

MICHAEL LLEWELLYN SMITH
Londyn–Warszawa

ETYKA A STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE*

(1) Czuję się bardzo zaszczycony zaproszeniem do wygłoszenia odczytu w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim na tematy związane z etyką i moralnością. Pozwolą Państwo, że na wstępie przedstawię moje kompetencje w tych zagadnieniach. Studiowałem kiedyś filozofię – czytałem *Etykę Nikomachejską* Arystotelesa i *Państwo* Platona – lecz tylko wybiórczo, a na dodatek bardzo dawno temu. Nie studiowałem systematycznie ani klasycznych tekstów, ani współczesnej literatury z zakresu filozofii polityki, stosunków międzynarodowych oraz ich etycznego aspektu.

(2) Dlatego też, rzecz jasna, nie będę występował jako teoretyk, lecz jako osoba zajmująca się na co dzień polityką zagraniczną. Będę korzystał z moich własnych doświadczeń w dziedzinie stosunków międzynarodowych i moich spostrzeżeń dotyczących aktualnych wydarzeń, np. w Europie.

* Odczyt wygłoszony na Wydziale Filozofii KUL 11 III 1993 r. – przyp. Redakcji.
Michael John Llewellyn Smith, CMG (Kawaler Orderu św. Michała i św. Jerzego), od września 1991 r. Ambasador Jej Królewskiej Mości w Warszawie. Urodzony 25 IV 1939 r., ukończył Wellington College w Berkshire (1952-1957), New College w Oxfordzie (1958-1962) i St. Antony's College w Oxfordzie (1966-1970), gdzie obronił pracę doktorską na temat współczesnej historii Grecji. Dr Llewellyn Smith rozpoczął służbę dyplomatyczną w 1970 r. Po szkoleniu w Departamencie Rozbrojenia w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – FCO (Foreign and Commonwealth Office) został w 1973 r. mianowany pierwszym sekretarzem i *attaché* kulturalnym w Moskwie. W 1976 r. przeniesiono go do Paryża na stanowisko pierwszego sekretarza do spraw informacji. W 1977 r. objął obowiązki zastępcy dyrektora Departamentu Europy Wschodniej i Związku Sowieckiego w FCO. W 1979 r. mianowany radcą, przeszedł roczny kurs w Królewskim Kolegium Studiów Obronnych (RCDS) oraz został mianowany radcą politycznym w Atenach. W 1984 r. powrócił do FCO jako dyrektor Departamentu Europy Zachodniej, a w roku następnym objął stanowisko dyrektora Departamentu Związku Sowieckiego. W 1988 r. powrócił do Paryża w randze ambasadora, gdzie pełnił swoje obowiązki do marca 1991 r. M. L. Smith opublikował dwie książki na temat Grecji: *The Great Island: A Study of Crete* (London 1965) oraz *Ionian Vision: Greece in Asia Minor 1919-1922* (London 1973). W 1967 r. poślubił Colette Gauthier; z tego związku narodził się ich syn Stefan (1970) oraz córka Sophie (1971).

(3) Etyka a stosunki międzynarodowe to niezmiernie szeroki temat. Mam zamiar mówić o trzech różnych zagadnieniach lub raczej o trzech grupach problemów. Pierwsza z nich to „etyka a działalność dyplomaty-praktyka”. Chodzi tu o to, w jaki sposób, jeżeli w ogóle, rozważania etyczne odnoszą się do takich ludzi, jak ja, w naszej pracy. Druga grupa to „etyka a instytucje lub struktury organizacji międzynarodowej”: czy poszczególnym strukturom organizacyjnym społeczności ludzkich można przypisać wartość? Czy jedna struktura może być „lepiej” niż inna? Trzecia grupa to „etyka a interwencja”: jest to, co prawda, nieco oklepany temat, ale wciąż aktualny, na który, jak Państwo mogą oczekiwać, mam coś do powiedzenia.

(4) To, co powiem, jest rezultatem moich osobistych przemyśleń i nie odzwierciedla punktu widzenia Rządu Wielkiej Brytanii (z wyjątkiem miejsc, w których cytuję ministra spraw zagranicznych Douglasa Hurda).

I. ETYKA A DZIAŁALNOŚĆ DYPLOMATY-PRAKTYKA

(5) Pozwolą Państwo, że zacznę od prezentacji punktu widzenia praktyka. Rozpocznę od pozornego paradoksu. Polityka zagraniczna i stosunki międzynarodowe wiążą się z dogłębnymi kwestiami moralności; sprawami życia i śmierci; trudnymi wyborami etycznymi. A jednak praktyk poświęca w swojej pracy bardzo mało czasu na myślenie o etyce, a jeszcze mniej na abstrakcyjne myślenie o „etyce w stosunkach międzynarodowych”.

(6) Nie jest to właściwie zaskakujące. W praktyce byłoby to niemożliwe, aby zapracowani ministrowie i urzędnicy spędzali długie godziny zadreęczając się problemem, czy ich działania są moralne. Po prostu nie mają na to czasu. Nie znaczy to, że wymiar moralny nie jest obecny w ich decyzjach, a tylko to, że podejmują te decyzje w ramach pewnego określonego schematu, który dostarcza wskazówek dotyczących postępowania oraz uzasadnienia dla większości ich działań.

