji zakładał powołanie oddziałów pod dowództwem ONZ, mających rozdzielić strony konfliktu. Po zakończeniu zimnej wojny wprowadzono system wielowymiarowy, który dla uzasadnienia zastosowania siły wprowadzał kategorię interwencji humanitarnej. Należy jednak zauważyć, że tam, gdzie stosowane były działania radykalne i niekonsensualne, ONZ w większości przypadków spełniał rolę inicjatora, a nie koordynatora działań. Bardzo często był tylko ich obserwatorem<sup>25</sup>. Wynika to z faktu, że większość tych przedsięwzięć nie była elementem długofalowej polityki, opartej na silnych podsta-

<sup>21</sup> Zob. A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999.

<sup>22</sup> J. Herz, *Idealist Internationalism and The Security Dilemma*, „World Politics” 1950, t. 2, nr 2, s. 157.

<sup>23</sup> R. O. Keohane, *The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the „Liberalism of Fear”*, „Dialog - IO” Spring 2002, s. 31, <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=DIO&volumel=1&issueId=01&iid=148134#>.

<sup>24</sup> J. Kukułka, *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – struktura, geneza, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 245–246.

<sup>25</sup> M. Berdal, *The United Nations at Fifty: Its Role in Global Security*, [w:] „IFS Info” 1995, nr 3, s. 16, [http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/series\\_eng\\_eng\\_backlist/eng\\_ifs\\_info/#12](http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/series_eng_eng_backlist/eng_ifs_info/#12).

wach normatywnych, ale inicjatywami podyktowanymi doraźnymi interesami, podejmowanymi *ad hoc*. To z kolei minimalizowało ich sterowność i przewidywalność.

Jak podnoszą niektórzy autorzy, nie ma jednoznacznego związku między zaangażowaniem ONZ w konflikt i jego zakończeniem<sup>26</sup>. Tym bardziej nie ma takiego związku w przypadku podejmowania przez Organizację działań zbrojnych. Interwencja zbrojna jest uzasadniona, jeżeli wszystkie inne środki zostały wykorzystane, sytuacja bezpośrednio zagraża prawom człowieka, dokonano niezbędnych konsultacji z zainteresowanymi stronami, interwencja ma szansę rozwiązać problem. Zasady reakcji społeczności międzynarodowej na zagrożenie bezpieczeństwa powinny uwzględniać aktualność, stopniowość, adekwatność, realność i konsekwencję<sup>27</sup>. To oznacza, że działania powinny być dopasowywane do zaistniałych okoliczności, co świadczy o ich wszechstronności, z drugiej strony powinny mieć szansę powodzenia, co z kolei może świadczyć o ich wybiórczym zastosowaniu. Operacje pokojowe Organizacji angażujące siły zbrojne zostały normatywnie tak obwarowane, że w praktyce mogą być niemożliwe do realizacji. Żeby mogły być legalne, muszą uzyskać akceptację społeczeństwa, wymagają od dowodzących zachowania bezstronności wobec stron konfliktu, zakładają osiągnięcie pokoju bez ponoszenia strat i powodowania ofiar. Przytaczając słowa S. Kozieja: „w zmieniającej się rzeczywistości strategia prewencyjna i operacje zapobiegawcze są z logicznego i proceduralnego punktu widzenia uzasadnione, pozostaje sprawić, aby z prawnego i politycznego punktu widzenia były akceptowane”<sup>28</sup>.

Na początku lat 90. B. Ghali w Agendzie dla Pokoju zapoczątkował funkcjonalną i przedmiotową reformę dotychczasowego systemu działań. Najważniejszym celem interwencji nie było bezpieczeństwo samego państwa, ale jego składowych, a wzmacnianie „infrastruktury społecznej, politycznej i ekonomicznej” stało się priorytetem<sup>29</sup>. Większy nacisk położono także na pokojowe środki rozwiązywania sporów. Mobilizujący i scalający charakter mają w tym przypadku konferencje, szczyty i spotkania niższego szczebla. A sankcje w postaci wykluczenia z dialogu tych forów, powinny mieć dla stron szczególnie dotkliwy charakter. Konsekwentnie w nomenklaturze podkreśla się znaczenie rokowań, badań, koncyliacji, arbitrażu, nawet wówczas, kiedy opinia międzynarodowa domaga się radykalniejszych słów i deklaracji. Agenda dla Pokoju z 1992 r. wprowadza instrumenty rozmieszczenia prewencyjnego, utrzymania pokoju i wymuszania pokoju, które dopuszczają użycie sił zbrojnych, jednak po wyczerpaniu wszystkich innych sposobów i z zachowaniem bezstronności, jawności i legalności działań<sup>30</sup>. Co warto podkreślić, oprócz tradycyjnych formacji zbrojnych ONZ stworzyła oddziały drugiej generacji bazujące na służbie cywilnej, a działające na rzecz pomocy humanitarnej, przywracania infrastruktury państwowej i edukacji społecznej<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> R. Bierzanek, J. Simonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 368.

