

Miejsce interwencji zbrojnej w koncepcji „odpowiedzialność za ochronę” (R2P)¹

Patrycja Grzebyk

Uniwersytet Warszawski

Artykuł dotyczy roli interwencji zbrojnej w koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” (R2P). Analizuje warunki uzgodnione przez państwa (członków ONZ), które muszą być spełnione, aby uzasadnić użycie siły w ramach R2P. Wskazuje przypadki, w których NZ odnosiły się do R2P, żeby uzasadnić użycie siły (wskazano na przykłady interwencji w Libii i braku interwencji w Syrii). Ponadto dokonano oceny rozwoju koncepcji R2P pod względem jej wymiaru zbrojnego, w odwołaniu do propozycji brazylijskich i chińskich. Autorka twierdzi, że koncepcja R2P jest nadal żywa i przydatna do opisu sytuacji politycznej, w której społeczność międzynarodowa powinna reagować na naruszenia praw człowieka. Koncepcja ta nie może być jednak wykorzystywana jako samoistna podstawa uzasadniania interwencji zbrojnej, gdyż oznaczałoby to pogwałcenie Karty Narodów Zjednoczonych.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność za ochronę, R2P, odpowiedzialna ochrona, odpowiedzialność w czasie ochrony, RWP, interwencja zbrojna, Libia, Syria, Wybrzeże Kości Słoniowej, Republika Środkowej Afryki, prawo do użycia siły, Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwa, ICISS, rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1973 (2011)

Wprowadzenie

Impulsem do stworzenia przez Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwa (ICISS) raportu „Odpowiedzialność za ochronę”², który zapoczątkował pracę nad koncepcją o tej samej nazwie w ramach Narodów Zjednoczonych³,

Patrycja Grzebyk – doktor, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HSS/03783.

² International Commission on Intervention and State Security, *Report of the International Commission on Intervention and State Security, Responsibility to Protect*, International Development Research Centre grudzień 2001, s. VII, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/core-rtop-documents>, (data dostępu: 3.05.2015).

³ Poparcie dla tworzącej się normy dotyczącej odpowiedzialności za ochronę zostało wyrażone najpierw w raporcie tzw. Wysokiego Panelu. Został on powołany przez Sekretarza Generalnego ONZ w celu opracowania przed sześćdziesiątą rocznicą utworzenia ONZ rekomendacji co do radzenia sobie z globalnymi

była z jednej strony interwencja zbrojna NATO w Kosowie (1999), z drugiej zaś nieudane interwencje w Bośni (1992–1995) oraz w Somalii (1993), a także brak interwencji zbrojnej w Rwandzie (1994). Niemniej wymiar zbrojny nie zdominował prac nad odpowiedzialnością za ochronę (R2P). Przeciwnie, był i jest traktowany jako kwestia, która powinna mieć charakter marginalny, gdyż do interwencji zbrojnej w imię ochrony ludności powinno dochodzić w skrajnych, wyjątkowych sytuacjach. Jednak to właśnie kwestia interwencji zbrojnej budziła i nadal budzi największe kontrowersje, a tym samym decyduje o wzroście lub spadku popularności koncepcji R2P.

Problemowi odpowiedzialności za ochronę poświęcono liczne publikacje⁴, w których rozważa się m.in., czy koncepcja ta ma status rodzącej się, czy też już istniejącej normy zwyczajowej prawa międzynarodowego, wskazówki co do interpretacji istniejących norm czy jedynie zasady postępowania w stosunkach międzynarodowych o charakterze moralnym, lecz niekoniecznie prawnym⁵. Nie przesądzając, która z tych opinii jest bliższa prawdy (zapewne do ostatecznego rozstrzygnięcia potrzeba dłuższej perspektywy czasowej, gdyż minęło zaledwie 10 lat od formalnej akceptacji koncepcji przez członków ONZ), w niniejszym artykule zamiennie jest mowa o koncepcji, doktrynie, zasadzie R2P.

zagrożeniami bezpieczeństwa (The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World, Our Shared Responsibility*, UN 2004, A/59/565, par. 203), a następnie w raporcie SG ONZ opracowanym w ramach przygotowań do sześćdziesiątej sesji Zgromadzenia Ogólnego i podsumowania implementacji Deklaracji Milenijnej (Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, A/59/2005, 21.03.2005, par. 7, 132, 135). W tym drugim dokumencie odpowiedzialność za ochronę była rozpatrywana w kontekście praw człowieka – wolności do życia w godności. Następnym krokiem była akceptacja zobowiązań wynikających z R2P przez członków ONZ w Dokumencie Końcowym przyjętym na szczycie w 2005 r. (General Assembly, *World Summit Outcome*, 24.10.2005, A/RES/60/1, par. 138–39). W kolejnych latach (poczynając od 2009 r.) SG ONZ przygotowywał raporty dotyczące implementacji odpowiedzialności za ochronę (A/63/677, 12.01.2009; A/64/864, 14.07.2010; A/65/877, 27.06.2011; A/66/874, 25.07.2012; A/67/929, 9.07.2013; A/68/947, 11.07.2014), nad którymi Zgromadzenie Ogólne debatowało (zob. np. A/RES/63/308, 7.10.2009).

⁴ Zob. np. A. Hehir, *The Responsibility to Protect. Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*, Palgrave Macmillan, New York 2012; R.H. Cooper, J. Voïnov Kohler (red.), *Responsibility to Protect. The Global Moral Compact for the 21st Century*, Palgrave Macmillan, New York 2009; E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski a odpowiedzialność za ochronę*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Fundacja Edukacyjna Jana Karskiego, Warszawa 2015; C. Badescu, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*, Routledge, New York 2010; R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; A.J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge 2009; J. Pattinson, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?*, Oxford University Press, Oxford 2010; Y. Razali Kassim, *The Geopolitics of Intervention: Asia and the Responsibility to Protect*, Springer, Cham 2014; J. Genser, Hon. I. Cotler (red.), *The Responsibility to Protect*, Oxford University Press, New York 2011.

⁵ C. Stahn, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, „American Journal of International Law” 2007, t. 101, nr 1, s. 101 i n. Zob. też: D. Heidrich, *Zasada odpowiedzialności za ochronę i możliwość jej praktycznego zastosowania. Casus Libii*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2013, nr 1 (t. 47), s. 175.

Nierzadkie jest podejście, że R2P to jedynie świetna akcja marketingowa, która ma za zadanie opakować stare dylematy w nowe terminy, wlać stare wino w nowe butelki⁶. W istocie, jeśli postrzegać R2P wyłącznie w kontekście interwencji zbrojnej (należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że nie powinno tak być), to taka ocena jest prawidłowa, gdyż interwencja zbrojna, którą dopuszcza koncepcja R2P, to dobrze znana interwencja humanitarna (a istnienia normy dopuszczającej jej użycia upatruje się przecież jeszcze w okresie poprzedzającym przyjęcie Karty Narodów Zjednoczonych⁷), tym razem ujęta w mniej kontrowersyjny termin „prawa do reakcji”⁸ i zwracająca większą uwagę na perspektywę ofiar, a nie interweniującego państwa.

Celem niniejszego artykułu jest, po pierwsze, wskazanie miejsca interwencji zbrojnej w koncepcji R2P, w jakich sytuacjach można się do niej odwołać i z czyjego upoważnienia. Po drugie, podane zostaną przykłady wykorzystania R2P do uzasadniania interwencji zbrojnych, zarówno tych zrealizowanych, jak i tych, nad którymi jedynie debatowano. Po trzecie, oceniona zostanie możliwość użycia R2P do uzasadniania interwencji zbrojnych i perspektywy rozwoju koncepcji pod względem jej wymiaru zbrojnego.

