

Świat niebezpieczny inaczej

Zagrożenie państwa i jego obywateli, a także międzynarodowego bezpieczeństwa łączyło się długi czas głównie z klasyczną wojną – przez wieki legalnym narzędziem polityki. W 1945 roku użycia siły w stosunkach między państwowymi zakazano w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Atak terrorystyczny na USA z 11 września 2001 roku nie był skierowany na jedną ze stron konfliktu. Uświadomił on jednocześnie nowe źródła i rodzaje zagrożeń oraz ich wpływ na prawo i politykę międzynarodową. Zmieniają się przesłanki i cele oraz sposoby użycia siły zbrojnej, a także niektórzy aktorzy.

Określenie w tym kontekście działań nielegalnych oraz ograniczenie ich skutków nie jest ani łatwe, ani oczywiste. Specyfika społeczności międzynarodowej polega na tym, że nie istnieje w niej instytucja światowej policji, prokuratury, sądu, komornika czy też centralnego rządu lub parlamentu. Na tym tle pojawia się wiele pytań o koncepcje polityki bezpieczeństwa i strategię wojskową, rolę prawa międzynarodowego i jego niektóre dotychczasowe instytucje, w tym funkcje Karty NZ¹.



NOWE WYZWANIA I ZAGROŻENIA

11.

Cechą charakterystyczną okresu po 1945 roku jest rosnąca liczba konfliktów o charakterze regionalnym, sterowanych często przez mocarstwa,

¹ Szerszą i pogłębioną analizę omawianych zagadnień zawiera interdyscyplinarne studium pt. *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki* (red. naukowa J. Kranz), Warszawa 2009 (Instytut Wydawniczy EuroPrawo).





a prowadzonych przez aktorów zastępczych. Nasilają się ponadto zbrojne konflikty wewnętrzne, którym towarzyszy swoista prywatyzacja w postaci uzbrojonych grup najemników lub prywatnych armii (*warlords*). Przyczyną tej sytuacji są dyktatury łamiące prawa człowieka albo też słabość wewnętrzna państwa. W niektórych regionach niemoc ta zachęca do walk zbrojnych i prowadzi do upadku władz państwowych oraz politycznego chaosu (tzw. *failed* lub *failing states*), co ułatwia dominację ruchów fundamentalistycznych lub terrorystycznych. Praktyka dowodzi, iż stabilizacja takich państw jest zadaniem niesłychanie trudnym, a niekiedy wręcz ponad siły społeczności międzynarodowej.

1.2.

Rośnie też fala międzynarodowego terroryzmu, któremu towarzyszą nowe cele i formy. Współczesny terroryzm charakteryzuje się brakiem grupy celowej, w której imieniu walczy. Nie jest on też zainteresowany rozwiązaniem problemów danego regionu lub kraju, lecz raczej dąży do zmiany polityki regionalnej lub światowej przez walkę z cywilizacją zachodnią lub jej wpływami. Jego celem jest destrukcja w czystej formie. Nowy terroryzm lekceważy ponadto normy obowiązujące w cywilizowanym świecie, co prowadzi nieuchronnie do prób obniżania progów reakcji na działania sprawców.

Obiektem współczesnych ataków terrorystycznych są dziś z reguły nie przedstawiciele państwa, lecz głównie ludność cywilna (porywanie samolotów i statków, zamachy na turystów i sportowców, akcje samobójcze w miejscach publicznych). Mimo że zasięg terytorialny tych działań rozszerzył się na cele poza obszarem danego konfliktu (na przykład na USA, Wielką Brytanię czy Hiszpanię), większość ataków terrorystycznych ma miejsce poza krajami europejskimi (na przykład w Egipcie, Algierii, Kenii, Arabii Saudyjskiej, Afganistanie, Indiach, Indonezji, Iraku, a także Izraelu).

Nie jest prawdą, iż międzynarodowy terroryzm wyrasta głównie z biedy. Jego źródłami są raczej frustracje kulturowe i gospodarcze, brak demokracji, nierówny podział dochodów oraz marnotrawienie pomocy międzynarodowej przez wiele państw rozwijających się (skorumpowanym elitom rządzącym zależy na wzbogaceniu się i utrzymywaniu ludności na niskim poziomie wykształcenia). Są to problemy społeczeństw niedemokratycznych oraz niechętnych modernizacji. Nie bez znaczenia są też pewne błędy polityki zachodniej.





1.3.

Mimo postępów w procesie rozbrojeniowym rośnie zagrożenie bronią masowego rażenia i nowym wyścigiem zbrojeń. Z jednej strony, pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa utrzymuje i/lub rozwija swój nuklearny potencjał wojskowy, z drugiej zaś, niektóre państwa dyktatorskie i politycznie nieobliczalne (*rogue states*) dążą do posiadania tej broni. Gdy te ostatnie zdobędą ją, staną się w trójnasób niebezpieczne – łatwiej im będzie grozić siłą lub jej używać, nie zawahają się przed handlem technologiami i tą bronią, a trudniej będzie im stawić czoło ze względu na ryzyko odwetu.

Atak z użyciem broni masowego rażenia powoduje zniszczenia na wielką skalę, trudno go uprzedzić, nie musi też być poprzedzony wielką operacją wojskową. Wymaga wprowadzenia odpowiednich środków przenoszenia tej broni, ale grupy terrorystyczne mogą ją przemycić do państwa docelowego lub ją wręcz w nim wyprodukować uproszczonymi sposobami, co jest zwłaszcza możliwe w przypadku broni chemicznej czy biologicznej.

Jak zapobiec rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia? Jak zapewnić skuteczność kontroli międzynarodowej? Co czynić, gdy – w ramach traktatowych reżimów kontrolnych – dane państwo utrudnia międzynarodową kontrolę, zwłaszcza nie ujawnia wszystkich elementów programu nuklearnego (na przykład Korea Północna, Irak, Iran) i nie chce zawrzeć z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) tzw. protokołów dodatkowych?

Współczesny system zapobiegania rozprzestrzenianiu tej broni (w tym kontroli używania uranu i plutonu) w coraz mniejszym stopniu spełnia pokładane w nim nadzieje. Coraz pilniejsza staje się odpowiedź na pytanie, czy i na jakich warunkach międzynarodowej kontroli każde państwo może realizować program nuklearny dla celów cywilnych, bez zagrożenia, iż przekształci się on w program nuklearny dla celów wojskowych.

Pewną alternatywą są pojawiające się propozycje przerwania tzw. pełnego cyklu nuklearnego w wyniku uzgodnienia, iż paliwo jądrowe dostarczane będzie z zewnątrz, na przykład przez specjalne międzynarodowe centra, a zużyte zwracane do przetworzenia we wspomnianych centrach, co uniemożliwiłoby rozwinięcie programu dla celów wojskowych.

