

Tomasz LACHOWSKI*

KONCEPCJA „ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA OCHRONĘ” W DZIAŁANIACH PREWENCYJNYCH NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Konflikt jest immanentną cechą relacji międzypaństwowych oraz międzyludzkich od czasu powstania pierwszych organizmów prepaństwowych i ich wzajemnej rywalizacji¹. Jakkolwiek konflikt występował we wszystkich etapach historii ludzkości, to jednak jego natura, w szczególności w odniesieniu do konfliktu zbrojnego, zmienia się, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w używanych środkach, jak i zaangażowanych weń podmiotach. Współcześnie nie obserwujemy już tradycyjnych konfliktów między państwami, czyli klasycznymi podmiotami prawa międzynarodowego, a ich miejsce zajęły konflikty o endogenicznym charakterze, przy dużym udziale podmiotów niepaństwowych. Zasadniczą cezurą jest zakończenie okresu zimnej wojny i zburzenie dotychczasowego bipolarnego świata geopolityki. Podział według osi Wschód–Zachód został zastąpiony przez asymetryczny układ Północ–Południe, także posiadający konfliktogenny charakter².

Wewnętrzne konflikty zbrojne czy wojny domowe³, których najczęściej doświadczają państwa o kruchych tradycjach państwowych, zamieszkiwane

* Mgr, doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Łódzki.

¹ Szerzej: **R. Łoś, J. Reginia-Zacharski**, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 2010, s. 45. Autorzy tak wyjaśniają cechę ludzkiej natury przejawiającej się do w dążeniu do konfrontacji (konfliktu) z innymi: „[...] konflikt, który dla uproszczenia nazywajmy wojną, potencjalnie był wpisany w aktywność gatunku *homo sapiens* od pojawienia się u niego woli działania”.

² **P. Mickiewicz**, *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa europejskiego*, Bibl. Wszelchnicy DSWE TWP 2006/3, s. 1.

³ Podaje się, że w ostatniej dekadzie XX w., *notabene* nazywanej dekadą interwencji humanitarnych, w wyniku wojen domowych zginęło ok. 5 mln ludzi. Zob. **W. Malendowski**, *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Poznań 2006, s. 7.

przez multietniczne, podzielone społeczeństwa, generują katastrofy humanitarne będące poważnym naruszeniem podstawowych praw człowieka (czego „świadkami” są na ogół tzw. państwa upadłe), które wpływają destabilizująco na bezpieczeństwo regionalne oraz – potencjalnie – globalne. Nowy typ zagrożeń, marginalny w okresie zimnej wojny, w połączeniu z takimi zjawiskami, jak światowy terroryzm czy proliferacja broni masowego rażenia i jej niekontrolowany transfer, implikuje podjęcie konkretnych rozwiązań przez społeczność międzynarodową, w szczególności o prewencyjnym charakterze, jako tych, które mogą najskuteczniej wpłynąć na nieprzerodzenie się sporów wewnątrz- lub międzypaństwowych w konflikt zbrojny lub, gdy okaże się to niemożliwe, na jego nierozprzestrzenianie się.

Niniejsze opracowanie ma na celu przeanalizowanie tzw. dyplomacji prewencyjnej (*preventive diplomacy*), wykorzystywanej w ramach systemu Narodów Zjednoczonych (głównie – działań prewencyjnych tejże organizacji). Na szczególną uwagę zasługuje wykorzystanie idei „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*), rodzącego się konceptu prawa międzynarodowego, tym samym nie w pełni eksplorowanego przez prawników międzynarodowych, tworzącego ramy dla efektywniejszej prewencji. Doktryna „odpowiedzialności za ochronę” proponuje szereg kompleksowych rozwiązań – od prewencji, poprzez reakcję, do odbudowy – stosowanych w celu ochrony ludności przed najdotkliwymi następstwami konfliktu. Położenie nacisku na potrzebę prewencji może wpłynąć na rozwój całego systemu Narodów Zjednoczonych jako systemu zbiorowego bezpieczeństwa, co znajduje potwierdzenie w pracach doktryny, jak i praktyków stawiających utrzymanie globalnego bezpieczeństwa na pierwszym miejscu wśród celów stawianych przed ONZ⁴.

1. Pojęcie dyplomacji prewencyjnej i jej miejsce w systemie światowego bezpieczeństwa

1.1. Pojęcie dyplomacji prewencyjnej jako użytecznego narzędzia mającego skutecznie zapobiec przerodzeniu się kryzysu politycznego w ewentualny konflikt zostało po raz pierwszy użyte oraz zastosowane w praktyce przez byłego Sekretarza Generalnego (SG) ONZ Daga Hammarskjölda (1953

⁴ Karta Narodów Zjednoczonych jest swoistym, ogólnoludzkim zobowiązaniem do prewencji i tym samym zapewnienia światowego pokoju i bezpieczeństwa. (Por. preambułę Karty: „My, Ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny [...]).

–1960)⁵. Jego tragiczna śmierć podczas podróży lotniczej na kontynent afrykański na dłuższy czas przerwała jednak możliwy rozwój dyplomacji prewencyjnej jako środka stosowanego przez Narody Zjednoczone. Do koncepcji tej powrócił dopiero szósty SG ONZ, Boutros Boutros-Ghali, a za szczególnie ważny dokument dotyczący tej materii należy uznać *Program dla Pokoju* z 1992 r. jego autorstwa. Warto podkreślić, iż było to pierwsze opracowanie po zakończeniu zimnej wojny (stworzone na prośbę Rady Bezpieczeństwa (RB)), które podejmowało próbę zainicjowania debaty dotyczącej zwiększenia efektywności ONZ w obliczu pojawiających się nowych zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa oraz dostrzegalnych coraz szerzej kryzysów humanitarnych. Boutros-Ghali dokonał znacznego przeobrażenia konceptu dyplomacji prewencyjnej oraz – co warte uwypuklenia – zaproponował nową, własną definicję omawianego pojęcia. Dyplomacja prewencyjna według *Programu dla Pokoju* jest to „działanie mające na celu zapobieganie powstawaniu sporów pomiędzy stronami, zapobieganie przeradzaniu się istniejących sporów w konflikty i ograniczanie ich zasięgu, jeśli już wystąpią”⁶. Usystematyzowanie zagadnienia dyplomacji prewencyjnej zauważyć można także w pracach doktryny oraz praktyków. Odnotujmy choćby definicję dyplomacji prewencyjnej stworzoną przez Michaela S. Lunda, w której termin ten oznacza „działania lub instytucje zaangażowane do zapobiegania przeradzaniu się sporów politycznych między państwami lub wewnątrz państw w konflikty zbrojne”⁷.

