

## **Porozumienia regionalne w globalnym systemie bezpieczeństwa**

### **Wstęp**

Wydarzenia ostatnich kilkunastu lat pokazały, że skutki globalizacji w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego nie są tak pozytywne, jak to się wydawało tuż po zakończeniu zimnej wojny<sup>1</sup>. Po 1989 r. zapowiadano zwycięstwo globalnego systemu bezpieczeństwa i rozwoju współpracy międzynarodowej oraz wiązano nadzieje z działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych, na której miał się opierać globalny system bezpieczeństwa. Okazało się jednak, że procesy globalizacji nie oznaczają ani bezpieczeństwa i pokoju, ani nie wzmacniają w jakiś szczególny sposób pozycji Narodów Zjednoczonych jako globalnego podmiotu stosunków międzynarodowych<sup>2</sup>. W stosunkach międzynarodowych można dostrzec swoistą decentralizację podejmowania działań, przejawiającą się w zróżnicowanych formach współpracy na rzecz bezpieczeństwa, równoległych lub alternatywnych wobec decyzji podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa NZ<sup>3</sup>.

Na czołowe miejsce wśród uczestników procesu utrwalania bezpieczeństwa w skali globalnej wysuwają się porozumienia regionalne, popierane przez Radę Bezpieczeństwa, która podzieliła się z nimi obowiązkami i odpowiedzialnością za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Wzrost roli porozumień regionalnych można dostrzec również w ich działalności poza Radą Bezpieczeństwa,

---

<sup>1</sup> Zob. W. Szymborski, *Zatoka Perska. Problemy stabilizacji*, Bydgoszcz 1999, s. 57.

<sup>2</sup> Zob. E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2001, s. 143–144; J. Cichański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w świetle układu z Dayton* (w:) D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku wieku*, Warszawa 1997, s. 448–449; R. Kuźniar, *Globalizacja i polityka zagraniczna* (w:) M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Lublin 2002, s. 70–77.

<sup>3</sup> „Z epoki dwubiegunowej, przejrzystej i stabilnej, choć zarazem szkodliwej i potencjalnie śmiertelnie dla świata niebezpiecznej, weszliśmy w okres niezbyt jeszcze wykształconej wielobiegunowości. Biegunami są tu zarówno mocarstwa, jak i całe regiony – grupy państw” – cytat za R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy – faza nierównowagi*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, 1996.

czasami bez jej zgody, co może doprowadzić do podważenia podstaw porządku międzynarodowego oraz zwiększyć wątpliwości, czy przejście przez nie współodpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe nie spowoduje fragmentacji globalnego systemu bezpieczeństwa.

## 1. Wzrost znaczenia porozumień regionalnych po 1989 roku

Po II wojnie światowej społeczność międzynarodowa wypracowała szereg prawnych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, które zostały zapisane w Karcie Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa jako jedyny organ ONZ została wyposażona w kompetencje związane z działaniami w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w imieniu państw członkowskich<sup>4</sup>. Przyznano jej szerokie uprawnienia w dziedzinie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych (rozdział VI), podejmowania akcji w razie zagrożenia i naruszenia pokoju i aktów agresji (rozdział VII) oraz popierania układów regionalnych, mających na celu utrzymanie pokoju (rozdział VIII)<sup>5</sup>.

Z treści rozdziału VIII Karty pt. „Układy regionalne” wynika, że układy są porozumieniami politycznymi, zawartymi przez państwa określonego regionu, bez zdefiniowania pojęcia „region”. Praktyka międzynarodowa wskazuje, że regionem może być nawet cały kontynent (w przypadku Organizacji Jedności Afrykańskiej) czy graniczące ze sobą części obszarów dwóch kontynentów (jak w przypadku Ligi Państw Arabskich). Postanowienia rozdziału VIII Karty nie dotyczą porozumień zawartych przez państwa z odległych regionów różnych kontynentów<sup>6</sup>.

Artykuł 33 Karty zachęca strony konfliktu do skorzystania w pierwszym rzędzie z regionalnych możliwości rozwiązania sporu, a dopiero potem, w przypadku niepowodzenia, zwrócenia się o pomoc do ONZ<sup>7</sup>.

Artykuł 52 (punkty 1–4) zawiera postanowienie, że żaden zapis Karty nie wyklucza istnienia układów i organizacji regionalnych powstałych w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa pod warunkiem ich zgodności z celami i zasadami ONZ<sup>8</sup>. Członkowie tych porozumień (organizacji, układów) mają obowiązek dążenia do pokojowego rozstrzygnięcia sporów, zanim przekażą rozwiązanie problemu Radzie Bezpieczeństwa. Natomiast obowiązkiem Rady jest popieranie pokojowego rozstrzygnięcia sporów lokalnych na

<sup>4</sup> L. Zapałowski, *Operacje pokojowe ONZ*, Kraków 1989, s. 56.

<sup>5</sup> Zob. G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następane*, Warszawa 1994, s. 34–37.

<sup>6</sup> Zob. W. Malendowski, *Regulacja sporów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych w systemie ONZ*, (w:) W. Malendowski (red.), *Spyry i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000, s. 76.