U progu XXI wieku świat staje wobec eskalacji produkcji i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Z jednej strony poważni politycy nawołują do rozbrojenia jądrowego, z drugiej zaś stratedzy wojskowi snują refleksje nad reformą NATO i prewencyjnym użyciem broni jądrowej.





1.4.

Z pojawieniem się tzw. państw upadłych oraz nasileniem konfliktów wewnętrznych, nowego terroryzmu i transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz z dążeniem do posiadania broni masowego rażenia łączy się zjawisko asymetrii, polegające z jednej strony na utracie przez państwo monopolu siły, z drugiej zaś na konfrontacji państwa ze słabym, lecz groźnym, działającym z ukrycia przeciwnikiem, używającym nietypowych lub zakazanych metod walki albo broni. Zwalczanie tego zjawiska jest trudne między innymi dlatego, że nie zawsze wiadomo, z kim negocjować albo też przeciwnik nie ma zamiaru negocjować. Nie działa na niego odstrasza- jąco również siła państwa, które chce zaatakować.

Wobec nowych zagrożeń żadne państwo nie może się czuć w pełni bezpieczne. Nie można też wykluczyć nasilenia międzypaństwowych konfliktów zbrojnych związanych z zagrożeniami powstającymi na tle programów jądrowych, problemów energetycznych (szantaż energetyczny) oraz walk o dostęp do zasobów wodnych. Odnotujmy jednak, iż nie wszystkie państwa podlegają w równym stopniu nowym zagrożeniom, a ponadto nie wszystkie mają identyczną percepcję tych zagrożeń.

Użycie siły zbrojnej i reakcja na jej użycie zmieniają nieuchronnie swój charakter. Ma ono obecnie w nieco mniejszym stopniu charakter zaczepno-agresywny, podyktowany imperialnymi interesami państw. Z jednej strony koncentruje się na zapobieganiu i uprzedzaniu, z drugiej zaś zmierza do międzynarodowego (wielostronnego) zarządzania kryzysami – w obu przypadkach za pomocą środków wojskowych i/lub cywilnych.

W tym kontekście natrafiamy na trudności ze stosowaniem dotychczasowych pojęć (takich chociażby, jak wojna lub międzynarodowy konflikt zbrojny), ponieważ nie zawsze pozwalają one objąć nowe zjawiska i formy reakcji. Koncepcje uprzedzającego i prewencyjnego użycia siły zbrojnej, a także konstrukcja interwencji humanitarnej są wynikiem zderzenia z nową rzeczywistością międzynarodową. Sytuacja ta nie pozostaje też bez zasadniczego wpływu na transformację sił zbrojnych oraz zmianę taktyki i strategii wojskowej.

W konsekwencji stajemy wobec oceny i ewentualnej adaptacji dotychczasowych – prawnych i politycznych – sposobów i kryteriów użycia siły zbrojnej oraz reakcji na jej użycie, a także korekt w definiowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego.





2

ZAKAZ UŻYCIA SIŁY

2.1.

Prawny zakaz użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych jest powszechny i potwierdzony w artykule 2 ust. 4 Karty NZ: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”.

Od zakazu tego przewidziano w rozdziale VII Karty NZ (zatytułowanym: Działania w związku z zagrożeniem pokoju, naruszeniami pokoju i aktami agresji) dwa wyjątki: użycie siły bez zgody RB w wykonaniu naturalnego prawa do samoobrony (artykuł 51) oraz użycie siły za zgodą RB (artykuł 39 nast.). Karta przewiduje ponadto, iż zakaz interwencji przez ONZ w sprawy wewnętrzne państw członkowskich nie dotyczy działań podjętych lub akceptowanych przez RB w ramach rozdziału VII (artykuł 2 ust. 7 *in fine*).

Zgodnie z artykułem 24 ust. 1 Karty NZ Rada Bezpieczeństwa ponosi „główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, a – na mocy artykułu 25 – jej decyzje, zwłaszcza podjęte w ramach rozdziału VII Karty NZ, są prawnie wiążące dla wszystkich państw członkowskich. Działając w ramach rozdziału VII, Rada „stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować zgodnie z artykułami 41 i 42 [sankcje militarne lub niemilitarne, dop. J. K.] w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (artykuł 39), czyli po stwierdzeniu przesłanek decyduje o rodzaju środków. Nie bez znaczenia pozostaje też to, czy pod pojęciem pokoju rozumie się tylko stan braku konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym, czy uwzględnia się również niektóre konflikty i zagrożenia o charakterze wewnętrznym.

Normy Karty NZ dotyczące zakazu użycia siły dalekie są od rozwiniętej kodyfikacji. Ich konkretyzację państwa negocjujące tekst Karty zamierzały pozostawić praktyce, zwłaszcza RB i wielkim mocarstwom. Takie pojęcia, jak siła, agresja, interwencja, samoobrona lub zbrojna napaść nie





są zdefiniowane w Karcie NZ, a ich treść pozostaje przedmiotem stałych sporów w praktyce państw i w doktrynie (uznaje się z reguły, że użycie siły jest pojęciem najszerszym, węższym jest agresja, a jeszcze węższym zbrojna napaść). Charakterystyczne jest, iż o ile RB dość często stwierdzała zagrożenie lub naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, o tyle rzadko posługiwała się pojęciem agresji lub zbrojnej napaści.

Przesłanką działania RB w ramach rozdziału VII jest zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – pojęcie pojemne, którego treść zależy od praktyki i decyzji Rady. Stwierdzenie przez RB tego zagrożenia (artykuł 39 Karty NZ) nie musi być zawsze poprzedzone użyciem siły zbrojnej wobec jednego z członków ONZ. Ponadto zastosowanie przez RB sankcji wojskowych nie jest uzależnione od uprzedniego uchwalenia sankcji niewojskowych. Przesłanką samoobrony jest natomiast zbrojna napaść – pojęcie również niełatwe w interpretacji i podlegające ocenie RB (o ile zdolna jest podjąć decyzję).

Zakaz użycia siły zbrojnej oraz przewidziany w Karcie NZ system bezpieczeństwa stanowią rewolucję tylko przy zaistnieniu odpowiednich przesłanek. Wyrzeczenie się swobody użycia siły przez państwa oznacza bowiem przejście przez ONZ (zwłaszcza RB) odpowiedzialności za skuteczne gwarantowanie i chronienie międzynarodowego bezpieczeństwa. Zakaz użycia siły zbrojnej przez państwa (wyjąwszy samoobronę) może zatem funkcjonować tylko wtedy, gdy efektywnie działa ONZ. Przesłanką skuteczności sformułowanego w Karcie NZ zakazu jest jednak nie tylko spełnienie odpowiednich wymogów proceduralnych, lecz również pewien stopień zgodności interesów, celów i wartości – zwłaszcza wśród mocarstw posiadających status stałego członka RB. Przyjęte w Karcie NZ rozwiązanie charakteryzuje się zatem niezwykle wysokim progiem wymagań wobec RB.