Boutros-Ghali za pierwotny czynnik dyplomacji prewencyjnej uważa środki budowy zaufania (*measures to build confidence*)⁸, czyli wszelkie międzypaństwowe porozumienia (jak się wydaje – formalne i nieformalne), wymianę informacji, tworzenie regionalnych ośrodków reagowania kryzysowego

⁵ Dag Hammarskjöld rozumiał znaczenie dyplomacji prewencyjnej jako środka otrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w sytuacji, gdy konflikt pojawiał się w próżni między wpływami ówczesnych dwóch supermocarstw – USA i ZSRR lub stwarzał ryzyko powstania takiej próżni. Zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń wymusił zmianę w podejściu do dyplomacji prewencyjnej czy prewencji w ogólności.

⁶ **B. Boutros-Ghali**, *An Agenda for Peace*, New York 1992, par. 20. W oryginale: „*Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur*”.

⁷ Zob. **H.J. Sokalski**, *Odrobina prewencji, dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Warszawa 2007, s. 40–41 oraz cytowana tam literatura.

⁸ Środki te odnoszą się w największym stopniu do działań *stricto* dyplomatycznych i stosunków wielopłaszczyznowych pomiędzy państwami i innymi aktorami sceny międzynarodowej. Tym samym krąg podmiotów mających realizować idee prewencji zakreślony został bardzo szeroko – tj. ONZ poprzez swoje organy i agencje, organizacje i porozumienia regionalne państw oraz NGOs.

lub np. regularne i systematyczne spotkania pionów wojskowych państw⁹. Jako kolejne elementy pojęcia dyplomacji prewencyjnej wymienia: wagę tzw. wczesnego ostrzegania (*early warning*) poprzez gromadzenie informacji (*fact finding*)¹⁰, z zaangażowaniem wyspecjalizowanych agencji i instytucji międzynarodowych do tego celu oraz wysłaniem odpowiednich misji rozpoznawczych; następnie: prewencyjne rozmieszczenie wojsk (*preventive deployment*) – zmniejszające wrogie nastawienie pomiędzy stronami sporu lub sytuacji mogącej przerodzić się w spór, czy np. ułatwiające skuteczne dostarczanie pomocy humanitarnej. Rozwiązanie to, przewidziane jako odpowiedź na prośbę władz państwowych lub zakładających ich zgodę, wyraźnie podkreśla i odwołuje się do poszanowania suwerenności oraz integralności terytorialnej państwa. W ostateczności, w przypadku nieskuteczności zastosowanej gamy środków lub poważnej groźby eskalacji konfliktu, Boutros-Ghali zaleca tworzenie stref zdemilitaryzowanych (*demilitarised zones*).

Należy podkreślić, że zestaw możliwych działań zaproponowany w *Programie dla Pokoju* – co do zasady – wciąż stanowi podstawę prewencji. Niemniej jednak warto odnotować, iż zmianie uległo umiejscowienie dyplomacji prewencyjnej w szerszej palecie aktywności społeczności międzynarodowej zmierzającej do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Boutros-Ghali wymieniał dyplomację prewencyjną przed działaniami polegającymi na: tworzeniu pokoju (*peace-making*), utrzymaniu pokoju (*peace-keeping*) oraz budowaniu pokoju (*peace-building*). Wydaje się, że obecnie dyplomację prewencyjną należy rozumieć znacznie szerzej, odwołując się do podziału na dyplomację uprzednią – tj. taką, która występuje przed wybuchem konfliktu, oraz następczą – która stosowana jest po jego wybuchu¹¹.

Mając powyższe na uwadze, słusznie byłoby umiejscawiać elementy dyplomacji prewencyjnej na każdym (lub prawie każdym) etapie prowadzonych działań, zwłaszcza w kontekście potrzeby zapobiegania ponownej eskalacji przemocy i kontynuacji konfliktu (jednocześnie zauważając, że najefektywniejsza prewencja to taka, która występuje przed *peace-making* i *peace-keeping* i nie doprowadza w ogóle do wybuchu konfliktu). Z tego powodu, ciężar częściowo przrzucany jest na fazę tworzenia pokoju, polegającą na wyko-

⁹ Szerzej na temat tzw. dyplomacji wojskowej: **P. Fleischer**, *Dyplomaci w mundurach*, Stos. Międzynar. 2010/ 67–68, s. 24–27.

¹⁰ Formalną autoryzację dla tego rodzaju działania może zapewnić RB lub ZO poprzez wysłanie na obszar mogący stać się areną potencjalnego konfliktu misji typu *fact-finding* lub zwrócić się do SG ONZ o podjęcie koniecznych kroków, w tym mianowanie specjalnego wysłannika (*envoy*).

¹¹ **H.J. Sokalski**, *Odrobina...*, s. 30.

rzystaniu środków systemowych i instytucjonalnych¹² w procesie budowy lub odbudowy państw i reintegracji podzielonych przez konflikt społeczeństw. Należy przy tym zauważyć istniejące przekonanie o wzajemnym przenikaniu się i oddziaływaniu takich pojęć, jak prawa człowieka, demokracja¹³, społeczeństwo obywatelskie, na trwałość i skuteczność procesu budowania pokoju, co wielokrotnie podkreślał następca Boutrosa-Ghalego na stanowisku Sekretarza Generalnego ONZ – Kofi Annan.

Z jego inicjatywy w 2003 r. powołany został Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany (*The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*), który w rok później wydał istotny dokument, zatytułowany *A More Secure World: Our Shared Responsibility*¹⁴. Raport wskazał na sześć podstawowych rodzajów globalnych zagrożeń (ekonomiczne/społeczne zagrożenia powodujące biedę, degradację środowiska itp.; konflikty międzypaństwowe; konflikty o charakterze wewnętrznym, jak wojny domowe itp.; broń nuklearna, biologiczna i chemiczna; terroryzm; transnarodowa przestępczość zorganizowana), które muszą zostać skonfrontowane ze skutecznym systemem zbiorowego bezpieczeństwa, z prewencją jako elementem pierwotnym.