<sup>7</sup> L. Zapałowski, *Operacje pokojowe...*, op. cit., s. 57.

<sup>8</sup> Zob. W. Malendowski, *Regulacja sporów...*, op. cit., s. 77.



podstawie porozumień (układów) i przy pomocy organizacji regionalnych lub z inicjatywy państw zainteresowanych, bądź na skutek przekazania im tej sprawy przez Radę<sup>9</sup>.

Najstarszą organizacją regionalną jest Liga Państw Arabskich (LPA), której statut podpisano w marcu 1945 r. na konferencji w Kairze. W statucie przyjęto zapis o zakazie stosowania siły w załatwianiu sporów między państwami członkowskimi. Z kolei w wyniku długotrwałego procesu rozwoju idei panamerykanizmu w kwietniu 1948 r. podpisano w Bogocie Kartę Organizacji Państw Amerykańskich (OPA). W art. 1 stwierdzono, że OPA jest organizacją regionalną w ramach ONZ, a jej głównym zadaniem jest umacnianie pokoju i bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Państwa afrykańskie podpisały w maju 1963 r. w Addis Abebie Kartę Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA), której członkowie zobowiązali się do regulacji sporów drogą pokojową.

Na odrębną uwagę zasługuje utworzenie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Już w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w sierpniu 1975 r. wymieniono zasadę pokojowego załatwiania sporów. Na konferencji szefów państw i rządów w Helsinkach w 1992 r. stwierdzono, że KBWE jest porozumieniem regionalnym w rozumieniu rozdziału VIII Karty ONZ i stanowi istotne ogniwo pomiędzy bezpieczeństwem europejskim i globalnym. Zapowiedziano również ścisłą współpracę z ONZ, zwłaszcza w dziedzinie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania. Na konferencji w Budapeszcie w październiku 1994 r., przekształcając KBWE w OBWE, ustalono, że OBWE będzie głównym ośrodkiem rozwiązywania sporów lokalnych<sup>10</sup>.

Zimna wojna nie pozwoliła na pełne zastosowanie postanowień rozdziału VIII Karty i ograniczyła aktywność porozumień regionalnych w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>11</sup>. Do 1989 r. Rada Bezpieczeństwa tylko kilkakrotnie odwoływała się do porozumień regionalnych<sup>12</sup>. Istotna zmiana nastąpiła w 1991 r., kiedy w rezolucjach Rady pojawiły się kwestie dotyczące nie tylko ustanowienia wojskowej struktury w ramach ONZ, która mogłaby realizować zadania związane z naruszeniem pokoju oraz stosowaniem represji wobec państw agresorów, ale także problem funkcjonowania regionalnych organizacji bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami rozdziału VIII Karty oraz współpracy ONZ z tymi ugrupowaniami.

Wyrazem poparcia dla rozwiązań regionalnych w materii wspólnego działania na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa globalnego były liczne rezolucje Rady, odwołujące się do porozumień regionalnych, zazwyczaj w kontekście konfliktów, które znajdowały się w centrum jej zainteresowania. Rezolucje te

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Zob. C. G. Dunkerley, *Considering Security Amidst Strategic Change: The OSCE Experience*, „Middle East Policy” Fall 2004, s. 132–140.

<sup>11</sup> R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, Warszawa 1977, s. 70–75.

<sup>12</sup> R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979, s. 131–135.



świadczyły o wzrastającej roli porozumień regionalnych w zakresie pokoju i bezpieczeństwa. Pojawiło się przekonanie, że bezpieczeństwo międzynarodowe i jego umacnianie nie będzie efektywne bez budowania infrastruktury zapewniającej i umacniającej pokój w skali tak regionalnej, jak i globalnej<sup>13</sup>.

## 2. Postępy w procesie tworzenia struktur regionalnego bezpieczeństwa

Wydaje się, że porozumienia regionalne, zwłaszcza o charakterze zinstytucjonalizowanym, mają istotne walory. Kształtują regionalną solidarność i wrażliwość na rozprzestrzenianie się konfliktu oraz zainteresowanie utrzymaniem pokoju w regionie, czyli w pewnym stopniu zacieśniają więzi bliższej współpracy, udzielając legitymizacji dla działań w przypadku groźby lub wystąpienia konfliktu. Na ich korzyść przemawia głębsze zrozumienie przyczyn konfliktu oraz wspólne zrozumienie bezpieczeństwa w regionie<sup>14</sup>.

Największy postęp w dziedzinie regionalizacji bezpieczeństwa ukształtował się w strefie euroatlantyckiej. Jest to zdecentralizowany system współpracy kilku komplementarnych instytucji, obejmujący mechanizmy, które przetrwały zakończenie zimnej wojny i dostosowały się do nowych warunków, czyli OBWE, Unię Europejską i NATO. Objął on również mechanizmy powstałe w latach 90., czyli Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP).