Miejsce interwencji zbrojnej w koncepcji R2P

Już w raporcie ICISS interwencja zbrojna jako element tzw. odpowiedzialności za reakcję była uznawana za ostateczność, środek nadzwyczajny i wyjątkowy, którego użycie było uzasadnione tylko wtedy, gdy wykorzystano wszystkie niezbrojne opcje w celu rozwiązania kryzysu, a inne mniej intruzywne środki nie miałyby szans powodzenia⁹. Zasadę tę przyjęto również w kolejnych raportach przygotowywanych w ramach ONZ oraz w Dokumencie Końcowym światowego szczytu z 2005 r., w którym nie wykluczono użycia przez Radę Bezpieczeństwa środków na podstawie rozdziału VII. Zaznaczono jednak, że decyzja dotycząca interwencji powinna być podejmowana

⁶ C. Stahn, *Responsibility...*, op.cit., s. 111. Zob. też: P. Stockburger, *Emerging Voices: Is The R2P Doctrine the Greatest Marketing Campaign International Law Has Ever Seen?*, 23.08.2013, blog: opiniojuris.org, <http://opiniojuris.org/2013/08/23/emerging-voices-is-the-r2p-doctrine-is-the-greatest-marketing-campaign-international-law-has-ever-seen/> (data dostępu: 15.05.2015).

⁷ J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji*, Arche, Gdańsk 2005, s. 62 i n.

⁸ W raporcie ICISS (zob. przypis 1) w odpowiedzialności za ochronę komisja wyróżniła: odpowiedzialność za prewencję, odpowiedzialność za reakcję (tu mieścił się problem interwencji zbrojnej), odpowiedzialność za odbudowę. W raporcie zwrócono uwagę, że termin „interwencja humanitarna” budził na tyle kontrowersje, iż prowadził do militaryzacji słowa „humanitarny”, a zdaniem organizacji humanitarnych i pracowników humanitarnych nie powinno tak być. Ponadto posługiwanie się tym terminem, z założenia o pozytywnym wydźwięku, niejako przesądzało kwestię możliwości zastosowania obrony przed tego typu interwencją (pkt 1.40); zob. też: R. Thakur *R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers*, „The Washington Quarterly” 2013, t. 36, nr 2, s. 65. W raporcie SG dotyczącym implementacji odpowiedzialności za ochronę (A/63/677, 12.01.2009) kwestia interwencji zbrojnej znalazła miejsce w ramach tzw. III filaru (*Timely and decisive response*).

⁹ Pkt 4.37–4.38.

w odniesieniu do każdego przypadku z osobna, we współpracy z organizacjami regionalnymi i jedynie wówczas, kiedy środki pokojowe byłyby nieadekwatne, a władze krajowe w sposób oczywisty zawiodłyby, jeśli chodzi o ochronę ich ludności¹⁰.

W toku rozwoju doktryny R2P znaczącemu zawężeniu – w porównaniu z pierwszymi sugestiami ICISS – uległ zakres sytuacji, w których możliwa byłaby interwencja zbrojna. Zgodnie z raportem ICISS do interwencji zbrojnej można się uciec, gdy dochodzi lub miałyby dojść do utraty życia ludzkiego na dużą skalę, będącego skutkiem celowych działań państwa lub jego zaniedbań bądź faktu, iż struktury państwa są niewydolne (*a failed state situation*), a także w przypadku czystek etnicznych na dużą skalę dokonywanych w postaci zabójstw, przymusowych wydaleń, aktów terroru lub zgwałceń¹¹. W Dokumencie Końcowym światowego szczytu z 2005 r. ograniczono możliwość interwencji do sytuacji ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciw ludzkości¹². Oznacza to, że interwencja może nastąpić jedynie w przypadku celowej (gdyż zbrodni międzynarodowej nie można popełnić z nieostrożności) zbrodniczej działalności państwa, a nie wtedy, gdy struktury państwowe okazują się niewydolne w sytuacji katastrofy naturalnej czy społeczno-ekonomicznego kryzysu, które to przypadki wymieniono w raporcie ICISS¹³.

Dziwić może wymienienie w Dokumencie Końcowym zbrodni wojennych bez żadnego kwantyfikatora, gdyż katalog czynów kwalifikowanych jako zbrodnie wojenne jest bardzo szeroki i zasadniczo każdy celowy atak na osobę chronioną (np. osobę cywilną, personel medyczny) w czasie konfliktu zbrojnego powinien być uznany za taką zbrodnię. A przecież zabicie kilku osób cywilnych nie powinno być pretekstem do interwencji zbrojnej. Propozycją wartą rozważenia byłoby przyjęcie podobnego kwantyfikatora jak w przypadku zbrodni przeciw ludzkości, a więc interwencja byłaby możliwa tylko wtedy, gdy zbrodnie wojenne byłyby popełniane systematycznie lub na dużą skalę. Ponadto wymienienie jako jednej z sytuacji uruchamiającej R2P czystek etnicznych wydaje się zbędne, nie istnieje bowiem definicja legalna tego pojęcia, a praktyka określana jako czystki etniczne z punktu widzenia międzynarodowego prawa karnego może być kwalifikowana jako odpowiednio zbrodnia ludobójstwa,

¹⁰ Par. 139. Zob. też: A/66/874, 25.07.2012, par. 57, gdzie podkreśla się, że decyzja o zastosowaniu środków przymusu nigdy nie może być podejmowana pochopnie, konieczna jest bowiem uważna analiza sytuacji, konsekwencji zarówno działań, jak i bezczynności, ocena najbardziej efektywnej i odpowiedniej strategii osiągnięcia celu. Należy jednak pamiętać, że odpowiednia analiza powinna być szybka i umożliwiać, a nie niweczyć, odpowiednią odpowiedź.

¹¹ Par. 4.19.

¹² Par. 138. Por. również The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World...*, par. 203, gdzie dopuszczano możliwość zbrojnej interwencji w przypadku „ludobójstwa lub innych masowych zabójstw, czystek etnicznych lub poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego”.

¹³ Por. G. Evans, M. Sahnoun, *Odpowiedzialność za ochronę*, w: E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski...*, op.cit., s. 74. Warto jednak zaznaczyć, że tak wysoko postawiono poprzeczkę w kwestii decyzji o interwencji w ramach trzeciego filaru R2P. W przypadku drugiego filaru, obejmującego wsparcie zagrożonych państw oferowane przez społeczność międzynarodową, działania typu prewencyjnego – co oczywiste – mogą zostać podjęte, zanim dojdzie do wymienionych zbrodni (zob. A/63/677).

zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciw ludzkości. Stąd też wskazanie osobno czystek etnicznych jako sytuacji uzasadniającej zewnętrzną interwencję ma charakter *superfluum*, chyba że przyjąć, iż każde prześladowanie danej grupy, którego skutkiem miałyby być opuszczenie przez członków grupy terytorium danego państwa, ma uzasadniać interwencję zbrojną. Warto również zaznaczyć, że odwołanie się do zbrodni wojennych czy ludobójstwa wskazuje, iż R2P nie powinna być postrzegana wyłącznie jako kolejna odsłona wzmacniania ochrony osób cywilnych, na co mogłoby wskazywać częste łączenie obu koncepcji np. w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa¹⁴. Wspomniane zbrodnie, w przeciwieństwie do zbrodni przeciw ludzkości, mogą być popełniane również na osobach, których nie sposób zakwalifikować jako cywilów (np. kombatanci *hors de combat*).