System przepływu informacji i skuteczność wczesnego ostrzegania zależy w dużej mierze od: pełnego wykorzystania istniejących mechanizmów prawnych (np. rozdziałów VI, VII i VIII Karty Narodów Zjednoczonych), czy też Sekretariatu ONZ i stojącego na jego czele Sekretarza Generalnego; rozszerzenia współpracy RB z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK)), a także wielopoziomowej współpracy państw, organizacji międzynarodowych i NGOs. W szczególności zaleca się pogłębienie kooperacji ONZ z organizacjami, które wytworzyły pewne elementy systemu prewencji, np. z Organi-

¹² Jako przykład można wskazać instrumenty sprawiedliwości tranzytywnej (*transitional justice*), tj. międzynarodowe sądy i trybunały (np. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii), sądy hybrydowe (Sąd Specjalny dla Sierra Leone) czy inne umiędzynarodowione sądy i izby. Skutecznie działający wymiar sprawiedliwości jest ważnym elementem budowania infrastruktury pokoju.

¹³ Zob. Art. 8 Deklaracji Wiedeńskiej i Planu Działań, przyjętej przez Światową Konferencję dot. Praw Człowieka z 25.06.1993 r.: „8. *Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world*”.

¹⁴ Report of the Secretary General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations 2004.

zacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która rozbudowała system norm dotyczący ochrony mniejszości.

Zbiorowy system bezpieczeństwa zaczyna funkcjonować w fazie zapobiegania pogłębianiu się zapaści ekonomicznej państw, ponieważ – co raport podkreśla – związek rozwoju i bezpieczeństwa nie powinien podlegać dyskusji (nieustabilizowana sytuacja ekonomiczna i społeczna może implikować spór oraz doprowadzić do konfliktu). Pomimo tej słusznej tezy, rozszerzenie działań prewencyjnych o te zorientowane na rozwój ekonomiczny może niepotrzebnie „rozmywać” i, paradoksalnie, osłabiać skuteczność tych pierwszych, co znajduje odzwierciedlenie w komentarzach dotyczących implementacji doktryny „odpowiedzialności za ochronę” właśnie na płaszczyźnie prewencji (tematyka ta zostanie rozwinięta w rozdz. 2 niniejszego opracowania).

Podsumowując ten fragment rozważań, należy zwrócić uwagę, iż znamieną jest pewna zmiana terminologiczna – zastąpiono sformułowanie *dyplomacja prewencyjna* pojęciem szerszym: *działań prewencyjnych*, ponieważ z całą pewnością odnosi się ono znacznie lepiej do omawianej problematyki¹⁵.

1.2. Normatywną podstawę dyplomacji prewencyjnej odnajdujemy zasadniczo w postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). Społeczność międzynarodowa skupiona w ONZ, świadoma destruktywnej roli konfliktu (czy wojny jako takiej), zdecydowała się na rozstrzygnięcie potencjalnych sporów, wykorzystując wielopłaszczyznowe porozumienia między aktorami sceny stosunków międzynarodowych, dążących do osiągnięcia konsensusu¹⁶.

Odbiciem tego typu filozoficzno-politycznych dywagacji jest art. 2 (4) KNZ ustanawiający zakaz użycia siły lub groźby jej użycia, który w połączeniu z innymi zasadami¹⁷ wpływającymi z Karty – suwerenności (art. 2 (1)) i nieinterwencji (art. 2 (7))¹⁸ – zdeterminował podkreślenie wartości mechanizmu pokojowych środków załatwiania sporów międzynarodowych¹⁹.

¹⁵ W literaturze często się podkreśla, odnosząc się do pojęcia dyplomacji prewencyjnej, że przeważające znaczenie posiada w nim przymiotnik „prewencyjna”, natomiast określenie „dyplomacji” coraz mniej ma wspólnego z jej „klasyczną” formą, stosunkami dyplomatycznymi itd. (Zob. **W. Stankiewicz**, *Dyplomacja prewencyjna jako środek utrzymania ładu na kontynencie europejskim*, Ann. UMCS 2009/XVI/1, s. 49).

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu koncentruję swoją uwagę na zasadach: suwerenności i nieinterwencji. Nie należy jednak tracić z pola widzenia innych zasad wyrażonych w Karcie oraz korelacji art. 1 i art. 2 KNZ, tj. celów i zasad Karty.

¹⁸ Te jedne z najbardziej fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego są obecnie przedmiotem wielu analiz i badań. Odnośnie do reinterpretacji ww. zasad, a w szczególności za-

Dyplomację prewencyjną rozumiemy zatem także jako wykorzystanie pokojowych środków załatwiania sporów wymienionych w art. 33 KNZ, tj.: „rokowań, badań, pośrednictwa, koncyliacji, arbitrażu, postępowania sądowego, odwołania się do organów lub porozumień regionalnych, albo innych sposobów pokojowych stosownie do [...] wyboru”²⁰. Artykuł 33 KNZ dokonuje rozróżnienia na dyplomatyczne (niesądowe) i sądowe środki załatwiania sporów międzynarodowych. Ponadto, kolejność wymieniania tych środków w postanowieniach Karty wskazuje na operacyjnie naturalne pierwszeństwo rokowań dyplomatycznych – środka, który w sposób najmniej inwazyjny (przy czym w tym miejscu rozważań termin „inwazyjny” odnoszę raczej do kontekstu politycznego niż np. militarne) może doprowadzić do uzgodnienia stanowisk dwu lub więcej zwaśnionych stron.

Należy przy tym podkreślić, iż postępujące zmiany na obszarze geopolityki oraz pojawianie się nowych (nieznanych dotąd i przez to nieomawianych przez teoretyków stosunków międzynarodowych) zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa powodują wzrost roli tzw. dyplomacji wielostronnej²¹ prowadzonej (także) na forach organizacji międzynarodowych, zarówno przez państwa, jak i organy oraz funkcjonariuszy danych organizacji (wymienić należy choćby Sekretarza Generalnego ONZ, NATO czy np. przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz, od niedawna, Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), niezwykle istotnej z punktu widzenia dyplomacji prewencyjnej (działań prewencyjnych).

Zasadniczą pozycję z punktu widzenia prewencji posiada Rada Bezpieczeństwa ONZ. To Rada jest odpowiedzialna za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 24 KNZ). Ponadto pełni ona ważną rolę w załatwianiu sporów międzynarodowych, posiłkując się przepisami KNZ zawartymi w rozdziałach VI–VIII: rozdz. VI – pokojowe załatwianie sporów, VII – akcja w związku z zagrożeniem pokoju, naruszeniem pokoju i aktami agresji, oraz VIII – porozumienia regionalne. Rada Bezpieczeństwa może każdy spór zbadać pod kątem zagrożenia, jakie on stanowi dla międzyna-

sady suwerenności por. pkt 2.1 niniejszego opracowania, dotyczący koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”.