2.2.

Zakaz użycia siły ma chronić państwa i zapewnić pokój międzynarodowy. Główna funkcja prawa międzynarodowego polega jednak nie tylko na zapewnieniu pokoju, ale także na regulowaniu stosunków między podmiotami tego prawa w oparciu o podstawowe wartości. Normy współczesnego prawa międzynarodowego dotyczą w coraz większym stopniu również sposobu wykonywania władzy wewnątrz państwa, na przykład ochrony ludności. Celem tego prawa nie są zatem wyłącznie brak użycia siły lub pokój za wszelką cenę.





Pojawiają się opinie, że prawo międzynarodowe i ONZ bardziej chronią zbrodniarzy niż ich ofiary, że dyktatorskie państwo jest bezpieczniejsze na zewnątrz niż jego obywatele wewnątrz. Koncentrując się na państwie, sygnatariusze Karty NZ nie przewidzieli w 1945 roku, iż poza agresją plagą staną się wyniszczające wojny domowe, masakra ludności dokonana przez własne państwo, a z czasem międzynarodowi terroryści. Obawiano się siły państwa (teza słuszna do dziś), jednak nie uwzględniono jego słabości, stanowiącej bardzo poważne zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Panuje dość powszechne przekonanie, iż zakaz użycia siły stanowi normę *iuris cogentis*, to znaczy przyjętą i uznaną przez społeczność międzynarodową normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez normę prawa międzynarodowego o tym samym charakterze. Pogląd ten wydaje się nietrafny i nierealistyczny, ponieważ użycie siły zbrojnej przybiera różne – podlegające ewolucji – formy i cele w kontekście różnych zagrożeń. Z tego też względu do zaakceptowania wydaje się stanowisko, że ewentualnie tylko niektóre formy użycia siły (na przykład agresja) mogą stanowić normę *iuris cogentis*. Problem jednak w tym, że zarówno agresja, jak i inne pojęcia Karty NZ nie są prawnie zdefiniowane.

Z praktyki międzynarodowej wynika, że w razie użycia siły o charakterze policyjno-porządkowym (zwłaszcza w dziedzinie prawa morza czy prawa dotyczącego przestrzeni powietrznej, a niekiedy w przypadku niektórych akcji pościgowych) państwa nie powołują się na złamanie art. 2 ust. 4 Karty NZ, lecz na konkretne normy traktatowe dotyczące wymienionych dziedzin lub ogólnie na naruszenie suwerenności. Ten ostatni argument ma jednak tę słabą stronę, że suwerenność nie jest normą prawną i można ją naruszyć tylko przez pogwałcenie konkretnych norm prawa międzynarodowego.

Użycie siły za zgodą RB utrudnione jest z powodu niedoskonałości systemu NZ. Przyznanie prawa weta stałym członkom RB prowadzi nieuchronnie do blokad decyzyjnych, uzasadnionych bardziej względami politycznymi niż prawnymi. Jest to swoista i założona z góry kwadratura koła, której nie dało się i zapewne nie uda się uniknąć. O ile bowiem do podjęcia działań na podstawie rozdziału VII potrzebna jest większość w RB (w tym przynajmniej brak sprzeciwu pięciu stałych członków), o tyle do ich zablokowania wystarczy sprzeciw jednego stałego członka. W związku z tym system rozdziału VII Karty skazany jest na stałe napięcia, na które musi pragmatycznie i twórczo reagować.





System Narodów Zjednoczonych na pewno nie jest doskonały. Oceniając go, trzeba postrzegać skalę trudności, przed jakimi organizacja ta stoi, a ponadto uświadomić sobie, że ONZ to wprawdzie twór formalnie autonomiczny, jednak złożony z państw (w tym pięciu członków RB dysponujących prawem weta) i zależny od ich woli. Mamy tu do czynienia z dość paradoksalną sytuacją: z jednej strony praktyka (interesy polityczne) państw i naruszenia przez nie prawa mogą prowadzić (prowadzą?) do erozji tego systemu, z drugiej zaś państwa starają się o akceptację swych działań przez ONZ i w świetle tych norm oceniają postępowanie innych państw.

Odnotujmy też, iż RB natrafia, niezależnie od paralizującego weta, zwłaszcza po 1990 roku, na inną trudność. Uchwala ona – częściej niż dawniej – odpowiednie rezolucje, które z jednej strony są wynikiem daleko idących i długo wypracowywanych kompromisów, z drugiej zaś zderzają się z barierą wykonalności, ponieważ różnego rodzaju dyktatury latami bojkotują wiążące je prawnie uchwały Rady. W konsekwencji członkowie Rady stają przed nowymi wyzwaniem, zwłaszcza jeśli w Radzie brak woli politycznej dla zastosowania ostrzejszych sankcji niewojskowych lub użycia siły zbrojnej.

Charakterystyczne jest też to, iż coraz liczniejsze po 1990 roku operacje utrzymania pokoju (*peacekeeping*) oraz wymuszania pokoju (*peace enforcement*) przynoszą wprawdzie pozytywne rezultaty w postaci zaprzestania przelewu krwi, ale okazują się niewystarczające wobec potrzeby stabilizowania sytuacji. Dzieje się tak dlatego, że usunięcie wewnętrznych przyczyn konfliktu jest zadaniem na pokolenia. *The fundamental problem is that there is no peace to keep.*

3

NOWE KONCEPCJE

3.1.

Jak (pomijając działania zbrojne za zgodą RB oraz klasyczną samoobronę) społeczność międzynarodowa może reagować na nowe zagrożenia? W praktyce i w doktrynie pojawiły się specyficzne konstrukcje, uzasadniające działania zbrojne bez zgody RB: interwencja humanitarna oraz operacja uprzedzająca i operacja prewencyjna; są one mniej lub bardziej krytykowane za relatywizowanie zakazu użycia siły zbrojnej. Pobrzmiwają też echa dawnej koncepcji wojny sprawiedliwej (*iusta causa, recta intentio*).





Sytuując te koncepcje użycia siły na osi czasu, mamy w przypadku interwencji humanitarnej do czynienia z reakcją na zaistniałe uprzednio oczywiste, masowe i poważne naruszenie fundamentalnych norm prawa międzynarodowego. W przypadku zbrojnej operacji uprzedzającej chodzi o uniemożliwienie przyszłego, lecz bardzo bliskiego zagrożenia zbrojną napaścią (w tym o charakterze terrorystycznym). Z kolei zbrojną operację prewencyjną odnosimy nie tyle do spodziewanego ataku, ile do unicestwienia zdolności militarnych przeciwnika. W tym ostatnim przypadku zagrożenie atakiem jest odległe w czasie, lecz charakteryzuje się bardzo poważną skalą i skutkami (zwłaszcza w kontekście broni masowego rażenia). O ile w przypadku interwencji humanitarnej mamy do czynienia z zaistniałymi już faktami i naruszeniami prawa międzynarodowego, o tyle w operacji uprzedzającej i prewencyjnej chodzi o zdarzenia przyszłe i związaną z nimi ocenę zamiarów przeciwnika.