Aby rzeczywiście mogło dojść do użycia siły zbrojnej w celu ochrony ludności przed wymienionymi wcześniej zbrodniami, konieczne było określenie organizacji/organu upoważniającego do interwencji. Raport ICISS odwoływał się do Rady Bezpieczeństwa jako tego organu, który jest najwłaściwszy, aby podjąć decyzję o interwencji. W przypadku blokady RB dopuszczał jednak wykorzystanie Zgromadzenia Ogólnego na sesji nadzwyczajnej w ramach procedury „Zjednoczeni dla pokoju” lub działanie organizacji regionalnych, które uzyskałyby upoważnienie ze strony RB już po przeprowadzeniu operacji (jak to było z ECOWAS w Liberii w 1992 r. oraz Sierra Leone w 1997 r.). W sytuacjach szczególnych ICISS nie wykluczała interwencji ze strony koalicji *ad hoc* czy poszczególnych państw¹⁵. Komisja dostrzegła, że proponowane przez nią sposoby ominięcia zablokowanej w wyniku weta RB stoją w sprzeczności z KNZ, ale najwidoczniej wychodziła z założenia, że do interwencji na tle humanitarnym dochodziło wielokrotnie bez autoryzacji RB, a rekomendacje Komisji powinny przynajmniej doprowadzić do ograniczenia przypadków naruszania KNZ. ICISS rekomendowała, by ewentualna interwencja miała charakter wielonarodowy – w dokumentach NZ podkreśla się jej kolektywny charakter – co wynika z założenia, że grupa państw w większym stopniu będzie ograniczała się w użyciu siły i powstrzyma państwo zbyt pochopnie sięgające po środki przymusu.

Proponowane przez ICISS rozwiązania dotyczące rozszerzenia kręgu podmiotów autoryzujących ewentualne użycie siły nie zostały zaakceptowane w obrębie ONZ, w której dokumentach wyraźnie podkreślono, że w każdym przypadku konieczne jest trzymanie się ram obowiązującego prawa międzynarodowego, a użycie środków

¹⁴ Zob. np. S/RES/1674 28.04.2006 czy S/RES/1975 z 30.03.2011.

¹⁵ Pkt 6.29–6.40. Warto również przypomnieć, że RB niejako zaakceptowała *post factum* nieautoryzowane przez nią przypadki użycia siły przez NATO w Kosowie, Unię Afrykańską w Burundi i Darfurze, czy Australii w Timorze Wschodnim. Zob. również S.E. Rice, A.J. Loomis, *Ewolucja interwencji humanitarnej a odpowiedzialność za ochronę*, w: E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski...*, op.cit., s. 110–111 (autorzy ci podkreślają, że bez autoryzacji można interweniować jedynie wtedy, gdy wymaga tego powaga kryzysu, przy właściwej motywacji, skuteczności i proporcjonalności; interweniujący jednak powinni być gotowi na formalne potępienie i poniesienie odpowiedzialności, jeśli nie zastosują się do wymienionych kryteriów).

przymusu może nastąpić na podstawie rozdziału VII w wyniku decyzji RB¹⁶. Nawet gdy w dokumentach ONZ wymienia się Zgromadzenie Ogólne i jego rolę w kontekście R2P, to podkreśla się znaczenie ograniczeń wynikających z prawa międzynarodowego, czyli m.in. brak kompetencji po stronie ZO do legalizacji użycia siły nawet w przypadku uruchomienia procedury „Zjednoczeni dla pokoju”¹⁷. Rozwój R2P w ramach ONZ poszedł więc nie w stronę obejścia wymogu uzyskania zgody RB, lecz w stronę sformułowania wskazówek w kwestii mobilizacji Rady do działania w przypadku wspomnianych wcześniej zbrodni. Należy zaznaczyć, że już wielokrotnie RB pokazała, że traktuje naruszenia praw człowieka jako zagrożenia dla pokoju¹⁸, co zaakceptowali wszyscy stali członkowie RB¹⁹. Nie ma zatem żadnych przeszkód prawnych, by RB w przypadku ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości uznała istnienie „zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa” i rekomendowała użycie siły zbrojnej. Problem pojawia się dopiero w przypadku zablokowania RB przez weto jednego z jej stałych członków (P5). Dlatego już w raporcie ICISS podkreślano, że jeśli dojdzie do sytuacji, w której zastosowanie powinna znaleźć R2P, pięciu stałych członków RB (pod warunkiem, że kwestia nie dotyczy ich podstawowych interesów) powinno zrezygnować z użycia weta, jeśli rezolucja upoważniająca do użycia siły ma poparcie większości (odwoływano się także do możliwości konstruktywnego wstrzymania się od głosu)²⁰. Ten postulat jest powtarzany w niemal każdej dyskusji na temat reformy RB²¹. Dotychczas nie przyjęto jednak żadnych prawnych ograniczeń możliwości użycia weta przez stałego członka RB, mimo że propozycja ta cieszy się niezmiennie poparciem kilkudziesięciu państw.

W raporcie ICISS zwrócono uwagę na kwestię proporcjonalności użycia siły. Zdaniem ICISS środki przymusu powinny być proporcjonalne pod względem skali, czasu trwania i intensywności interwencji²². Siły należy użyć jedynie tyle, żeby osiągnąć

¹⁶ Zob. np. par. 138 *World Summit Outcome*; par. 32 A/66/874 (wśród możliwych środków wymieniono: rozmieszczenie wielonarodowych sił usankcjonowanych przez RB w celu stworzenia stref bezpieczeństwa, wprowadzenie stref zakazu lotów, ustanowienie wojskowej obecności na lądzie i na morzu w celach ochrony lub odstraszania, a także inne środki ustanowione przez RB).

¹⁷ Zob. np. par. 63, A/63/677

¹⁸ Szerzej na ten temat, zob.: I. Popiuk-Rysińska, *Humanizacja pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w działaniach Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po „zimnej wojnie”*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, nr 2 (t. 50), s. 106 i n.; J. Kranz, *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, w: J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 120.

¹⁹ C. O'Donnell, *The Development of the Responsibility to Protect: An examination of the debate over the legality of humanitarian intervention*, „Duke Journal of Comparative & International Law” 2014, t. 24, nr 3, s. 580–581.

²⁰ Pkt 6.21.

²¹ The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World...*, op.cit., par. 256. W ostatnim czasie szczególnie Francja propaguje ideę odpowiedzialności, by nie wetować w sytuacjach, gdy dochodzi do masowych zbrodni (*Responsibility not to Veto*, RN2V).

²² Pkt. 4.32 i n.; zob. też: The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World...*, op.cit., par. 207.

wskazany humanitarny cel. Niemniej pojawia się pytanie, jak daleko można posunąć się w interwencji w imię ochrony ludności. Jeśli bowiem zbrodni dopuszcza się reżim rządzący, to czy w celu zapobieżenia dalszym zbrodniom i odbudowy rządów prawa nie należałoby go obalić? Jednoznacznie pozytywnej odpowiedzi na wymienione pytanie brakuje w jakimkolwiek dokumencie dotyczących R2P (zarówno ICISS, jak i ONZ). ICISS podkreślała, że celem interwencji jest ochrona ludności, a nie pokonanie państwa²³, co sugerowałoby brak możliwości obalania reżimów. Stwierdziła jednak, że niekiedy jest konieczna okupacja, żeby pozbawić państwo możliwości krzywdzenia własnych obywateli²⁴. Sekretarz Generalny ONZ w swoich raportach zwrócił uwagę, że interwencja powinna doprowadzić do społecznej odnowy i budowy zdolności instytucjonalnych, aby zabezpieczyć przyszłym aktom przemocy²⁵. Jeśli więc przedstawiciele danego reżimu jasno określają swoje zbrodnicze cele, od których nie chcą odstąpić, to jedynym wyjściem może się okazać odsunięcie ich od władzy. Zmiana reżimu wpisywałaby się zatem w cele R2P. Sprawa jednak się komplikuje, gdy strona opozycyjna nie daje gwarancji, że do kolejnych zbrodni nie będzie dochodzić, a przecież interwencja zbrojna powinna w dłuższej perspektywie nie prowadzić do pogorszenia sytuacji w porównaniu z tą sprzed interwencji²⁶.