(7) Trudne problemy moralne rodzą się w szczególności w czasach wojen i konfliktów, kiedy to dotychczasowy sposób działań wystawiony jest na skrajne próby oraz kiedy działania i podejmowane decyzje polityków mogą mieć doniosłe i tragiczne konsekwencje. Pojawiają się one w ostrej formie przed przywódcami politycznymi. Nasuwają się w tym miejscu na myśl takie decyzje, jak ta o zrzuconiu bomby atomowej; o rozpoczęciu strategicznych bombardowań miast niemieckich, co pociągnęło za sobą wielkie straty w ludności cywilnej. (Nie znaczy to, iż przywódcy polityczni potrzebują specjalnego współczucia: wszak

wybierają oni swoją drogę życiową i jedną z charakterystycznych cech ambitnego i skutecznego polityka jest umiejętność podejmowania trudnych decyzji bez zmrużenia oka i bez żalu). Lecz takie problemy pojawiają się również przed urzędnikami niższych stopni. Przykładem, który wzbudził wiele kontrowersji w Wielkiej Brytanii, jest historia przymusowej repatriacji po zakończeniu drugiej wojny światowej antysowieckich Rosjan – Kozaków i innych – do Związku Sowieckiego zgodnie z warunkami traktatu jałtańskiego. Tysiące takich ludzi zostało wydanych przymusowo na śmierć lub egzekucje w łagrach stalinowskich. Był to klasyczny przykład zderzenia racji stanu z wymogami humanitaryzmu i naturalnej sprawiedliwości. Stawiało to przed dylematami moralnymi zarówno polityków, urzędników, jak i żołnierzy, którzy musieli wykonywać rozkazy i polecenia (niektórzy z nich interpretowali je na tyle luźno, by uratować niejedno życie); jak też i przed urzędnikami, którzy formułując założenia polityki, musieli dobrze wyważyć interesy naszych własnych więźniów znajdujących się w rękach Stalina, jak i interesy Kozaków.

(8) Sprawy, w których należy podjąć decyzję, nie przychodzą z adnotacją „wymagana decyzja moralna” lub „etycznie trudne”. Jedynie w świetle poszczególnych przypadków dyplomata-praktyk musi zadecydować, czy są one trudne; czy weryfikują one ramy lub porządek podejmowania decyzji zgodnych z moralnością. Jeśli tak, to w systemie demokratycznym ma on pewien margines swobody, pozwalający mu na wywieranie swego wpływu w taki sposób, by zapewnić podjęcie „słusznej” decyzji. A jeżeli nie może on tego osiągnąć, ma zawsze możliwość rezygnacji. Oczywiście, jest to opcja wybierana bardzo rzadko. Czasami jednak wybierana. W przypadku brytyjskiej polityki zagranicznej opcja ta została obrana przez jednego czy dwóch dyplomatów w okresie kryzysu sueskiego.

(9) Ramy podejmowanych przez dyplomatę decyzji to współczesne stosunki międzynarodowe, których głównym elementem jest państwo narodowe. Zadaniem dyplomaty-praktyka jest służenie interesom swojego państwa narodowego. Co do tego panuje powszechna zgoda. Brytyjski minister spraw zagranicznych Douglas Hurd wyłożył tę ideę w jednym z ostatnich wystąpień, które zaczął tymi słowami: „Brytyjska polityka zagraniczna ma za zadanie ochronę i popieranie brytyjskich interesów. Pomimo wszelkich zmian na świecie ta fundamentalna prawda nie uległa zmianie”. Dodał on również, iż zagadnienie „co to są brytyjskie interesy?” każde pokolenie musi rozważyć na nowo.

(10) W obecnym pokoleniu dyplomacja brytyjska interpretuje te interesy jako konieczność zagwarantowania dobrobytu i bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa, a także ochrony interesów brytyjskich oraz brytyjskich obywateli za granicą. Staramy się to czynić na wiele sposobów, posługując się różnymi środkami. Uznajemy doniosłość rządów prawa i pracujemy na rzecz ich urze-

czywistniania w dziedzinie spraw zagranicznych; dobrego rządu i poszanowania praw człowieka; ograniczenia nędzy; pokojowego rozwiązywania konfliktów regionalnych; odpowiedniej reakcji na ekologiczne wyzwanie współczesności w wymiarze globalnym. Ale te wszystkie ważne i pożądane cele uważane są za podporządkowane głównemu zadaniu zapewnienia i polepszenia bezpieczeństwa i dobrobytu Zjednoczonego Królestwa.

(11) Co za tym idzie – dyplomata-praktyk musi postrzegać interesy narodowe jako etycznie czy moralnie akceptowalne ramy działania. Wydaje mi się to rozsądnym podejściem, przy założeniu, że istnieje możliwość sprzeciwu i rezygnacji jako ostatecznej broni w rękach jednostki (nie podejmuję tutaj interesującego moralnego problemu szpiegowania w wypadku, gdy jednostka straciła całe zaufanie pokładane w swym państwie narodowym; przypadki takie miały miejsce w Rosji, Polsce i Zjednoczonym Królestwie).

(12) Dlaczego takie podejście jest rozsądne? Istnieje, co prawda, niebezpieczeństwo błędnego koła w argumentacji: dowodzenia, że to, co jest, musi być i dlatego jest słuszne. Ale wydaje mi się, iż pewne określone ramy postępowania i kryteria osądu są konieczne dla uporządkowanego systemu stosunków międzynarodowych i że porządek w stosunkach międzynarodowych stanowi oczywiste dobro jako norma. Mogą oczywiście zaistnieć wyjątki, gdy sam porządek jest mniejszą wartością niż zmiana lub innowacja. Tak jak zachodzą przypadki, w których poszczególne jednostki oceniają kryterium interesów narodowych jako niewystarczające. Przypadki takie są jednak rzadkie.

(13) Większość dyplomatów-praktyków jest przekonana, że interesy narodowe ich krajów są zbieżne z szeroko pojętym dobrem ludzkości! Mówiąc o moim własnym kraju, na przykład dowodziłbym, że historycznie interesy Wielkiej Brytanii wiążą się z handlem międzynarodowym, otwartymi kontaktami oraz z równowagą sił na kontynencie europejskim, co w praktyce służyło utrzymaniu stabilności i porządkowi. Francuz znalazłby zapewne argumenty wskazujące na fakt, iż dążenie do realizacji francuskich interesów narodowych jest szczęśliwym trafem zbieżne z interesami ludzkości!

