

DR HAB. PROF. NADZW. TOMASZ SROGOSZ
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
e-mail: tsrogosz@afm.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9753-8920

Bezpieczeństwo klimatyczne a prawo międzynarodowe

Zmiany klimatyczne skutkują zagrożeniami w postaci susz, powodzi, ekstremalnych zjawisk pogodowych, fal upałów, problemów z uprawami i żywnością. Mogą też powodować tzw. konflikty klimatyczne związane z rywalizacją o zasoby naturalne, migracjami ludności i zmianami geograficznymi. Wraz ze zmianami klimatycznymi ewoluuje podejście do ochrony środowiska – od „naturalnego dziedzictwa ludzkości” przez „wspólną troskę ludzkości” do tzw. bezpieczeństwa klimatycznego. Na powiązanie zmian klimatycznych i bezpieczeństwa zwrócono uwagę w dokumentach *soft law* Organizacji Narodów Zjednoczonych. Doprowadziło to do debaty w Radzie Bezpieczeństwa na temat zmian klimatycznych. Postuluje się włączenie kwestii klimatycznych do kompetencji Rady Bezpieczeństwa. Tym samym należy już teraz interpretować pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego zawarte w art. 1, 24 i 39 Karty Narodów Zjednoczonych w kontekście tzw. bezpieczeństwa klimatycznego. Pozwala na to dynamiczna wykładnia tych przepisów – od bezpieczeństwa militarnego do bezpieczeństwa humanitarnego.

Słowa kluczowe: klimat, prawo międzynarodowe, bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój

We must also broaden our view of what is meant by peace and security. Peace means much more than the absence of war. Human security can no longer be understood in purely military terms. Rather, it must encompass economic development, social justice, environmental protection, democratization, disarmament, and respect for human rights and the rule of law
(Kofi Annan)¹

¹ <http://www.unesco.org/culture/aic/echoingvoices/kofi-annan.php>.

Cele współczesnego prawa międzynarodowego publicznego wytyczone zostały przez art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którym społeczność międzynarodowa powinna dążyć w pierwszej kolejności do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W 1945 roku pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe stanowiły nadrzędny cel współpracy międzynarodowej. Z analizy KNZ wynika, że rozumiany był on jako utrzymanie stosunków międzynarodowych w stanie wolnym od agresji zbrojnej. Inaczej mówiąc, bezpieczeństwo człowieka i ludzkości związane było po II wojnie światowej z pokojem. Już w 1948 roku podkreślono w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, że podstawą pokoju jest uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej. Tym samym bezpieczeństwo międzynarodowe powiązано z obowiązkiem poszanowania praw człowieka. Współczesne prawo międzynarodowe ewoluowało w kierunku odpowiedzialności państw za ochronę jednostki (*responsibility to protect*). Suwerenność państwa, stanowiąca fundament porządku prawnomiędzynarodowego, postrzegana jest zarówno w kontekście zasady nieinterwencji i zakazu użycia siły, jak i obowiązku poszanowania praw człowieka. Prawo międzynarodowe ma zatem chronić nie tylko państwa, ale również jednostki. Z bezpieczeństwem międzynarodowym wiąże się więc nierozzerwalnie bezpieczeństwo człowieka, które dzięki ewolucji prawa międzynarodowego publicznego po 1945 roku objęte zostało zakresem pojęcia międzynarodowego bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych.

Owo antropocentryczne² podejście w porządku prawnomiędzynarodowym skutkuje jeszcze głębszymi zmianami w rozumieniu bezpieczeństwa międzynarodowego, pierwotnie kojarzonego tylko z zakazem agresji w stosunkach międzynarodowych. Rozwój społeczności międzynarodowej, a w tym postęp technologiczny, czy też informacyjny, wynikający z procesów globalizacyjnych, prowadził do wyodrębniania w naukach politologicznych kolejnych pozamilitarnych wymiarów bezpieczeństwa międzynarodowego, takich jak chociażby bezpieczeństwo ekonomiczne i ekologiczne³. W związku z piętrzącymi się problemami, przed jakimi stanąć przyszło społeczności międzynarodowej w XXI wieku, pojawiło się pytanie o miejsce tzw. bezpieczeństwa klimatycznego w porządku prawnomiędzynarodowym. Nie ulega wątpliwości, że człowiek stoi obecnie w obliczu wyzwań porównywalnych, o ile nie poważniejszych, do agresji zbrojnej, o której myśleli w 1945 roku twórcy art. 1 KNZ. Obecne zagrożenia w postaci wojny nuklearnej, chemicznej, biologicznej oraz katastrofy ekologicznej mogą bezpo-

² Już teraz mówi się o tym, że podejście antropocentryczne zastępowane jest już podejściem ekocentrycznym (M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 29).

³ M. Lasoń, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Cziomer (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w. Wybrane problemy*, Kraków 2010, s. 15.

średnio prowadzić do zagłady ludzkości. Tym samym rodzi się pytanie, czy tzw. bezpieczeństwo klimatyczne jest objęte normą wynikająca z art. 1 KNZ? Czy może jest objęte prawnomiędzynarodową normą imperatywną, czy też stanowi aksjologiczny fundament porządku prawnomiędzynarodowego? Może jest po prostu pojęciem o znaczeniu politologicznym, funkcjonującym poza systemem prawa międzynarodowego publicznego, przywiązanego nadal do wartości pokoju wynikającej z zakazu użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych? Na pytanie o miejsce bezpieczeństwa klimatycznego w systemie prawa międzynarodowego publicznego lub poza nim będzie starał się odpowiedzieć poniższy artykuł. W tym celu należy przybliżyć problem zagrożeń wynikających z globalnego ocieplenia, regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie bezpieczeństwa klimatycznego, a w tym problem ewentualnego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Powyższe rozważania pozwolą na skonstruowanie pojęcia normatywnego lub politologicznego tzw. bezpieczeństwa klimatycznego oraz na określenie jego miejsca w porządku prawnomiędzynarodowym.

1. Zagrożenia

Niebezpieczeństwa dla człowieka wiążą się w pierwszej połowie XXI wieku przede wszystkim z ociepleniem klimatu. Przyczyny i skutki tego zjawiska są przedmiotem dyskusji naukowej i politycznej na poziomie międzynarodowym. Nie jest ono oceniane jednoznacznie. Większość naukowców uważa, że nieodwracalne zmiany klimatyczne są skutkiem działalności człowieka związanej z tzw. postępem technologicznym. Nie można też zapominać o znajdującej się w mniejszości grupie sceptyków, uważających, że globalne ocieplenie jest zjawiskiem jak najbardziej naturalnym, niezależnym od człowieka, a dyskusja wokół niego trąci sensacją i napędza koszty na badania naukowe⁴. Z punktu widzenia rozważań nad bezpieczeństwem klimatycznym przyjąć jednak należy, czego nie kwestionują również sceptycy, że świat stanął przed wyzwaniem związanym ze zmianami klimatycznymi, które w XXI wieku stały się faktem niebudzącym wątpliwości. Ewentualna dyskusja może sprowadzać się do sporu o przyczyny tego procesu, choć odnotować należy, że większość naukowców stoi na stanowisku o etiologii tkwiącej w niszczyielskiej działalności człowieka. Globalne zagrożenie ekologiczne, bez względu na swą przyczynę, zajęło w stosunkach międzynarodowych miejsce obok zagrożenia kolejnym konfliktem na skalę światową, już z użyciem broni nuklearnej. Jak pisze A. Giddens: „(...) globalne ocieplenie jest problemem niepodobnym do innych, zarówno ze względu na swoją skalę, jak i dlatego że dotyczy głównie przyszłości; wielu twierdzi, że poradzenie sobie z nim będzie wymagało mobilizacji porównywalnej z wojenną; lecz w tym przypadku nie ma wrogów, których można by wskazać i stanąć naprzeciw nich;

⁴ Por. S.F. Singer, D.T. Avery, *Unstoppable Global Warming*, New York 2007, s. xi.

mamy do czynienia z niebezpieczeństwem, które wydaje się abstrakcyjne i ulotne, choć potencjalnie może mieć katastrofalne skutki”⁵.