<sup>27</sup> G. Evans, *Współpraca dla pokoju: agenda na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994, s. 17–18.

<sup>28</sup> S. Koziej, *The United Nations and the strategy of preemptive actions*, [w:] *The United Nations: threats and challenges in the 21<sup>st</sup> century. Conference held at the First Independent University in Poland. 22–23 March 2003*, red. J. Krzyżanowski, Warsaw 2003, s. 31.

<sup>29</sup> B. Butros-Ghali, *An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, A/47/277-S/24111, 17 June 1992, <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> A. Skowroński, *Siły pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 19–21.

Wraz z publikacją UNDP z 1994 r. ONZ większy nacisk zaczęła kłaść na zasoby ludzkie jako podstawę międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. Według wypowiedzi L. Frechette z 1999 r. bezpieczeństwo oznacza, że „żyjący w jakimkolwiek miejscu na ziemi, mają wystarczające środki, aby wykarmić swoje rodziny, mają miejsce, gdzie mogą się schronić, mogą się leczyć i kształcić, a także mają zapewnioną ochronę przed zagrożeniami naturalnymi i zbrojnymi i żyją pod rządami, które nie prześladują swoich obywateli, ale rządzą za ich przyzwoleniem”<sup>32</sup>. Sekretarz Generalny Kofi Annan *human security* uczynił jednym z fundamentów swojej retoryki. Koncepcja nakazuje nadanie większego priorytetu bezpieczeństwu jednostek niżli bezpieczeństwu państwa. W nomenklaturze Organizacji promuje się szeroką definicję bezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym jako „braku zagrożeń osobistych i grupowych, a także braku zagrożeń ekonomicznych, związanych z wyżywieniem, zdrowiem i ochroną środowiska”<sup>33</sup>. Według słów K. Annana z 2000 r. bezpieczeństwo jednostek nie może być dłużej rozumiane jedynie jako brak zagrożenia militarnego. Musi także oznaczać rozwój ekonomiczny, sprawiedliwość społeczną, ochronę środowiska, demokratyzację i przestrzeganie prawa<sup>34</sup>. Państwo jest tylko jedną z instytucji, która może zapewnić powyższe standardy obok organizacji rządowych i pozarządowych oraz innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. To oczywiście czyni ONZ odpowiedzialnym nie tylko za przeciwdziałanie zagrożeniu życia i zdrowia jednostek, ale także za zapewnienie im godnych warunków egzystencji jako istotom ludzkim i obywatelom. Zakłada działanie wielowymiarowe, wielopoziomowe i kompleksowe, co jednak nie zniechęciło organizacji do postawienia bezpieczeństwa jednostek na równi z bezpieczeństwem państw w dokumentach milenijnych.

Raport Milenijny z 2000 r. obok prewencji epidemiologicznej, walki z ubóstwem i obrony przed zagrożeniami zwraca uwagę na potrzebę powszechnej edukacji, dostępu do informacji i swobodę wyrażania własnych przekonań<sup>35</sup>. Raport ICISS z 2002 r. wskazał ponadto, iż w dobie zagrożeń znacznie częściej natury ekonomicznej, społecznej i politycznej niż zbrojnej, w instrumenty obrony powinno się wyposażać przede wszystkim jednostki i grupy społeczne, a nie państwa<sup>36</sup>. W Raporcie o Rozwoju Społecznym z 2005 r. właśnie państwom zarzucono nieumiejętną politykę w przedmiocie realizacji milenijnych celów rozwoju i przedkładanie doraźnych interesów i „wielkiej polityki” nad los swoich obywateli<sup>37</sup>. Jednocześnie powstał problem proporcji w polityce Organizacji, która stawiając bezpieczeństwo ludzkie na pierw-

<sup>32</sup> „Deputy Secretary-General addresses Panel on Human Security Marking Twentieth Anniversary of Vienna International Centre”, Press Release DSG/SM/70, 12 October 1999, <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991012.dsgsm70.doc.html>.

<sup>33</sup> „Human Development Report 1994: New Dimension of Human Security”, Publ. United Nations Development Program, New York 1994, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>.