Unikalny charakter ma OBWE, bowiem w świetle prawa międzynarodowego nie posiada statutu prawnego, jej decyzje mają jedynie polityczny charakter, a mimo to są wykonywane i posiadają moc równą aktom normatywnym prawa międzynarodowego<sup>15</sup>. OBWE jest również jedyną organizacją regionalną, uznawaną jako układ regionalny w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ. Aby sprostać zadaniom w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego OBWE tworzy w regionach konfliktowych własne misje pokojowe. Do atutów OBWE zalicza się fakt, że obejmuje ona większość mocarstw nuklearnych (oprócz Chin, Indii i Pakistanu) oraz stwarza ramy dla państw byłego ZSRR w procesie ich europejskiej asymilacji. Na jej niekorzyść przemawia pewna powolność w podejmowaniu decyzji i nieskuteczność działań w reagowaniu na gwałtowne kryzysy, wynikające z wymogu konsensusu we wszystkich sprawach oraz brak podporządkowanych sił zbrojnych<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Zob. R. Thakur, *United Nations Security Council Reform*, „African Security Review” Vol. 13 2004, s. 67–76.

<sup>14</sup> Zob. R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne...*, op. cit., s. 6–8. Autor wskazuje również na wady porozumień regionalnych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i pokoju: nie są one bezstronne w podejmowaniu decyzji w przypadku konfliktu, są często zantagonizowane, mogą zostać zdominowane przez mocarstwo regionalne i trudno jest ustalić, czym jest interes regionalny.

<sup>15</sup> Zob. Cz. Kącki, *Siły wielonarodowe do misji pokojowych*, Warszawa 2003, s. 47.

<sup>16</sup> Widoczna na przykładzie wojny w byłej Jugosławii i Czeczenii; zob. Cz. Kącki, *Siły wielonarodowe*, op. cit., s. 48.



Unia Europejska jest organizacją dążącą do stworzenia wielonarodowych europejskich sił reagowania antykryzysowego i jej działania idą w kierunku stopniowego ustalania wspólnej polityki ochronnej i obrony pokoju<sup>17</sup>. Dysponuje ona szerokim wachlarzem instrumentów w tym zakresie: wspólną strategią, wspólnym stanowiskiem i wspólnymi akcjami, wspólnym głosowaniem, zgłaszaniem projektów na forum organizacji międzynarodowych i konferencjach, kroki dyplomatyczne i misje wywiadowcze.

W przeciwieństwie do ONZ i OBWE NATO do lat 90. nie miało wielu doświadczeń z działalnością wchodzącą w zakres klasycznego utrzymywania pokoju<sup>18</sup>. Po zakończeniu zimnej wojny Komitet Wojskowy NATO opracował w 1993 r. dokument pod tytułem *Planowanie Wojskowe NATO na Potrzeby Operacji Wspierania Pokoju*, na podstawie którego opracowana została doktryna wspierania operacji pokojowych przy współudziale innych organizacji międzynarodowych czy ugrupowań regionalnych, polegająca na zapobieganiu konfliktom, utrzymywaniu pokoju, działaniach rozjemczych, wymuszaniu pokoju i budowaniu jego struktur oraz na operacjach humanitarnych<sup>19</sup>. Proces przekształcania NATO w latach 90. związany był z ewolucją sojuszu od organizacji zbiorowej samoobrony do organizacji bezpieczeństwa zbiorowego i przejmowania jej funkcji<sup>20</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI – European Security and Defense Identity)<sup>21</sup>. Na szczycie NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. i na szczycie UE w Kolonii w czerwcu 1999 r. zostały zdefiniowane podstawowe warunki rozwoju ESDI i główne dziedziny zapewniające UE dostęp do wspólnych zasobów NATO<sup>22</sup>.

W procesie delegowania części uprawnień porozumieniom regionalnym w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego znacząco uwidoczniła się rola Wspólnoty Niepodległych Państw. WNP jest organizacją międzypaństwową, której koncepcja bezpieczeństwa przewiduje działania obejmujące budowanie bezpieczeństwa zbiorowego na obszarze poradzieckim. Ugrupowanie to właściwie nie działa na rzecz ogólnego bezpieczeństwa międzynarodowego czy ogólnoeuropejskiego. Wydaje się być raczej instrumentem integracji tych państw i służyć polityce bezpieczeństwa Rosji, zwłaszcza w przyległej strefie Kaukazu i Azji

<sup>17</sup> Tamże, s. 51.

<sup>18</sup> Zob. J. Karpowicz, M. Tokarski, *Współczesne bezpieczeństwo międzynarodowe. Wybrane problemy*, Dęblin 2000, s. 203.

<sup>19</sup> Zob. J. Karpowicz, M. Tokarczuk, *Współczesne bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 205–217; T. A. Van Baarda, *A Legal Perspective of Cooperation Between Military and Humanitarian Organizations in Peace Support Operations*, „International Peacekeeping”, Winter 2002, s. 99–117.

<sup>20</sup> Zob. W. Malendowski, *Regulacja sporów...*, op. cit., s. 90–91.

<sup>21</sup> Zob. M. Mathiopoulos, I. Gyarmati, *Saint Malo and Beyond: Toward European Defense*, „Washington Quarterly” Autumn 1999, s. 65–77.

<sup>22</sup> Zob. E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo narodowe po zimnej wojnie – od globalizacji do regionalizacji* (w:) D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 62–64.



