

Rozpad porządku bez wspólnego lekarstwa

Pierwszy dzień debaty generalnej 81. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ

Maciej Dachowski

Wspólna diagnoza

Z wystąpień pierwszego dnia debaty generalnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ wyłania się dość spójna diagnoza, na którą nie ma wspólnego lekarstwa. Sekretarz generalny ONZ António Guterres mówił o czterech wyzwaniach związanych ze sprawowaniem władzy, czyli wojnie, nierównościach, zmianie klimatu i sztucznej inteligencji. Prezydent Francji Emmanuel Macron ostrzegał przed powrotem „prawa dżungli”, prezydent Angoli João Lourenço przed „globalną anarchią”, a prezydent Finlandii Alexander Stubb przed wielobiegunowością opartą na transakcjach, grze o sumie zerowej i nieskrępowanej sile.

Co do tego, że dotychczasowy porządek się rozpada, zgadzają się niemal wszyscy. Spór dotyczy tego, kto go rozmontowuje i co powinno go zastąpić. Europa mówi o obronie prawa międzynarodowego, państwa globalnego Południa o jego wybiórczym stosowaniu, a prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump przede wszystkim o skuteczności, sile i swobodzie działania swojego państwa.

Gaza jako test wiarygodności Zachodu

Najwięcej emocji wywołała Gaza i to ona w największym stopniu uporządkowała debatę. Prezydent Brazylii Luiz Inácio Lula da Silva, emir Kataru Tamim bin Hamad Al Thani oraz przewodniczący Prezydium Bośni i Hercegowiny Denis Bećirović mówili o ludobójstwie. Prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan nazwał Gazę najbardziej niehumanitarnym i haniebnym obozem koncentracyjnym naszych czasów. Król Jordanii Abdullah II przekonywał, że zniszczenie Gazy i faktyczna aneksja Zachodniego Brzegu są dwoma elementami tej samej strategii, której celem jest uniemożliwienie powstania zdolnego do funkcjonowania państwa palestyńskiego.

Bećirović zestawiał reakcję świata na agresję wobec Bośni z reakcją na wojnę w Ukrainie i na sytuację w Gazie, uznając każdą z nich za niewystarczającą. Wicepremier i minister spraw zagranicznych Belgii Maxime Prévot przekonywał, że zasad bronionych w Europie nie można stosować wyłącznie na jednym kontynencie. Macron zwrócił uwagę, że suwerenność, której wielu w Europie broni, bywa uznawana za mniej wartą, gdy chodzi o państwa Bliskiego Wschodu. Gaza posłużyła więc wielu przywódcom przede wszystkim jako dowód, że prawo międzynarodowe stosowane jest wybiórczo.

Dla Polski płynie z tego niewygodny wniosek. Argument o nienaruszalności granic i zakazie użycia siły może tracić wiarygodność na globalnym Południu, jeżeli obrona tych zasad w Ukrainie nie idzie w parze z ich konsekwentnym stosowaniem wobec Palestyńczyków. Nie oznacza to, że państwa Południa uznają rosyjską agresję za dopuszczalną. Coraz częściej odrzucają jednak zachodnie prawo do rozstrzygania, kiedy naruszenie zasad jest zagrożeniem dla całego świata, a kiedy pozostaje konfliktem regionalnym.

Emir Kataru mówił także o wzroście cen żywności i leków wywołanym kryzysem w Zatoce Perskiej oraz o konieczności ponownego otwarcia Cieśniny Ormuz. Lula stwierdził, że

cieśnina stała się polem bitwy, choć powinna pozostać kluczowym szlakiem światowego handlu. Premier Japonii Sanae Takaichi ostrzegała przed kryzysem żywnościowym, a prezydent Korei Południowej Lee Jae-myung wskazywał na sytuację na Morzu Czerwonym. O bezpieczeństwie żeglugi mówiły również Belgia, Szeszele i Maroko.

Marokański minister spraw zagranicznych Nasser Bourita domagał się sankcji wobec państw wspierających aktorów niepaństwowych, którzy zagrażają cieśninom i morskim szlakom handlowym. Erdoğan wskazał na współpracę obronną Turcji z Arabią Saudyjską i Pakistanem w związku z konfliktem w Zatoce. Bezpieczeństwo morskie przestało być zagadnieniem technicznym i stało się sprawą cen żywności, energii i leków, co tłumaczy, dlaczego tak dużo miejsca poświęciły mu małe państwa zależne od handlu i importu. Dla Europy jest to jeden z nielicznych obszarów, w których jej interes pokrywa się z interesem państw Południa, i właśnie na wolności żeglugi, a nie na ocenach cudzej polityki, może ona odbudowywać swoją wiarygodność.