¹⁹ Art. 2 (3) KNZ: „Wszyscy członkowie powinni załatwiać swe spory międzynarodowe przy pomocy środków pokojowych w taki sposób, że ani pokój międzynarodowy, ani bezpieczeństwo, ani sprawiedliwość nie będą wystawione na niebezpieczeństwo”.

²⁰ Art. 33 nie zawiera zamkniętego katalogu pokojowych środków rozstrzygnięcia sporów. Do najważniejszych, a „niesłusznie” pominiętych przez przepis KNZ, zalicza się przede wszystkim dobre usługi oraz niesądowe organy ONZ. Szerzej: **J. Sutor**, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 57.

²¹ **M. Pietraś** (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, w tym w szczególności rozdz. VII (**B. Surmacz**, *Slużba dyplomatyczna i konsularna*), s. 171–172.

rodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 34 KNZ); ponadto może wezwać strony konfliktu do rozwiązania go sposobami (w szczególności) przewidzianymi w art. 33 KNZ oraz zalecić stronom, w każdym stadium sporu, odpowiednie sposoby postępowania albo metody załatwienia konfliktu (art. 36 KNZ).

Rozumiejąc termin *dypłomacja prewencyjna* bardzo szeroko – obejmując nim także działania następcze (niekiedy możemy mówić o tożsamości pojęcia dypłomacji prewencyjnej następczej z operacjami utrzymania pokoju, czy **nawet** wymuszania pokoju), należy zwrócić uwagę, na wiążący charakter postanowień Rady (art. 25 KNZ), zwłaszcza tych przyjętych na podstawie rozdziału VII Karty, kiedy RB klasyfikuje daną sytuację jako zagrażającą międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.

Przykładem tego typu działania Rady jest rezolucja 1706 (z 2006 r.) odnosząca się do konfliktu w Darfurze, na mocy której nieefektywna misja pokojowa Unii Afrykańskiej (*African Union Mission In Sudan*) została zastąpiona przez Misję Narodów Zjednoczonych (*United Nations Mission In Sudan* (UNMIS)), a siły UNMIS zostały upoważnione do „użycia wszelkich niezbędnych środków”²² w celu ochrony personelu misji oraz zapobieżenia dalszym atakom na ludność cywilną (rezolucja ta uważana jest za pewien przełom w odpowiedzi na kryzys w Darfurze). Osobnym problemem jest fakt wykonywania rezolucji RB przez państwa-adresatów²³ oraz fakt niejednoznacznego wskazywania w rezolucjach na konkretne postanowienia Karty, w tym **zwłaszcza** rozdziału VII Karty²⁴.

Istotna z punktu widzenia działań prewencyjnych jest systematycznie rosnąca rola Sekretarza Generalnego ONZ w systemie prewencji. Zasadnicze znaczenie posiada art. 99 KNZ uprawniający SG ONZ do zwrócenia uwagi Radzie Bezpieczeństwa w razie zaistnienia sytuacji zagrażającej utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę ten fakt, należy zauważyć, że SG ONZ, oprócz zadań typowo administracyjnych, pełni także funkcje polityczne, co znacznie wzmacnia pozycję samego Sekretarza w środowisku społeczności międzynarodowej.

²² SC Resolution 1706 (2006): „12. Acting under Chapter VII of the Charter of United Nations: (a) decides that UNMIS is authorised to use all necessary means, in the areas of deployment of its forces [...]”.

²³ Jako przykład można wskazać rezolucje Rady skierowane do Iranu (SC Resolution 1696 (2006) i n.) oraz Korei Północnej (SC Resolution 1695 (2006) i n.) w sprawie zawieszania, ograniczania i poddania kontroli międzynarodowej programów nuklearnych oraz innych z zakresu broni masowego rażenia. RB w kilku rezolucjach stwierdziła, że rozprzestrzenianie broni nuklearnych i innych (masowego rażenia) stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. SC Resolution 1540 (2004)).

²⁴ Związane jest to bezpośrednio z grą polityczną, jaką prowadzą członkowie (w szczególności stali) RB.

Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne (ZO) ONZ w 1991 r. deklaracja *The declaration on fact-finding by the UN in the field of maintenance of international peace and security*²⁵ jest tego znamienitym przykładem, ponieważ zgodnie z nią, SG może podejmować kroki, których celem będzie uzyskanie szczegółowej wiedzy o faktach, sporach czy grożących pokojowi konfliktach (wprowadza to większe gwarancje skutecznego wykonywania swoich funkcji przez organy ONZ, mających na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa), co rozszerza mechanizm stosowania działań prewencyjnych.

Co więcej, obowiązek składania raportów z działalności ONZ wykorzystywany jest przez SG do gruntownej analizy aktualnych problemów porządku międzynarodowego, trwających (i mogących wybuchnąć nowych) konfliktów, jak i proponowanych rozwiązań ich zażegnania. Warto wspomnieć, że część raportów powstałych w ostatniej dekadzie dotyczyła rozwoju i implementacji doktryny „odpowiedzialności za ochronę”, a zwłaszcza jej zastosowania w prewencji i zapobieganiu konfliktom.

Można stwierdzić zatem, że Sekretarz Generalny ONZ zyskuje pewną samodzielność polityczną²⁶, co tym samym determinuje jego coraz większą rolę w systemie bezpieczeństwa ONZ, pomimo iż – przypomnijmy – jest **tylko** funkcjonariuszem ONZ, a właściwym organem organizacji jest Sekretariat.

Wspomniany rozdział VIII Karty, zakładający współpracę z organizacjami regionalnymi w celu osiągnięcia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, determinuje szeroki krąg podmiotów zaangażowanych w politykę prewencji. Związane jest to głównie z potencjalnie większą skutecznością organizacji działających w celu zapobiegania występowaniu konfliktów na jej „obszarze” oraz relatywnie niższymi kosztami, które muszą być poniesione (przy wyższym poziomie wiedzy na temat lokalnego środowiska i możliwym większym autorytecie organizacji dla stron konfliktu). Dość rozbudowany system dyplomacji prewencyjnej posiada Unia Europejska korzystająca z regulacji rozdziału Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obszernego *soft law* dotyczącego tej materii²⁷, przy czym „naturalnym” obszarem działania Unii są Bałkany.