(14) W przypadku Polski, jak zauważyłem, Pani Premier Suchocka w swym wykładzie podczas inauguracji roku akademickiego na tymże uniwersytecie stwierdziła, iż cała polityka jej rządu opierać się będzie na „normach moralnych i prawie międzynarodowym”. Prezydent Wałęsa w swym przemówieniu do korpusu dyplomatycznego z okazji Nowego Roku wzywał do uprawiania polityki zagranicznej, która przedkładałaby „moralność” nad „politykę”. Przyjmuję, że oświadczenia te oznaczają, iż dla Polski wiążące są zasady prawa międzynarodowego, ustalenia KBWE etc.; że jej polityka zagraniczna odzwierciedla przyjęte zobowiązanie do przestrzegania pluralistycznej demokracji i poszanowania praw człowieka. Faktem jest jednakże, że polityka zagraniczna Polski musi

również realizować jej interesy narodowe. Znajduje to swój wyraz zarówno w przysiędze prezydenckiej, jak i w przysiędze ministrów, w której odwołuje się do „dobra ojczyzny i pomyślności jej obywateli” jako do najwyższej powinności. Przeto „interesy narodowe” określają cel i – podobnie jak w przypadku Zjednoczonego Królestwa – „moralność” nie jest niczym więcej, jak tylko przygodnym atrybutem polityki.

(15) Co jednak z państwami, którym nie możemy przypisać prowadzenia „moralnej” polityki zagranicznej lub w których realizacja interesów narodowych, tak jak rozumieli je rządzący, przyniosła zło i tragiczne skutki, np. z Niemcami nazistowskimi? Czy interesy narodowe lub też interesy państwa były dla niemieckiego dyplomaty w latach trzydziestych właściwym kryterium podejmowania decyzji w polityce zagranicznej? Jak sądzę – nie były. Ale w takich okolicznościach nierealistyczne jest oczekiwanie, iż więcej niż jedynie mała garstka osób wyciągnie konsekwencje z tego faktu, manifestując to swoją rezygnacją lub przeciwstawieniem się niemoralnej polityce czy zejściem do podziemia. Niektórzy Niemcy jednak tak postąpili.

(16) Czy fakt, że „interesy narodowe” stanowią czasem etycznie nieodpowiednie kryterium, jest powodem do szukania innego? Myślę, że nie. W świecie takim, jaki jest, podzielonym na suwerenne państwa narodowe, trudno jest wyobrazić sobie inne kryterium. Ale może praktyk powinien dookreślić to kryterium, przyznając, że wymiar moralny jest brany pod uwagę w podejmowanych przezeń decyzjach. W praktyce czyni tak większość z nas. Ostatnio czytałem depeszę od jednego z moich kolegów, ambasadora w pewnym kraju afrykańskim. Podnosi on kwestię, czy rządy państw zachodnich powinny znacznie zredukować swe kosztowne zaangażowanie w źle rządzonych krajach afrykańskich, które w pewnych przypadkach dosłownie się rozpadają. I odpowiada na to pytanie następująco: „[...] z moralnego punktu widzenia nie do zaakceptowania jest pozostawienie na pastwę losu tak znacznej części ludzkości tak bliskiej Europie zarówno ze względu na historię, jak i geograficznie; kierując się zaś roztropnością, musimy strzec się tego, co nieprzewidywalne” – tj. katastrofa w Afryce mogłaby ogarnąć również Europę, zagrażając naszym żywotnym interesom. Interesy przeto pozostają głównym argumentem, ale nie lekceważy się moralności.

(17) W pewnym sensie „interesy narodowe” są w sposób oczywisty niewłaściwym kryterium, ponieważ odnoszą się one do bardzo ograniczonej części ludzkości; a nasza moralna troska rozciąga się na cały rodzaj ludzki. Jakaś zasada działania jest konieczna i lepsza taka niż żadna. A w świecie takim, jaki jest, trudno sobie wyobrazić działanie państw na podstawie zasady, która opierałaby się na szerszym kryterium, niż np. interes całej ludzkości. Dobroczynność zaczyna się w domu. W ostatecznym rozrachunku twórcy polityki zagra-

nicznej muszą rozważać poszczególne przypadki w poszczególnych okolicznościach struktury stosunków międzynarodowych, w ramach której działają. Kryteria etyczne lub reguły postępowania mogą być tylko wskazówkami. Sądy moralne i etyczne muszą zawsze być szczegółowe.

II. ETYKA A FORMY ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ

(18) Zdążyłem już dotknąć niektórych kwestii wiążących się z drugim zagadnieniem, pozwolą zatem Państwo, że zajmę się nim teraz wprost.

(19) Czy można przypisywać wartość poszczególnym formom organizacji? Na przykład – czy „federalne państwo Europy” lub Unia Europejska jest w jakikolwiek sposób lepsza niż obecnie istniejące obok siebie państwa narodowe, które tworzą Wspólnotę Europejską? Lub czy jakkolwiek rozumiany „rząd światowy” jest lepszy niż porządek świata oparty na suwerennych państwach narodowych?

(20) Jest to zasadnicze pytanie, ponieważ niektórzy ludzie są przekonani, że istnieją wyższe i niższe formy organizacji. Wydaje się, iż do takich ludzi należał Kant. Wyznawał pogląd, że federacje są lepsze niż państwa unitarne. Mówił również o „uniwersalnej, kosmopolitycznej kondycji” lub porządku, w którym rodzaj ludzki mógłby zrealizować swoje możliwości. I dzisiaj są ludzie głoszący pogląd, zgodnie z którym dążenie do jedności europejskiej nie jest po prostu kwestią korzyści, lecz iż ma ono charakter moralny. Nie jest to jedynie pomyłka, lecz wręcz coś moralnie niesłusznego, aby Dania, Wielka Brytania lub jakiś inny kraj opóźniały procesy zjednoczenia, odwołując się do staromodnej idei zachowania narodowej suwerenności.