<sup>34</sup> „Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”. General Assembly Official Records Fifty-fifth Session, Supplement No.1 (A/55/1), New York 30 August 2000, p. 4, <http://www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf>.

<sup>35</sup> „United Nations Millennium Declaration...”, *op. cit.*

<sup>36</sup> A. D. Rotfeld, *Nowy Akt Polityczny dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek: w poszukiwaniu nowych odpowiedzi*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe. Karta Narodów Zjednoczonych 1945–2005” 2005, nr 1 (II), red. J. Staszków, s. 14.

<sup>37</sup> „Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal World”, United Nations Development Programme, New York 2005, [http://hdr.undp.org/en/media/HDR05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf).



szym miejscu, deprecjonuje fundamentalną zasadę suwerenności państw, co nawet w przypadku państw społecznie liberalnych musi budzić uzasadnione obawy<sup>38</sup>. Idąc dalej, koncepcja *human security* może w konsekwencji prowadzić nie tylko do kolizji interesów państwowych, ale także eskalacji roszczeń organizacji i grup społecznych, co z kolei będzie wymagało obrony porządku państwowego i oznaczało powrót do punktu wyjścia.

## Sposoby kontroli systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych

„Większość uczonych jest zgodna co do tego, że od zakończenia wojny ciągle jesteśmy w fazie przejściowej, a nowy porządek światowy jeszcze nie powstał. Tymczasem krytycy pozimnowojennego neoliberalizmu uważają, iż nowy system powstał i w ciągu kilku lat wyczerpał swoje możliwości”<sup>39</sup>. Według R. Kuźniara, kontury nowego porządku międzynarodowego uciekają próbom ich teoretycznego uchwycenia i wyjaśnienia<sup>40</sup>. Obok mocarstwowej wizji amerykańskiej, silnie geopolitycznej wizji rosyjskiej czy realistycznej koncepcji brytyjskiej, pojawia się zrównoważona koncepcja indyjska, gospodarcza koncepcja chińska i kontestująca je wszystkie teoria latynoamerykańska. W dyskusji nad kształtem ładu światowego biorą udział już nie tylko tradycyjni uczestnicy stosunków międzynarodowych, ale organizacje, środowiska, stronnictwa, a nawet pojedynczy członkowie międzynarodowej opinii publicznej. Wydaje się zatem, że mamy do czynienia z otoczeniem, w którym na poziomie ponadpaństwowym nie obowiązuje żaden autorytet ani model decyzyjny.

J. Czaputowicz wymienia trzy dominujące dzisiaj koncepcje bezpieczeństwa – model atlantycki oparty na NATO, model europejski, którego filarem jest Unia Europejska, oraz model zbiorowego bezpieczeństwa, w którym nadrzędną rolę odgrywa OBWE<sup>41</sup>. To, co łączy powyższe koncepcje, to założenie niepodzielności bezpieczeństwa mówiące, że bezpieczeństwo jednego państwa jest powiązane z bezpieczeństwem innego, założenie kompleksowości bezpieczeństwa, mówiące o wielowymiarowości pojmowania bezpieczeństwa w dzisiejszym świecie oraz założenie kooperatywnego charakteru bezpieczeństwa, co znaczy, że powinno być ono zapewnione na poziomie regionalnym, subregionalnym oraz globalnym. O ile wszystkie te koncepcje zgadzają się co do podstawowych założeń, każda z nich wskazuje inne środki ich realizacji, a przede wszystkim inne podmioty, które miałyby każdą z nich koordynować.

Zakładając, że system bezpieczeństwa bipolarnego zakończył się dwie dekady temu, a system unilateralny uosabiany w literaturze przez Stany Zjednoczone nie daje spodziewanych efektów, należałoby odnieść się do koncepcji systemu

<sup>38</sup> N. Thomas, W. T. Tow, *The utility of human security: sovereignty and humanitarian intervention*, „Security Dialogue” 2002, t. 33 nr 2, June, s. 177–178, <http://sdi.sagepub.com/content/vol33/issue2/>.

<sup>39</sup> E. Węgrzyn, *Wybrane koncepcje postzimnowojennego ładu światowego na przełomie XX i XXI wieku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2006, nr 7, red. A. Antoszewski i in., s. 11.