W raporcie ICISS sformułowano liczne warunki dotyczące sposobu przeprowadzenia interwencji. ICISS podkreśliła, że przy interwencji zbrojnej konieczne jest jasne określenie celów, jednoznacznego mandatu oraz dysponowanie odpowiednimi zasobami do jego realizacji. Interwenujące siły powinny mieć jednolite podejście do prowadzonych działań, jedność dowództwa, jasną i jednoznaczną komunikację i hierarchię dowódczą, precyzyjne zasady zaangażowania (*rules of engagement*), a w swych działaniach powinny przestrzegać MPH i zasad proporcjonalności²⁷. W dokumentach ONZ nie odnoszono się tak szczegółowo do operacyjnej części ewentualnej interwencji zbrojnej, być może dlatego, by nie sprawiać wrażenia, iż interwencja zbrojna ma być normą w sytuacji uruchamiającej R2P.

²³ Pkt 7.31.

²⁴ Pkt 4.33. Z tego właśnie powodu m.in. Lekarze Bez Granic są przeciwni koncepcji R2P i podkreślają, że jej założeniem jest nie przywrócenie porządku, ale jego całkowita zmiana, zob. F. Weissman, „*Not In Our Name*”: *Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the “Responsibility to Protect”*”, „*Criminal Justice Ethics*” 2010, t. 29, s. 197

²⁵ A/66/874, par. 15.

²⁶ Zob. raport ICISS, pkt 4.41.

²⁷ Pkt 7.1. i n. Na temat specyfiki prowadzenia operacji zbrojnej w sytuacji masowych naruszeń praw człowieka, zob. S. Sewall, D. Raymond, S. Chin, *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, 2010, www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA525455 (data dostępu: 15.05.2015).

Praktyka (nie)interwencji zbrojnej

W swoich rezolucjach²⁸ oraz oświadczeniach prezydialnych²⁹ Rada Bezpieczeństwa odwoływała się dość często do pojęcia odpowiedzialności państwa za ochronę własnej ludności, z czego można wnioskować o dość wysokiej pozycji R2P w systemie prawa międzynarodowego. Trudno jednak wyciągać z tego faktu daleko idące wnioski dotyczące charakteru normatywnego R2P, gdyż trzeba wziąć pod uwagę charakter RB jako organu politycznego, realizującego cele polityczne i używającego w związku z tym często nieprecyzyjnych (z punktu widzenia prawa międzynarodowego) terminów.

W kontekście wykorzystania R2P do uzasadnienia interwencji zbrojnej szczególne znaczenie ma rezolucja 1973 z 2011 r. w sprawie Libii, przyjęta w odpowiedzi na dokonywane na jej terenie zbrodnie przeciw ludzkości³⁰. Rezolucja 1973 jest wyjątkowa, ponieważ na jej podstawie RB autoryzowała po raz pierwszy użycie środków przymusu wobec państwa wbrew jego woli, w sytuacji, która nie była konfliktem międzynarodowym³¹. Rezolucja 1973 nie została jednak przyjęta jednomyślnie. Choć żadne państwo nie głosowało przeciw, to pięciu członków RB (Brazylia, Chiny, Niemcy, Indie, Rosja) wstrzymało się od głosu i wyraziło poważne obawy co do słuszności rozwiązania ze względu na możliwość skorzystania z pokojowych środków rozwiązywania sporu oraz

²⁸ S/RES/1653, 27.01.2006 (DRK oraz Burundi); S/RES/1674, 28.04.2006 (ochrona cywilów); S/RES/1706, 31.08.2006 (Sudan, Darfur); S/RES/1894, 11.11.2009 (ochrona cywilów); S/RES/1970, 26.02.2011 (Libia); S/Res/1973, 17.03.2011; S/RES/1975, 30.03.2011 (Wybrzeże Kości Słoniowej); S/RES/1996, 8.07.2011 (Południowy Sudan); S/RES/2014, 21.10.2011 (Jemen); S/RES/2016, 27.10.2011 (Libia); S/RES/2040, 12.03.2012 (Libia); S/RES/2085, 19.12.2012 (Mali); S/RES/2093, 6.03.2013 (Somalia); S/RES/2095, 12.03.2013 (Libia); S/RES/2109, 11.07.2013 (Sudan, Południowy Sudan); S/RES/2121, 10.10.2013 (Republika Środkowej Afryki); S/RES/2134, 28.01.2014 (Republika Środkowej Afryki); S/RES/2149, 10.04.2014; S/RES/2150, 16.04.2014; S/RES/2155, 27.05.2014; S/RES/2165, 14.07.2014 (Syria); S/RES/2170, 15.08.2014 (terroryzm); S/RES/2171, 21.08.2014 (zapobieganie konfliktom); S/RES/2185, 20.11.2014 (siły policyjne); S/RES/2187, 25.11.2014 (Południowy Sudan); S/RES/2196, 22.01.2015 (Republika Środkowej Afryki); S/RES/2211, 26.03.2015 (DRK).

²⁹ S/PRST/2011/18, 22.09.2011; S/PRST/2011/21, 14.11.2011; S/PRST/2012/18, 29.06.2012; S/PRST/2012/28, 19.12.2012; S/PRST/2013/2, 12.02.2013; S/PRST/2013/4, 15.04.2013; S/PRST/2013/8, 17.06.2013; S/PRST/2013/15, 2.10.2013; S/PRST/2014/3, 12.02.2014; S/PRST/2014/5, 21.02.2014; S/PRST/2014/8, 12.05.2014; S/PRST/2014/21, 28.10.2014; S/PRST/2015/3, 19.01.2015.

³⁰ S/RES/1970 i S/RES/1973. O tym, iż na terytorium Libii dochodzi do zbrodni, które mogą być zakwalifikowane jako zbrodnie przeciw ludzkości, mówili w lutym 2011 r. m.in. Wysoka Komisarz NZ ds. Praw Człowieka Navi Pillay oraz Specjalny Doradca SG NZ ds. zapobiegania ludobójstwu Francis Deng, a także Specjalny Doradca SG NZ ds. Odpowiedzialności za Ochronę Edward Luck (zob. <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/statements.shtml> oraz <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37626#VVSZ5Ntga0>, data dostępu: 15.05.2015). Na temat R2P i interwencji w Libii zob. też: D. Heidrich, *Zasada odpowiedzialności...*, op.cit. s. 182 i n.; J. Morris, *Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum*, „International Affairs” 2013, t. 89, nr 5, s. 1265 i n.