Pisząc o bezpieczeństwie klimatycznym i jego miejscu w systemie prawa międzynarodowego publicznego należy przybliżyć terażniejsze fakty i prognozy dotyczące globalnego ocieplenia i jego skutków dla świata i człowieka. Najbardziej obiektywnym źródłem informacji w tym zakresie jest Międzyrządowy Panel do spraw Zmian Klimatycznych (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), powołany w 1988 roku przez Światową Organizację Meteorologiczną i Program Środowiskowy ONZ (*United Nations Environment Programme*) w celu dostarczania politykom regularnych ocen zmian klimatycznych opartych na badaniach naukowych. Członkostwo w IPCC mogą uzyskać wszystkie państwa należące do WMO i ONZ. Obecnie w pracach IPCC biorą udział przedstawiciele ze 195 państw, natomiast raporty przygotowywane są na podstawie badań ekspertów pochodzących z tych państw. Udział znaczącej liczby naukowców z wielu dziedzin zapewnić ma obiektywizm oceny (w pracach nad ostatnim raportem udział brało 831 ekspertów)⁶.

Ostatni piąty raport IPCC w sprawie zmian klimatycznych z 2014 roku składa się z czterech bloków tematycznych: I. *Observed Changes and Their Causes*, II. *Future Climate Changes, Risk and Impacts*, III. *Future Pathways for Adaptation, Mitigation and Sustainable Development*, IV. *Adaptation and Mitigation*. W raporcie stwierdzono, że wpływ człowieka na klimat jest niekwestionowany, a ostatnio obserwowane zmiany klimatyczne szeroko oddziałują na człowieka i systemy naturalne. Globalne ocieplenie jest jednoznaczne, a poczynając od 1950 roku, wiele zmian klimatycznych ma bezprecedensowy charakter na przestrzeni tysiąca lat. Atmosfera i oceany ulegają ogrzewaniu, pokrywa śnieżna i lodowa zanika, a poziom mórz rośnie. Lata między 1983 a 2012 rokiem były najprawdopodobniej najcieplejszym okresem na północnej półkuli od ośmiuset lat. Całkowity wzrost średniej temperatury atmosfery od 1900 roku do lat 2003–2012 wyniósł 0,78°C. Temperatura oceanów na głębokości do 75 m wzrosła w okresie od 1971 do 2010 roku o 0,11°C. Praktycznie pewne jest to, że temperatura wzrosła w tym okresie także na głębokości do 700 m. Jednocześnie, wraz z rozwojem ery industrialnej i pochłanianiem przez wody mórz i oceanów uwalnianego do atmosfery dwutlenku węgla, wzrasta ich zakwaszenie. W raporcie IPCC zwrócono uwagę na prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że w ciągu ostatnich dwóch dekad doszło do: redukcji pokrywy lodowej Grenlandii i Antarktyki, kurczenia się lodowców na całym świecie oraz kurczenia się wiosennej pokrywy śnieżnej na półkuli północnej. Pokrywa lodowa w Arktyce

⁵ A. Giddens, *Klimatyczna katastrofa*, Warszawa 2010, s. 10.

⁶ http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_select_authors.pdf; http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf; zob. *Fifth Assessment Report*, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/index.shtml>.

zmniejsza się o 3,5–4,1% na dekadę, z tym że letnia pokrywa najprawdopodobniej o 9,4–13,6%. Obszar pokrywy śnieżnej na półkuli północnej zmniejszył się od połowy XX wieku o 1,6% w okresie od marca do kwietnia, a o 11,7% w czerwcu. Zwiększyła się jednocześnie temperatura wiecznej zmarzliny. Skutkiem topnienia pokrywy lodowej i śnieżnej wzrasta poziom mórz i oceanów – od 1901 do 2010 roku zanotowano wzrost o 0,19 m, co stanowi największy wskaźnik w ostatnich dwóch tysiącleciach, natomiast w latach 1993–2010 ten wzrost wyniósł najprawdopodobniej 3,2 mm⁷.

Do czynników wpływających na zmianę klimatu zalicza się, spowodowaną tzw. rozwojem ekonomicznym i wzrostem ludności, emisję gazów cieplarnianych (dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu), która zwiększyła się w bezprecedensowym stopniu w latach 2000–2010. W porównaniu z rokiem 1750 koncentracja gazów cieplarnianych wzrosła odpowiednio o 40%, 150% i 20%, a największe ilości tych gazów wyemitowane zostały na skutek spalania paliw kopalnych i procesów przemysłowych w ciągu ostatnich czterdziestu dziesięcioleci. Na efekt cieplarniany wpływają również antropogeniczne i naturalne aerozole oraz zmieniające się promieniowanie słoneczne⁸. W raporcie IPCC podkreślono, że najprawdopodobniej (*extremely likely*) główną przyczyną globalnego ocieplenia, a w tym opisanych powyżej oznak w postaci wzrostu temperatury, kurczenia pokrywy lodowej i śnieżnej, wzrostu poziomu oceanów i ich zakwaszenia, czy zmianach w cyrkulacji wody na Ziemi, jest działalność człowieka⁹.

Zmiany klimatyczne mają wpływ na systemy naturalne i społeczeństwa na wszystkich kontynentach i oceanach. Topnienie masy lodowej i pokrywy śniegowej powoduje zmiany jakościowe i ilościowe w systemach hydrologicznych. Wiele gatunków zwierząt i roślin zmieniło swój geograficzny zakres występowania, aktywność sezonową, nawyki migracyjne. Zmiany spowodowane działalnością człowieka prowadzą do obumierania flory i fauny. Zauważalne są okresowe i coraz bardziej intensywne susze, burze, pożary, powodzie i epidemie szkodników, które skutkują zmianami w ekosystemach, produkcji żywności, dostarczaniu wody, infrastrukturze, demografii. Modyfikacji ulega ilość żywych zasobów morskich, dochodzi do kurczenia się i obumierania raf koralowych. Procesy związane z globalnym ociepleniem niekorzystnie wpływają również na uprawy roślin. Udokumentowano chociażby negatywne skutki w zbiorach pszenicy i kukurydzy. Udowodnione są związki między zmianami klimatycznymi a wzrostem cen na niektóre produkty żywnościowe. Zmiany klimatyczne mają także wpływ na umieralność z powodu przegrzania organizmu i chorób zakaźnych. Zdaniem

⁷ *Fifth Assessment Report, op. cit.*, s. 40–44.

⁸ *Ibidem*, s. 44–45.

⁹ *Ibidem*, s. 47–49.

ekspertów z IPCC państwa często nie są przygotowane na procesy wynikające z globalnego ocieplenia¹⁰.