(21) Na wyższym poziomie dowodzi się, iż sama struktura państw narodowych jest w jakiś sposób gorsza od tej, w której przyznaje się wyższość takiemu uporządkowaniu świata, gdzie suwerenność i władza wypływają z jednego jedyne źródła. Oto jak jeden z filozofów opowiada się za ideą rozpadu systemu suwerennych państw poprzez przeniesienie suwerenności na poziom władzy wyższego rzędu: „Gdyby akceptacja mniej restryktywnej zasady nieinterwencji ułatwiała – przez zakwestionowanie doktryny państwa suwerennego – osłabienie poparcia dla tej doktryny i dla kultu uwielbienia państwa, to wtedy istniałaby ważna racja o charakterze konsekwencjalistycznym, aby przyjąć taką zasadę”¹.

¹ J. M c M a h a n, *The Ethics of International Intervention*, [w:] *Ethics and International Relations*, Manchester 1986, s. 45.

(22) Uważam, iż taka argumentacja jest bezzasadna. Forma rządu jest neutralna. Liczy się natomiast to, czy służy ona interesom narodów, co można rozstrzygnąć tylko przez analizę i rozważania poszczególnych okoliczności. Jest to bardzo trudne, ponieważ implikuje zdania kontrfaktualne i hipotetyczne.

(23) Rozważmy bardziej szczegółowo problem jedności europejskiej czy też problem Europejskiego Rządu Federalnego, ponieważ ma to żywotne znaczenie zarówno dla Polski, jak i dla Zjednoczonego Królestwa.

(24) Argumenty na rzecz integracji europejskiej są natury ekonomicznej i politycznej. Wielki wspólny rynek, w ramach którego mamy swobodny przepływ towarów, usług i ludzi, daje nam korzyści ekonomiczne. Politycznie demokracja europejska stanowi bastion wartości demokratycznych, umożliwiając krajom Europy, które podzielają te wartości, odgrywanie większej roli na scenie światowej. Argument poprzedni dotyczący roli Wspólnoty Europejskiej w obronie demokracji został użyty w przypadku wejścia Grecji [do Wspólnoty Europejskiej – przyp. tłumaczy] po upadku dyktatury pułkowników w późnych latach sześćdziesiątych. Posłużono się nim także w przypadku Hiszpanii i Portugalii. Jest on również w mocy w przypadku krajów Grupy Wyszehradzkiej; to właśnie do tego argumentu odwołuje się Pani Premier Suchocka, gdy mówi o Wspólnocie jako o kotwicy dla Polski: kotwica zapewnia stabilność i bezpieczeństwo statku. Nie wynika z tego, iż kotwicy takiej może dostarczyć tylko sfederalizowana Europa: ścisła wspólnota w takiej formie, w jakiej istnieje obecnie, dostarczyć może jej również.

(25) Drugi argument, że zintegrowana Europa może przemawiać wyraźniej i bardziej wpływowym głosem na scenie światowej, jest słuszny. Jest to siła stojąca za dążeniem wyrażonym w układzie z Maastricht, aby stworzyć „wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa” Wspólnoty Europejskiej lub Unii, którą to nazwę ona przyjmie. Wspólna polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa na rzecz Unii stanowią uzasadnione aspiracje, które należy mierzyć biorąc pod uwagę implikowaną przez taką politykę utratę suwerenności poszczególnych krajów w wymiarze realizacji ich interesów narodowych (np. w przypadku Wielkiej Brytanii czy Francji problemy dotyczące zależnych od nich terytoriów zamorskich, takich jak Hong-Kong czy Falklandy). Zdaniem większości polityków na obecnym etapie pewna utrata suwerenności stanowi cenę, którą warto zapłacić; jest to jednak problem wyważenia interesów, a nie etyczny.

(26) Gdy o Unii lub sfederalizowanej Europie mówi się w kategoriach moralnych, ma się prawdopodobnie na myśli taką formę organizacji, która w sposób bardziej efektywny niż obecne struktury umożliwia dalsze osiągnięcie pożądanych celów, takich jak: dobrobyt, bezpieczeństwo, stabilizacja międzynarodowa. Podobnie gdy McMahan dowodzi wyższości bardziej przyzwalającego podejścia

do problemu interwencji w dziedzinie spraw zagranicznych suwerennych państw ze względu na to, iż wzmocniłoby to władzę ponadnarodową (ONZ) i osłabiło zarazem zasadę absolutnej niezależności państwa narodowego (która – jego zdaniem – jest zła), to w rzeczywistości opowiada się on za nowym porządkiem międzynarodowym, który miałby zapewnić osiągnięcie pożądanych celów oraz zwiększyć pomyślność ludzkości. Lecz jest to kwestia osądu opartego na interesujących nas tu przypadkach. Nie można dokonać takiej oceny na podstawie jakiejś wewnętrznej właściwości federacji, którą przeciwstawia się grupie państw narodowych, lub na podstawie władzy międzynarodowej przeciwstawionej państwom narodowym. Istnieją jednak tacy, którzy będą argumentować przeciwko propozycjom wspomnianych autorów.