²⁵ GA Resolution, *The declaration on fact-finding by the UN in the field of maintenance of international peace and security*, A/RES/46/59, 9th December 1991.

²⁶ Na co wpływa także postanowienie art. 98 KNZ, zgodnie z którym na SG ciąży obowiązek spełniania wszystkich dodatkowych funkcji (niejednokrotnie nieograniczających się jedynie do typowo administracyjnych), powierzonych mu przez inne organy ONZ (w tym ZO i RB).

²⁷ Szerzej o roli UE w systemie prewencji i działaniu na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa: **W. Stankiewicz**, *Dyplomacja...*, s. 51 i n.

1.3. Odnosząc się do działań prewencyjnych (uprzednich i następczych), należy zauważyć, że chociaż pod auspicjami ONZ lub organizacji regionalnych prowadzono wiele operacji pokojowych (zwłaszcza służących utrzymywaniu oraz budowaniu pokoju), to operacje typowo prewencyjne należą do rzadkości. Podstawowym czynnikiem determinującym ten stan rzeczy jest rozdzźwięk między współczesnym rozumieniem działań prewencyjnych a tradycyjnie pojmowaną suwerennością. Tak naprawdę możemy mówić właściwie o tylko jednej operacji prewencyjnej²⁸ ONZ, która miała miejsce w Macedonii w latach 1992–1999. W 1992 r., na prośbę prezydenta Kiro Gligorowa o rozmieszczenie w Macedonii obserwatorów międzynarodowych, rozpoczęła się pierwsza, eksperymentalna operacja prewencyjna ONZ. W latach 1992–1995 operacja była częścią szerszej misji Sił Ochronnych NZ (*United Nations Protection Force* (UNPROFOR)) z siedzibą w Zagrzebiu, natomiast od 1995 r. usamodzielniała się pod nazwą Siły Prewencyjne NZ (*United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP)).

Podstawową przyczyną podjęcia tego kroku przez władze macedońskie było zagrożenie rozszerzeniem się konfliktu z pozostałej części Federacji Jugosławii (głównie z Bośni i Hercegowiny, a także – potencjalnie – z Kosowa), co z całą pewnością stwarzało realne niebezpieczeństwo dla nowo powstałego państwa. W związku z tym, na podstawie rezolucji RB 795 (1992 r.), doszło do prewencyjnego rozlokowania międzynarodowych wojsk wzdłuż części granic kraju, a po uzyskaniu zgody władz, wysłano wspomagającą, niewielką misję policyjną. Wkrótce się okazało, że mandat misji był niepełny, ponieważ równie niebezpieczne dla Macedonii stało się zagrożenie wewnątrz kraju – tj. wzrastające napięcia polityczne i etniczne (ok. ¼ populacji stanowili Albańczycy). Aby sprostać nowemu zadaniu, RB w rezolucji 908 (1994 r.)²⁹ rozszerzyła mandat szefa misji – Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego (w latach 1995–1998 funkcję tę pełnił polski dyplomata Henryk J. Sokalski) – o wykorzystanie instytucji dobrych usług, realizo-

²⁸ Przy czym pojęcia tego nie należy utożsamiać z koncepcjami zbrojnej operacji prewencyjnej oraz zbrojnej operacji uprzedzającej, które mieszczą się w optyce zagadnienia prawa do samoobrony, czy szerszego problemu użycia siły zbrojnej przez państwo bez zgody RB. Szerzej na ten temat: **J. Kranz**, *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej: dylematy prawa i polityki*, red. J. Kranz, Warszawa 2009, s. 148 i n.

²⁹ SC Resolution 908 (1994): „12. Encourages the Special Representative of the Secretary-General for the Former Yugoslavia, in cooperation with the authorities of the former Yugoslav Republic of Macedonia, to use his good offices as appropriate to contribute to maintenance of peace and stability in that Republic”.

wanych wspólnie z władzami macedońskimi, dla zapewnienia pokoju i stabilizacji w państwie.

Operacja prewencyjna w Macedonii stanowiła zatem konglomerat różnych działań – począwszy od prewencyjnego rozmieszczenia wojsk, aż do (poprzez wykorzystanie środków budowy zaufania) budowania infrastruktury pokoju, w tym współtworzenia społeczeństwa obywatelskiego, promocję praw człowieka, praw mniejszości itd. – tzw. „wymiaru ludzkiego” misji³⁰, osiąganego także przy współpracy z OBWE. Operacja w Macedonii, do dziś oceniana bardzo wysoko, przyniosła niezwykle cenne doświadczenie w dziedzinie prewencji, ponieważ, wykorzystując różnego typu środki, realizowała zarówno zadania zapobiegawcze, jak i związane z budową infrastruktury pokoju. O tym, jak ważna i potrzebna była to operacja, świadczy także jej wczesne/szybkie zakończenie oraz konsekwencje, jakie ono przyniosło.

Decyzja o nieprzedłużeniu mandatu UNPREDEP była skutkiem chińskiego weta zgłoszonego na forum RB w odpowiedzi (choć nieoficjalnie) na uznanie Tajwanu przez rząd Macedonii w 1999 r. Ten nierozważny krok władz państwowych w czasie pogarszającej się sytuacji w pobliskim Kosowie spowodował przeniesienie się krwawych incydentów na obszar Macedonii, zwiększenie napięć etnicznych między Macedończykami a Albańczykami oraz „zamrożenie” procesu budowania infrastruktury pokoju³¹.

Podsumowując całość rozważań, warto odnotować, że pojęcie działań prewencyjnych ewoluowało. Zaakcentowanie wagi praw człowieka i ich przestrzegania – niezbędnych dla budowy infrastruktury pokoju, a tym samym skutecznej prewencji – spowodowało wzrost znaczenia problemu bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*)³², nie tylko jako składowej bezpieczeństwa państwowego (*state security*), ale w pewnych określonych sytuacjach nawet przeważającego wskazanego pojęcie. Ewolucja ta – jak trafnie zauważył H.J. Sokalski – przebiegała „od koncepcji potrzeb podstawowych (*basic needs*), przez równy i zrównoważony rozwój społeczny (*equitable and sustainable human development*), do najnowszych koncepcji bezpieczeństwa w wymiarze

³⁰ H. J. Sokalski, *Odrobina...*, s. 211 i n.