Środkowej<sup>23</sup>. Pozytywnego działania WNP można doszukiwać się w zagospodarowaniu części przestrzeni po byłym Związku Radzieckim, stanowiącej źródło poważnych zagrożeń i to nie tylko dla bezpieczeństwa europejskiego. Ani ONZ, ani NATO czy też OBWE nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa stabilności na rozległym euroazjatyckim obszarze<sup>24</sup>.

Afryka jest kontynentem o silnie rozwiniętym regionalizmie w zakresie bezpieczeństwa. Przemiany w tym regionie dokonały się w dwóch wyraźnie zaznaczonych kierunkach. Pierwszy kierunek związany był z podjęciem wysiłków na rzecz ożywienia, wzmocnienia i rozwoju współpracy na poziomie kontynentalnym, związany przede wszystkim z reformą Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA)<sup>25</sup>, której przekazano kompetencje w zakresie zajmowania się konfliktami wewnętrznymi krajów afrykańskich oraz ich zwalczania i przeciwdziałania. Drugi kierunek dotyczył silnego rozwoju subregionalizmu w dziedzinie bezpieczeństwa, kształtującego się na bazie istniejących już ugrupowań gospodarczych, które w obliczu pojawiających się zagrożeń tworzyły własne mechanizmy bezpieczeństwa oraz przejmowały na siebie zapobieganie i opanowywanie konfliktów.

Za subregionalnych partnerów OJA powszechnie uznaje się Wspólnotę Ekonomiczną Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), uprawnioną formalnie do podejmowania działań zapobiegających lokalnym konfliktom i rozwiązujących je; Unię Rzeki Mano (MRU), która wypracowała stały mechanizm zapobiegania i rozwiązywania konfliktów w regionie; Wspólnotę Rozwoju Afryki Południowej (SADC), posiadającą Organ ds. Polityki Obrony i Bezpieczeństwa; organizację państw Afryki Wschodniej – Międzynarodową Władzę ds. Rozwoju (IGAD) oraz Wspólnotę Państw Sahelu i Sahary (COMESSA). W grudniu 2000 r. przedstawiciele OJA i sześć organizacji regionalnych podpisali protokół dotyczący zasad współpracy na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i integracji kontynentu<sup>26</sup>.

Transformacja polityczna w Ameryce Łacińskiej w latach 80., związana z upadkiem reżimów dyktatorskich i powoływaniem demokratycznych rządów, była początkiem szerokiej debaty na temat roli sił zbrojnych i koncepcji bezpieczeństwa<sup>27</sup>. Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) zmieniła swój profil i metody działania wychodząc z założenia, że dotychczasowa koncepcja bezpieczeństwa międzynarodowego nie odpowiadała regionalnej i globalnej rzeczywistości.

W ostatniej dekadzie XX wieku największe poparcie w tym rejonie zdobyła koncepcja kooperatywnego mechanizmu bezpieczeństwa, opierająca się na za-

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Jastrzębski, *Konflikt o Górny Karabach*, (w:) W. Malendowski (red.), *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000, s. 300–330.

<sup>24</sup> Zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje, struktury, funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 217.

<sup>25</sup> OJA została w 2002 r. przekształcona w Unię Afrykańską.

<sup>26</sup> Szerzej zob. D. Deska, *Instytucjonalizacja regionalizmu afrykańskiego od OJA do Unii Afrykańskiej* (w:) J. J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa 2002, s. 81–94.

<sup>27</sup> Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 204–205.



łożeniu, że państwa mają wspólny interes w zapobieganiu konfliktom poprzez strategię współpracy i zapewnienia wzajemnych gwarancji, dzięki czemu bezpieczeństwo narodowe bazowałoby jedynie na zbrojeniach i odstraszeniu<sup>28</sup>. Koncepcja ta, obok takich działań jak zapobieganie kryzysom, modernizacja i równowaga regionalna, ograniczenie i kontrola zbrojeń, instytucjonalizacja bezpieczeństwa itp., zwraca również uwagę na aktywne współdziałanie z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Główną rolę w tworzeniu struktur kooperatywnego bezpieczeństwa na półkuli zachodniej odrywają Stany Zjednoczone, przede wszystkim z powodu przeciwdziałania zagrożeniom ich bezpieczeństwa narodowego, jakie płyną z Ameryki Łacińskiej w postaci przemytu narkotyków, niestabilności finansowej, degradacji środowiska naturalnego, imigracji oraz możliwości odrodzenia się antydemokratycznych i autorytarnych sił politycznych<sup>29</sup>.

Ameryka Łacińska osiągnęła dość znaczący sukces w budowaniu wielostronnej regionalnej wspólnoty bezpieczeństwa. Region ten jest względnie wolny od rywalizacji między superpotęgami. Najsilniejsze państwa, Argentyna i Brazylia, prowadzą pokojową współpracę opartą na wzajemnym zaufaniu. Problemy bezpieczeństwa państw OPA są przeważnie wewnętrzne i dotyczą przede wszystkim przyrostu naturalnego, niedorozwiniętej gospodarki, dużej polaryzacji dochodów, rozpadu kultury obywatelskiej i porządku publicznego oraz handlu narkotykami<sup>30</sup>.