PRZESZŁOŚĆ		PRZYSZŁOŚĆ	
Użycie przez państwo siły zbrojnej wobec określonego na osi czasu zagrożenia i w określonym celu			
Interwencja humanitarna	Samoobrona klasyczna (artykuł 51 Karty NZ)	Zbrojna operacja (samoobrona) uprzedzająca	Zbrojna operacja prewencyjna
powstrzymać dziejącą się i oczywistą zbrodnię	odeprzeć zaistniałą napaść zbrojną (<i>armed attack</i>)	uprzedzić nagły i bardzo bliski atak (brak innych możliwości)	zniszczyć zdolności ataku przeciwnika
<u>uzasadniona</u> (<i>legitimate</i>) (norma <i>in statu nascendi</i> prawa zwyczajowego)	<u>legalna</u>	<u>legalna</u>	<u>nielegalna</u>
Problem legalności znika (co do zasady), jeśli akcja zbrojna przeprowadzana jest za zgodą RB w ramach rozdziału VII Karty NZ			

W praktyce państw zbrojne operacje prewencyjne lub interwencje humanitarne zdarzają się raczej rzadko. To samo można powiedzieć o operacjach uprzedzających, chociaż w tym przypadku tendencja ulega pewnej zmianie w kontekście zamachów terrorystycznych. Kwestie te zajmują jednak polityków i prawników ze względu na nowe rodzaje zagrożeń.





3.2.

Kwestia użycia siły łączy się ściśle z koncepcją bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, co znajduje swój wyraz w oficjalnych i nieoficjalnych doktrynach organizacji międzynarodowych oraz państw. Doktryny te, niezależnie od ich oceny prawnej, odzwierciedlają zmianę zagrożeń, wymuszającą nieuchronnie reformy w taktyce i strategii wojskowej.

Strategia bezpieczeństwa narodowego USA z 2002 roku i jej nowa wersja z 2006 roku dokonują trafnej diagnozy zagrożeń, sporne natomiast są środki zaradcze. Odnajdujemy w niej ślady niewywołującej poważniejszych zastrzeżeń, koncepcji uderzenia uprzedzającego, kontrowersje dotyczą jednak reakcji w postaci militarnych uderzeń prewencyjnych, którą wielu krytyków uznaje za próbę demontażu systemu użycia siły przewidzianego w Karcie NZ. Użyta w strategii terminologia jest niekiedy niejednoznaczna (na przykład brak konsekwencji w rozróżnianiu między uprzedzaniem a zapobieganiem) przy jednoczesnym daleko idącym rozszerzeniu pojęcia bliskiego (*imminent*) zagrożenia na koncepcję zbrojnej operacji prewencyjnej.

Trudno jednak zaprzeczyć, iż strategia ta stanowi reakcję na nowe rodzaje zagrożeń, wobec których świat, w tym ONZ, jest do pewnego stopnia bezradny. Ponadto strategia pozostaje strategią, a badać trzeba politykę Stanów Zjednoczonych (uwzględniając, iż nie mają one monopolu na nieomylność), które nie nadużywają operacji prewencyjnych. Z doktryny wojskowej Francji i Rosji wynika, iż również te państwa dopuszczają uderzenia prewencyjne, w tym z użyciem broni jądrowej.

Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe zależy w dużym stopniu od prawa i jego przestrzegania, są jednak sytuacje wyjątkowe, w których politycy stają przed dylematem. Dean Acheson stwierdził w okresie kryzysu kubańskiego, iż przetrwanie państwa nie jest tylko kwestią z dziedziny prawa. Opinia ta dotyczy skrajnych sytuacji i w takim kontekście nie powinna być generalnie kwestionowana. Nie musi ona jednak oznaczać negacji prawa, odzwierciedla raczej niedoskonałości mechanizmów bezpieczeństwa międzynarodowego.

Ze względu na naturę i zakres potencjalnych zniszczeń politycy stoją niekiedy przed niełatwymi wyzwaniem: czy i jak długo czekać na wiarygodne przesłanki zagrożenia atakiem bronią masowego rażenia lub na (następny) atak terrorystyczny, być może stokroć groźniejszy. Dostrzegając nowe formy zagrożeń, polityk musi je wnikliwie analizować, a jednocześnie przygotowywać nowe scenariusze reakcji. Prawo i prawnicy międzynarodowi nie mogą pomijać tych dylematów.





4

MIĘDZY ZMIANĄ A ADAPTACJĄ

4.1.

Mimo powszechnego zakazu użycia siły zbrojnej świat współczesny w dalszym ciągu trudno sobie radzi z tym zagadnieniem. Operacje zbrojne w byłej Jugosławii (1999), Afganistanie (2001) czy Iraku (2003) nie są wyjątkiem, ale symbolizują nowe kłopoty. Trudności te wynikają z jednej strony z przyczyn politycznych, z drugiej zaś z niedoskonałości międzynarodowoprawnej regulacji dotyczącej użycia siły zbrojnej.

Nowe wyzwania zmuszają do pogłębionej i niekiedy krytycznej refleksji nad dotychczasowymi koncepcjami politycznymi oraz normami prawa międzynarodowego. Skłaniają też do zadania pytania: czy prawu międzynarodowemu grozi deprecjacja, wynikająca bardziej z zastosowania siły zbrojnej niż z braku (niemożności) skutecznego działania państw lub organizacji albo z braku niezbędnej adaptacji jego norm (rewizja Karty NZ jest w praktyce nierealna)?

Użycie siły zbrojnej może być legalne (*legal*) i politycznie oraz moralnie uzasadnione (*legitimate*); nielegalne (*illegal*), ale uzasadnione; legalne, ale nieuzasadnione. Legitymizacja jawi się tu jako istotna kwestia, aczkolwiek nie powinna prowadzić do lekceważenia elementów prawnych. Ważna w tym względzie jest i będzie interpretacja Karty NZ, która zakazuje użycia siły w „sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”. Nie ulega wątpliwości, że w wyniku ewolucji międzynarodowej rzeczywistości pojawił się rozdźwięk między uzasadnianą prawnie legalnością a legitymizacją użycia siły w oparciu o różne cele i wartości.

Spółeczność międzynarodowa nie jest monolitem politycznym czy etycznym. Stąd też większe zapewne niż w średniowieczu kłopoty ze wspólną aksjologią zakazu użycia siły. Pojawia się tu między innymi następujące pytanie: czy rzeczywistość międzynarodowa kształtowana jest w przeważającej mierze pod wpływem norm prawnych, czy też normy te odzwierciedlają tylko praktykę? Czy i w jakim stopniu pewne uniwersalne wartości znajdują swe odbicie w prawie międzynarodowym?