³¹ Wcześniejszy przypadek autoryzacji przez RB interwencji w Somalii (S/RES/794 z 1992 r.) jest o tyle nieadekwatny, że dotyczył państwa, którego struktury państwowe nie istniały, trudno więc było mówić o działaniu wbrew wyraźnej woli prawowitych władz; zob. P.D. Williams, A. J. Bellamy, *Principles, politics, and prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the use of military force*, „Global Governance” 2012, t. 18, s. 275.

niechcianych konsekwencji interwencji zbrojnej³². Niemniej zastosowanie środków przymusu (wprowadzenie strefy zakazu lotów) przez RB miało wsparcie ze strony organizacji regionalnych: Rady Współpracy Zatoki czy Organizacji Konferencji Islamskiej i Ligi Państw Arabskich. Należy jednak zaznaczyć, że choć Unia Afrykańska potępiała działania Kaddafiego, to była przeciwna interwencji zewnętrznej³³. W operacji NATO (ta właśnie organizacja przejęła odpowiedzialność za interwencję zbrojną) nie wzięli udziału wszyscy członkowie sojuszu (Niemcy i Polska), ale NATO otrzymało wsparcie ze strony kilku państw nieczłonkowskich (Szwecji, Jordanii, Kataru, ZEA), co niewątpliwie świadczyło o kolektywnym, niejednostronnym charakterze interwencji. Wkrótce po rozpoczęciu operacji Unified Protector („Zjednoczony Obrońca”) pojawiły się wątpliwości co do czystości intencji interweniujących oraz proporcjonalności zastosowanych środków. Siły NATO nie ograniczyły się bowiem do patrolowania strefy zakazu lotów i ochrony cywilów, lecz zaangażowały się w akcje ofensywne w postaci ostrzału stanowisk wojsk rządowych, wspierając tym samym stronę powstańczą i przyczyniając się do obalenia reżimu Kaddafiego. Dodatkowo państwa koalicji szkoliły opozycję, pomagały jej w tworzeniu odpowiednich struktur dowodzenia, wsparły ją swoimi oddziałami sił specjalnych, dostarczały broń. Wśród celów ataków NATO znalazły się m.in. rezydencje Kaddafiego, których zniszczenie trudno uznać za znaczące dla ochrony ludności cywilnej³⁴. Choć w oficjalnych raportach podkreślano, że operacja NATO była prowadzona w taki sposób, żeby uniknąć strat wśród ludności cywilnej³⁵, to jednak pojawiały się zarzuty dotyczące zbyt licznych ofiar cywilnych³⁶. Rosja oraz Chiny (przy wsparciu Indii, Brazylii i RPA, a więc wszystkich członków grupy BRICS) wskazywały, że operacja NATO znacznie przekroczyła zakres autoryzacji nadanej przez RB i przyczyniła się do destabilizacji całego regionu (proliferaacja broni, rekrutacja dzieci do sił zbrojnych, masy uchodźców)³⁷. Warto podkreślić, że nie są to

³² S/PV.6498 oraz SC/10200, 17.03.2011. Zob. jednak argumenty za zlekceważeniem głosów sprzeciwu w: A.J. Bellamy, *From Tripoli to Damascus? Lesson learning and the implementation of the Responsibility to Protect*, „International Politics” 2014, t. 51, nr 1, s. 23–44.

³³ AU Doc. PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), 10.03.2011.

³⁴ Zob. np.: C.S. Chivvis, *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge University Press, New York 2014, s. 3 i n.; Y. Razali Kassim, *The Geopolitics of Intervention. Asia and the Responsibility to Protect*, Springer, Cham 2014, s. 5 i n. Zob. też: A. Cowell, S. Erlanger, *France becomes first country to recognize Libyan rebels*, „The New York Times” z 10.03.2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/11/world/europe/11france.html>, (data dostępu: 15.05.2015); R. Booth, *Arming Libya rebels not allowed by UN resolutions, legal experts warn US*, „The Guardian” z 30.03.2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/30/arming-libya-rebels-america-warned> (data dostępu: 15.05.2015); B. Whitaker, *Is France right to arm Libyan rebels?*, „The Guardian” z 30.06.2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/30/france-arm-libyan-rebels> (data dostępu: 15.05.2015).

³⁵ Zob. raport Międzynarodowej Komisji Śledczej powołanej przez Radę Praw Człowieka, A/HRC/19/68.

³⁶ Human Rights Watch, *NATO: Investigate Civilian Deaths in Libya At Least 72 Dead in Air Attacks on Unclear Targets*, 14.05.2012, <http://www.hrw.org/news/2012/05/14/nato-investigate-civilian-deaths-libya> (data dostępu: 15.05.2015)

³⁷ SC/10535, 31.01.2012. Zob. również Security Council Report, *Monthly Forecast February 2012*, s. 4, <http://www.securitycouncilreport.org/> (data dostępu: 15.05.2015), a także D. Silander, *R2P – principle and practice? The UNSC on Libya*, „Journal of Applied Security Research” 2013, t. 8, nr 2, s. 275–276.

tylko zwroty retoryczne, ponieważ sytuacja w Libii z pewnością nie jest lepsza niż przed interwencją, państwo to od kilku lat jest w trakcie lub na skraju wojny domowej, dochodzi do licznych naruszeń praw człowieka, a w regionie znacząco zwiększyła się działalność ugrupowań zbrojnych i wiele krajów musiało zmierzyć się z problemem terroryzmu czy konfliktu zbrojnego. Tym samym ocena operacji zbrojnej w Libii z punktu widzenia zasad R2P musi być niejednoznaczna ze względu na konsekwencje interwencji (zmiana reżimu, brak bezpieczeństwa, motywacja interwenujących)³⁸. Co charakterystyczne, odwołania do libijskiego przypadku są rzadkie w kolejnych rezolucjach RB odnoszących się do odpowiedzialności za ochronę.

Negatywna ocena interwencji w Libii przez Rosję i Chiny przyczyniła się do usztywnienia ich stanowiska w sprawie Syrii³⁹. Mimo że dane dotyczące ofiar konfliktu w Syrii były wręcz szokujące, gdyż na początku 2015 r. przekroczyły już 200 tys.⁴⁰ a fakt dopuszczania się zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości nie budził większych wątpliwości⁴¹, kilkakrotnie Rosja i Chiny zablokowały przyjęcie rezolucji dotyczącej konfliktu w Syrii⁴². Można wypominać obu państwom, że nie powstrzymały się od użycia weta w sytuacji uzasadniającej zastosowanie środków w ramach R2P. Jednak Rosja i Chiny wskazywały, że kazus libijski uświadomił im, jak państwa zachodnie rozumieją odpowiedzialność za ochronę. Ich zdaniem przypadek libijski stanowi modelowy przykład interwencji pod hasłem humanitaryzmu, której prawdziwym celem jest zmiana reżimu na bardziej przychylny państwom zachodnim⁴³. Stąd też nawet w oświadczeniach prezydialnych i prasowych RB na temat Syrii unikano terminologii charakterystycznej dla R2P⁴⁴, choć w tym samym czasie używały go inne organy ONZ, jak Rada Praw Człowieka⁴⁵ czy Zgromadzenie Ogólne⁴⁶. W RB

³⁸ Nie można się więc zgodzić z oceną Pauliny Zajadło-Węglarz, że interwencja w Libii to „książkowy przykład zastosowania rodzącej się koncepcji dokładnie w takim celu, w jakim została ona opracowana – do ratowania życia ludzkiego”; zob. P. Zajadło-Węglarz, *Odpowiedzialność za ochronę*, w: J. Symonides, D. Pyć (red.), *Wielka encyklopedia prawa, Tom IV: Prawo międzynarodowe publiczne*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2014, s. 305.

³⁹ Szerzej na temat debaty w sprawie zastosowania R2P w Syrii, zob. N. Tocci, *O pojęciu siły politycznej i normach*, w: E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski...*, op.cit., s. 128 i n.

⁴⁰ R. Gladstone, M. Ghannamjan, *Syria deaths hit new high in 2014, observer group says*, „The New York Times” z 1.01. 2015, http://www.nytimes.com/2015/01/02/world/middleeast/syrian-civil-war-2014-deadliest-so-far.html?_r=0 (data dostępu: 15.05.2015)

⁴¹ Amnesty International, *Syria: 'Death everywhere' – war crimes and human rights abuses in Aleppo*, Syria, 4.05.2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/1370/2015/en/> (data dostępu: 15.05.2015).

⁴² S/2011/612, SC/10403, 4.10.2011 (Brazylia, Indie, Liban, Republika Południowej Afryki wstrzymały się od głosu); S/2012/77, SC/10536 4.02.2012; S/2012/538, SC/10714, 19.07.2012 (Pakistan i RPA wstrzymały się od głosu); S/2014/348 SC/11407 22.05.2014.