(27) Czasami w realnym świecie „wspólny” aspekt polityki prowadzonej przez Wspólnotę Europejską może nawet przeszkadzać w uzyskaniu pożądanych rozwiązań. Stało się tak w przypadku uznania Chorwacji, kiedy to, co – zdaniem niektórych członków – stanowiło właściwą politykę (wstrzymanie się z uznaniem politycznym, co miało stanowić dźwignię uruchamiającą polityczną ugodę), zostało odrzucone na rzecz interesów wspólnego europejskiego stanowiska. Wielu powiedziałoby obecnie, że podjęto wówczas złą decyzję. Gdy wspólne decyzje muszą być podejmowane przez określoną liczbę niezależnych państw, które nadal kierują się odmiennymi interesami i punktami widzenia, decyzje te stają się przedmiotem kompromisu i przetargów. Jest to nieunikniona część procesu stopniowego tworzenia wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa dla Wspólnoty Europejskiej, która w końcu umożliwi wspólnocie odgrywanie znaczniejszej roli na świecie.

(28) Weźmy inny przykład: Macedonię czy też była Jugosłowiańską Republikę Macedonii. Nie jest tajemnicą, że w wyniku tworzenia wspólnej polityki zagranicznej dla Wspólnoty jej członkowie mieli wielkie trudności z uznaniem Macedonii. Wiele państw członkowskich uważało, że Macedonia spełniała warunki uznania jej za państwo suwerenne, ale jedno państwo członkowskie nie było skłonne do uznania jej pod nazwą Macedonii. Spowodowało to skomplikowane i trudne do przeprowadzenia próby obejścia kwestii przyjęcia Macedonii do Organizacji Narodów Zjednoczonych. To jeszcze jeden przykład ujawniający słabe strony prowadzenia wspólnej polityki. Nie znaczy to, iż wykuwanie takiej wspólnej polityki jest czymś niemożliwym; oznacza to jednak, że istnieją plusy i minusy kształtowania polityki na szerszej płaszczyźnie niż płaszczyzna państwa narodowego.

III. ETYKA A INTERWENCJA

(29) Zagadnienie to prowadzi do końcowej części mego odczytu, w której chciałbym podjąć niektóre z aktualnych problemów i poruszyć etyczne dylematy, przed jakimi nas one stawiają – a w szczególności kwestię interwencji w wewnętrzne sprawy państw.

(30) Żyjemy w czasach szerzącego się chaosu, wyzwolonego przez koniec zimnej wojny i załamanie się sowieckiego imperium. Nacjonalizm szaleje w dawnej Jugosławii i na Zakaukaziu; separatyzm i walki plemienne pustoszą Kambodżę, Somalię i wiele innych obszarów. Na całym świecie stykamy się z dramatycznymi i tragicznymi wydarzeniami, które powodują ludzkie nieszczęścia, śmierć i zniszczenie. Dzięki mediom jesteśmy ich naoczniymi świadkami. Niektóre z tych wydarzeń odbijają się znacząco na interesach naszych własnych krajów, inne zaś w niewielkim stopniu lub nawet wcale. Większość tych tragedii – a może wszystkie – grozi konfliktami na większą skalę.

(31) Przez wieki plemiona, miasta i narody zwalczały się nawzajem. Afganistan, Zakaukazie, była Jugosławia, Somalia, Kambodża, Irak są w dzisiejszych czasach tylko niektórymi zarzewiami wojen. Nie ma nic nowego w naszych narzekaniach. W pewnym jednak sensie jest coś nowego, gdyż ludzkie sprawy nigdy nie powtarzają się dokładnie w ten sam sposób. I obecny kontekst polityczny różni się od jakiegokolwiek kontekstu z przeszłości. Jedną z różnic polega na tym, że imperia, już to kolonialne, już to leninowskie, przestały istnieć, a wraz z nimi odeszła pewność, iż potęga imperialna może kontrolować i powstrzymywać konflikty.

(32) Pojawiają się i inne nowe czynniki. Jednym z nich jest siła niszczenia i wszechobecność nowych broni. Świat jest zalany bronią. W konsekwencji upadku imperium sowieckiego niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się broni nuklearnej wzrosło, przybierając nową formę. Drugim czynnikiem jest coraz bardziej zaznaczająca się obecność mediów, a szczególnie telewizji, we współczesnych wojnach, katastrofach i klęskach żywiołowych.

(33) Ten ostatni czynnik ma ważki wpływ na działania w stosunkach międzynarodowych. W dawnych czasach mężowie stanu lub dyplomaci mogli wykonywać swoją pracę w sposób względnie niezaangażowany emocjonalnie, z dala od nacisku opinii publicznej. Oczywiście od czasu do czasu opinia publiczna była targana emocjami wzbudzonymi przez wydarzenia za granicą. Brytyjska opinia publiczna z pewnością reagowała na rewolucję francuską, a emocje wzbudzone przez takie wydarzenia miały pewien związek z ich geograficzną bliskością oraz ich bezpośrednim wpływem na interesy kraju będącego obserwatorem. (W przypadku rewolucji francuskiej wpływy te były potencjalnie daleko-

siężne, grożąc ni mniej, ni więcej, tylko zmianą ustroju w Wielkiej Brytanii). Telewizja zmieniła nieodwołalnie ten stan rzeczy, gdyż dostarcza do naszych domów najświeższe wiadomości z frontów najnowszych wojen lub konfrontuje nas z obecnością dzieci afrykańskich głodujących i umierających z powodu ostatniej klęski głodu. Nie robi tego jednak konsekwentnie i nie jest medium, które naświetlałoby przyczyny i skutki zdarzeń. Jest ona jak reflektor, który oświetla na chybił trafił scenę pełną aktorów, wydobywając tylko część rozgrywającej się na niej akcji. Powoduje zaś, iż ludzie poruszeni scenami terroru czy wzruszeni obrazami budzącymi litość wykrzykują, że „coś trzeba zrobić!”