Normy prawne nie są w stanie uregulować każdej kwestii. Dotyczą one sytuacji typowych, o wyjątkach można natomiast dyskutować lub je tolerować (do momentu zmiany normy). Ewolucja rzeczywistości międzynarodowej sprawia, iż prawo międzynarodowe nie zawsze jest do niej dopasowane – państwa i organizacje międzynarodowe poszukują sposobów jego





adaptacji do nowych warunków (jednym z rozwiązań, choć kontrowersyjnym, jest naruszenie prawa w celu jego zmiany). Nienadążanie norm prawnych za zjawiskami społecznymi nie jest czymś nadzwyczajnym. Tyle tylko, że w systemach krajowych prawo można łatwiej i szybciej skorygować (uchwalić nowe) i że jego stosowanie podlega obowiązkowej jurysdykcji powszechnych sądów. W społeczności międzynarodowej sytuacja jest odmienna i trudniejsza – zmiany następują znacznie wolniej, a jurysdykcja międzynarodowa jest ograniczona. Ten stan rzeczy jeszcze długo nie ulegnie zasadniczej zmianie.

Odnotujmy przykłady kłopotów adaptacyjnych prawa międzynarodowego w interesującym nas kontekście. Pojawiają się trudności z definiowaniem niektórych fundamentalnych pojęć, jak samoobrona i napaść zbrojna oraz z definicją konfliktu zbrojnego oraz pojęcia kombatanta, a także z rozróżnieniem między konfliktami o charakterze międzynarodowym i niemiędzynarodowym (ewentualnie transnarodowym). Kwestie te wynikają między innymi na tle konfliktów asymetrycznych z udziałem sił nieregularnych. Inny aspekt to stałe napięcie polityczne między państwami demokratycznymi a różnymi modelami totalitaryzmu (na tym tle na przykład problematyka interwencji humanitarnej). Kolejne zagadnienia to niedostatki istniejących reżimów kontrolnych, dotyczących broni masowego rażenia oraz problemy związane z międzynarodowym terroryzmem, który bynajmniej nie czuje się związany jakimkolwiek prawem. Inny problem to dopasowanie prawa międzynarodowego i jego pojęć w obliczu ataków na sieci internetowe (również w aspekcie ich wojskowej funkcji) oraz bezpieczeństwa energetycznego (szantaż), zwłaszcza w warunkach dużej zależności od dostawców energii. *Last but not least* komplikuje się problem odpowiedzialności państwa, szczególnie za działania grup nieregularnych.

Można się zastanawiać, czy i w jakim stopniu zmieniła się – w porównaniu z momentem uchwalenia Karty NZ – rzeczywistość międzynarodowa i czy ma to wpływ na normy Karty dotyczące użycia siły? Należy wszakże zachować ostrożność w krytykowaniu Karty lub uznawaniu jej norm za przestarzałe. Wprowadzić nowe koncepcje i interpretacje prowadzić mogą do zmiany prawnego progu przesłanek użycia siły zbrojnej, ale tendencję tę należy postrzegać jako chęć skuteczniejszego zapobiegania nowym zagrożeniom.

Wielu autorów widzi w nowych koncepcjach erozję systemu Karty NZ, a w konsekwencji sugeruje zachowanie daleko idącego rygoryzmu





interpretacyjnego Karty oraz usprawnienie praktyki ONZ. Na przykład w pracach nad reformą ONZ wyraźnie zalecano pozostawienie artykułu 51 Karty NZ bez zmian, sugerując, iż problem polega nie tyle na nowych normach lub koncepcjach, ile na zapewnieniu większej skuteczności RB. Z uwagi na dynamikę stosunków międzynarodowych wydaje się to w znacznym stopniu myśleniem życzeniowym. ONZ, przy wszystkich swych zaletach, cierpi na wady wrodzone w dziedzinie użycia siły i trudno ten stan rzeczy radykalnie zmienić.

Nowe bronie, taktyki oraz zagrożenia stawiają problem bezprawnego działania w nowym świetle. Mamy bowiem, w gruncie rzeczy, do czynienia z trudnymi przypadkami (*hard cases*), które konfrontować musimy nie tylko z niedoskonałą regulacją międzynarodowoprawną, lecz również z zasadami sprawiedliwości i zdrowego rozsądku. W tym kontekście odziedziczenie prawa od koncepcji sprawiedliwości i słuszych celów wydaje się mało konstruktywne, nawet jeśli zdefiniowanie tych koncepcji i celów nie zawsze jest łatwe i powszechnie aprobowane. Wyjściem nie jest kurczowe i dogmatyczne trwanie przy dotychczasowych normach. Chodzi nie tyle o nieograniczone poluzowanie obecnych norm, ile o ich doprecyzowanie i dopasowanie do nowej rzeczywistości.

Niczego nie przesądzając, można na razie mówić o tolerowanych (akceptowanych) i niekiedy uzasadnionych, nadzwyczajnych i podyktowanych łagodzącymi okolicznościami przypadkach użycia siły zbrojnej, odbiegających od rygorystycznej interpretacji Karty NZ. Nie wiadomo, czy i kiedy ten stan rzeczy doprowadzi do powstania nowej normy prawnej.

4.2.

Utrzymanie rygorystycznej interpretacji Karty NZ nie będzie łatwe ze względu na zmieniające się otoczenie międzynarodowe. W większym niż uprzednio stopniu uwzględnia się wartości moralne oraz ochronę praw człowieka. Między nierealistyczną dziś formalną rewizją Karty a prostym uznaniem prawotwórczych skutków faktów jest jednak droga pośrednia – badanie praktyki państw i ich opinii prawnych w celu twórczego interpretowania norm i pojęć prawnych Karty NZ, które nie wykracza poza jej ramy. Karta, jak wiadomo, daje takie możliwości, ponieważ zawiera wiele pojęć prawnie niezdefiniowanych lub zdefiniowanych tylko częściowo.

Droga ta wydaje się optymalna pod warunkiem, iż badanie praktyki i opinii prawnej państw odbywać się będzie w rozsądny sposób,





uwzględniający realia międzynarodowej rzeczywistości, w przeciwnym razie dylematy związane z użyciem siły pozostaną nierozwiązywalne. Podejście metodologiczne wobec powstawania prawa zwyczajowego jest jednak w doktrynie zróżnicowane, a niekiedy wręcz polega na stawianiu nierealistycznych wymagań.