W rejonie Azji i Pacyfiku najważniejszym wyzwaniem w instytucjonalizacji bezpieczeństwa jest pogodzenie wymogów wspólnego bezpieczeństwa z różnorodnością tego regionu we wszystkich dziedzinach, rzutujących na odmiennie pojmowany interes bezpieczeństwa narodowego<sup>31</sup>.

Największy wkład w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego w tym regionie wniosły państwa członkowskie ASEAN, które zdefiniowały bezpieczeństwo zbiorowe jako: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo subregionale (w ramach ASEAN) oraz bezpieczeństwo obejmujące państwa ASEAN i cały region Azji i Pacyfiku. Takie podejście jest wyrazem poglądu, że wzrost współpracy i współzależności wymusza na państwach działania przeciwdziałające konfliktom zbrojnym<sup>32</sup>. W 1994 r. powstało Regionalne Forum ASEAN, które przyjmuje się problematyką bezpieczeństwa w regionie i ten fakt został uznany za początek instytucjonalizacji bezpieczeństwa regionalnego w tym rejonie. Kluczową rolę w powyższym procesie odegrały Stany Zjednoczone, które od samego początku brały aktywny udział w spotkaniach Forum<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Zob. E. Hałak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Warszawa 1999, s. 358–359.

<sup>29</sup> Zob. W. Dołycki, *System międzyamerykański...*, op. cit., s. 208.

<sup>30</sup> Zob. E. A. Błodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 72.

<sup>31</sup> Zob. E. Hałak, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 361–364.

<sup>32</sup> Zob. E. A. Błodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 71.

<sup>33</sup> Zob. E. Goł, *The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy*, „The Pacific Review” Mäch 2004, s. 48–53; E. Halizak, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 360.



Instytucjonalizacja i rozwój współpracy na rzecz bezpieczeństwa ma też miejsce w ramach Rady Zatoki Perskiej (GCC), której członkowie stworzyli skoordynowany system obrony. Rejon Zatoki Perskiej jest wyraźnie zróżnicowany i niestabilny politycznie, toteż w maju 1981 r. państwa tego regionu powołały Radę Współpracy Państw Arabskich Zatoki, która jest zbiorowym systemem obrony interesów elit rządzących w tych krajach w obliczu licznych zagrożeń o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym<sup>34</sup>.

Na uwagę zasługuje Organizacja Konferencji Islamskiej (OKI), której celem jest między innymi przedsięwzięcie środków niezbędnych do wspierania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Chociaż OKI w znacznej części koncentruje się na sporze izraelsko-arabskim, zareagowała ona też na inwazję radziecką w Afganistanie, wojnę iracko-irańską, inwazję Iraku na Kuwejt, konflikty w Czadzie i Libanie, wojnę domową w Somalii. W 1992 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło zaproponowaną przez OKI rezolucję wzywającą Radę Bezpieczeństwa do zdecydowanych działań na rzecz obrony nieserbkiej ludności Bośni i Hercegowiny<sup>35</sup>.

Natomiast problem regionalizacji bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie nie jest łatwy do przeanalizowania, zwłaszcza z powodu dwóch centralnych osi konfliktu w regionie – Izraela i Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) oraz faktu, że proces instytucjonalizacji pokojowej współpracy w rozwiązywaniu konfliktów tego regionu dopiero się rozpoczyna<sup>36</sup>.

Pomimo niewątpliwie pozytywnych stron porozumień regionalnych trudno uznać, że spełniają one wszystkie pokładane w nich nadzieje. W wielu sytuacjach ich działania w zakresie bezpieczeństwa ograniczone są przez czynniki polityczne. Państwa członkowskie zamiast podjąć się rozwiązanie problemu, często stają się jego częścią. Geograficzna bliskość konfliktu i doświadczenia historyczne uniemożliwiają wypracowanie wspólnego stanowiska<sup>37</sup>. W wielu przypadkach państwom nie jest obojętny ostateczny rezultat konfliktu i angażują się w popieranie jednej ze stron.

Ograniczona użyteczność niektórych porozumień regionalnych w zakresie ich pokojowej roli wynika z faktu dominacji najsilniejszych państw w ugrupowaniu. Prowadzi to do selektywnego podejmowania działań, które nie mogą być sprzeczne z interesami mocarstwa (np. OPA i NATO a USA). Przejawy tego typu dominacji były widoczne w Afryce Zachodniej, gdzie Nigeria forsowała swoje interesy poprzez ECOWAS, głównie w Liberii, oraz na obszarze poradzieckim, zdominowanym przez Rosję, będącą głównym inspiratorem i wykonawcą tzw. operacji pokojowych WNP<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Zob. M. Kraig, *Assessing Alternative Security Frameworks for the Persian Gulf*, „Middle East Policy” Fall 2004, s. 140–158; W. Szymborski, *Zatoka Perska...*, op. cit., s. 63–84.

<sup>35</sup> Zob. G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, op. cit., s. 1994.

<sup>36</sup> Zob. E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 66–70.

<sup>37</sup> Zob. R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne*, op. cit., s. 6–10.

<sup>38</sup> Zob. V. I. Ostankov, *Geopolitical Problems and Possible Solutions in the Context of RF Security*, „Military Thought” 2005, Vol. 14.1, s. 23–30.