Raport IPCC nie ogranicza się do teraźniejszości. Prognozowany jest dalszy wzrost temperatury w XXI wieku, a „bardzo prawdopodobne jest, że fale upałów będą zdarzać się częściej i na dłuższy czas, ekstremalne opady atmosferyczne staną się bardziej intensywne i częstsze w wielu regionach; ocean będzie nadal się ocieplał i ulegał zakwaszeniu, a globalny poziom mórz rósł”¹¹. Średnia temperatura atmosfery ma podnieść się do 2035 roku o dalsze 0,3–0,7°C. Pod koniec XXI wieku temperatura najprawdopodobniej wzrośnie o 1,5°C. Nadal ogrzewać się będzie woda w oceanach oraz zanikać pokrywa lodowa i śnieżna, zwłaszcza w Arktyce. W konsekwencji poziom mórz i oceanów ma podnieść się o prawie o pół metra. Podkreśla się, że szacunki IPCC są ostrożne i konserwatywne. Niektórzy, przy założeniu niezmiennego „postępu” przemysłowego, ostrzegają, że topnienie lodów może prowadzić nawet do wzrostu poziomu oceanów do 2 m do 2100 r., a do ponad 15 m do 2500 r.¹²

Dla ludzi żyjących tu i teraz rok 2100 czy 2500 to moment odległy w czasie, daty te kojarzą się tylko z fantastyką naukową (przykładowo akcja serialu *Star Trek* rozpoczyna się w 2151 r.). Powszechnie brakuje w społeczeństwach strategicznego myślenia o bezpieczeństwie przyszłości¹³. Brakuje edukacji i pogłębionych studiów w tym zakresie. Prawie każdy zna przyczyny, objawy i skutki globalnego ocieplenia, jednak prawie nikt nie robi nic w kierunku poprawy bezpieczeństwa przyszłości w tym zakresie. Mimo świadomości związanej ze zmianami klimatycznymi, powszechnie i codziennie korzystamy z samochodów, smartfonów, tabletów, komputerów i innych urządzeń pochłaniających energię i emitujących gazy cieplarniane. Dlatego już teraz potrzebna jest powszechna dyskusja i edukacja na temat bezpieczeństwa klimatycznego i zagrożeń wynikających z globalnego ocieplenia. Z perspektywy prawa międzynarodowego warto natomiast zastanowić się, czy już dzisiaj możemy mówić o zagrożeniach bezpieczeństwa międzynarodowego w związku ze zmianami klimatycznymi, a w konsekwencji o bezpieczeństwie klimatycznym w ramach art. 1 KNZ.

Do skutków globalnego ocieplenia, wpływających na ekosystemy i ludność zaliczyć należy: susze, powodzie, wzrost poziomu mórz i oceanów, pustynnienie niektórych obszarów, zanik upraw, obumieranie fauny i flory, ograniczenie ilości wody pitnej, wywołane burzami i powodzią problemy zniszczenia upraw. W sferze funkcjonowania społeczeństw i państw skutki te wiążą się ze wzrostem

¹⁰ *Ibidem*, s. 49–53.

¹¹ *Ibidem*, s. 58.

¹² Zob. R.M. de Conto, D. Pollard, *Contribution of Antarctica to Past and Future Sea-Level Rise*, „Nature” 2016, vol. 531, s. 591–597.

¹³ Zob. M. Kozub, *Strategiczne myślenie o bezpieczeństwie przyszłości*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2014 nr 4 (97), s. 100–112.

migracji ludności o podłożu klimatycznym. Ludność z obszarów objętych pustynnieniem będzie poszukiwała innych siedlisk. Na skutek wzrostu poziomu oceanów zanikną niektóre państwa wyspiarskie i zaczną kurczyć się wybrzeża, co również będzie powodować migracje ludności¹⁴. Skutki globalnego ocieplenia w postaci masowych migracji, trudniejszego dostępu do wody, problemów z żywnością, zmian geograficznych (np. zanik pokrywy lodowej w Arktyce), zmian geologicznych (np. odkrywanie nowych zasobów naturalnych w wyniku topnienia lodów) mogą w dalszej kolejności powodować konflikty wewnętrzne i międzynarodowe. M. Pietraś wyróżnia następujące rodzaje konfliktów w warunkach zmian klimatu: konflikty na tle dostępu do zasobów naturalnych, konflikty na tle procesów migracyjnych, konflikty w obszarach polarnych, konflikty na tle etnicznym w warunkach upadania państw¹⁵. Trzy pierwsze kategorie nie budzą wątpliwości i ich etiologii należy z pewnością poszukiwać w zmianach klimatycznych. Natomiast czwarta kategoria, związana z tzw. upadaniem państw, nie ma już takiego rodowodu, skoro upadłość państw wynika przede wszystkim z przyczyn politycznych, a nie środowiskowych. Co więcej, ewentualny konflikt wynikający z erozji struktur państwowych na skutek czynników klimatycznych (np. zatopienie niektórych państw wyspiarskich) mieści się w kategorii konfliktów na tle procesów migracyjnych. Pojęcie „konfliktów klimatycznych” (*climate conflicts*) znalazło swoje miejsce w naukach politologicznych i prawnych. S.M. Christiansen definiuje konflikty klimatyczne następująco: *Climate Conflicts arise when climate change alters the environment as to cause damage (primary damage) which limits the options of affected states and people to deal with the primary damage in such a manner that clashes of interests, between at least two parties arise over resources, arable land and territory of significant duration and magnitude, irrespective of the use of armed force*¹⁶. Można skonstatować, że tzw. „konflikty klimatyczne” stanowią potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Potwierdziła to chociażby Unia Europejska w raporcie pt. *Zmiany klimatyczne a bezpieczeństwo międzynarodowe*, wyróżniając następujące potencjalne konflikty związane ze zmianami klimatu, które mogą wystąpić w różnych regionach świata: 1. konflikty z powodu zasobów (spowodowane zmniejszaniem się powierzchni ziem uprawnych, powszechnym niedoborem wody, malejącymi zasobami żywnościowymi i rybnymi, częstszymi powodziami i przedłużającymi się suszami); 2. konflikty graniczne i terytorialne (spowodowane poważnymi zmianami obszarów lądowych na skutek cofania się linii

¹⁴ Por. D. Wuebbles, A. Chitkara, C. Matheny, *Potential Effects of Climate Change on Global Security*, „Environment Systems and Decisions” 2014, vol. 34, nr 4, s. 569–577.

¹⁵ M. Pietraś, *Globalny problem zmian klimatu. Analiza politologiczna*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL PAN” 2010, nr 5, s. 33.

¹⁶ S.M. Christiansen, *Climate Conflicts – A case of International Environmental and Humanitarian Law*, Lüneburg 2015, s. 1, 241.

brzegowej i zalania dużych obszarów, a w konsekwencji utratą terytoriów państwowych, oraz odkrywania zasobów w regionach polarnych); 3. konflikty na tle migracyjnym w krajach tranzytowych i krajach przeznaczenia; 4. konflikty spowodowane zwiększeniem niestabilności w krajach słabych lub upadających, wynikającej ze zmian klimatycznych; 5. konflikty o zasoby energetyczne i kontrolę nad nimi (spowodowane jest to tym, że wiele światowych rezerw węglowodorów mieści się w regionach narażonych na skutki klimatu, a wiele państw produkujących ropę naftową i gaz ziemny stoi przed poważnymi wyzwaniami gospodarczymi i demograficznymi wynikającymi ze zmian klimatu); 6. konflikty między państwami odpowiedzialnymi za zmiany klimatyczne a państwami najbardziej dotkniętymi tymi zmianami¹⁷.