⁴³ Zob. S/PV.6627, 4.10.2011; S/PV.6826, 30.08.2012.

⁴⁴ Zob. np. S/PRST/2011/16, 3.08.2011; S/PRST/2012/20, 26.09.2012; S/PRST/2012/10, 5.04.2012; S/PRST/2013/9, 10.07.2013; w niektórych oświadczeniach podnosi się jednak kwestię ochrony cywilów, zob.: S/PRST/2012/6, 21.03.2012; S/PRST/2013/15, 2.10.2013.

⁴⁵ Zob. np. A/HRC/RES/20/22, 16.07.2012, par. 5.

⁴⁶ A/66/253, 21.02.2012.

udało się przyjąć jedynie rezolucje dotyczące udzielania pomocy humanitarnej⁴⁷, proliferacji broni chemicznej⁴⁸, a także środków pokojowych w postaci monitorowania zawieszenia broni⁴⁹. Były to zatem środki, które nie mogły zagrozić rządowi Baszszara Asada i wykluczały możliwość zbrojnej interwencji. Nic więc dziwnego, że wobec blokady RB w literaturze i przede wszystkim wypowiedziach przedstawicieli państw zachodnich powrócono do retoryki, zgodnie z którą ewentualna interwencja, być może, byłaby nielegalna, ale na pewno byłaby uzasadniona względami humanitarnymi⁵⁰. Warto jednak zaznaczyć, że podjęcie interwencji w Syrii wbrew woli RB stałoby w sprzeczności z zasadami R2P. Choć sytuacja w Syrii spełnia wstępne kryteria do zastosowania interwencji zbrojnej na gruncie koncepcji R2P, to jednak w przeciwieństwie do Libii w przypadku Syrii mamy do czynienia ze stanowczym sprzeciwem ze strony dwóch stałych członków RB⁵¹, a organizacje regionalne nie postulowały jednoznacznie potrzeby interwencji. Szanse na to, że sytuacja w Syrii przynajmniej nie uległaby pogorszeniu, gdyby celem misji było odsunięcie Asada, były i są nikłe. Fakt, że na części obszaru syryjskiego działalność prowadzi tzw. Państwo Islamskie może dowodzić, że zwalczanie reżimu Asada mogłoby doprowadzić do przejścia władzy przez ekstremistów, którzy dopuszczaliby się jeszcze większych zbrodni. Stąd też naruszenie zakazu użycia siły w celu interwencji w Syrii nie przyczyniłoby się do budowy trwałego pokoju w regionie.

Nie tylko w przypadku Syrii podnosi się konieczność użycia odpowiednich środków przymusu nawet wbrew woli państwa. Wystarczy podać przykłady Sudanu (Darfur), Sudanu Południowego czy Demokratycznej Republiki Konga, gdzie zginęły tysiące – a w przypadku DRK – już miliony osób cywilnych, a władze w coraz większym stopniu nieprzychylnie spoglądają na działalność misji pokojowych ONZ ustanowionych na ich terytorium. Dodajmy jeszcze sytuację w Korei Północnej, gdzie, jak wskazują raporty ONZ, dochodzi do zbrodni przeciw ludzkości⁵². Podejście RB do sytuacji w tych państwach jest jednak dość konserwatywne, tzn. nastawione na szukanie pokojowych środków rozwiązywania sporu i wzmacnianie struktur państwowych, oraz pragmatyczne, nie widać bowiem możliwości stworzenia sił wielonarodowych, które mogłyby interweniować w tych państwach (w szczególności w KRL-D ze względu na posiadaną przez nią broń nuklearną). Pokazuje to, że rezolucja 1973 jest traktowana przez RB nie jako precedens, lecz jako wyjątek. Nie oznacza to jednak,

⁴⁷ S/RES/2139, 22.02.2014.

⁴⁸ S/RES/2118, 27.09.2013.

⁴⁹ S/RES/2043, 21.04.2012.

⁵⁰ Zob. J. Ralph, *Promocja odpowiedzialności za ochronę w brytyjskiej strategii*, w: E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski...*, op.cit., s. 205 i n.

⁵¹ Sprzeciw nie dotyczy jedynie ewentualnej interwencji zbrojnej czy nawet kwestii przekazania sytuacji w Syrii do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zob. jednak krytyczne uwagi na temat wykorzystania MTK przez RB w kontekście kryzysu syryjskiego w: P. Grzebyk, *Testowanie Rady Bezpieczeństwa w czasach niepokoju... – działalność RB ONZ w 2014 roku*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 79.

⁵² A/HRC/25/63, 7.02.2014.

że RB wyklucza możliwość użycia siły, by realizować cele R2P. Niemal równolegle z interwencją w Libii doszło do interwencji na Wybrzeżu Kości Słoniowej, gdzie na podstawie autoryzacji RB siły Francji, ECOWAS i UA, wspierając misję UNOCI, prowadziły działania ofensywne, żeby zmusić Laurenta Gbagbo do przekazania władzy nowo wybranemu prezydentowi Alassanemu Ouattarowi⁵³. Choć nie należy stosować prostej analogii, trudno nie dostrzec, że i w tym przypadku można by mówić o wymuszaniu zmiany reżimu w celu ochrony ludności cywilnej. Trzeba też dodać, że tak jak w przypadku Libii przy podejmowaniu decyzji o interwencji miały znaczenie libijskie zasoby ropy, tak w przypadku WKS swoją rolę odegrała chęć zapewnienia bezpieczeństwa dostaw m.in. z kopalni uranu. W 2013 r. po konsultacji z władzami przejściowymi RB autoryzowała operację UA i Francji w Republice Środkowej Afryki, gdy wydawało się, że w państwie tym może dojść do ludobójstwa na wielką skalę⁵⁴.

W stronę odpowiedzialności w czasie ochrony

Ban Ki-Moon w swoim raporcie na temat implementacji R2P podkreślił, że R2P to w istocie „ramy polityczne oparte o fundamentalne zasady prawa międzynarodowego dotyczące prewencji i odpowiedzi w stosunku do takich zbrodni jak ludobójstwo, zbrodnie wojenne, czystki etniczne i zbrodnie przeciw ludzkości”⁵⁵. Można z tego wnioskować, że jako koncepcja polityczna R2P nie daje prawnego uzasadnienia jej realizacji, lecz podstawy należy szukać w istniejących normach prawa międzynarodowego⁵⁶. Wykluczone jest więc powoływanie się na R2P, gdy nie ma podstawy prawnej do użycia siły w postaci samoobrony, zgody państwa goszczącego czy upoważnienia RB. Mimo że KNZ jako jeden z celów wymienia „popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich”⁵⁷, to nie formułuje wyraźnego wyjątku od zakazu użycia siły⁵⁸, na którego podstawie można by uciec się do środków zbrojnych w przypadku łamania tych praw. Z kolei niebezpieczeństwo wykorzystania R2P do uzasadniania interwencji, które w istocie są agresją, okazuje się realne, czego dowiodła m.in. interwencja w Iraku w 2003 r.⁵⁹ Słusznie więc podnosi

⁵³ S/RES/1975, 30.03.2011.

⁵⁴ S/RES/2127, 5.12.2013. Również tym przypadku można by podejrzewać, że Francji głównie zależało na istniejących w tym kraju złożach złota, diamentów czy uranu oraz utrzymaniu swej roli w regionie, zob. B. Balcerowicz, K. Pronińska, *Konflikty zbrojne*, „Rocznik Strategiczny” 2013/2014, t. 19, s. 150.

⁵⁵ A/66/874, par. 59.

⁵⁶ Zob. D. Amnéus, *Responsibility to Protect: emerging rules on humanitarian intervention?*, „Global Society” 2012, t. 26, nr 2, s. 241.