### 3. Współpraca ONZ z porozumieniami regionalnymi

Obok tendencji do uniwersalizmu bezpieczeństwa międzynarodowego pojawił się trend do regionalnych rozwiązań w tym zakresie. Wydaje się, że oba te zjawiska nie powinny być traktowane jako przeciwstawne, zwłaszcza współcześnie, w dobie globalizacji, która oznacza kolejny etap rozwoju współzależności międzynarodowych pomiędzy różnymi państwami i regionami<sup>39</sup>. Pojawiła się konieczność łączenia działań na wszystkich poziomach, narodowym, regionalnym i światowym, w celu przeciwdziałania dużym zagrożeniom militarnym i zmienionej naturze konfliktów, masowego naruszania prawa międzynarodowego, destabilizacji polityczno-społecznej w wielu regionach, ogniskom zapalnym w różnych częściach świata, pogłębiającej się dysproporcji w rozwoju gospodarczym pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi państwami świata, problemom biedy, głodu i chorób oraz przeludnienia w państwach Trzeciego Świata czy dewastacji środowiska naturalnego, strukturalnej przemocy, wybuchom niezadowolonego społecznego oraz terroryzmu międzynarodowemu<sup>40</sup>.

Idea podziału obowiązków pomiędzy organizację uniwersalną a porozumienia regionalne pojawiła się nie tylko z powodu istnienia wyliczonych powyżej problemów o zasięgu globalnym oraz równoległego funkcjonowania podmiotów stosunków międzynarodowych o różnej skali odpowiedzialności. Przekazanie porozumieniom regionalnym pewnych uprawnień w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowane było również zauważalną niewydolnością zbiorowego systemu bezpieczeństwa ONZ, która ujawniła się na początku lat 90. XX wieku<sup>41</sup>. Okazało się bowiem, że ONZ nie w pełni reagowała na pojawiające się liczne konflikty narodowe i nie była przygotowana oraz odpowiednio wyposażona do działań w warunkach wojny domowej, co uwidoczniło się w przeprowadzeniu operacji w Somalii i w Bośni<sup>42</sup>.

Ponadto pojawił się dotąd rzadko spotykany wcześniej brak poparcia Stanów Zjednoczonych w kwestii wzmocnienia uprawnień ONZ w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, co świadczyło o niechęci wielkich mocarstw do ponoszenia wysokich kosztów działalności ONZ w sytuacji braku bezpośredniego zagrożenia ich interesów<sup>43</sup>. Po zimnej wojnie zmniejszył się poziom zainteresowania mocarstw wieloma konfliktami regionalnymi, a to z kolei spowodowało mniejszą skłonność do akceptacji bezpośredniej interwencji przez społeczeństwa tych państw<sup>44</sup>. Sytuacji tej nie zmieniły ani akcje organizacji

<sup>39</sup> Zob. D. M. Malone, K. Wermester, *Boom or Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping*, „International Peacekeeping”, Spring 2001, s. 37–52.

<sup>40</sup> Zob. J. Karpowicz, M. Tokarski, *Współczesne bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 205.

<sup>41</sup> Zob. B. Urquhart, E. Childrens, *Świat w poszukiwaniu przywództwa: ONZ jutra*, Warszawa 1991, s. 20–25.

<sup>42</sup> Zob. A. Adebajo, *In Search of Warlords: Hegemonic Peacekeeping in Liberia and Somalia*, „International Peacekeeping” Winter 2003, s. 62–79.

<sup>43</sup> Zob. J. Cichański, *Znaczenie ONZ...*, op. cit., s. 449.

<sup>44</sup> Zob. E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit. s. 74–75.



pozarządowych, domagających się interwencji w przypadku aktów ludobójstwa (np. w Rwandzie), ani jakiegokolwiek naciski ze strony światowej opinii publicznej, reagującej na informacje o cierpieniach setek tysięcy ludzi w wielu regionach świata<sup>45</sup>.

ONZ musiała dokonać rewizji skali i zakresu swojej działalności oraz selektywnie odpowiadać na prośby kierowane pod jej adresem. Rada Bezpieczeństwa zaczęła preferować małe, wyspecjalizowane misje o charakterze monitorującym, pozostawiając porozumieniom regionalnym przedsięwzięcia wymagające użycia siły<sup>46</sup>.

Współpraca ONZ z porozumieniami regionalnymi uległa nasileniu dopiero w 1991 r., kiedy Rada Bezpieczeństwa poparła zasady regionalnych rozwiązań dla lokalnych i regionalnych problemów oraz współpracę z organizacjami regionalnymi. Wyrazem tego były liczne rezolucje Rady akceptujące działania porozumień regionalnych. Na ich podstawie można zauważyć, że w większości przypadków celem Rady było wykorzystanie potencjału organizacji regionalnych w zakresie zapobiegania konfliktom i pokojowego załatwiania sporów (np. OBWE w odniesieniu do konfliktów etnicznych na terenie byłego ZSRR, łącznie ze sporem o Górny Karabach, ECOWAS w przywracaniu pokoju w państwach afrykańskich, OJA w opanowaniu konfliktu w Burundi po zamachu stanu w 1993 r.)<sup>47</sup>.