<sup>40</sup> R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>41</sup> J. Czaputowicz, *Model bezpieczeństwa w XXI*, „Studia i Materiały” 1995, nr 97, s. 4–7.

zarządzania globalnego. System ten miałby wykluczać dominację jednego podmiotu społeczności międzynarodowej nad pozostałymi, redukować tendencje niedemokratyczne oraz zapewniać równowagę między interesami a potrzebami jego uczestników. Przede wszystkim wykluczałby on istnienie jednego autorytetu, który byłby w stanie stać na straży jego funkcjonowania. Z tym założeniem korespondowałyby teoria instytucjonalistów, uznająca za zasadne i potrzebne istnienie jakiegoś zarządzającego kolektywu, uosobianego przez organizację międzynarodową. W warunkach idealnych taki system oparty byłby na zasadach wyrażonych przez M. Naidu: niestosowania siły, kolektywnego zarządzania, równości stron oraz stałości systemu<sup>42</sup>.

Sposób kształtowania współczesnego ładu światowego wykazuje dwie tendencje, które w warunkach braku jakiegoś globalnego konfliktu lub kataklizmu nie pozwolą mu ani się załamać, ani cofnąć w swojej ewolucji<sup>43</sup>. Po pierwsze, jest to ład kształtowany w warunkach pokojowych, który powstaje przez wzbogacanie, a nie negację pierwotnych założeń. Po drugie, kształtuje się w dużej mierze na podstawie teorii intraegzystencjalnych, uznających za jego podmioty nie pojedyncze państwa, a ich konglomeraty. Narody Zjednoczone zdają się zmierzać w stronę takiego *Pax Consortis* – wielo członowej koalicji równorzędnych partnerów, charakteryzujących się tą samą pozycją, ale także tą samą odpowiedzialnością<sup>44</sup>. Raport Sekretarza Generalnego z 2005 r. wskazuje na potrzebę głębokiej i trwałej współpracy wszystkich podmiotów tworzących system. Ponadto podmioty te powinny kierować się nie tylko własnymi interesami, ale także interesami swoich partnerów oraz wspólnym interesem wszystkich<sup>45</sup>. Są jednak tacy, którzy uznają Organizację za swoisty układ bipolarny, w którym jeden aktor dysponuje dokładnie połową siły wszystkich członków systemu.

Paradoksalnie im bardziej demokratyczny staje się system decydowania w ramach ONZ, tym bardziej jest on nieefektywny. Organizacja jako przedstawiciel swoich członków, a nie niezależny organizm może tylko biernie przyglądać się niesubordynacji w sprawie Traktatu z Kioto, odmowie płacenia składek czy podporządkowania się orzecznictwu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zgoda co do multilateralnego zarządzania bezpieczeństwem nie jest jednoznaczna z określeniem podmiotów zarządzających, co doskonale odzwierciedla debata nad reformą głównych organów ONZ. Czy powinny w nich być reprezentowane tylko państwa, czy też organizacje o innym charakterze – regionalne, gospodarcze, związkowe. Jeżeli państwa, to czy te wyposażone w możliwości realnego wpływu, czy te, których decyzje dotyczą. Jeżeli organizacje, to jakiego charakteru: polityczne, gospodarcze, ekologiczne? Czy w związku z dywersyfikowaniem systemu bezpieczeństwa nie

<sup>42</sup> M. V. R. Naidu, *Collective Security and The United Nations: A Definition of The United Nations Security System*, Dehli 1974, s. 17–19.

<sup>43</sup> T. Łoś-Nowak, *Od chaosu do ładu: w poszukiwaniu nowych form organizacji stosunków międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2002, nr 2, red. A. Antoszewski i in., s. 85–86.

<sup>44</sup> W. Malendowski, *Nowy ład międzynarodowy, Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2000, s. 592.

<sup>45</sup> „In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, A/59/2005, Report of Secretary General, 21 March 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/executivesummary.pdf>.

powinno się stworzyć zupełnie odrębnego organu, który zostałby wyposażony w kompetencje, niezbędne do zarządzania nim na poziomie globalnym<sup>46</sup>.

Przyjęcie w dokumencie końcowym szczytu w 2005 r. zasady „odpowiedzialności za ochronę” oznaczającej możliwość przejęcia przez Organizację obrony obywateli przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami, jeżeli państwo, które zamieszkują, nie jest do tego zdolne, oznacza duży przełom<sup>47</sup>. W znacznym stopniu uniezależnia organizację od indywidualnych interesów jej członków. Autorzy Raportu „Nasze globalne sąsiedztwo” z 1995 r. stwierdzili, że świat niewątpliwie wkroczył w fazę multilateralną, jednak nadal jest mu potrzebny centralny ośrodek zarządzania. Organizacja może przejąć rolę takiego ośrodka, o ile nie będzie dążyć do supremacji i globalizacji swojej polityki, ale stworzy mechanizmy kooperacji i podziału zadań w środowisku międzynarodowym<sup>48</sup>. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że jeżeli organizacje regionalne funkcjonują i rozwijają się, to znaczy, że istnieje grupa podmiotów, w których interesie jest utrzymywanie powyższych. Jeżeli racją ich istnienia byłyby kwestie organizacyjne i instytucjonalne, ich możliwości szybkiego rozpoznawania potrzeb i zasoby, które przyczyniłyby się do ich zaspokojenia, Narody Zjednoczone nie powinny się czuć zagrożone. Jeżeli jednak ich funkcjonowaniu towarzyszą różne od przyjętych przez ONZ wizje światowego porządku i odmienne systemy wartości, którymi się kierują, mogłyby to powodować kolejne konflikty i osłabienie współpracy.