(34) Z drugiej jednak strony jest ona czymś wspaniałym. Sceny, które telewizja naświetla, są rzeczywiste, są tragiczne i rzeczą słuszną jest pokazywanie ich widzom. „Nikt nie jest samotną wyspą” i po części rezultatem działalności telewizji jest przypominanie nam o cierpieniach innych ludzi, znajdujących się z dala od nas. Może to pobudzać do szlachetnych uczynków i hojnych akcji charytatywnych.

(35) Lecz w telewizji czai się również niebezpieczeństwo. Jest ona bowiem stronnicza. Ignoruje wydarzenia i cierpienia wszędzie tam, dokąd nie może dotrzeć (tam, gdzie rządzą krwawe tyranie). Co więcej, wywiera na naszych polityków nacisk, któremu oni nie potrafią się oprzeć, zmuszając ich do działania wtedy, gdy nie jest to możliwe lub gdy nie jest to pożądane. Politycy są przedmiotem nieustającej presji wywieranej na nich za pośrednictwem pełnych skrzynek pocztowych oraz poselskich interpelacji parlamentarnych. Jeśli wywierany jest nacisk, by powstrzymać rozlew krwi, lecz zarazem nic nie da się zrobić nie pogarszając równocześnie sytuacji, polityk potrzebuje mądrości i odwagi, aby na to wskazać. Współczesne media, a szczególnie telewizja, czynią rolę męża stanu trudniejszą i bardziej wymagającą; stwarzają one nowe dylematy etyczne czy też ujawniają dylematy, które wcześniej pozostawały w ukryciu.

(36) Tak więc jedną z cech współczesnego świata jest zwiększone zapotrzebowanie na ingerencje w wewnętrzne sprawy państw bądź to w imię idei humanitarnych, bądź to w celu powstrzymania rozlewu krwi. Czy powinno się ulegać takim naciskom i czy można mówić o etyce interwencji?

(37) Rozwiązania prawa międzynarodowego oraz praktyka Organizacji Narodów Zjednoczonych są pod tym względem bardzo restryktywne. W zasadzie Karta ONZ uznaje jedynie dwa powody, dla których dopuszczalne jest użycie siły w stosunkach międzypaństwowych. Pierwszy z nich – to indywidualna lub zbiorowa samoobrona. Drugim dopuszczalnym powodem jest sytuacja, w której Rada Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty decyduje o podjęciu akcji, jeśli uzna się, że istnieje zagrożenie dla pokoju lub że został on już naruszony. Artykuły Karty odnoszące się do interwencji w sprawach znajdujących się w gestii wewnętrznej jurysdykcji każdego państwa (art. 2, 7) oraz w

kwestii użycia lub zagrożenia użyciem siły (art. 2, 4) wzmacniają owo konserwatywne podejście, w którym odzwierciedla się rzeczywistość świata państw narodowych. Co za tym idzie, interwencja pociągająca za sobą użycie siły w celu realizacji humanitarnych zadań nie jest przewidziana w Karcie ONZ, jeśli dana sytuacja nie stanowi, zdaniem Rady Bezpieczeństwa, zagrożenia lub naruszenia pokoju.

(38) Czy stanowisko to jest „słuszne”? To znaczy – czy moralność zbieżna jest z prawem międzynarodowym? Czy powinno istnieć prawo do interwencji w celu ulżenia ludzkim niedolom dla zapobieżenia terroryzmowi lub rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady czy też z innych powodów?

(39) W pytaniu tym może chodzić o jedną z dwóch rzeczy. Może ono dotyczyć problemu: czy prawo międzynarodowe może zostać tak poszerzone, aby zawrzeć lub też objąć prawo do interwencji w takich przypadkach, np. przez włączenie do Karty Organizacji Narodów Zjednoczonych klauzuli poszerzającej zakres stosowania rozdziału VII? Byłoby to możliwe, lecz z politycznego punktu widzenia nie jest to rozwiązanie praktyczne – społeczność międzynarodowa nie zgodziłaby się na to z bardzo wielu powodów. Ale pytanie to może również odnosić się do problemu: czy powinno istnieć „moralne” prawo do interwencji pomimo restryktywności prawa międzynarodowego? Moim zdaniem jest to bardzo trudny problem. Jest to jeden z rzeczywistych dylematów etycznych w stosunkach międzynarodowych. Z następujących powodów moja odpowiedź w tej kwestii brzmi: *n i e*, choć z pewnymi zastrzeżeniami:

(1^o) Zarówno prawo międzynarodowe, jak i struktura ONZ mogą być niedoskonałe i niepełne; są jednak tym, co służy nam za ramy stosunków między państwowych. Trudno wyobrazić sobie przekonujące powody przekroczenia tych ram lub ich pominięcia.

(2^o) Istnieją poważne praktyczne powody opowiedzenia się za podejściem konserwatywnym. Składają się na nie niebezpieczeństwa oraz niepewność wiążąca się z użyciem siły militarnej; wartość „autonomii” państw i wspólnot; groźba nadużycia liberalnego podejścia do interwencji przez zainteresowane rządy dla osiągnięcia ich własnych celów.

(3^o) Praktyczne argumenty innego typu wiążą się po prostu z problemami efektywnego przeprowadzenia ingerencji w wewnętrzne sprawy danego państwa. Jest to bardzo trudne już wtedy, gdy ingerujące państwo interweniuje w celu ochrony swoich żywotnych interesów. Ale w takim przypadku możliwe jest przynajmniej to, że państwo interweniujące będzie skłonne kontynuować nacisk. W przypadku kwestii humanitarnych, angażujących mniej lub bardziej odległe kraje, niezmiernie trudną sprawą są ciągle starania o utrzymanie pokoju, nie wspominając już o wysiłkach wymuszenia pokoju na walczących stronach. Zaiste, w przypadku narzucenia pokoju wola jego utrzymania w konflikcie

lokalnym przez zaangażowane strony, których żywotne interesy wchodzi tutaj w grę, powinna się silniej wyrażać niż wola działających z pobudek humanitarnych osób z zewnątrz. Stąd wielka ostrożność takich państw, jak Zjednoczone Królestwo odnośnie do militarnego zaangażowania mającego na celu doprowadzenie do zawarcia pokoju między walczącymi stronami w Bośni.