2. Wspólna troska ludzkości

W preambułach do umów międzynarodowych ochrona bioróżnorodności, czy też zmiany klimatyczne traktowane są jako *common concern of humankind*, która to, jako dyrektywa, wyznacza kierunek interpretacji norm prawnych zawartych zarówno w tych dokumentach, jak i innych dokumentach międzynarodowych odnoszących się do ochrony środowiska, a tym *soft law*. Zauważa się, że jest to koncepcja dotycząca ochrony środowiska i zmian klimatycznych niemająca jeszcze statusu normy prawa międzynarodowego publicznego, ale może dopiero rozwinąć się jako zasada zwyczajowa. Łączy ona w sobie ochronę środowiska i praw człowieka. Stawia ludzkość i człowieka w centrum zainteresowania prawa międzynarodowego. Mamy tu do czynienia z dwukierunkową korelacją. Z jednej strony ekosystemy nie mogą teraz być chronione bez udziału człowieka, z drugiej zaś prawo człowieka do zdrowego środowiska nie może być chronione mechanizmami prawnoczułowieczymi, lecz instrumentami ochrony środowiska¹⁸. Ludzki wymiar koncepcji *common concern of humankind* uwidacznia się, kiedy dochodzi do porównania z zasadą wspólnego dziedzictwa ludzkości (*common heritage of mankind*), polegającą na niezawłaszczalności obszarów i niezbywalności zasobów, do których prawo przysługuje całej ludzkości¹⁹. Nie jest to jednak prawo objęte międzynarodowym prawem praw człowieka, tak jak w przypadku prawa do zdrowego środowiska, związanego z koncepcją „wspólnej troski ludz-

¹⁷ *Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council*, http://www.consilium.europa.eu/media/30862/en_clim_change_low.pdf, s. 5–8.

¹⁸ Zob. L. Horn, *The Implications of the Concept of Common Concern of a Humankind on a Human Right to a Healthy Environment*, „Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law”, 2004, vol. 10, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MqJLICEnvLaw/2004/10.html#Heading183>.

¹⁹ Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 169–170.

kości”. Słowo *heritage* wskazuje, że chodzi o prawo do zasobów, natomiast słowo *concern* podkreśla prawnoczułowieczy charakter ochrony bioróżnorodności oraz ekosystemów przed zmianami klimatycznymi. Częścią „światowego dziedzictwa ludzkości” (*world heritage of mankind*) jest dziedzictwo naturalne (*natural heritage*), obejmujące ściśle określone formacje lub miejsca naturalne, geologiczne i fizjograficzne, stanowiące wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia naukowego, estetycznego, naturalnego piękna i ich zachowania²⁰. Uregulowania prawnomiędzynarodowe w tym zakresie nie traktują tegoż dziedzictwa w sposób antropocentryczny, jako warunek przetrwania ludzkości. Można powiedzieć, że tzw. naturalne dziedzictwo ludzkości jest wyrazem myślenia przedmiotowego o ochronie środowiska, które widoczne było w prawie narodów do Konferencji Sztokholmskiej z 1972 roku, kiedy to po raz pierwszy zwrócono uwagę na „prawo człowieka do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie”²¹. Na Szczycie Ziemi w 1994 roku podkreślono natomiast, że „istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju; mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”²².

Prawo do środowiska plasuje się między prawami człowieka a międzynarodowym prawem środowiska. Nie zostało skodyfikowane, jednak można jego korzeni poszukiwać pośrednio w prawie do życia (art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²³), skoro zagrożenia ekologiczne, spowodowane chociażby zmianami klimatycznymi, już skutkują utratą życia w wyniku ekstremalnych zjawisk pogodowych, a w niedalekiej przyszłości mogą zagrażać życiu i zdrowiu ludzi zamieszkujących terytoria objęte pustynnieniem, zanikiem wody pitnej i upraw, czy też dotkniętych konfliktami klimatycznymi. Pozostaje ono również w ścisłym związku z prawem do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego (art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁴)²⁵. Prawo do środowiska wymienia się także jako prawo solidarnościowe (trzeciej generacji), jednak są to raczej głosy nieuzasadnione, biorąc chociażby pod uwagę rodowód

²⁰ Zob. *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, Paris 23.11.1972, UNTS vol. 1037, s. 151; weszła w życie w dniu 15.12.1975 r.

²¹ *Declaration on the United Nations Conference of the Human Environment*, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>; zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 24.

²² *Rio Declaration on Environment and Development*, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>; zob. J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 30.

²³ *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York 16.12.1966, UNTS vol. 999, s. 171; wszedł w życie w dniu 23.03.1976 r.

²⁴ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York 16.12.1966, UNTS vol. 993, s. 3; wszedł w życie w dniu 3.01.1976 r.

²⁵ M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 40–41.

tego prawa sięgający prawa do życia i prawa do zdrowia, czyli pierwszej i drugiej generacji praw człowieka²⁶. Pomijając te kontrowersje, nie ulega wątpliwości, że w prawie międzynarodowym publicznym kształtuje się antropocentryczne podejście do ochrony środowiska, którego wyrazem jest prawo człowieka do odpowiedniego środowiska, już uregulowane w prawie traktatowym (zob. np. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów²⁷ – art. 24: *All peoples shall have the right to a general satisfactory environment to their development*). Środowisko powiązane zostało zatem w porządku międzynarodowoprawnym z bezpieczeństwem osobistym człowieka, co wynika z tego, że prawo do środowiska wywodzi się z prawa do życia i prawa do zdrowia. Ochrona środowiska, a w tym przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, jest warunkiem zachowania zdrowia fizycznego i psychicznego oraz życia mieszkańców Ziemi. Ta korelacja wynika chociażby i przede wszystkim z tego, że człowiek potrzebuje do życia odpowiedniej atmosfery, wody pitnej i pożywienia. Jak powiedziano wcześniej, zmiany klimatyczne prowadzą natomiast do unicestwienia tych życiodajnych czynników. Tym samym ochrona bioróżnorodności i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym traktowane jest od pewnego czasu jako *common concern of humankind*.

3. Od *sustainable development* do bezpieczeństwa

Pojęcie bezpieczeństwa klimatycznego nie upowszechniło się w dokumentach międzynarodowych, czy to w postaci traktatów, czy też „prawa miękkiego”. Kwestie ochrony środowiska postrzegane są w prawie międzynarodowym publicznym nadal w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wynika to chociażby z zasady 4. deklaracji z Rio, zgodnie z którą ochrona środowiska stanowi integralną część zrównoważonego rozwoju i nie może być rozważana w oderwaniu od niego. Potwierdziła to Deklaracja Milenijna, w której z kolei zwrócono uwagę na „zagrożenie (*threat*) życia na Planecie beznadziejnie niszczonej przez działalność człowieka”. Ochrona środowiska znalazła się w punkcie IV Deklaracji pt. *Protecting our common environment*, z tym że wcześniejszy punkt II dotyczył *Peace, security and disarmament*²⁸. W Dokumencie Końcowym Szczytu Światowego z 2005 roku rozwój, a w tym ochrona środowiska, ujęty został już jako filar systemu Narodów Zjednoczonych i podwalina zbiorowego bezpieczeństwa i dobrobytu. Rozwój, bezpieczeństwo, pokój i prawa człowieka są wzajemnie powiązane i umacniane (9. *We acknowledge that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations*

²⁶ Por. L. Horn, *op. cit.*

²⁷ *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Nairobi 27.06.1981, UNTS vol. 1520, s. 217; weszła w życie w dniu 21.10.1986 r.