## Warunki skuteczności systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych

Aby kolektywny system zarządzania mógł funkcjonować w skali globalnej, należy spełnić szereg warunków natury politycznej, gospodarczej i społecznej. Podstawowym warunkiem jego funkcjonowania jest jednak tendencja jego uczestników do dobrowolnego adaptowania prawa międzynarodowego oraz tworzenia międzynarodowych struktur politycznych. System, który z samej swej natury może zakładać uniwersalność, konsensualność lub relatywność swoich konsekwencji, będzie determinował stosunek jego uczestników. Jak powiedział G. Evans, „budowanie pokoju wymaga w znacznej mierze robienia dokładnie tego samego, co cywilizowana społeczność powinna i tak robić, tworzenia skutecznych systemów normatywnych, mechanizmów rozstrzygania sporów oraz rozwiązań kooperatywnych. [...] Zazwyczaj jednak powyższe działania, chociaż docenia się ich samoistne wartości, nie były wystarczająco wyraźnie postrzegane jako integralny składnik starań o osiągnięcie i utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa”<sup>49</sup>. Co więcej, zwraca uwagę K. Malak, samo

<sup>46</sup> Z. Rudnicki, *The quest for improvement of the effectiveness of the UN machinery for peaceful settlement of international disputes*, [w:] *The United Nations: threats and challenges in the XXI century. Conference held at the First Independent University in Poland*, Warszawa 22–23 marca 2004, s. 44–45.

<sup>47</sup> „In larger freedom...”, *op. cit.*

<sup>48</sup> „Global Governance. Our Global Neighborhood” The Report on The Commission on Global Governance, A/50/79-S/1995/106, 6 February 1995, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-79.htm>.

<sup>49</sup> G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, *op. cit.*, s. 48.

bezpieczeństwo nie jest kategorią absolutną i definiowane jest bądź doraźnie, bądź w sposób strategiczny<sup>50</sup>.

Wielu obserwatorów życia międzynarodowego jest przekonanych, jak trafnie zauważa H. Kissinger, że „wzrost gospodarczy i nowe technologie informatyczne przeniosą świat automatycznie w nową erę dobrobytu”<sup>51</sup>. Jest to złudne myślenie, gdyż zjawiskom tym brakuje niezbędnych podstaw socjalnych, ideologicznych i moralnych, które kierunkowałyby sposób ich zastosowania i ograniczania. Deklaracja Milenijna z 2000 r. wymienia, jako podstawowe dla stosunków międzynarodowych wartości, wolność, równość, solidarność, tolerancję, szacunek dla przyrody i współodpowiedzialność<sup>52</sup>. Należy jednak zauważyć, że nie są to już te same założenia, na których fundowano Narody Zjednoczone. Zasada suwerenności państwa obowiązuje, ale suwerennymi mogą pozostać tylko państwa rządów prawa, szanujące suwerenność swoich obywateli i reagujące na wszelkie zagrożenia ich bezpieczeństwa. Zasada samostanowienia obowiązuje, ale w odniesieniu do tych krajów, które kierują się nią w duchu demokracji, szanują przekonania swoich obywateli i zapewniają im możliwość ich rozwoju. Zasada niestosowania siły jest również przestrzegana, ale tylko w stosunku do tych, którzy godzą się na redefinicję dwóch pozostałych zasad.