³¹ *Ibidem*, s. 299 i n.

³² *Human security* to pojęcie zakorzenione w tradycji praw człowieka (w której działanie państwa postrzegane było jako potencjalnie zagrażające bezpieczeństwu jednostki) i jednocześnie bezpośrednio związane z programem rozwoju (gdzie państwo powinno stymulować i wpływać na rozwój społeczeństwa, a tym samym jednostki). Pojęcie to stale ewoluuje, obejmując obecnie swoim zakresem także ochronę ludności przed ludobójstwem i innymi zbrodniami prawa międzynarodowego. Szerzej: R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to Responsibility to Protect*, Cambridge University Press 2006, s. 71 i n.

jednostkowym (*human security*) i obowiązku zapewnienia ochrony (*responsibility to protect*)³³.

2. Koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” i jej rola w zakresie prewencji

2.1. Ostatnia dekada XX w., charakteryzująca się poważnymi kryzysami humanitarnymi oraz wojnami domowymi (te najdotkliwsze dla ludności i regionalnego/ponadregionalnego pokoju i bezpieczeństwa objęły: Rwandę, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo), zmusiła społeczność międzynarodową do podjęcia próby stworzenia nowej koncepcji odpowiedzialności – odpowiadającej prawnie, politycznie i etycznie potrzebom reakcji świata na konflikt (na „ucywilizowanie” interwencji humanitarnej zwrócono szczególną uwagę po interwencji wojsk NATO w Kosowie w 1999 r.) oraz skutecznej prewencji (uprzedniej i następczej).

W 2001 r. z inicjatywy rządu kanadyjskiego powołana została Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwowej (*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)), a owocem jej prac został dokument (raport) zatytułowany „Odpowiedzialność za ochronę” (*The Responsibility to Protect*)³⁴. Raport ten zapoczątkował ogólnoswiatową debatę dotyczącą wdrożenia nowatorskiej koncepcji, która przesuwając akcent z bezpieczeństwa państwa na bezpieczeństwo ludzkie, ma stać się rzeczywistym narzędziem Narodów Zjednoczonych w procesie zapobiegania konfliktom i ochrony ludności przed najcięższymi zbrodniami prawa międzynarodowego. Co istotne, raport wskazał na potrzebę kompleksowości stosowanych rozwiązań, i choć powszechnie *responsibility to protect* kojarzy się z pewną alternatywą dla kontrowersyjnej interwencji humanitarnej³⁵, to jednak zakłada on dla realizacji wskazanych wyżej celów trzy etapy działania, tj.: odpowiedzialność za zapobieganie (*responsibility to prevent*), odpowiedzialność za działanie (*responsibility to react*) oraz odpowiedzialność za odbudowę (*responsibility to rebuild*).

Podstawowym założeniem omawianej koncepcji jest odejście od rozumienia suwerenności jako względnej samowładności i całowładności na rzecz

³³ H. J. Sokalski, *Odrobina...*, s. 61.

³⁴ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, December 2001.

³⁵ Zob. np. V. Bilková, *The Responsibility to protect – New beginning or end of the road for humanitarian intervention?*, Czech Yearbook of International Law 2010/1, s. 75 i n.

suwerenności zawierającej odpowiedzialność³⁶. Komisja w swoim raporcie stwierdziła dobitnie, że suwerenność implikuje podwójną odpowiedzialność: o charakterze zewnętrznym, czyli poszanowanie suwerenności innych państw, oraz o charakterze wewnętrznym, zakładającą poszanowanie godności i podstawowych praw człowieka ludności znajdującej się na terytorium państwa³⁷. Sama koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” podkreśla, że pierwotną odpowiedzialność za ochronę ludności posiada suweren (państwo), a dopiero w sytuacji, kiedy państwo nie chce lub nie jest w stanie tego uczynić, powstaje odpowiedzialność po stronie społeczności międzynarodowej, która zobowiązana jest do działania – przejmując rolę państwa (przy czym odpowiedzialność ta dotyczy nie tylko reakcji na kryzys, ale także prewencję i odbudowę)³⁸.

Skonstruowana koncepcja była przedmiotem kolejnych prac i debat, w tym przede wszystkim w obrębie samej ONZ. Ważnymi dokumentami dotyczącymi tej problematyki były przede wszystkim: (wspomniany już w niniejszym opracowaniu) raport *A More Secure World: Our Shared Responsibility* z 2004 r., w którym członkowie panelu przygotowującego raport poparli pomysł powstającej normy kolektywnej międzynarodowej odpowiedzialności za ochronę; raport SG ONZ *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All* z 2005 r.; oraz dokument końcowy Szczytu Światowego ONZ z tego samego roku³⁹.

³⁶ Por. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, par. 29; **F.M. Deng, I.W. Zartman, D. Rotchild**, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, New York 1996, s. 2. Autorzy wskazują na kilka faz, które zdeterminowały znaczenie suwerenności. Pierwszą fazą był okres po przyjęciu Traktatu Westfalskiego z 1648 roku, kiedy suwerenność posiadała najpełniejszą, klasyczną formę. Następnie zwracają się ku okresowi po zakończeniu II wojny światowej i pokazują powolną erozję pojęcia suwerenności w dotychczasowym brzmieniu, co związane było z rozwojem wartości demokratycznych i praw człowieka. Po zakończeniu zimnej wojny, część świata (zwłaszcza ta „opuszczona” przez dawnych protektorów) szukała jej aktualnej definicji w klasycznej koncepcji suwerenności, natomiast inne państwa (głównie wywodzące się z tzw. świata zachodniego) zaczęły godzić wartość suwerenności z odpowiedzialnością; **R. Romiszewicz**, *The New Challenge: Weak and Failed States*, [w:] *Towards the UN Reform, New Threats, New Responses*, red. A.D. Rotfeld, Warszawa 2004, s. 61. Autor zauważa zmianę w rozumieniu pojęcia suwerenności – przejście od suwerenności o charakterze negatywnym (*negative sovereignty*) do suwerenności o charakterze pozytywnym (*positive sovereignty*), zakładającej obowiązek suwerena do dotrzymywania zobowiązań międzynarodowych, w tym z zakresu ochrony praw człowieka.

³⁷ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, par. 1.35; 2.14.

³⁸ *Ibidem*, par. 2.29.