²⁸ *Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2.

for collective security and well-being. We recognize that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing)²⁹.

Później w dokumentach ONZ zarysowała się powolna tendencja do traktowania zmian klimatycznych w kontekście bezpieczeństwa. W przygotowanym z inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego ONZ raporcie Sekretarza Generalnego ONZ w sprawie zmian klimatu i możliwych implikacji w zakresie bezpieczeństwa³⁰ podkreślono, że „w wielu sprawozdaniach państw członkowskich uznaje się, że potencjalne skutki zmian klimatycznych dla bezpieczeństwa należy analizować w kontekście wcześniej istniejących zagrożeń lub napięć społecznych, gospodarczych i środowiskowych, które są kluczowymi czynnikami w bezpieczeństwie jednostek, społeczności i państwa (*Many Member State submissions recognize that the possible security implications of climate change need to be examined in the context of pre-existing social, economic and environmental threats, or stresses, which are key factors in the security of individuals, communities and states*)³¹. W dokumencie wskazano „kanały” łączące zmiany klimatyczne i bezpieczeństwo. Zagrożenia środowiskowe potraktowane zostały wieloaspektowo, jako *threat multiplier*. Pogłębiają one istniejące źródła konfliktów i niestabilności, a ich redukcja jest możliwa dzięki tzw. *threat minimizers*, wynikających z koncepcji zrównoważonego rozwoju. Gwarantem bezpieczeństwa jest zatem *sustainable development*. Do *threat multiplier* Sekretarz Generalny ONZ zaliczył: wrażliwość (*vulnerability*), rozwój (*development*), nieskoordynowane radzenie sobie (*uncoordinated coping*), bezpaństwowość (*stateless*), niedostatek lub obfitość zasobów (*resource scarcity or resource abundance*). Pierwszy czynnik wiąże się z zagrożeniem, jakie zmiany klimatu niosą w sferze przestrzegania praw człowieka, takich jak prawo do życia, prawo do zdrowia, prawo do wody, czy prawo do odpowiedniego zamieszkania. W raporcie mówi się o zagrożeniu dla bezpieczeństwa związanego z żywnością, wodą czy zdrowiem (*food security, water security, human health*). Drugi czynnik związany ze zmianami klimatycznymi ma prowadzić do zatrzymania lub znaczącego spowolnienia gospodarczego, co może oznaczać poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw rozwijających się. Trzeci „kanał” dotyczy niewłaściwej adaptacji lokalnych społeczeństw do problemów rozwojowych i humanitarnych. Wynikać ma to z braku skoordynowanych działań i strategii, skutkiem czego mogą być migracje, destabilizacja polityczna, konflikty międzynarodowe, w tym konflikty o zasoby. Czwarty „kanał” łączący zmiany klimatyczne z bezpieczeństwem wiąże się z bezpaństwowością i ludnością pozbawioną terytorium na skutek podnoszenia poziomu mórz i oce-

²⁹ *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 60/1. 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1.*

³⁰ *Climate Change and its Possible Security Implications. Report of the Secretary General, 11.09.2009, A/64/350.*

³¹ *Ibidem*, s. 5.

anów. Zarówno czwarty, jak i piąty czynnik w postaci zaniku zasobów lub ich odkrycia (np. na skutek topnienia lodów arktycznych) prowadzić mają do konfliktów międzynarodowych i destabilizacji. Podsumowując, zdaniem Sekretarza Generalnego ONZ zmiany klimatyczne prowadzą do zagrożeń bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, państwowym, regionalnym i międzynarodowym. Zredukowanie tych zagrożeń możliwe jest dzięki koncepcji zrównoważonego rozwoju, a w tym tzw. *threat minimizers*, do których zalicza się: działania łagodzące zmiany klimatyczne (*mitigation*), budowanie zdolności adaptacyjnych w państwach rozwijających się (*adaptation, capacity building*), utrzymanie wzrostu gospodarczego (*economic development*), *governance* oraz *conflict prevention*.

W powyżej przywołanym raporcie Sekretarza Generalnego ONZ nie użyto sformułowania „bezpieczeństwo klimatyczne”. Mimo to raport jasno definiuje związek między zmianami klimatu a bezpieczeństwem, znany już chociażby z Deklaracji Milenijnej, Dokumentu Końcowego Szczytu Światowego z 2005 roku, czy też raportów IPCC. W raporcie podkreślono tę zależność i jednocześnie wkomponowano ją w ramy Karty Narodów Zjednoczonych: *International cooperation will also need to be reinforced to address trans-boundary effects and to prevent and resolve climate-related conflicts in accordance with the Charter of the United Nations. Most submissions highlight the central role of sustainable development in enhancing adaptive capacity and as the overarching framework to address existing vulnerabilities which may be exacerbated by climate change*³².

Dyskusja o zmianach klimatycznych i środowisku w kontekście bezpieczeństwa trwała również na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ i Rady Bezpieczeństwa ONZ. Serię rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ dotyczących „ochrony klimatu globalnego dla teraźniejszych i przyszłych pokoleń ludzkości” otwiera uchwała 43/53 z dnia 6 grudnia 1988 roku³³, w której zmiany klimatyczne potraktowane zostały jako *common concern of humankind*, a klimat uznany został za istotny warunek podtrzymania życia na Ziemi. W kolejnych rezolucjach Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało zmiany klimatyczne za poważne zagrożenie dla wszystkich państw, a zwłaszcza państw rozwijających się³⁴. W rezolucji 68/212 i następujących podkreślono natomiast, że zmiana klimatu stanowi jedno z największych wyzwań naszych czasów, szczególnie dla państw rozwijających się, które są najbardziej podatne na skutki globalnego ocieplenia w postaci

³² *Ibidem*, s. 23.

³³ *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, 6.12.1988, A/RES/43/53.

³⁴ Zob. np.: *Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2007. 62/86. Protection of global climate for present and future generations of mankind*, A/RES/62/84; *Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2009. 64/73. Protection of global climate for present and future generations of mankind*, A/RES/64/73; *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2010. 65/159. Protection of global climate for present and future generations of mankind*, A/RES/65/159.

suszy, ekstremalnych zjawisk pogodowych, degradacji łąd, podnoszenia poziomu oceanów, erozji wybrzeży i zakwaszenia mórz, niosących za sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i wysiłków związanych z likwidacją ubóstwa i zrównoważonym rozwojem³⁵. W ewolucji stanowiska Zgromadzenia Ogólnego ONZ widoczne jest zaostrzenie retoryki – od „wspólnej troski ludzkości” (*common concern of humankind*) do „największego wyzwania naszych czasów” (*one of the greatest challenges of our time*). Jednocześnie pojawił się czynnik poważnego zagrożenia (*serious risk and challenge*). Taka zmiana spojrzenia na kwestie ochrony środowiska dała asumpt do dyskusji na forum Rady Bezpieczeństwa na temat wpływu zmian klimatu na pokój i bezpieczeństwo³⁶. W debatach w RB ONZ używano sformułowania *environmental security*³⁷. Pojawił się jednocześnie dylemat związany z mandatem Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie tzw. bezpieczeństwa ekologicznego, który to zostanie omówiony w następnym punkcie artykułu.