Stale obowiązującym założeniem w ramach ONZ jest warunek akceptacji założeń Karty przez wszystkie kraje pretendujące do miana jej członków. Jak wskazuje Z. Orbik, Karta została sformułowana jako uniwersalna podstawa porządku światowego. Wszystkie jej przepisy powinny zatem odpowiadać jakiejś uniwersalnej moralności, w przeciwnym razie będą funkcjonować tak długo, jak długo istnieć będzie wymuszająca je siła<sup>53</sup>. Wszelkie normy prawne podejmowane na forum Organizacji, oprócz sankcji powinny być wyposażone w silną podstawę aksjologiczną. Najważniejszą zasadą systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych podjętą w Raporcie Panelu Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany jest *human security*, stanowiące podstawę ładu światowego<sup>54</sup>. Zasada narzuca odgórne zabezpieczenie człowieka przez stworzenie efektywnej gospodarki, ustanowienie rządów prawa oraz odpowiedzialnych i przejrzystych struktur demokratycznego zarządzania. Drugą zasadą wyznaczającą przyszłe zadania Organizacji jest zasada solidarności międzynarodowej zawarta w dokumencie końcowym szczytu z 2005 r.<sup>55</sup> Powinna ona wyrastać ze wspólnej troski o bezpieczeństwo, mieć swoje korzenie we wszystkich głównych nurtach cywilizacyjnych, uzasadniać z moralnego, jak i praktycznego punktu widzenia potrzebę zaangażowania wszystkich członków stosunków międzynarodowych w kształtowanie wspólnej przyszłości. Obie zasady, chociaż powszechnie akceptowane, nie będą realizowane, dopóki nie zaistnieją ku temu warunki materialnej i organizacyjnej natury.

<sup>50</sup> K. Malak, *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, [w:] *Studia prawnicze Ius et Praxis. Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*, red. C. T. Szyjko, Warszawa 2007, s. 14–16.

<sup>51</sup> R. Kuźniar, *Globalizacja...*, *op. cit.*, s. 171.

<sup>52</sup> „United Nations Millennium Declaration...”, *op. cit.*

<sup>53</sup> Z. Orbik, *Problematyka aksjologiczna w Kartie Narodów Zjednoczonych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, red. A. Kapiszewski, s. 69.

<sup>54</sup> „A More Secure World...”, *op. cit.*

<sup>55</sup> „In larger freedom...”, *op. cit.*

R. Zięba zwraca ponadto uwagę na zjawisko „wybiórczego multilateralizmu”, którym określa stan, w jakim państwa godzą się z podstawowymi założeniami systemu, przede wszystkim z tym, że powinien istnieć, jednocześnie wyobrażając go sobie w różny sposób, co wcześniejsze założenia pozostawia tylko w sferze deklaratywnej<sup>56</sup>. Chociaż wszyscy członkowie Narodów Zjednoczonych jednogłośnie przyjęli Strategię na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi z 2006 r., samo pojęcie terroryzmu po raz kolejny zostało ujęte tak ogólnie, że chociaż w sferze deklaratywnej, zachęca to do konsensusu, w sferze praktycznej może skutkować bądź biernością, bądź paraliżem z względu na wielość interpretacji<sup>57</sup>. Powołując się na słowa O. Frańczak, aby ONZ mógł skutecznie walczyć ze zjawiskiem terroryzmu, musi pokonać co najmniej dwie bariery. Pierwsza, natury psychologicznej, wynika z nierównego poczucia niebezpieczeństwa, a co za tym idzie niechętnego angażowania własnych środków w sprawę niebędącą *raison d'état*. Druga, natury instytucjonalnej, podyktowana jest faktem, że Organizacja nie może się odwołać do współpracy międzyrządowej, podczas gdy akty terrorystyczne podejmowane są przez podmioty pozapaństwowe<sup>58</sup>.

W dokumencie końcowym szczytu z 2005 r. państwa członkowskie potwierdziły, że „wszystkie postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych są wystarczające do realizacji celów Organizacji”<sup>59</sup>. To sprawiło, że wobec nowych okoliczności, Organizacji musi wystarczyć reinterpretacja zastanych już przepisów. Wobec braku organu upoważnionego do wiążącej interpretacji postanowień, zaczęto dokonywać interpretacji liberalnej, zależnej od okoliczności i decyzji stosujących normy podmiotów. Z jednej strony przydawało to ONZ niezbędnej elastyczności działań, z drugiej niejednokrotnie doprowadziło do kryzysu tożsamości<sup>60</sup>. To wydaje się niepokojące w obliczu faktu, że w procesie kodyfikacji z obowiązującego wiele lat prawa zwyczajowego uczyniono prawo traktatowe obowiązujące w zasadzie powszechnie. Wraz z nasileniem się zagrożeń asymetrycznych uwydatnił się konflikt między zasadami, które w założeniach organizacji miały się wzajemnie warunkować i wzmacniać – zakaz interwencji w wewnętrzne sprawy państw, suwerenność i samostanowienie narodów, poszanowanie praw człowieka – zaczęły ze sobą kolidować. Wobec uderzenia wyprzedzającego, zastosowanego najbardziej spektakularnie przez Stany Zjednoczone, na forum Organizacji pojawiły się wątpliwości, co do zasadności obowiązywania nieprzestrzeganych norm międzynarodowych i ich hierarchii w momencie kolizji.