³⁹ GA Resolution, *2005 World Summit Outcome*, A/60/L, 1., 24th October 2005.

Dokument ten w sposób bezpośredni odniósł się do *responsibility to protect*, w art. 138 i 139 bowiem stwierdził, iż każde państwo ponosi odpowiedzialność za ochronę swojej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości. Społeczność międzynarodowa winna pomagać i zachęcać państwa do realizacji swojego obowiązku oraz wspierać Narody Zjednoczone w skutecznym stosowaniu mechanizmów wczesnego ostrzegania (*early warning*). Co więcej, społeczność międzynarodowa jest **także** odpowiedzialna za ochronę ludności przed analogicznymi przypadkami zbrodni prawa międzynarodowego, głównie za pomocą wykorzystania dyplomatycznych, humanitarnych i innych pokojowych środków (w zw. z rozdz. VI i VIII KNZ). W przypadku, kiedy państwo jawnie nie dochowuje swojego obowiązku (*manifestly fails*), społeczność międzynarodowa, jeśli pokojowe środki okażą się niewystarczające, wyraża gotowość do podjęcia kolektywnej akcji – poprzez RB i w zgodzie z rozdz. VII KNZ.

Postanowienia dokumentu końcowego Szczytu Światowego podkreślają konieczność efektywnego wykorzystania istniejących mechanizmów prawa międzynarodowego i dochowania wszelkich procedur wynikających z Karty, w tym w szczególności tych dotyczących użycia siły zbrojnej (co jednak, jak się wydaje, w pełni koreluje z potrzebą reinterpretacji fundamentalnych zasad – zasady suwerenności i nieinterwencji).

Prace nad wdrażaniem koncepcji są kontynuowane, a ich przejawem są kolejne raporty SG ONZ (np. *Implementing Responsibility to Protect*⁴⁰ z 2009 r. oraz *Early warning, assessment and responsibility to protect*⁴¹ z 2010 r.), jak również odwołanie się do „odpowiedzialności za ochronę” w praktyce – przez ONZ (Radę Bezpieczeństwa) oraz same państwa, co będzie jeszcze przedmiotem dalszej analizy w niniejszym opracowaniu.

2.2. Koncepcja *responsibility to protect* przewiduje trzy poziomy przedmiotowej odpowiedzialności – za zapobieganie, reakcję i odbudowę. W ramach interesującego nas szczególnie, w kontekście problematyki poruszanej przez to opracowanie, poziomu zapobiegania, raport ICISS wyróżnił trzy warunki skutecznej prewencji – wczesne ostrzeganie (*early warning and analysis*), odpowiednie narzędzia prewencji (*preventive toolbox*) oraz polityczną wolę

⁴⁰ Report of the Secretary General, *Implementing Responsibility to Protect*, United Nations General Assembly, A/63/677, 12th January 2009.

⁴¹ Report of the Secretary General, *Early warning, assessment and responsibility to protect*, United Nations General Assembly, A/64/864, 14th July 2010.

ich wykorzystania (*political will*)⁴². Komisja wskazała także, że wczesne ostrzeżenie powinno zostać skorelowane z działaniami mającymi badać przyczyny konfliktu zbrojnego (*root cause prevention efforts*) oraz z tzw. prewencją bezpośrednią (*direct prevention*).

Wskazówki raportu ICISS opierały się na potrzebie wzmocnienia (centralizowania) mechanizmu wczesnego ostrzeżenia, przy jednoczesnym włączeniu do tego procesu organizacji regionalnych, międzyrządowych oraz pozarządowych⁴³.

Po drugie, długoterminowe strategie prewencji wymagają pogłębionych analiz na temat przyczyn występowania konfliktu, co – według raportu – powinno koncentrować się w RB mającej stymulować działania na czterech głównych płaszczyznach: politycznej (promocja praw człowieka, demokracji, dobrego zarządzania), ekonomicznej (walka z recesją gospodarczą, biedą itp.), prawnej (wspieranie/budowanie rządów prawa, ochrona szczególnie wrażliwych grup społecznych, np. mniejszości narodowych, wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych – zwłaszcza tych pracujących na rzecz rozwoju praw człowieka) oraz militarnej (prowadzenie szkoleń dla sił militarnych, reintegracja byłych żołnierzy itp.).

Po trzecie, ten czteroelementowy plan działania to również istotny wymiar prewencji bezpośredniej, czyli mechanizmów tradycyjnej dyplomacji prewencyjnej stosowanych w szczególności przez (lub z inicjatywy) SG (art. 99 KNZ), a także: stosowanie ekonomicznych narzędzi wspierających rozwój i inwestycje, wykorzystanie prawnych środków, np. mediacji, arbitrażu, tworzenia elementów sprawiedliwości tranzytywnej oraz – choć ograniczone – wykorzystanie środków militarnych, w tym prewencyjnego rozlokowania wojsk (misja UNPREDEP została wskazana jako wzór i najbardziej udany przykład takiej operacji).

Przyjmując jako założenie pierwotną odpowiedzialność państwa za ochronę (przebywającej na jego terytorium) ludności, odpowiedzialność społeczności międzynarodowej na poziomie zapobiegania koncentruje się na wspieraniu działań podmiotów państwowych, poprzez konieczność skorelowania działań globalnych oraz regionalnych w przedmiocie wymiany informacji i współpracy. Ze zrozumiałych względów rodziło to niechęć części państw do powstającej koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”, przede

⁴² Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, par. 3.9.

⁴³ ICISS wskazała organizację pozarządową *International Crisis Group* (ICG) jako przykład nowego typu organizacji tworzonych w celu zapobiegania konfliktom, poprzez monitorowanie obszarów zagrożonych wystąpieniem konfliktu oraz informowanie rządów i mediów co do poczynionych ustaleń.

wszystkim ze względu na zarzut, iż zbytnie umiędzynarodowienie prewencji może wprost prowadzić do „interwencji” (rozumianej generalnie), czy wręcz neokolonializmu, przy czym należy zauważyć, że polityka USA w pierwszych latach XXI w. (zwłaszcza interwencja w Iraku w 2003 r.) sprzyjała takim konstatacjom⁴⁴.