Ewolucja spojrzenia na ochronę środowiska widoczna jest także na przykładzie *The Environment and Security Initiative* (ENVSEC), utworzonej w 2003 roku w oparciu o partnerstwo OBWE, UNDP (*United Nations Development Programme*), UNECE (*the United Nations Economic Commission for Europe*), UNEP (*United Nations Environmental Programme*) oraz NATO. ENVSEC powstało w celu sprostania wyzwaniom związanym z potencjalnymi konfliktami wynikającymi ze zmian klimatycznych, między innymi za pomocą odpowiednich projektów i programów³⁸.

4. Problem mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie bezpieczeństwa klimatycznego

Debata na forum RB ONZ, której przedmiotem były zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa wynikające ze zmian klimatycznych, zapoczątkowała szerszą dyskusję dotyczącą ewentualnego mandatu Rady Bezpieczeństwa w kwestiach związa-

³⁵ *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013. 68/212. Protection of global climate for present and future generations of mankind, A/RES/68/212; zob. także Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014. 69/220. Protection of global climate for present and future generations of mankind, A/RES/69/220; Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015. 70/205. Protection of global climate for present and future generations of mankind, A/RES/70/205; Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016. 71/228. Protection of global climate for present and future generations of mankind, A/RES/71/228; Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2017. 72/219. Protection of global climate for present and future generations of mankind, A/RES/72/219.*

³⁶ *Security Council Holds First-Ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing over 50 Speakers*, <https://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>.

³⁷ Security Council 5663th meeting, S/PV.5663, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF969B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Ener%20SPV%205663.pdf>, s. 11.

³⁸ Zob. www.ensvec.org.

nych z ochroną środowiska. W RB ONZ do tej pory nie osiągnięto konsensusu w kwestii traktowania zmian klimatu jako zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pierwsza debata w RB ONZ dotycząca ewentualnego wpływu zmian klimatu na bezpieczeństwo międzynarodowe odbyła się 17 kwietnia 2007 roku. Podczas dyskusji zarysował się wyraźny podział na państwa skłonne traktować zmiany klimatu jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa objęte mandatem RB ONZ (np. Wielka Brytania, Francja) oraz państwa traktujące sprawy środowiska i klimatu nadal w kontekście zrównoważonego rozwoju, a tym samym niedopuszczające możliwości ewentualnego poszerzenia mandatu RB ONZ (np. Chiny, Rosja, RPA). W podobnym tonie toczyła się druga debata, która odbyła się 20 lipca 2011 roku³⁹. Skończyła się ona oświadczeniem Przewodniczącego RB ONZ następującej treści: *The Security Council reaffirms its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security; the Council stresses the importance of establishing strategies of conflict prevention; the Security Council recognizes the responsibility for sustainable development issues, including climate change, conferred upon the General Assembly and the Economic and Social Council; (...) The Security Council expresses its concern that possible adverse effects of climate change may, in the long run, aggravate certain existing threats to international peace and security; the Security Council expresses its concern that possible security implications of loss of territory of some States caused by sea-level-rise may arise, in particular in small low-lying island States; the Security Council notes that in matters relating to the maintenance of international peace and security under its consideration, conflict analysis and contextual information on, inter alia, possible security implications of climate change is important, when such issues are drivers of conflict, represent a challenge to the implementation of Council mandates or endanger the process of consolidation of peace. In this regard, the Council requests the Secretary-General to ensure that his reporting to the Council contains such contextual information*⁴⁰. Przytoczone fragmenty oświadczenia dobrze obrazują dyskusję. Rada Bezpieczeństwa nie wypowiedziała się stanowczo o zmianach klimatycznych w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego, pozostawiając nadal nierozstrzygnięty dylemat ewentualnego mandatu w tym zakresie.

Mimo powyższego, niejednoznacznego, stanowiska, zauważalna jest powolna ewolucja w podejściu RB ONZ do zmian klimatycznych i środowiska. W rezolucji 2349(2017) w sprawie regionu Jeziora Czad RB ONZ uznała negatywne skutki zmian klimatycznych i ekologicznych (niedobór wody, susze, pustyn-

³⁹ Security Council 6587th meeting, S/PV.6587, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20SPV%206587.pdf>.

⁴⁰ *Statement by the President of the Security Council*, 20.07.2011, S/PRST/2011/15; <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20SPRST%202011%205.pdf>.

nienie, degradację ziemi, brak bezpieczeństwa żywnościowego) pośród innych czynników wpływających na stabilność regionu⁴¹. Rada Bezpieczeństwa ONZ podkreśliła jednocześnie konieczność podjęcia odpowiednich kroków w tym zakresie przez państwa i ONZ. Co istotne rezolucja przyjęta została jednomyślnie. Przedstawiciel Etiopii wyraził na forum RB ONZ nadzieję, że owa jednomyślność świadczy o akceptacji stanowiska, zgodnie z którym bezpieczeństwo jest fenomenem złożonym, obejmującym także zagrożenia ekologiczne⁴². Powolna i ostrożna zmiana podejścia do kwestii klimatycznych w ramach RB ONZ wynika chociażby z intensywnej kampanii prowadzonej między innymi przez Francję, Hiszpanię, Wielką Brytanię i państwa wyspiarskie Oceanu Spokojnego. Jej wyrazem były ostatnie spotkania zorganizowane w formule Arria: 1. w dniu 30 czerwca 2015 roku, którego tematem były zmiany klimatyczne jako *threat multiplier* dla bezpieczeństwa globalnego oraz 2. w dniu 22 kwietnia 2016 roku w sprawie wody, pokoju i bezpieczeństwa.

Powyższe debaty i rezolucje RB ONZ nadal nie mogą w dniu dzisiejszym przesądzać jednoznacznie o tym, że mandat RB ONZ obejmuje bezpieczeństwo klimatyczne. Rosja i Chiny wciąż nie wypowiedziały się stanowczo za takim podejściem, chociaż głosowanie za rezolucją 2349(2017) można traktować jako punkt zwrotny. Tym bardziej że zauważalna jest tendencja do poszerzania mandatu RB ONZ, czego wyrazem była rezolucja RB ONZ 2177/2014, w której rozprzestrzeniającą się epidemię Eboli uznano jednomyślnie za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁴³. Nie bez znaczenia jest również to, że sprawy ekologiczne zostały włączone do mandatu misji pokojowych ONZ⁴⁴.

Omówiona tendencja dała asumpt do dyskusji doktrynalnej, w której przeważają głosy o konieczności zaliczenia bezpieczeństwa klimatycznego do kompetencji RB ONZ. Zmiany klimatyczne traktowane są jako „zagrożenie pokoju” w rozumieniu rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Zwraca się uwagę na to, że w pierwotnej wersji z 1945 roku chodziło tu o zagrożenie wybuchem międzynarodowego konfliktu zbrojnego. Jednakże specyfika KNZ polega na jej elastycznej wykładni, dostosowanej do współczesności. Podkreślił to już chociażby Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości: *the Organization must be*

⁴¹ Resolution 2349(2017) adopted by the Security Council at its 7911th meeting on 31 March 2017, S/RES/2349 (2017), https://digitallibrary.un.org/record/863830/files/S_RES_2349%282017%29-EN.pdf.