(4^o) By wyrazić tę kwestię w inny sposób – rządy demokratyczne są wybierane po to, by bronić interesów swoich narodów, a nie po to, by uporządkować świat. Nie mogą zrobić tego, na co nie mają przyzwolenia narodu. Przywódca demokratycznego kraju musi usprawiedliwić przed narodem śmierć żołnierza pełniącego misję humanitarne z dala od domu. Wiąże się to z pewnym wyborem etycznym – w jakiej mierze polityk może poświęcić życie ludzkie dla interesów, które nie są bliskie interesom jego własnego kraju. Generał obecnie dowodzący siłami pokojowymi ONZ w Bośni wyraził to dosadnie: „Nie ma powodu, dla którego kobiety i mężczyźni z dalekich krajów mieliby przelewać swą krew dla społeczności nie chcących dojść z sobą do porozumienia”.

(5^o) Przeniesienie odpowiedzialności za interwencję na społeczność międzynarodową może pomóc w prawnym uzasadnieniu interwencji. Społeczność międzynarodowa nie posiada jednak własnych sił militarnych i musi zdać się na te, które są podległe państwom narodowym. W przypadku dawnej Jugosławii połączenie w p r o w a d z a n i a pokoju przez Wspólnotę Europejską i ONZ oraz u t r z y m y w a n i a pokoju pod auspicjami ONZ stanowi nową formułę wypracowaną w celu stawienia czoła nowemu wyzwaniu.

(6^o) Czy społeczność międzynarodowa powinna utrzymywać „stałą armię”? Stworzyłyby to problemy innej natury. Skąd czerpano by na nią fundusze? W jaki sposób możliwe byłoby zapewnienie nad nią kontroli politycznej?

(40) Przyznaję, że przedstawiane argumenty i pytania nie są tego samego rodzaju. Większość z nich jest natury praktycznej. Argumenty praktyczne sugerują, że powinniśmy być bardzo ostrożni w kwestii ingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw – nawet w przypadkach katastrof i klęsk żywiołowych czy łamania praw człowieka. Obecne ramy prawa międzynarodowego pozwalają na działanie w najbardziej naglących przypadkach zagrożenia pokoju. Wątpliwe jest, czy należałoby to zmienić. Trzeba natomiast zmienić skuteczność, z jaką państwa i organizacje międzynarodowe stosują pozostające w ich gestii środki w celu zapobiegania konfliktom i wprowadzania pokoju.

(41) Interwencja jest w każdym przypadku środkiem ostatecznym. Jest ona wykonalna lub staje się pociągającym rozwiązaniem wtedy, gdy sytuacja pogorszyła się tak bardzo, że ludzie wołają: „c o ś t r z e b a z r o b i ć!” Prosta, a zarazem słuszna odpowiedź brzmi następująco: przy zapobieganiu powstającym oraz wymykającym się spod kontroli konfliktom powinniśmy dokładać większych starań poprzez prewencję dyplomatyczną i wprowadzanie po-

koju. Narzucić pokój można jedynie chwilowo. Trwały pokój wymaga ugody stron uczestniczących w konflikcie. Osoby z zewnątrz mogą pomóc zwaśnionym stronom w znalezieniu porozumienia oraz zastosować metodę kija (sankcje) i marchewki (pomoc ekonomiczna). To właśnie Wspólnota Europejska i ONZ próbują działać obecnie w byłej Jugosławii.

(42) Podsumowując, chciałbym przytoczyć wypowiedziane niedawno słowa brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Douglasa Hurda, który sam jest wybitnym i rozważnym architektem polityki i który dogłębniej niż inni politycy przemyślał te problemy. Powiedział: „»C o ś t r z e b a z r o b i ć!« Jest to impuls, który wszyscy czujemy i powinniśmy zdawać sobie sprawę z tego, dokąd ów impuls nas zaprowadzić może. Prowadzi on do przemalowania części mapy świata na nowy kolor... błękitu ONZ... W realiach prawno-politycznych Rada Bezpieczeństwa ONZ jest jedynym ciałem, które może upoważnić do ingerencji w sprawy kraju pogrążonego w chaosie, aby położyć kres tragedii [...] ONZ od swego zarania przeciwnie było prowadzeniu polityki interwencjonistycznej [...] Obecnie jednak istnieje możliwość zdobycia szerokiego międzynarodowego poparcia dla działań na rzecz obrony określonych standardów postępowania zarówno wewnątrz państwa, jak i w stosunkach międzypaństwowych [...] Na pierwszy rzut oka idea dobroczynnego interwencjonizmu międzynarodowego może być pociągająca. Nie powinniśmy jednak podążyć tą nową drogą bez uprzedniego poważnego namysłu [...] Pociągnęłoby to za sobą restrukturyzację sił zbrojnych, tak by były one w stanie wziąć pełny udział we wzrastającej liczbie działań ONZ na rzecz wprowadzania i utrzymania pokoju. Oznaczałoby to ogromny wzrost funduszy ONZ i jego agend humanitarnych, na które powinny łożyć państwa członkowskie [...] Są to jedynie dwie z wielu konsekwencji wkroczenia na drogę, do wejścia na którą ONZ jest popychane przez świat”².