W dokumencie podsumowującym szczyt z 2005 r. podkreślono, że „zasady demokracji i prawa człowieka muszą być przestrzegane w każdym kraju niezależnie od jego przynależności cywilizacyjnej”<sup>61</sup>. Jednocześnie jednak uznano, że nie istnieje jeden model demokracji, należący do jednego państwa lub regionu. Organizacja, przynajmniej w sferze deklaratywnej, uznaje pluralizm wartości i postaw swoich członków. Jak określił to A. Legault, Karta Narodów Zjednoczonych jest dokumentem

<sup>56</sup> R. Zięba, *System bezpieczeństwa...*, s. 98.

<sup>57</sup> „The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy”, A/RES/60/288, Adopted by General Assembly, 20 September 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>.

<sup>58</sup> O. Frańczak, *ONZ wobec terroryzmu*, [w:] *Strategiczne aspekty walki z terroryzmem. Organizacje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. O. Frańczak, L. Pagórek, W. Wojtowicz, Warszawa 2004, s. 10.

<sup>59</sup> „In larger freedom...”, *op. cit.*

<sup>60</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja idei Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1995, s. 22.

<sup>61</sup> „In larger freedom...”, *op. cit.*

innym niż wszystkie – „dokumentem żyjącym” – co oznacza, że jego zapisy nigdy nie mogą być brane literalnie, ale powinny być interpretowane zgodnie z wykładnią wszystkich obowiązujących dokumentów zarówno państwowych, jak i międzynarodowych<sup>62</sup>. Podobną opinię, przy okazji kazusu Namibii, wyrazi Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Orzekł, że „międzynarodowe akty prawne powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych międzynarodowych zapisów prawnych i w świetle zmieniających się okoliczności”<sup>63</sup>. Jak zauważył I. L. Head, organizacja oparta na wartościach może zostać stworzona tylko przez te państwa, którym również nie broni się wyznawać własnych wartości<sup>64</sup>. To oczywiście rodzi dyskusję, które wartości uznać za słuszne, jaka powinna być ich hierarchia, czy powinno im towarzyszyć zaplecze właściwe do ich realizacji i w końcu, kto ma o tym decydować. Zasada demokracji konkuruje tutaj z zasadą suwerenności, polityka siły z polityką perswazji, a moralność z racjonalnym wyborem. J. Crawford i S. Daws stwierdzili, że największy potencjał Narodów Zjednoczonych stanowią wartości i normy, na których jest budowana. Czasem wymagają one przedefiniowania, niejednokrotnie uszczegółowienia, powinny być bezwzględne wobec swoich zagrożeń i neutralne wobec różnic<sup>65</sup>.

## Podsumowanie

Przywołując definicję funkcjonującą na forum ONZ, „bezpieczeństwo oznacza stan, w którym poszczególne państwa uznają, iż nie zagraża im atak militarny, presja polityczna czy przymus ekonomiczny, oraz że są w stanie swobodnie dążyć do realizacji obranych przez siebie celów rozwoju i postępu. Międzynarodowe bezpieczeństwo stanowi wynik i sumę bezpieczeństwa każdego i wszystkich państw – członków społeczności międzynarodowej – i dlatego właśnie nie można go osiągnąć inaczej niż drogą pełnej współpracy międzynarodowej”<sup>66</sup>. Odnosząc tę definicję do powyższych rozważań, można powiedzieć, że system bezpieczeństwa, członkowie tego systemu, ich zasoby i potrzeby, chociaż wyrażane niezmiennie tymi samymi pojęciami, kryją jednak zupełnie nowe treści.

Podmiotami systemu bezpieczeństwa według dokumentów organizacji nie są już tylko państwa. Bolączki społeczności międzynarodowej wymagają zaangażowania zasobów zarówno organizacji krajowych, jak również pozarządowych i wszystkich instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Organizacja Narodów Zjednoczonych bierze na siebie odpowiedzialność za wyznaczanie celów prowadzących do większego bez-

<sup>62</sup> T. Łoś-Nowak, *The UN in the 21st Century: In search of a New Paradigm*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2005, t. 5, nr 2 (15), red. J. Foks, s. 43.

<sup>63</sup> Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *The Future of the UN – Reinterpretation or Amendment of the UN Charter*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2005, t. 5, nr 2 (15), red. J. Foks, s. 62.