⁵⁷ Art. 1 ust. 3 KNZ, Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

⁵⁸ Art. 2 ust. 4 KNZ.

⁵⁹ Zob. A. J. Bellamy, *The responsibility to protect and Australian foreign policy*, „Australian Journal of International Affairs” 2010, t. 64, nr 4, s. 437; J. Moses, B. Bahador, T. Wright, *The Iraq War and the Responsibility to Protect: Uses, abuses and consequences for the future of humanitarian intervention*, „Journal of Intervention and Statebuilding” 2011, t. 5, nr 4, s. 347 i n.

się, że R2P może być pretekstem do zmiany reżimu i do umacniania hegemonicznej roli danego państwa⁶⁰.

Pojawienie się koncepcji R2P miało na celu odejście od dyskusji na temat prawa danego państwa do interweniowania na terenie innego państwa z powodów humanitarnych na rzecz przyjęcia odpowiedzialności za ochronę ludności także innych państw przed największymi zbrodniami w świetle prawa międzynarodowego⁶¹. Nie oznaczało to jednak stworzenia nowej podstawy prawnej do użycia siły. Znaczące jest bowiem to, że nawet w przygotowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego artykułach, które dotyczą odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym, w przypadku naruszenia norm o charakterze peremptoryjnym (niewątpliwie należy do nich zakaz ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i przynajmniej niektórych zbrodni wojennych) inne państwa przy stosowaniu przeciwdziałek nie mogą naruszyć norm dotyczących zakazu groźby i użycia siły⁶².

Wartością dodaną R2P jest na pewno podkreślenie zmiany w rozumieniu suwerenności definiowanej jako kontroli na rzecz odpowiedzialności⁶³. Suwerenność ma się wiązać przede wszystkim z obowiązkiem ochrony własnej ludności. Tym samym uznanie R2P przez członków ONZ w Dokumencie Końcowym, przyjętym na światowym szczycie w 2005 r., miało ukrócić dywagacje na temat możliwości traktowania przez niektóre państwa praw człowieka jako „spraw, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa” i ustalenie hierarchii między zasadą nieinterwencji a koniecznością ochrony praw człowieka z korzyścią dla tej drugiej⁶⁴. To spojrzenie na suwerenność z punktu widzenia R2P wcale jej nie osłabia, lecz ją utwierdza, jak podkreślają Madeleine Albright i Richard S. Williamson⁶⁵. Tak rzeczywiście jest, jeśli patrzymy na R2P jak na zestaw środków mających wzmacniać państwo. W silnym państwie, w którym obowiązują standardy rządów prawa, nie powinno dojść do takich zbrodni, jakich dotyczy R2P. Nie bez powodu raporty SG poświęcone odpowiedzialności za ochronę skupiają się na środkach dyplomatycznych, sankcjach, roli SG, a nie na interwencji.

Interwencja zbrojna uzgodniona z władzami państwa może je wzmocnić. Warto przypomnieć, że większość obecnie realizowanych operacji pokojowych ma na celu nie tylko ochronę ludności cywilnej, ale też wzmacnianie struktur państwowych.

⁶⁰ Zob. S.N. MacFarlane, C.J Thielking, T.G Weiss, *The responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian intervention?*, „Third World Quarterly” 2004, t. 25, s. 979.

⁶¹ The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World...*, op.cit., par. 201.

⁶² Zob. art. 50 ust. 1 lit. a przepisów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym (Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts), 2001 (aneks do rezolucji ZO ONZ nr 56/83, 12.12.2001)

⁶³ C. Stahn, *Responsibility...*, op.cit. s. 111 i n.

⁶⁴ Por. The High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World...*, op.cit., par. 199–200.

⁶⁵ Zob. M. K. Albright, R. S. Williamson, *Masowe okrucieństwa w świetle Narodowej Strategii Bezpieczeństwa*, w: E. Smolar, B. Szewczyk (red.), *Jan Karski...*, op.cit., s. 158.

Stworzenie w ramach MONUSCO brygad interwencyjnych pokazało, że siły operacji pokojowych mogą z powodzeniem prowadzić akcje ofensywne (choć należy zaznaczyć, że RB traktuje ten przypadek jako wyjątkowy i nietworzący precedensu)⁶⁶. Jednak jakie rozwiązanie przyjąć w skrajnych przypadkach, gdy państwo (jego władze) nie chce współpracować, a interwencja zbrojna wbrew jego woli wydaje się wskazana? Aby uniknąć niebezpieczeństwa wykorzystania operacji do partykularnych celów pod hasłem R2P (a przynajmniej zarzutów o takie wykorzystanie) należy stworzyć wielonarodowe siły szybkiego reagowania. Niestety, rozmowy na ten temat raczej się nie posuwają. Konieczność podjęcia wysiłku zbrojnego w sytuacji R2P dostrzegły niektóre organizacje międzynarodowe, a jedna z nich, mianowicie Unia Afrykańska, wprost przewidziała w swym statucie prawną możliwość interwencji zbrojnej w sytuacji objętej R2P⁶⁷. Co ważne, to właśnie w organizacjach regionalnych ONZ widzi nadzieję na skuteczną interwencję, gdy odpowiedź zbrojna okaże się konieczna⁶⁸.

Trzeba zaznaczyć, że wprowadzenie zasady odpowiedzialności za ochronę Dokumentu Końcowego z 2005 r. nie obyło się bez oporu⁶⁹. Toteż wszelkie nadużycia R2P ze strony poszczególnych państw jedynie osłabiają zakorzenienie się koncepcji w praktyce działań ONZ. Widząc to niebezpieczeństwo, we wrześniu 2011 r. Brazylia wystąpiła z inicjatywą „odpowiedzialności w czasie ochrony” (*Responsibility while Protecting*, RWP), której celem było podkreślenie, że implementacja R2P powinna być zgodna z celami i zasadami KNZ i koncentrować się na prewencji, czego znakiem miało być lepsze identyfikowanie sygnałów świadczących o tym, że do danych zbrodni może w najbliższej przyszłości dojść⁷⁰. Brazylia nie kryła, że impulsem do stworzenia proponowanej przez nią koncepcji była krytyka libijskiej operacji. Chcąc uniknąć wykorzystania R2P np. do obalania reżimów, Brazylia zaproponowała, by wszystkie działania z trzech filarów R2P były politycznie podporządkowane i stosowane chronologicznie (pod wpływem głosów krytyki, Brazylia zastąpiła chronologiczne na sekwencyjne). W sytuacji objętej R2P wszelkie środki pokojowe mają być wykorzystane, a przed interwencją

⁶⁶ S/RES/2098, 28.03.2013. Krytyka takiego rozwiązania, zob. J. Karlsrud, *The UN at war: examining the consequences of peaceenforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali*, „Third World Quarterly” 2015, t. 36, nr 1, s. 49 i n.

⁶⁷ Zob. Akt Konstytuujący Unię Afrykańską z 7.11.2000, art. 4h, gdzie Unii przyznano prawo do interweniowania w państwie członkowskim na podstawie decyzji Zgromadzenia w przypadku poważnych okoliczności, a mianowicie: zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Dodatkowo protokół w sprawie poprawek z 3.02.2003 dodał jeszcze możliwość interwencji w przypadku „poważnego zagrożenia dla prawowitego porządku” (protokół nie wszedł jeszcze w życie).

⁶⁸ A/66/874, par. 43.

⁶⁹ Swój sprzeciw wyrażały Algieria, Białoruś, Egipt, Iran, Kuba, Pakistan, Rosja, zob. szerzej C. Stahn, *Responsibility...*, op.cit., s. 108.