Współpraca porozumień regionalnych z ONZ w większości przypadków miała charakter dyplomatyczny, a jej celem było doprowadzenie do pokojowego rozwiązywania sporów. Z czasem pojawiły się nowe formy rozwiązywania sporów w postaci wspólnego rozmieszczania misji pokojowych czy autoryzowane przez Radę użycie siły przez organizację regionalną. Świadczyło to o tendencji decentralizacji operacyjnej działań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, rozwijającej się w ramach i za pozwoleniem Rady Bezpieczeństwa.

Jak już wspomniano, rozdział VIII Karty nie wyjaśnia terminu „porozumienia regionalne”. Wskutek tego ONZ podjęła współpracę w sprawach bezpieczeństwa ze stosunkowo liczną zbiorowością ugrupowań regionalnych. W skład tej grupy wchodziły organizacje międzynarodowe, które uzyskały status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym, a więc OPA, LPA, OJA, OKI, OBWE oraz WNP; instytucje nie mające tego typu więzi z NZ (np. UE, NATO, UZE, ECOWAS), jak również regionalne grupy tworzone *ad hoc* dla zajęcia się określoną sprawą (np. grupa państw europejskich powołana w 1997 r. i kierowana przez Włochy powołana w celu ustabilizowania sytuacji w Albanii)<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Zob. D. Donald, *Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century*, „International Peacekeeping” Winter 2002, s. 21–39.

<sup>46</sup> Zob. Cz. Kącki, *Siły wielonarodowe...*, op. cit., s. 62–69.

<sup>47</sup> Zob. szerzej: A. Ould-Abdallah, *Burundi on the Brink 1993–1995 – A UN Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy*, Washington D. C. 2000.

<sup>48</sup> Zob. P. Tripodi, *Operation Alba: A Necessary and Successful Preventive Deployment*, „International Peacekeeping” Winter 2002, s. 81–93. Szerzej na temat regionalnych grup tworzonych *ad hoc* w: R. Thakur, A. Schnabel (red.), *United Nations Peacemaking Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, New York 2001.



Relacje pomiędzy ONZ, a porozumieniami regionalnymi nie ograniczały się jedynie do wyżej wymienionych, przyzwalających czy wspierających, postanowień czy decyzji Rady Bezpieczeństwa. ONZ często konsultowała się na temat konfliktów i sposobów ich rozwiązywania z ugrupowaniami regionalnymi (np. OJA odnośnie konfliktu w Rwandzie czy o Saharę Zachodnią, z OKI w sprawie konfliktów w Afganistanie, Tadżykistanie, Bośni i Hercegowinie)<sup>49</sup>.

Ważną dziedziną współdziałania oraz podziału odpowiedzialności między NZ a porozumieniami regionalnymi stały się operacje pokojowe<sup>50</sup>. Współpraca w ramach wspólnych operacji pokojowych przybierała różne formy i po raz pierwszy została zastosowana jesienią 1993 r. w Liberii, gdzie operacja pokojowa NZ (UNOMIL) legitymizowała, wspierała politycznie i nadzorowała operację wojskową państw ECOWAS. Rok później podobne operacje utworzono w Gruzji (UNOMIG) i Tadżykistanie (UNMOT). Monitorowały one operacje WNP oraz przestrzeganie porozumień o zawieszeniu działań wojskowych.

Drugą formą współpracy w ramach operacji pokojowych jest współdziałanie operacji pokojowej NZ z misją cywilną porozumienia regionalnego. Przykłady takiej współpracy są liczne, np. w Europie operacje NZ znajdowały partnerów regionalnych w Bośni i Hercegowinie (OBWE, UZE, UE), Chorwacji (OBWE), Gruzji (OBWE) i Tadżykistanu (OBWE). W Ameryce głównym partnerem ONZ była OPA<sup>51</sup>.

Nowym i jednym z najważniejszych obszarów decentralizacji operacyjnej stało się wyrażenie zgody przez Radę na regionalne akcje wymuszające, formalnie pod jej kierownictwem. Silnym impulsem wzmacniającym tę tendencję było niepowodzenie operacji NZ w Somalii i Bośni<sup>52</sup>.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że Rada Bezpieczeństwa upoważniła i wzywała porozumienia regionalne do użycia siły w kilku przypadkach. Po pierwsze chodziło o wymuszanie sankcji, które zostały przez nią wcześniej nałożone. Praktyka ta została zapoczątkowana w 1992 r., kiedy Rada wezwała państwa działające indywidualnie bądź przez porozumienia regionalne do blokady wybrzeży i portów oraz nadzorowania żeglugi morskiej z powodu embarga na broń w Serbii i Czarnogórze<sup>53</sup>. Po drugie, porozumienia regionalne zostały upoważnione do stosowania siły w celu wsparcia operacji pokojowej ONZ na terenie trwającego konfliktu zbrojnego. Wreszcie po trzecie Rada upoważniała porozumienia regionalne do rozmieszczania kontyngentów wojskowych i zastosowania przez nie siły w celu zakończenia konfliktu zbrojnego. Takie przypadki miały

<sup>49</sup> Zob. D. Donald, *Neutrality...*, op. cit. s. 20–39.