⁴² Security Council 7911th meeting, S/PV.7911, https://digitallibrary.un.org/record/1286078/files/S_PV-7911-EN.pdf, s. 4.

⁴³ Resolution 2177(2014) adopted by the Security Council at its 7268th meeting on 18 September 2014, S/RES/2177 (2014); [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2177%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2177%20(2014)).

⁴⁴ Zob. *Greening the Blue Helmets. Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations*, United Nations Environment Programme 2012, http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/UNEP_greening_blue_helmets.pdf.

*deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties*⁴⁵. Idąc tym tokiem myślenia, Rada Bezpieczeństwa poszerzała mandat o sytuacje wykraczające poza tradycyjne rozumienie „zagrożenia pokoju”, wydając rezolucje w sprawach konfliktów wewnętrznych, katastrof humanitarnych, aktów terrorystycznych lub epidemii. Ewolucja mandatu RB ONZ uzasadnia traktowanie zmian klimatycznych jako „zagrożenie pokoju” w rozumieniu rozdziału VII KNZ z uwagi na implikacje, jakie te zmiany za sobą niosą na przykład w postaci redukcji upraw, migracji, redukcji zasobów naturalnych, w tym wody, „konfliktów klimatycznych”. Niewykluczone jest zatem stosowanie środków przymusu na podstawie postanowień rozdziału VII KNZ. Rada Bezpieczeństwa może wezwać państwa do ratyfikowania konwencji klimatycznych, może sama zobowiązać niektóre państwa do redukcji emisji gazów cieplarnianych, czy też do podjęcia kroków ustawodawczych w tym zakresie, może w końcu nałożyć sankcje na państwa naruszające odpowiednie zobowiązania. Do kompetencji RB ONZ należeć może także ustanowienie odpowiedniego organu pomocniczego zajmującego się zmianami klimatycznymi⁴⁶. Podnosi się, że środki podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa w sytuacji „zagrożenia pokoju” wynikającego ze zmian klimatycznych powinny być stosowane w ostateczności na podstawie art. 41 KNZ (szczególnie w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa humanitarnego), a nie na podstawie art. 42 KNZ. Użycie siły zbrojnej pozostaje bowiem w sprzeczności z zasadami międzynarodowego prawa ochrony środowiska⁴⁷. W doktrynie spotykane są także głosy dopuszczające użycie siły zbrojnej na podstawie art. 42 KNZ z uwagi na konieczność zastosowania takiego środka w niektórych sytuacjach związanych z zagrożeniem ekologicznym (np. awaria elektrowni jądrowej porównywalna z katastrofą w Czernobylu)⁴⁸. W dyskusji na temat roli RB ONZ w międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska i klimatu podnosi się, że organ ten powinien jak najszybciej przejść w niej

⁴⁵ *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1949, s. 12.

⁴⁶ Ch.K. Penny, *Greening the security council: climate change as an emerging „threat to international peace and security”*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics”, 2007, vol. 7, z. 1, s. 35–71; na temat funkcji RB ONZ w sprawach bezpieczeństwa klimatycznego zob. także: C. Born, *A Resolution for Peaceful Climate: Opportunities for the UN Security Council*, „SIPRI Policy Brief”, January 2017, s. 1–12; Ch. Voigt, *Security in a „Warming World”: Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change*, [w:] *Security: A Multidisciplinary Normative Approach*, red. C. M. Bailliet, Leiden 2009, s. 291–312.

⁴⁷ A. Knight, *Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth?*, „New York University Law Review”, 2005, vol. 80, s. 1549–1585.

⁴⁸ L.A. Malone, „Green Helmets”: *A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies*, „Michigan Journal of International Law” 1996, vol. 17, z. 2, s. 532–533.

pierwszeństwo. Powodem takiego podejścia jest nieefektywność dotychczasowych instrumentów opartych na umowach międzynarodowych⁴⁹.

Nie ulega wątpliwości, że w obecnej chwili kompetencje RB ONZ w zakresie bezpieczeństwa klimatycznego są przedmiotem dyskusji, a stanowisko samej RB ONZ w tym zakresie ulega ewolucji. Nie można wykluczyć, że elastyczna wykładnia Karty Narodów Zjednoczonych, wymuszona jej genezą sięgającą II wojny światowej, uprawnia już do wniosku o rozumieniu „bezpieczeństwa” lub „pokoju”, o których mowa w art. 24 ust. 1 KNZ, czy art. 39 KNZ w kontekście zagrożeń ekologicznych (klimatycznych). Z pewnością taka interpretacja prowadzić musi w przyszłości do jednoznacznej i wyraźnej akceptacji mandatu w zakresie zmian klimatycznych przez samą RB ONZ. Taki stan rzeczy nasuwa pytania o aktualną, o ile taka istnieje, prawnomiędzynarodową definicję tzw. bezpieczeństwa klimatycznego oraz o miejsce tegoż w systemie prawa międzynarodowego publicznego. W szczególności rodzi się kwestia, czy bezpieczeństwo klimatyczne objęte jest normami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych?

5. Wnioski: miejsce i pojęcie bezpieczeństwa klimatycznego w systemie prawa międzynarodowego publicznego

M. Kenig-Witkowska pisząc o aksjologicznych koncepcjach międzynarodowego prawa środowiska, zwróciła uwagę na to, że nowa perspektywa polityczna w podejściu do zagadnień środowiska wynikająca z dokumentów ONZ wiąże się z „koniecznością przeanalizowania i ewentualnego uzupełnienia lub zdefiniowania na nowo podstaw aksjologicznych systemu ONZ; w efekcie powinno to prowadzić do nowego zinterpretowania, a w konsekwencji także do rozszerzenia celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych na dziedzinę środowiska, w związku z postępującymi procesami globalizacji i nowymi wyzwaniami, które stoją przed społecznością międzynarodową [...]; jak się wydaje konieczność taka jest wymogiem aktualnie funkcjonującego systemu stosunków międzynarodowych, któremu powinien towarzyszyć adekwatny system normatywny; odpowiadająca nowym wyzwaniom interpretacja celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych powinna uwzględniać wzrost znaczenia kwestii związanych z ochroną środowiska, zarówno z perspektywy realizacji koncepcji *sustainable development*, jak też podjęć zagadnienie reinterpretacji pojęcia bezpieczeństwa, przez wyraźne dodanie do zakresu jego standardów również pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego”⁵⁰. J. Ciechanowicz-McLean pisząc o międzynarodowym prawie ochrony środowiska, również zwraca uwagę na tzw. międzynarodowe bezpieczeństwo

⁴⁹ S.V. Scott, *Climate Change and Peak Oil As Threats to International Peace and Security: It Is Time for the Security Council to Legislate?*, „Melbourne Journal of International Law” 2008, vol. 9, s. 495–514.

⁵⁰ K. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 27.

ekologiczne⁵¹. Należy zatem zgodzić się z tym, że pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego nie jest i nie może być prawnie indyferentne. Ta sama uwaga dotyczy bezpieczeństwa klimatycznego, z tym że należy wyjaśnić relacje między bezpieczeństwem klimatycznym a ekologicznym (czy też środowiskowym). Wskazane w dwóch powyższych podręcznikach „bezpieczeństwo ekologiczne” ma szersze znaczenie i poza bezpieczeństwem klimatycznym dotyczy innych zagrożeń dla środowiska, wynikających chociażby z użycia broni masowego rażenia⁵².