⁷⁰ A/66/551–S/2011/701, 11.11.2011. Zob. jednak uwagi Andreasa Kolba, który twierdzi, że inicjatywa brazylijska była jego zdaniem nazbyt skupiona na aspekcie zbrojnym, A. S. Kolb, *The “Responsibility While Protecting”: A Recent Twist in the Evolution of the “Responsibility to Protect”*, w: N. Weiß, J.-M. Thouvenin (red.), *The Influence of Human Rights on International Law*, Springer, Cham 2015, s. 84. Szerzej na temat RWP, zob. też: Y. Razali Kassim, *The Geopolitics...*, op.cit., s. 3 i n.; T. Benner, *Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility while Protecting” initiative*, Global Public Policy Institute Working Paper, marzec 2013.

powinna nastąpić szczegółowa analiza potencjalnych skutków, tak aby interwencją nie wyrządzić więcej szkód niż te, które ją uzasadniały. Brazylia zaproponowała, by użycie siły mogło być autoryzowane wyłącznie przez RB lub w wyjątkowych okolicznościach przez ZO zgodnie z procedurą „Zjednoczeni dla pokoju”. Autoryzacja użycia siły musi być ograniczona pod względem jej elementów prawnych, operacyjnych i czasowych, a wdrożenie środków przymusu ma być ściśle z „literą i duchem” udzielonego mandatu. Brazylia podkreśliła również, że akcja zbrojna powinna być rozsądna, proporcjonalna i ograniczona do celów wyznaczonych przez RB, a w celu monitorowania i oceny wdrażania odpowiedzialności w czasie ochrony RB powinna przyjąć odpowiednie procedury. W razie potrzeby do obowiązków RB należy zapewnić, by ci, którzy użyją siły, ponieśli z tego tytułu odpowiedzialność. Tak więc w istocie Brazylia pod nowym hasłem proponowała, aby na każdym etapie wdrażania R2P ściśle trzymano się zasad, które już wcześniej w ramach R2P sformułowano.

Podobnie jest z chińską propozycją „odpowiedzialnej ochrony” (*Responsible Protection*, RP), o której wspomina się już w literaturze, lecz jeszcze nie jest oficjalnie forsowana przez Chiny w ONZ⁷¹. Podobnie jak w przypadku brazylijskiej inicjatywy nie chodzi o podważenie koncepcji R2P, ale o taką jej implementację, jaka zgodna jest z pierwotnymi zasadami. Chiny przypominają bowiem, że trzeba pamiętać o celu R2P, którym jest ochrona niewinnych, a nie zwalczanie konkretnej opcji politycznej w danym państwie. W chińskiej propozycji podkreśla się, że autoryzacji może dokonywać jedynie RB i zawsze należy wyczerpać wszelkie polityczne i dyplomatyczne środki. Interwencja nie może powodować jeszcze większych strat, a chroniący powinni czuć się odpowiedzialni za rekonstrukcję po interwencji. Konieczne jest wdrożenie odpowiednich mechanizmów nadzoru, oceny wyników oraz pociągnięcia do odpowiedzialności. Jak widać, obecnie rozwój R2P stymulowany przez państwa BRICS skupia się przede wszystkim na doskonaleniu instrumentów wspierania państw, a nie środków przymusu, czy to w postaci sankcji, czy interwencji zbrojnej⁷², tak aby „właściwe rzeczy robić we właściwym czasie i miejscu”⁷³. Inną, bardziej inwazyjną interpretację R2P blokuje obecnie pewne weto ze strony Rosji czy Chin oraz ostrożność USA w odniesieniu do angażowania się w operacje zbrojne, które nie przekładają się na ich bezpośrednie interesy.

⁷¹ Zob. R. Zongze, *Responsible Protection: Building a Safer World*, „China International Studies” 2012, t. 34, http://www.ciiis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm (data dostępu: 15.05.2015); A. Garwood-Gowers, *China's "Responsible Protection" concept: re-interpreting the Responsibility to Protect (R2P) and military intervention for humanitarian purposes*, „Asian Journal of International Law” 2015 (w druku); <http://www.postwesternworld.com/2015/01/24/responsible-protection-entrepreneurship/> (data dostępu: 15.05.2015).

⁷² A/66/874, par. 56.

⁷³ Ibidem, par. 53.

Konkluzje

Krytyka interwencji libijskiej sprawiła, że nawet główni zwolennicy R2P zaczęli uważać, że koncepcja ta straciła rację bytu, przynajmniej pod względem wymiaru zbrojnego⁷⁴. Być może doniesienia o upadku R2P są przedwczesne, ale faktem jest, że obecnie uwaga skupia się bardziej na wszelkiego rodzaju środkach zapobiegania zbrodniom wojennym, zbrodniom przeciw ludzkości i ludobójstwu niż na rozwoju zasad ewentualnej interwencji zbrojnej. Nie jest to jednak zjawisko negatywne. Najwidoczniej kasus Libii był potrzebny, by przypomnieć priorytety R2P i by rzeczywiście środki pokojowe, prewencja, wsparcie struktur państwowych zajęły najważniejsze miejsce w hierarchii celów ONZ⁷⁵. Jeśli zaś chodzi o wymiar zbrojny, to wyniki debaty na temat implementacji R2P jasno wskazują, że nie ma zgody, by traktować R2P jako samoistną podstawę do interwencji. W każdym przypadku konieczne jest działanie zgodne z istniejącymi ograniczeniami użycia siły. R2P wypukła bowiem kontekst użycia siły, pewne ramy polityczne, lecz nie formułuje nowych zasad prawnych dotyczących użycia siły. Tym samym R2P nie może być przesłanką do np. zmiany reżimów. Można się więc spodziewać, że RB będzie udzielała zgody na wsparcie zbrojne władz państwowych (choćby dotyczyło to dopiero co wybranych władz, jak było w Wyrbrzeżu Kości Słoniowej), ale nie przeciw nim lub wbrew ich woli.

Takie inicjatywy jak brazylijska „odpowiedzialność w czasie ochrony” czy chińska „odpowiedzialna ochrona” nie dążą do przeformułowania koncepcji R2P. Chodzi raczej o jej wzmocnienie przez podkreślenie podstawowych zasad, co do których wśród państw istniał konsensus w 2005 r. W innym przypadku R2P stałaby się synonimem agresywnej, hegemonicznej polityki, a przecież została ona stworzona w zupełnie innym celu. Miała być narzędziem pomocy ofiarom zbrodniczej działalności czy bierności swego państwa i jednocześnie powstrzymać państwa, które chciałyby wykorzystać krzywdę tych osób do osiągnięcia swoich partykularnych celów.

The Place of Armed Intervention in the Concept of Responsibility to Protect (R2P)

The paper indicates the role of armed intervention in the concept of responsibility to protect and describes the conditions on which states (UN members) agreed and which must be fulfilled in order to use armed force in the name of R2P. It also points out cases in which the UN referred to R2P in order to justify armed interventions (e.g., the cases of Libya and Syria). Furthermore, the article provides an assessment of the development of the concept of R2P concerning its armed dimension, with

⁷⁴ G. Evans, *The responsibility to protect: an idea whose time has come ... and gone?*, „International Relations” 2008, t. 22, nr 3, s. 288 i n.

⁷⁵ Por. A/66/874, par. 11.

references to Brazilian and Chinese initiatives. The author argues that the R2P concept is still valid and useful as a description of the political environment in which the international society must react to human rights violations, but it cannot be used as the sole legal basis for an armed intervention, as this would be in contravention of the UN Charter.

Keywords: responsibility to protect, R2P, responsible protection, responsibility while protecting, RWP, armed intervention, Libya, Syria, Ivory Coast, the Central African Republic, the right to use force, International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, United Nations Security Council Resolution 1973 (2011)