Trump zmienia nie tylko politykę Stanów Zjednoczonych

Donald Trump przemawiał według zupełnie innej logiki niż większość sali. Postawił Iran przed wyborem między porozumieniem a „unicestwieniem” Republiki Islamskiej i stwierdził, że porozumienie może nastąpić zaraz po wyborach połówkowych. O przyszłości Iranu, a pośrednio także żeglugi przez Cieśninę Ormuz, może więc zdecydować amerykański kalendarz wyborczy. Chwalił się aresztowaniem Nicolása Maduro oraz wielką umową naftową z Wenezuelą. Wezwał państwa do wystąpienia z Międzynarodowego Trybunału Karnego, a redukcję budżetu ONZ o 15 proc. i likwidację ponad 4 tys. stanowisk przedstawił jako największą reformę Organizacji w jej historii.

Trump zapowiedział też budowę dwóch dużych baz wojskowych na Grenlandii i podpisanie jeszcze tego samego dnia umowy z Danią i Grenlandią. Ma to szczególne znaczenie dla Europy Północnej i dla NATO, bo pokazuje, że logika transakcyjna obejmuje także sojuszników, a sprawy dotyczące terytorium państwa członkowskiego Sojuszu mogą być rozstrzygane pod presją Waszyngtonu. Dla Polski, która swoje bezpieczeństwo opiera na obecności amerykańskiej i coraz ściślejszej współpracy z państwami nordyckimi i bałtyckimi, jest to sygnał, że nawet bliski sojusznik nie jest wyłączony z tej logiki.

Wizja reformy ONZ przedstawiona przez Trumpa polega na ograniczaniu zasobów i kompetencji Organizacji, a nie na zwiększaniu jej reprezentatywności. Wydaje się, że amerykański prezydent nie próbuje naprawić porządku opartego na wspólnych regułach, lecz zastępuje go układem transakcyjnym, w którym pozycja państwa zależy przede wszystkim od jego znaczenia dla interesów Stanów Zjednoczonych i gotowości do porozumienia z Waszyngtonem.

W 1940 roku kandydatem Partii Republikańskiej na prezydenta był Wendell Willkie, prawnik i menedżer z branży energetycznej, który przegrał wybory z Franklinem D. Rooseveltem. Po porażce nie wrócił do izolacjonizmu dominującego wówczas w jego partii, lecz poparł pomoc dla walczącej Wielkiej Brytanii, w tym ustawę o pożyczce i dzierżawie. W 1942 roku odbył jako nieoficjalny wysłannik Roosevelta podróż dookoła świata, przez Bliski Wschód, Związek Radziecki i Chiny. Jej owocem była książka „One World” („Jeden świat”) z 1943 roku, jeden z największych bestsellerów tamtych lat, w której przekonywał, że po wojnie Stany Zjednoczone powinny współtworzyć organizację międzynarodową i że trwały pokój nie jest możliwy bez końca imperiów kolonialnych. Willkie zmarł w 1944 roku, ale jego stanowisko pomogło

zbudować w Partii Republikańskiej zaplecze dla powojennego internacjonalizmu, bez którego trudno wyobrazić sobie powstanie ONZ.

Wystąpienie Trumpa pokazało, jak daleko republikańska polityka zagraniczna odeszła od tej tradycji. Przekonanie, że siła Ameryki wymaga budowania instytucji międzynarodowych, przez dziesięciolecia łączyło obie amerykańskie partie. Dziś duch Willkiego wydaje się w odwrocie. Znamienne jest przy tym, że jego postulat równego traktowania narodów pozaeuropejskich podnoszą obecnie Sierra Leone, Surinam i Unia Afrykańska, tyle że bez Waszyngtonu, a często wbrew niemu.