(43) W swym drugim wystąpieniu Douglas Hurd przedstawił kilka możliwych linii postępowania w momencie starcia się z nowymi problemami – chaosu i konfliktu, jak i katastrof oraz klęsk żywiołowych. Argumentował on: (1^o) musimy podchodzić realistycznie do naszych możliwości: nie jest rzeczą realną zagwarantowanie wszędzie dobrego rządu i porządku. (2^o) Akcje muszą być odpowiednio proporcjonalne, np. narzucenie i zagwarantowanie porządku w byłej Jugosławii wymagałoby zaangażowania ogromnego nakładu sił i ponoszenia wielkiego ryzyka przez czas nieokreślony – żadne państwo demokratyczne nie jest w stanie tego uzasadnić przed własnym narodem. Stąd oddziały brytyjskie pełnią zadania humanitarne, nie stanowiąc jednak instrumentu

² *International Peacekeeping* – przemówienie wygłoszone 23 III 1993 r. na posiedzeniu Izby Gmin, poświęconym polityce zagranicznej.

nacisku. (3^o) Wspólnota międzynarodowa powinna w pierwszej kolejności wystąpić z perswazją i naciskami pokojowymi, tak aby nie dopuścić do konfliktu. Być może, gdyby podjęto starania prewencyjne w Somalii, nie doszłoby do rozpadu tego kraju. (4^o) Tam, gdzie próbowano prewencji i była ona nieskuteczna, interwencja społeczności międzynarodowej może okazać się konieczna, aby zaradzić załamaniu i chaosowi: przykładami mogą być tu Kambodża i Somalia. (5^o) Jakiegokolwiek przedsięwzięcie tego typu wymaga jasno sprecyzowanego celu działania – obojętnie, czy mamy do czynienia z dyplomatycznym naciskiem, sankcjami ekonomicznymi, wprowadzeniem lub utrzymaniem pokoju czy też z pomocą w odbudowie kraju. Dlatego też jako zbiorowość powinniśmy być lepiej wyposażeni, aby móc lepiej określać i osiągać takie cele – co oznacza, iż powinniśmy lepiej i bardziej inteligentnie posługiwać się instrumentami, które znajdują się w naszej dyspozycji, włączając tu takie organizacje międzynarodowe, jak: NATO, KBWE i sama ONZ³.

(44) Jak mąż stanu lub dyplomata powinien podchodzić do podejmowania trudnych decyzji etycznych, w obliczu których stawia go praca? Uważam, iż powinien on studiować historię, wyważać – najlepiej, jak potrafi – konsekwencje swych działań (co do których nigdy nie może mieć całkowitej pewności) i być w pełni świadom wpływu, jaki mogą mieć na interesy jego własnego kraju odległe katastrofy dotykające ludzi i środowisko naturalne. Oznacza to również dążenie do kształtowania opinii publicznej we własnym kraju, ponieważ polityk nie może zbyt wykróczyć poza przyzwolenie opinii publicznej. Stanowi to dylemat, ale także siłę polityki w państwie demokratycznym.

(45) Najlepiej wyraził to Abraham Lincoln, gdy stwierdził, że powinniśmy opierać nasze wybory na „oczywistych fizycznych faktach danego przypadku, konstatując to, co jest możliwe, i starając się uczyć tego, co wydaje się mądre i słuszne”. Historia może być pomocna w tych staraniach. Nie może ona jednak, podobnie jak filozofia, udzielić gotowych i łatwych odpowiedzi.

Tłumaczyli: Zofia Kolbuszewska, Rafał Wierzchośławski

³ *The New Disorder* – odczyt wygłoszony 27 I 1993 r. w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (Chatham House) w Londynie.

ETHICS AND INTERNATIONAL RELATIONS*

S u m m a r y

The author speaks not as a philosopher but as a practitioner of foreign policy, drawing on his own experience of international relations and on his observations of current events – for example in Europe.

The speech covers three different issues. The *f i r s t* one is "ethics and the foreign policy practitioner": how, if at all, ethical considerations bear on diplomats in their work? Some principle of action is necessary and better than none, and, in the world as it is, no principle resting on a broader criterion such as the interest of the entire human race is a conceivable basis for action by states. In the last analyses, foreign policy makers must judge particular cases in the particular circumstances of the structure of international relations in which they find themselves. Ethical criteria, or rules of conduct, can only be guidelines. Moral and ethical judgements must always be particular.

The *s e c o n d* issue is that of "ethics and institutions, or forms of organization": do particular forms of organisation of human communities have value? Can one form be "better" than another? When common decisions have to be reached by a number of separate states which still have different interests and perceptions, they become subject to compromises and trade offs. This is an inevitable part of the process of creating, gradually, a common foreign policy; but there are disadvantages as well as advantages in making policy on a broader basis than that of the national state.

In the *f i n a l* part of his speech, concerning "ethics and intervention", the author touches on some current problems and the ethical dilemmas they rise; in particular the question of intervention in the internal affairs of states. One of the features of the modern world is a great demand for intervention in the internal affairs of states whether on humanitarian grounds or to stop bloodshed. Should these pressures be resisted, and what are the ethics of intervention? Should there be a right of intervention for the relief of humanitarian distress, or for the prevention of terrorism, or for the weapons of mass destruction, or for other reasons? International law and the fabric of the UN may be imperfect and incomplete, but they are all that we have as a framework for the relations of states. It is difficult to conceive a strong enough reason for setting them aside or going beyond them.

How should a diplomat approach difficult ethical decisions which arise in his work? The author's belief is that a diplomat should study history, weigh up the consequences of his actions as best as he can (and there can be no certainty) and be fully alive to the effects that disasters, environmental and human, far away may have on the interests and his own country. That means also trying to educate his own public opinion, because the politician cannot move far beyond what his public opinion will allow. That is both the dilemma and the strength of democratic politics.

Summarized by Rafał Wierzchoślawski

* Open lecture at the Catholic University of Lublin, March 11, 1993.