<sup>50</sup> Zob. L. Zapałowski, *Operacje pokojowe...*, op. cit., s. 37–42: Operacje pokojowe NZ oznaczają środki o charakterze militarnym, paramilitarnym lub niemilitarnym, stosowane przez ONZ dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

<sup>51</sup> Zob. W. Rollins, *Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: the Implications for NATO*, „International Peacekeeping”, Spring 2001, s. 122–131.

<sup>52</sup> Zob. D. Zaum, *The Paradox of Sovereignty: International Involvement in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina*, „International Peacekeeping” Autumn 2003, s. 102–120.

<sup>53</sup> Zob. T. Post, J. Barry, *At Last, A Balkan Plan*, „Newsweek”, 11 March 1992.



miejsce w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie. W obu przypadkach NATO kierowało operacjami z udziałem państw spoza organizacji<sup>54</sup>.

Niestety, obserwowany od początku lat 90. proces fragmentacji globalnego systemu bezpieczeństwa ma dezintegrujący wpływ na system zbiorowego bezpieczeństwa, czego wyrazem są tendencje związane z autonomizacją porozumień regionalnych wobec systemu ONZ. W praktyce polega to głównie na celowym izolowaniu się od ONZ, ignorowaniu wymogu uzyskania zgody Rady Bezpieczeństwa na stosowanie środków przymusu oraz interpretowaniu kompetencji Rady w sposób pozwalający organizacji regionalnej na zwiększenie własnej swobody działania<sup>55</sup>.

## Podsumowanie

Rozwijanie struktur bezpieczeństwa regionalnego za pomocą porozumień regionalnych w ramach globalnego systemu bezpieczeństwa jest procesem skomplikowanym. Zakończenie zimnej wojny osłabiło motywację najpotężniejszych państw do interweniowania w konfliktach lokalnych. Obecna tendencja wskazuje na powolne ich wycofywanie się z wielu regionów świata, nawet w przypadku gdyby ich interwencja mogła skrócić konflikt i wyeliminować znaczne straty materialne i w ludziach<sup>56</sup>.

Wydaje się, że porozumienia regionalne powinny przejąć we własne ręce część problemów związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa zbiorowego, niezależnie od funkcjonowania globalnego systemu bezpieczeństwa w ramach ONZ i od pomocy zewnętrznej ze strony państw Zachodu, zwłaszcza USA. Proces ten wymaga dostosowania systemów bezpieczeństwa do każdego regionu i głównych podmiotów i jest bardzo czasochłonny, obliczony na kilka pokoleń. Nic jednakże nie wskazuje, by proces coraz szerszego wykorzystywania porozumień regionalnych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa uległ odwróceniu.

Proces ten ma istotne ograniczenia, które powodują, że regionalizm nie może być widziany jako rozsądna alternatywa dla systemu globalnego. Porozumienia regionalne są za bardzo zróżnicowane pod względem zasobów i doświadczeń, nie zawsze są bezstronne w pełnieniu swojej pokojowej misji, co jest zwykle wynikiem rywalizacji wewnątrzregionalnej oraz mocarstwowych aspiracji ich najsilniejszych członków. Ograniczenia te powodują, że porozumienia regionalne tylko w pewnym zakresie są w stanie odciążyć NZ, tak samo jak nie jest możliwy jakiś sztywny podział odpowiedzialności między NZ, a porozumieniami regio-

<sup>54</sup> Zob. szerzej: M. Baros, *The Macedonian Conflict and International Law: Self-Determination or Self-Defence?*, „International Peacekeeping” Autumn 2003, s. 60–80; P. T. Egan, *The Kosovo Intervention and Collective Self-Defence*, „International Peacekeeping” Autumn 2001, s. 39–54; S. Wojciechowski, *Konflikt w Kosowie*, (w:) W. Malendowski, *Spory i konflikty...*, op. cit. s. 330–354.

<sup>55</sup> Zob. J. Cichański, *Znaczenie ONZ...*, op. cit., s. 447.

<sup>56</sup> Zob. E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 74.



nalnymi w zakresie bezpieczeństwa. Wypracowane wspólnie w praktyce podejście wykorzystywania względnej przewagi NZ czy porozumień regionalnych w konkretnym przypadku wydaje się jedynym rozwiązaniem możliwym do przyjęcia i zaakceptowania przez obie strony<sup>57</sup>.

ONZ jest jedynym w pełni uprawnionym globalnym systemem bezpieczeństwa, jakim dysponuje społeczność międzynarodowa. Porozumienia regionalne nie stanowią alternatywy dla systemu globalnego przede wszystkim dlatego, że mogą stać się ośrodkami hegemonii regionalnej i prowadzić do fragmentaryzacji ładu międzynarodowego. A jest to perspektywa, którą należałoby oddalić i aby tak się stało, konieczne jest utrzymanie globalnej struktury bezpieczeństwa, której podstawowa funkcja polegałaby na stosowaniu oraz podtrzymywaniu systemu uniwersalnie akceptowanych zasad oraz monitorowaniu, czy są one jednolicie stosowane.

---

<sup>57</sup> Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Globalny system bezpieczeństwa a porozumienia regionalne*, (w:) E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 176–196.