Ewolucja zwyczajowego prawa międzynarodowego wiąże się z istotnym problemem, polegającym na tym, że opinie państw na temat nowej praktyki oraz jej wartości prawnej są często wyrazem kamuflażu, ideologicznej ortodoksji, presji politycznych lub ekonomicznych, politycznej poprawności, a najczęściej hipokryzji (wystarczy poczytać zapisy debat w ONZ). Nie należy zapominać, iż w dzisiejszym świecie większość stanowią państwa niedemokratyczne, słabe, a niekiedy fanatyczne.

Na przykład, absurdalne jest oczekiwać na szerokie poparcie koncepcji interwencji humanitarnej, wiadomo bowiem, że dyktatorzy nigdy jej nie zaakceptują. Trudno też bezkrytycznie podzielać pogląd, że zakaz użycia siły jest normą *iuris cogentis*, a tym samym zmiana jej treści wymagałaby zgody wszystkich lub prawie wszystkich państw.

Pozytywistyczny rygoryzm w kwestii interpretacji Karty NZ prowadzi do bezruchu, a weto stałych członków RB – często do paraliżu. Z kolei koncepcje oparte na prawie natury i normach moralnych okazują się zbyt słabe, by gwarantować większą skuteczność. Najbardziej obiecujące wydaje się łączenie obu argumentacji.

4.3.

System Karty NZ obowiązuje zaledwie 60 lat w porównaniu z tysiącami lat, kiedy to wojna stanowiła prawie nieograniczone przedłużenie polityki. Jest on ciągle kruchy.

W przeciwieństwie do scentralizowanych, narodowych systemów prawnych płaszczyzna międzynarodowa pozostaje niedoskonała pod względem definicji pojęć, obiektywności ocen, wiążących prawnie rozstrzygnięć, a także wspólnych wartości. Zasięg jurysdykcji międzynarodowych organów rozstrzygających spory jest ograniczony (sądownictwo międzynarodowe rozwija się pomyślnie głównie w wymiarze regionalnym i sektorowym). Również RB zajmuje się tylko częścią konfliktów zbrojnych.

Historia ONZ to w pewnej mierze dzieje słabości RB oraz politycznej stronniczości państw. Trudno jednak winić za wszystko ONZ, ponieważ jej działalność i ona sama są tylko odbiciem międzynarodowej rzeczywistości. Praktyka państw – a one przecież są głównymi autorami, jak też adresatami





norm prawa międzynarodowego – z jednej strony dowodzi nadużywania istniejących norm, z drugiej zaś wskazuje na istniejące luki, które państwa próbują wypełniać na własną rękę.

Główna trudność polega na słabości decyzyjnej RB (weto i brak politycznej woli) oraz sporach dotyczących faktów i ich oceny. Nie zawsze precyzyjne są też uzasadnienia prawne RB w kontekście zgody na użycie siły zbrojnej, koncentruje się ona bowiem bardziej na politycznym aspekcie zażegnania konfliktu niż na analizie prawa. Państwa często unikają prawnego uzasadnienia swych działań, chociaż w praktyce Karta NZ pozostaje dla nich ważnym punktem odniesienia.

Praktyka ONZ dowodzi jednak również konstruktywnego poszukiwania rozwiązań, które pozwoliłyby zapewnić lepszy poziom międzynarodowego bezpieczeństwa. Mamy do czynienia z twórczą interpretacją takich terminów, jak zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, samoobrona, napaść zbrojna, a także z koncepcją odpowiedzialności za ochronę. ONZ – przy wszystkich swych słabościach – wykazuje więc pewną elastyczność reakcji.

4.4.

Pojawia się fundamentalny problem proceduralny i instytucjonalny: kto ma decydować o użyciu siły lub oceniać, czy i w jakim stopniu jej zastosowanie jest nie tylko legalne, lecz również uzasadnione? W związku ze zdecentralizowanym charakterem prawa międzynarodowego oraz tendencją do jednostronnego użycia siły (zwłaszcza z powołaniem się na samoobronę) kwestia ta ma istotne znaczenie.

Droga przez ONZ jest mimo wszystko właściwa, gdyż państwa poddają się tym samym zewnętrznej kontroli, a jednocześnie samokontroli. Kierują się one jednak nie tylko względami prawnymi, lecz również interesami pozaprawnymi. RB nie jest na tyle skuteczna, by gwarantowała bezpieczeństwo państw – ten stan rzeczy jest faktem, chociaż może być niezadowalający. Problem polega też nie tyle i nie tylko na sporach prawnych (a więc legalności), lecz w dużej mierze dotyczy istnienia lub uprawdopodobnienia faktów i ich oceny. Interesy państw, określane jako zasadnicze, żywotne lub bardzo ważne (stwarzające zawsze możliwość blokady) są powszechnie akceptowane w polityce międzynarodowej i w wielu traktatach. Można to krytykować, trudno jednak radykalnie zmienić. Żadna reforma instytucjonalna ONZ nie doprowadzi automatycznie do zgody politycznej stałych członków RB.





W braku odpowiednich decyzji RB inicjatywę przejmują niekiedy państwa członkowskie. Czy i jak daleko mogą się one posunąć w jednostronnym stosowaniu siły? Generalna odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna, bywa jednak wymuszana przez ewoluującą rzeczywistość. Trzeba poszukiwać rozsądnych rozwiązań (rola doktryny) między postawami skrajnie idealistycznymi i legalistycznymi a bazującymi na *Realpolitik*. Takie rozwiązania muszą w jakimś stopniu zostać zaakceptowane przez praktykę polityczną.

Potępienie interwencji humanitarnej lub operacji prewencyjnej jako działań bezprawnych nie wydaje się wystarczające, koncepcje te wyrastają bowiem z doktryny prawa międzynarodowego i praktyki, stanowiąc odpowiedź na realne i nowe zagrożenia, które nie są tylko produktem neokonserwatystów. Na podstawie praktyki państw po 1945 roku trudno uznać, by operacje prewencyjne lub interwencje humanitarne były systematycznie nadużywane. Odnotujmy też, iż niekiedy brak działania RB może mieć bardziej negatywne skutki niż użycie siły bez jej zgody.



TRUDNE DYLEMATY

5.1.

Typowy współczesny dylemat odzwierciedla, przykładowo, sytuacja w Iranie czy Korei Północnej. Trzeba mianowicie odpowiedzieć na kilka pytań: czy dopuścić do możliwości posiadania przez Iran broni jądrowej, jak długo nie antagonizować tego kraju bez popadania w politykę ustępstw (*appeasement*), jakim zaufaniem obdarzyć władze irańskie czy północnokoreańskie, jak długo stosować środki niewojskowe (zachęty i groźby), jak długo tolerować niewykonywanie wiążących prawnie rezolucji RB, kiedy użyć siły zbrojnej?

Kolejny problem to sytuacja w Darfurze (masakra ludności przez siły rządowe i zbliżone do rządu milicje), ponieważ Chiny uważają za konieczne zwiększenie wysiłków dyplomatycznych, a sankcje RB – za przedwczesne lub niepotrzebne. Podobne rozumowanie (Rosja, Chiny) odnajdujemy na marginesie spraw Kosowa, Iranu i Korei Północnej.