<sup>64</sup> I. L. Head, *The New Political Act for the UN – A Commitment for Shared Values and Principles*, [w:] *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. The Polish Quarterly of International Affairs*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2004, s. 144–145.

<sup>65</sup> J. Crawford, S. Daws, *Reflections on a New Political Act of the United Nations At the Dawn of the 21st Century as Proposed by the Polish Minister of Foreign Affairs*, [w:] *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. The Polish Quarterly of International Affairs*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2004, s. 124.

<sup>66</sup> W. Malendowski, *Pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Warszawa 2000, s. 401.

pieczeństwa. Odnośnie środków ich realizacji deklaruje jednak otwartość na współpracę z innymi podmiotami, a nierzadko swoją bezsilność bez ich pomocy. Oczywiście taka dywersyfikacja podmiotów systemu bezpieczeństwa, musi prowadzić także do rozwarstwienia interesów. Im bardziej lokalnie działają partnerzy organizacji, im większa jest ich zdolność do rozpoznawania potrzeb i zagrożeń, tym większa jest trudność w koordynowaniu i subordynowaniu ich działań.

W przedmiocie zasobów systemu bezpieczeństwa na forum Organizacji doszło chyba do największych przewartościowań. Po pierwsze, siłę ciężkości przeniesiono całkowicie z rozwiązań siłowych, na rzecz działań dyplomatycznych i konsensualnych. Zamiast działań doraźnych postawiono na rozwiązania długofalowe, co z jednej strony zapewni większą kontrolę Organizacji nad potrzebującymi regionami, z drugiej strony, bieżący monitoring musi siłą rzeczy prowadzić do rozrostu biurokracji, która już w tym momencie stanowi poważny problem organizacyjny. Za bazę międzynarodowego systemu bezpieczeństwa uznano nie zasoby materialne, a ludzkie. Priorytetem uczyniono bezpieczeństwo jednostki, co pozwoliło na wyznaczenie bardzo szczegółowych celów na najbliższe lata i kryteriów, na podstawie których będzie oceniana ich realizacja. Z drugiej strony nie określono, jakie podmioty są ostatecznie odpowiedzialne za ich wdrażanie i skąd mają czerpać środki na ich realizację. Jeżeli mianowicie przyjąć, że odpowiedzialnymi za powodzenie nowej koncepcji są państwa, a środki mają pochodzić z wzajemnej współpracy, tworzenie nowej koncepcji wydaje się pojęciowym nadużyciem i niepotrzebnym mnożeniem rozwiązań nieznajdujących odzwierciedlenia w praktyce.

Chyba najtrudniejszym zagadnieniem na forum Organizacji zdaje się kwestia sposobów kontroli systemu bezpieczeństwa. Jeżeli przyjąć, że główną bolączką w najbliższych latach nie będą konflikty zbrojne, również siłowa interwencja staje się bezzasadna. Praktyka pokazuje jednak, że rozwiązania ekonomiczne i publiczny ostracyzm także nie przynoszą skutków. Tym bardziej, że samej Organizacji grozi paraliż finansowy i legislacyjny. Forsowana przez Organizację „koncepcja globalnego zarządzania” każe sądzić, że ład międzynarodowy uzależnia ona od siły konsensusu, a trwanie systemu od stopnia jego multilateralizacji. Im bardziej demokratyczny staje się ONZ, tym wydaje się mniej skuteczna.

Wobec powyższych konstatacji aksjonormatywne podstawy systemu bezpieczeństwa nie mogą być już takie same. Trudność polega na osiągnięciu takiego stopnia wspólnoty, która pozwalałaby na współpracę nie tylko doraźną, ale stałą. Być może warunkiem wystarczającym do jej osiągnięcia jest znalezienie takiej płaszczyzny aksjologicznej, która dawałaby możliwość porozumienia praktycznego. Oczywiście samo porozumienie co do wartości, nie musi prowadzić do realizacji ustanowionych na ich podstawie norm. To wymaga jeszcze odpowiednich zasobów materialnych, warunków zewnętrznych i woli politycznej. W tym przypadku, chociaż ONZ nie zawsze okazuje się skuteczna, jest jednym z najskuteczniejszych środków do osiągnięcia takiego porozumienia, a co za tym idzie zwiększania międzynarodowego bezpieczeństwa. A dopóki jej członkowie uczestniczą w wyznaczaniu nowych standardów bezpieczeństwa, dopóki działania ONZ w tym zakresie wydają się uzasadnione i mogą znaleźć odzwierciedlenie w praktyce.