Podstawowym dokumentem, który powinien stanowić punkt odniesienia w rozważaniach o pojęciu bezpieczeństwa klimatycznego, pozostaje Karta Narodów Zjednoczonych, w której nie zdefiniowano używanych tam określeń „bezpieczeństwo” i „pokój” (art. 1, 24 i 39 KNZ). Nie ulega wątpliwości, że po II wojnie światowej ich znaczenie wiązało się z zakazem użycia siły zbrojnej lub jej groźby wynikającym z art. 2 ust. 4 KNZ. Praktyka ONZ, a w tym działalność RB ONZ, zmierzała jednak z czasem do poszerzania zakresu tych pojęć o sytuacje poważnych naruszeń praw człowieka, epidemii czy też zagrożeń terrorystycznych. Wskazane pojęcia powinny być interpretowane w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym wyrazom w ich kontekście oraz w świetle przedmiotu i celu Karty Narodów Zjednoczonych. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę każdą późniejszą praktykę stosowania Karty Narodów Zjednoczonych, ustanawiającą porozumienie co do jego interpretacji, oraz wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między członkami ONZ (zob. art. 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który potwierdza istniejącą wcześniej powszechną normę zwyczajową). W przypadku tzw. bezpieczeństwa klimatycznego ta praktyka i odpowiednie normy prawa międzynarodowego rozwijały się od Konferencji Sztokholmskiej w 1972 roku, początkowo w ramach *sustainable development*, tzw. *common concern of humankind* i prawa do odpowiedniego środowiska. Powiązanie środowiska i zmian klimatycznych z bezpieczeństwem międzynarodowym torowało sobie drogę w *soft law* od 2005 roku, czyli od raportu Sekretarza Generalnego ONZ *Climate Change and its Possible Security Implications*. W konsekwencji doszło do zaostrzenia retoryki w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ dotyczących zmian klimatycznych – od „wspólnej troski ludzkości” (*common concern of humankind*) do „największego wyzwania naszych czasów” (*one of the greatest challenges of our time*) i poważnego zagrożenia (*serious risk and challenge*). Jej wyrazem było także powstanie inicjatyw międzynarodowych wprost odwołujących się do bezpieczeństwa ekologicznego (ENVSEC). Powyższa tendencja doprowadziła w ostateczności do dyskusji na temat mandatu RB ONZ w zakresie zmian klimatycznych. Można skonstatować, że

⁵¹ J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 45–58.

⁵² W sprawie *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* MTS uznał, że użycie broni jądrowej stanowi zagrożenie dla całego ekosystemu Ziemi (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports, s. 243).

zachodzi obecnie „utwardzanie” prawa międzynarodowego w zakresie powiązania zmian klimatycznych oraz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w rozumieniu art. 1, 24 i 39 KNZ, chociaż brakuje jeszcze wyraźnego i jednoznacznego porozumienia w tym zakresie, szczególnie w łonie RB ONZ.

Podsumowując, można powiedzieć, że jesteśmy świadkami kształtowania się treści norm prawnych z art. 1, 24 i 39 KNZ zawierającej w sobie tzw. bezpieczeństwo klimatyczne. Kiedy dojdzie do konsensusu we wspólnocie międzynarodowej pozwalającego na „klimatyczną” wykładnię „pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego” – trudno jest przewidzieć. Może to nastąpić w przyszłym stuleciu, kiedy to według „ostrożnych” prognoz temperatura atmosfery wzrośnie o ok. 1,5°C, a poziom oceanów o pół metra. Z perspektywy doktryny i ludzkości nie ma co czekać i zdecydowanie należy już teraz forsować taką interpretację poprzez włączenie bezpieczeństwa klimatycznego do celów ONZ i mandatu RB ONZ. Pozwala to na jego traktowanie jako wartości leżącej u podstaw współczesnego systemu prawa międzynarodowego. Aby tenże postulat wcielić w życie, konieczna jest również definicja tzw. bezpieczeństwa klimatycznego. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, propozycja jest następująca – bezpieczeństwo klimatyczne jest to ochrona ludności przed zagrożeniami klimatycznymi. W związku z globalnym wymiarem tych zagrożeń, związanym ze zmianami klimatycznymi, bezpieczeństwo klimatyczne ma charakter międzynarodowy i mieści się, obok bezpieczeństwa militarnego (ochrona państwa przed użyciem siły zbrojnej) i humanitarnego (ochrona ludności przed zagrożeniami wynikającymi z naruszenia praw człowieka, aktów terrorystycznych i epidemii), w zakresie pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego, o którym mowa w art. 1, 24 i 39 KNZ.

Bibliografia

- Born C., *A Resollution for Peaceful Climate: Opportunities for the UN Security Council*, „SIPRI Policy Brief”, January 2017.
- Christiansen S.M., *Climate Conflicts – A case of International Environmental and Humanitarian Law*, Lüneburg 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- de Conto R.M., D. Pollard, *Contribution of Antarctica to Past and Future Sea-Level Rise*, „Nature” 2016, vol. 531.
- Giddens A., *Klimatyczna katastrofa*, Warszawa 2010.
- Horn L., *The Implications of the Concept of Common Concern of a Humankind on a Human Right to a Healthy Environment*, „Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law” 2004, vol. 10, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MqJLICEnvLaw/2004/10.html#Heading183>.
- Kenig-Witkowska M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Knight A., *Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth?*, „New York University Law Review” 2005, vol. 80.

- Kozub M., *Strategiczne myślenie o bezpieczeństwie przyszłości*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4 (97).
- Lasoń M., *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/4816/Bezpieczenstwo_miedzynarodowe_w_XXI_wieku_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Malone L.A., „Green Helmets”: *A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies*, „Michigan Journal of International Law” 1996, vol. 17, z. 2.
- Penny Ch.K., *Greening the security council: climate change as an emerging „threat to international peace and security”*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2007, vol. 7, z. 1.
- Pietraś M., *Globalny problem zmian klimatu. Analiza politologiczna*, „Tekna Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL PAN” 2010, nr 5.
- Scott S.V., *Climate Change and Peak Oil As Threats to International Peace and Security: It Is Time for the Security Council to Legislate?*, „Melbourne Journal of International Law” 2008, vol. 9.
- Singer S.F., Avery D.T., *Unstoppable Global Warming*, New York 2007.
- Voigt Ch., *Security in a „Warming World”: Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change*, [w:] *Security: A Multidisciplinary Normative Approach*, red. C.M. Bailliet, Leiden 2009.
- Wuebbles D., Chitkara A., Matheny C., *Potential Effects of Climate Change on Global Security*, „Environment Systems and Decisions” 2014, vol. 34, nr 4.

Climate Security and International Law

Climate change results in threats in the form of droughts, floods, extreme weather events, heat waves and problems with crops and food. It can also cause so-called climatic conflicts related to competition for natural resources, population migrations and geographic changes. Along with climate change, the approach to environmental protection has evolved - from the “natural heritage of humanity” through the “common concern of humanity” to so-called climate security. The link between climate change and security has been emphasized in the United Nations soft law documents. This led to a debate in the Security Council on climate change, which postulated the inclusion of climate issues within the mandate of the Security Council. Thus, the notion of international security contained in art. 1, 24 and 39 of the United Nations Charter should be interpreted in the context of so-called climate security. This is allowed by the dynamic interpretation of these provisions – from military security to humanitarian security.

Key words: international law, climate security, climate change, sustainable development