Inny przykład to Afganistan. Operacja zbrojna w tym kraju (od października 2001 roku) uznawana jest za legalną. Pojawiają się jednak pytania (aktualne też w innych przypadkach), czy i kiedy – uwzględniając historię, tradycje i panujące w tym kraju stosunki społeczne – stabilizacja





tego państwa ma szanse powodzenia. Czy i dlaczego podejmować się takich – zakrojonych na dużą skalę i długotrwałych – operacji? Jaki jest cel i interes społeczności międzynarodowej? Czy pozostawiać te zadania tylko Amerykanom, czy włączać w nie inne państwa? A może tylko ułatwiać dokonanie przewrotu w celu zastąpienia jednej dyktatury drugą – łagodniejszą? Nie sposób też pominąć analizy kosztów i korzyści użycia siły bez odpowiedniej decyzji RB, zwłaszcza kwestii, czy i w jaki sposób działanie takie prowadzi do stabilizacji sytuacji międzynarodowej.

5.2.

W każdym przypadku użycia siły uwzględnić trzeba elementy wojskowe operacji zbrojnej oraz sytuację po zwycięstwie militarnym. Praktyka międzynarodowa dowodzi, że zwycięstwo militarne przychodzi niekiedy dość łatwo, stabilizacja regionu okazuje się natomiast zadaniem ponad siły, a w każdym razie długoletnim i wymagającym zaangażowania personelu policyjnego i cywilnego. Istnieje tu poważne ryzyko niepewności i błędów, a także długofalowego niepowodzenia. Współczesnym konfliktom i zagrożeniom nie sposób jednak, co do zasady, zapobiec tylko przy pomocy siły zbrojnej albo tylko przez pomoc na rzecz rozwoju. Oba te instrumenty muszą znaleźć odpowiednie zastosowanie i na tym polega największa trudność.

Coraz liczniejsze po 1990 roku operacje utrzymania pokoju oraz wymuszania pokoju okazują się niewystarczające wobec potrzeby stabilizowania sytuacji, ponieważ usunięcie wewnętrznych przyczyn konfliktu często przekracza możliwości międzynarodowej społeczności. Na przykład uznawana za legalną operacja w Afganistanie (2001) i kwestionowana pod względem legalności operacja USA w Iraku (2003) natrafiają na takie same przeszkody na etapie stabilizowania sytuacji wewnętrznej.

W przypadku zastosowania siły wobec państw upadłych pojawia się dodatkowy kłopot: nie wiadomo bowiem, czy stawiać na jedną ze stron konfliktu wewnętrznego, czy też tolerować sytuację swoistego podziału łupów? Stabilizacja oznacza w takich przypadkach budowę struktur państwowych od nowa i to często w warunkach struktury plemiennej. Okazuje się to zadaniem prawie beznadziejnym, alternatywą bywa jednak często tolerowanie masowych zbrodni. Paradoksem jest, iż niektóre ruchy fundamentalistyczne zapewniają minimum porządku, na przykład kładąc kres powszechnym rabunkom czy uniemożliwiając uprawę maku i handel narkotykami. Dyktatorska władza wydaje się zatem niekiedy (krótkoterminowo) wybawieniem od chaosu.





Uwzględnić trzeba też odpowiedzialność polityczną i moralną państw używających siły zbrojnej, poza bowiem elementem militarnym pozostaje jeszcze swoiste zobowiązanie do choćby powolnego przywrócenia bezpieczeństwa i dobrobytu (nie zaś pogorszenia sytuacji). Praktyka międzynarodowa dowodzi, że legalne użycie siły zbrojnej – skutkując często zaprzestaniem przelewu krwi – nie zawsze prowadzi do stabilizacji danego państwa lub regionu, ponieważ nie znikają automatycznie przyczyny konfliktu. Świadczy o tym, na przykład, ewolucja wydarzeń nie tylko w Iraku po 2003 roku, lecz również w Kosowie, Afganistanie, Timorze Wschodnim i Somalii.

Na tym tle warto wspierać wszelkie koncepcje działania wielostronnego (o ile jest ono możliwe), a w ostateczności jednostronnego (o ile jest ono niezbędne). Dążyć trzeba z jednej strony do wzmocnienia skuteczności operacji utrzymania pokoju, z drugiej do rozwoju zarządzania kryzysami, w tym w postaci nowych multilateralnych form międzynarodowego zarządu terytorium. To zarządzanie (zwłaszcza w sferze cywilnej) okazuje się bardzo trudne i skomplikowane nie tylko w fazie pokonfliktowej (zwłaszcza co się tyczy koncepcji i koordynacji międzynarodowych działań), lecz również na etapie politycznego planowania. Kwestia ta stanowi wyzwanie dla wielu organizacji międzynarodowych, zwłaszcza że żadna z nich nie dysponuje sprawnym i całościowym instrumentarium łączącym operacje wojskowe z mechanizmami stabilizacyjnymi po fazie wojskowej. ONZ wydaje się za słaba, NATO przeznaczone jest do zadań bardziej militarnych, a UE nie jest do tego dostatecznie przygotowana. Postęp w tej dziedzinie wydaje się niezbędny.

6

MIĘDZY WOLNOŚCIĄ A BEZPIECZEŃSTWEM

Ogląd rzeczywistości prowadzi do wniosku, że winnych wzrostu międzynarodowego napięcia, a także trudności w stosowaniu norm międzynarodowoprawnych dotyczących użycia siły, szukać należy nie tylko po stronie państw reagujących na zagrożenia, lecz również – a może przede wszystkim – po stronie państw lub ugrupowań (terrorystycznych) prowokujących zagrożenia. Biorą one na siebie odpowiedzialność za stwarzane fakty, osłabienie istniejących reżimów traktatowych dotyczących kontroli zbrojeń i broni masowego rażenia, a w końcu ewolucję norm dotyczących





użycia siły. Będąc członkami powszechnych organizacji międzynarodowych, państwa te utrudniają funkcjonowanie multilateralizmu.

W związku z nowym pojmowaniem bezpieczeństwa dochodzi w państwach demokratycznych do zmian prawa, wzmacniających możliwości ingerencji państwa i ograniczających część swobód obywatelskich (na przykład stosowanie podsłuchu, metody przesłuchiwanie lub przedłużonego aresztowania) – skutek wymuszony w znacznym stopniu przez zagrożenie terrorystyczne. Pojawił się też niebagatelny problem dostępu pojmanych terrorystów do sądu i związanego z tym ujawnienia sposobów (źródeł wywiadowczych) ich zatrzymania. Do nowych zjawisk zaliczyć należy propozycje uchwalenia ustaw, pozwalających na zestrzelenie porwanego przez terrorystów samolotu pasażerskiego, którego zamierzają oni użyć jako żywej bomby w centrum miasta.