Prezydent Kirgistanu Sadyr Żaparow pokazał, jakie konsekwencje ma ta zmiana dla państw średnich i małych. Z jednej strony przedstawił się jako rzecznik silniejszej ONZ. Przypomniął o wyborze Kirgistanu do Rady Bezpieczeństwa na lata 2027 i 2028 głosami 142 państw, zaproponował stworzenie publicznego rejestru wykonywania rezolucji ONZ oraz dobrowolną rezygnację stałych członków Rady z prawa weta w sprawach dotyczących systemowego niewykonywania decyzji Organizacji.

Z drugiej strony Żaparow podziękował Trumpowi za wstrzymanie finansowania organizacji pozarządowych na świecie. Jego zdaniem ingerowały one w politykę wewnętrzną państw rozwijających się, a decyzja Waszyngtonu stworzyła warunki do wzmocnienia ich suwerenności i samodzielnego wyboru drogi rozwoju.

Kirgistan przyjął w 2024 roku ustawę o „agentach zagranicznych”, wzorowaną na rozwiązaniach rosyjskich. Zestawienie obu wątków wydaje się więc nie tyle sprzecznością, ile spójną koncepcją suwerenności, w której rozliczalność ma obejmować mocarstwa na forum międzynarodowym, ale niekoniecznie rząd we własnym kraju. Biszkek może teraz uzasadniać ograniczanie działalności organizacji pozarządowych, powołując się na Waszyngton, a nie na Moskwę. To istotna zmiana, ponieważ zdejmuje z takiej polityki odium prorosyjskości i przedstawia ją jako część szerszego zwrotu ku suwerenności.

Prezydent Naoero (państwa znanego dotychczas jako Nauru) David Adeang zapowiedział wystąpienie ze Statutu Rzymskiego, na podstawie którego działa Międzynarodowy Trybunał Karny. Premier Trynidadu i Tobago Kamla Persad-Bissessar podziękowała Trumpowi za zaproszenie do nowych formatów walki z kartelami narkotykowymi. Erdoğan wystąpił przeciwko polityce „neutralności płciowej”, a prezydent Peru Keiko Fujimori mówiła o narzuconych z zewnątrz programach politycznych, które podzieliły społeczeństwo i osłabiły instytucję rodziny. Kirgistan nie jest więc odosobniony.

Te wystąpienia układają się w luźną, ale wyraźną grupę państw, dla których administracja Trumpa stała się punktem odniesienia i polityczną osłoną dla ograniczania działalności społeczeństwa obywatelskiego oraz odrzucania zewnętrznej kontroli. Dla Europy oznacza to, że obrona praw człowieka i wsparcie organizacji pozarządowych, między innymi w Azji Centralnej, spoczywają w coraz większym stopniu na Unii Europejskiej, bez dotychczasowego zaplecza amerykańskiego i przy rosnącym oporze rządów regionu.

Żaparow mówił jednocześnie o rosnącej roli Azji Centralnej. Członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa da Biszkekowi znaczenie, jakiego dotychczas nie miał. Pokazuje też, że państwa regionu nie chcą już występować wyłącznie jako przedmiot rywalizacji Rosji, Chin, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, lecz samodzielnie określać zasady współpracy z każdym z tych partnerów.

Więcej suwerenności i więcej miejsca przy stole

Reforma Rady Bezpieczeństwa była jednym z najczęściej powracających tematów, choć poszczególni przywódcy nadawali jej różne znaczenie. Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Khalilur Rahman z Bangladeszu, Guterres, prezydent Sierra Leone Julius Maada Bio oraz prezydent Surinamu Jennifer Geerlings-Simons domagali się stałej reprezentacji Afryki w Radzie.

Sierra Leone, jako koordynator Komitetu Dziesięciu Unii Afrykańskiej, żąda dwóch miejsc stałych i pięciu niestałych dla państw afrykańskich oraz uzgodnienia wspólnego modelu reformy jeszcze podczas obecnej sesji. Takaichi chce również usunięcia z Karty Narodów Zjednoczonych anachronicznych klauzul o „państwach nieprzyjacielskich”. Erdoğan powtórzył swoje hasło, że świat jest większy niż pięciu stałych członków Rady.