W konsekwencji dochodzi w demokratycznych społeczeństwach do rosnącego napięcia między koncepcjami wolności i bezpieczeństwa, przy czym zasady stosowane w tym względzie w państwie prawa odbiegają w oczywisty sposób od zasad (ich braku) w państwach niedemokratycznych. W obliczu apokaliptycznych zagrożeń nie należy jednak ulegać presji zdarzeń lub zagrożeń, prowadzić to bowiem może do niebezpiecznego przedawkowania strachu i zbyt daleko posuniętej reakcji.

Wobec nowych zagrożeń słabnie wiara w skuteczność dyplomacji, prawa międzynarodowego oraz koncepcji odstraszenia lub powstrzymania. O ile z niektórymi państwami niedemokratycznymi można i warto niekiedy negocjować oraz zawierać porozumienia, o tyle z państwami rządzonymi przez fanatyków wydaje się to mało obiecujące. Dyplomacja i rozmowy mają sens wtedy, gdy różne podmioty zainteresowane są zażegnaniem konfliktu. Gorzej, gdy mamy do czynienia z terrorystami, którzy pozostają nieznani i niezainteresowani negocjacjami – ich celem jest jedynie zniszczenie i zastraszenie. Fanatycy u władzy, a tym bardziej terroryści, nie wahają się narażać swych lub innych państw, a także ludności cywilnej na zbrojną reakcję i jej konsekwencje. Ich siła polega w znacznym stopniu na prowokowaniu i liczeniu na pobudliwość przeciwnika, zwłaszcza w wyniku nagłośnienia w mediach.

Dyktatorzy nie przejmują się legalizmem i rozkwitają w cieniu rywalizacji politycznej mocarstw oraz niekończących się debat prawnych. Manipulują interesami mocarstw, wciągając je w prowokacje lub je zastraszając (na przykład Irak w dobie Saddama Husajna, Jugosławia w czasach Miloševića, a współcześnie Iran i Korea Północna). Wykorzystują też słabość





RB, licząc na bezkarność oraz przetrwanie ich zbrodniczych najczęściej reżimów, które chętniej prowokują napięcia, niż biorą odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo. Ponadto celowo stwarzają zagrożenia i konflikty, które trudno następnie zażegnać bez ich współudziału w negocjacjach. Na przykład ze względu na rolę Iranu i Syrii w destabilizowaniu sytuacji w Libanie czy w Iraku niezwykle trudno prognozować, czy i w jakim stopniu włączenie tych destrukcyjnych reżimów do wielostronnych rokowań może się okazać celowe. Jak i czym przekupić Iran czy Koreę Północną, aby zaniechały wojskowego programu nuklearnego? Pojawia się zatem problem ceny politycznej – czy warto ją zapłacić w każdej wysokości?

Reakcja zaatakowanych lub zagrożonych nie może być pochopna i winna uwzględniać różne elementy. Konieczne są w tym przypadku różnorodność i stopniowalność działań oraz dyplomatyczna wytrwałość. Problem polityczny nie polega na przyjęciu z góry prymatu dyplomacji nad użyciem siły czy też odwrotnie, idzie raczej o rozsądne wyważenie w przechodzeniu od jednego instrumentarium do drugiego. Jest to decyzja niezwykle trudna oraz prawie zawsze obciążona ryzykiem błędu w bliskiej i dalszej perspektywie czasowej. Problem prawny polega natomiast na tym, aby to przejście nastąpiło w ramach obowiązującego prawa międzynarodowego, a także na ostrożnej adaptacji tego prawa do nowych wyzwań.



PEACE CZY APPEASEMENT?

Dyplomacji grozi paraliż, jeżeli nie będzie przekonana o nieuchronności zastosowania sankcji zbrojnej jako środka ostatecznego. Dyplomacja bez perspektywy użycia siły jest ułudą, podobnie jak siła, która odrzuca dyplomację. Polityka ustępstw nie zawsze jest jedynym i najlepszym wariantem (polityczne pełzanie nie chroni przed politycznym upadkiem).

Widoczne są ustępstwa państw silnych nie tylko wobec państw dorównujących im potencjałem wojskowym, lecz również wobec państw słabszych. Tę politykę uzasadnia się niekiedy chęcią utrzymania pokoju i nieantagonizowania stosunków międzynarodowych, własnymi interesami gospodarczymi, niedostatecznym poparciem krajowej opinii publicznej. Mamy często do czynienia z brakiem nie tylko gotowości politycznej do użycia siły zbrojnej, ale także woli do zastosowania skutecznych środków niewojskowych, zwłaszcza wzmocnienia wielostronnego nacisku gospodarczego.





Usprawnienie i lepsze zinstrumentalizowanie środków niewojskowych stanowić może poważną alternatywę dla różnych wariantów użycia siły zbrojnej. Pod jednym wszakże warunkiem, a mianowicie umacniania politycznej woli współpracy w tym zakresie. Zagrożenia są zupełnie realne, a sposoby reakcji pozostają papierowe lub ewentualnie ograniczone do pojedynczych państw. Niedostateczna jest też współpraca na linii NATO–UE. Sankcje niewojskowe UE wydają się nieco skuteczniejsze, lecz wykorzystywane są w małym stopniu, a przecież można je uchylać niezależnie od RB (unikając tym samym sporów z Rosją i Chinami).

Jeśli ONZ lub inna organizacja, a także państwa oferują rozwiązania dyplomatyczne, wiedząc z góry, że nie są skłonne (lub zdolne) posunąć się w skrajnym przypadku do użycia siły, to osłabiają swą pozycję, a wzmacniają napastników i lekceważą ofiary. Zresztą nazbyt często okazuje się, że chętnych do umierania za Gdańsk, Sarajewo, Darfur... nie ma wielu, a niekiedy wręcz ich brakuje.

Anarchizacji stosunków międzynarodowych może zapobiec budowa równowagi między siłą i prawem międzynarodowym. Alternatywą dla użycia siły nie jest jej całkowite wykluczenie, lecz zgoda co do zasad jej użycia i pewnych wartości. W przyszłości, mimo niewątpliwych postępów w regulacji międzynarodowoprawnej, będziemy mieć do czynienia ze stałym napięciem między niedostateczną skutecznością wielostronnych form współpracy a tendencją do działań jednostronnych. Pokój nie oznacza tylko braku wojny, a realny świat, to nie tylko świat prawa. Walka o pokój nie może ułatwiać zadania agresorom i dyktaturom, a obawa przed użyciem siły zbrojnej nie może być głównym założeniem polityki – jej zadaniem jest rozpoznanie najpoważniejszych zagrożeń i zaproponowanie środków zaradczych. W tym kontekście dylematy prawne pozostają nadal znaczące.