Sierra Leone i Surinam podniosły także kwestię zadośćuczynienia za niewolnictwo i kolonializm. Państwa afrykańskie nie ograniczały się przy tym do ogólnych apeli, lecz przedstawiły konkretne żądania dotyczące miejsc, głosów i wpływu na decyzje. Reforma, o którą zabiega Południe, polega więc na poszerzeniu reprezentacji, a ta, którą chwalił się Trump, na cięciu budżetu i etatów. Jeżeli obie będą postępować jednocześnie, ONZ może stać się bardziej reprezentatywna, a zarazem słabsza, z szerszym składem organów dysponujących coraz mniejszymi środkami.

Prezydent Litwy Gitanas Nausėda nazwał rosyjską agresję na Ukrainę największym zagrożeniem dla porządku światowego. Macron zaproponował podwójne moratorium obejmujące ataki na infrastrukturę energetyczną i cywilną oraz działania na Morzu Czarnym. Premier Chorwacji Andrej Plenković mówił o nielegalnej migracji, rozszerzeniu Unii Europejskiej i sytuacji w Bośni i Hercegowinie. Europejskie wystąpienia dotyczyły przede wszystkim wojny w Ukrainie i bezpieczeństwa samej Europy, a niemal wcale tego, jak miałyby wyglądać porządek, którego Europa tak mocno broni.

Najbardziej konkretną propozycję przedstawił premier Wielkiej Brytanii Andy Burnham. Zapowiedział utworzenie Narodowego Centrum Obrony Informacyjnej, wskazał na około 1,3 mld funtów wydawanych rocznie przez Kreml na manipulowanie przestrzenią informacyjną i przypomniał o brytyjskim wsparciu dla ochrony wyborów w Mołdawii. Dla Polski może to być użyteczny punkt odniesienia w pracach nad ochroną procesów wyborczych przed ingerencją zewnętrzną.

Było to ostatnie wystąpienie Guterresa przed Zgromadzeniem Ogólnym jako sekretarza generalnego, a do końca jego kadencji pozostało 100 dni. Rozpoczyna się więc rywalizacja o sukcesję. Geerlings-Simons oficjalnie poparła byłą minister spraw zagranicznych Gujany Carolyn Rodrigues-Birkett. Wybór następcy Guterresa będzie pierwszym sprawdzianem, czy w ONZ przeważą logika poszerzania reprezentacji, czy logika cięć.

Sztuczna inteligencja pojawiała się w niemal każdym wystąpieniu. Rahman przestrzegał przed wyścigiem zbrojeń w tej dziedzinie. Wielka Brytania ogłosiła rozwijanie partnerstwa obronnego ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie sztucznej inteligencji, a Korea Południowa zapowiedziała stworzenie światowej platformy współpracy nad jej rozwojem. Państwa rozwijające się, w imieniu których mówił między innymi przywódca Wietnamu Tô Lâm, chcą współtworzyć reguły w tej dziedzinie, więc spór o udział w decyzjach obejmuje już nie tylko Radę Bezpieczeństwa.

Tô Lâm mówił też o przygotowaniach do szczytu Forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku w 2027 roku oraz przedstawiał Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej jako wzór budowania zaufania. Stubb oraz prezydent Szwajcarii Guy Parmelin bronili natomiast elastycznych koalicji i organizacji regionalnych jako uzupełnienia systemu ONZ, a nie jego zastępstwa.

Z pierwszego dnia wynika przede wszystkim, że coraz mniej przywódców pyta, czy porządek oparty na zasadach przetrwa. Zastanawiają się raczej, jak ustawić własne państwo w świecie, w którym Stany Zjednoczone przestały być jednoznacznym gwarantem tego porządku. Państwa średnie i małe próbują jednocześnie wykorzystać powstałą przestrzeń, wzmocnić własną suwerenność oraz zdobyć większy wpływ na instytucje, które dotychczasowy system miały chronić.

Dziś debatę kontynuuje drugi dzień wystąpień, a wśród mówców jest prezydent Karol Nawrocki. Według szefa prezydenckiego Biura Polityki Międzynarodowej Marcina Przydacza prezydent przedstawi polską ocenę najważniejszych wyzwań i zagrożeń dla świata, a także odniesie się do łamania prawa międzynarodowego przez państwa autorytarne. Warto będzie zwrócić uwagę, czy polski głos odpowie wyłącznie Europie, która mówi o Ukrainie, czy także państwom Południa, które pytają o spójność tych zasad, oraz jak prezydent ustawi Polskę wobec transakcyjnej wizji ONZ przedstawionej wczoraj przez Trumpa.