Zdaniem części badaczy, dwa dokumenty: raport *A More Secure World: Our Shared Responsibility* oraz dokument końcowy Szczytu Światowego z 2005 r. nieco zmodyfikowały koncepcję *responsibility to protect*, w tym *responsibility to prevent*, ponieważ położyły **główny** nacisk na mechanizmy wczesnego ostrzegania, pozostawiając inne aspekty prewencji niejako poza nawiasem koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”⁴⁵. Z drugiej strony, sugestie ICISS w przedmiocie wszechstronności odpowiedzialności za zapobieganie⁴⁶ zostały przez wskazane dokumenty odrzucone, a na ich miejsce znacznie rozszerzono problematykę prewencji (pojęcia szerszego niż *responsibility to protect/prevent*), biorąc pod uwagę zagrożenie terrorystyczne i proliferację broni masowego rażenia, wspólnie z polityką rozwoju ekonomicznego i społecznego (raport ICISS, jakkolwiek wskazywał także na zastosowanie m.in. czynników ekonomicznych, to jednak sugerował rozdzielenie tych wykorzystywanych w ramach np. budowy infrastruktury pokoju, które bezpośrednio oddziałują na przyszłe zapobieganie ponownej erupcji konfliktu, od znacznie szerszej polityki prorozwojowej prowadzonej przez społeczność międzynarodową).

Alex J. Bellamy ocenia te działania jako błędne, w szczególności w związku z niewykorzystaniem możliwości pełnego rozwoju koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” w dziedzinie zapobiegania konfliktom i ochrony ludności⁴⁷. Bellamy postuluje, aby bardziej precyzyjnie określić, czy i jakie elementy badań przyczyn konfliktu oraz prewencji bezpośredniej (zgodnie z raportem komisji rządu kanadyjskiego) powinny zostać objęte koncepcją „odpowiedzialności za ochronę”, by uczynić ją bardziej kompletną.

Raport *Implementing Responsibility to Protect* przyniósł wskazanie trzech zasadniczych filarów, na których musi opierać się wdrażana koncepcja. Ban Ki-moon w swoim raporcie zauważa, że postanowienia art. 138 i 139 dokumentu końcowego Szczytu Światowego implikują następujące filary „odpowiedzialności za ochronę”: (I) odpowiedzialność Państwa za ochronę (*The*

⁴⁴ A.J. Bellamy, *Conflict prevention and responsibility to protect*, Global Governance, April–June 2008 (dostępne na stronie <http://findarticles.com>).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Dotyczące badania przyczyn konfliktu oraz prewencji bezpośredniej, stosowanych w ramach „odpowiedzialności za ochronę”.

⁴⁷ *Ibidem*.

protection responsibilities of the State), (II) wspomaganie Państwa przez społeczność międzynarodową (*International assistance and capacity building*), (III) stanowcza i przedsięwzięta w odpowiednim czasie odpowiedź (*Timely and decisive response*)⁴⁸. Kluczowy dla przemienienia koncepcji *responsibility to protect* z języka teorii na praktykę wydaje się zwłaszcza drugi filar, do którego miałyby się odnosić implementacja wskazanej koncepcji do praktyki międzynarodowej.

Zauważmy, że pierwszy filar opiera się głównie na już uznanych i praktykowanych normach prawa traktatowego i zwyczajowego. Państwa mają obowiązek na podstawie zwyczaju i przyjętych konwencji (np. Konwencji w sprawie ścigania i zapobiegania ludobójstwa z 1948 r.) zapobiegać, ścigać ludobójstwo, zbrodnie wojenne czy zbrodnie przeciwko ludzkości⁴⁹. Filar drugi powoduje, że koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” powoli staje się nowym mechanizmem społeczności międzynarodowej, w tym w szczególności w zakresie prewencji, ochrony i odbudowy, co tym samym stawia ją jako realną alternatywę dla interwencji humanitarnej⁵⁰ (ze względu na główny temat tego opracowania i jego ograniczone ramy nie omawiam szczegółowo problematyki **reakcji**, użycia siły zbrojnej – stosując wzór implementacyjny Ban Ki-moona; są to zagadnienia wypełniające treściowo trzeci filar).

Pomoc społeczności międzynarodowej powinna polegać na / ograniczać się do wykorzystania dostępnych instytucji i mechanizmów, a także działań pomocniczych, jak promowanie edukacji, przeprowadzanie szkoleń np. z zakresu praw człowieka oraz prawa humanitarne. Skuteczne wczesne ostrzeżenie powinno być możliwe w przypadku stworzenia efektywnego systemu przepływu informacji – tak przy wykorzystaniu instytucji ONZ, jak i innych organizacji, w tym pozarządowych.

Ze względu na wagę fazy *early warning* należy przede wszystkim odnotować powstanie Biura Specjalnego Doradcy (Sekretarza Generalnego ONZ) ds. Zapobiegania Ludobójstwa (*Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide*) w 2004 r.⁵¹ Podstawowymi zadaniami Specjalnego Doradcy są m.in.: zbieranie informacji, w szczególności poprzez system Narodów

⁴⁸ Report of the Secretary General, *Implementing Responsibility to Protect*, par. 11.

⁴⁹ Sekretarz Generalny zachęca, by państwa stały się stronami najważniejszych międzynarodowych umów i konwencji, przede wszystkim z zakresu praw człowieka, prawa humanitarne, jak i Statutu Rzymskiego MTK. *Ibidem*, par. 17.

⁵⁰ E.C. Luck, *United Nations and the Responsibility to Protect*, Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, August 2008, s. 5 (dostępne na stronie <http://stanleyfoundation.org>).

⁵¹ Zob. GA Resolution, *2005 World Summit Outcome*, art. 140: „We (Heads of State and Government) fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide”.

Zjednoczonych, dotyczących masowych i poważnych naruszeń praw człowieka oraz prawa humanitarnego mogących prowadzić do ludobójstwa; dostarczać informacje w systemie wczesnego ostrzegania Sekretarzowi Generalnemu, a przez niego Radzie Bezpieczeństwa; czynić zalecenia w przedmiocie zapobiegania ludobójstwu.

Ponadto, Narody Zjednoczone powinny działać poprzez inne instytucje, jak np. Wydział Spraw Politycznych (*The Department of Political Affairs*) zajmujący się problematyką zapobiegania występowania konfliktu, czy Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka (*The Office of the UN High Commissioner for Human Rights*). W 2008 r. powstała funkcja Specjalnego Doradcy Sekretarza Generalnego ds. „odpowiedzialności za ochronę” (*Special Adviser on the Responsibility to Protect*) odpowiedzialnego za konceptualizację oraz polityczny i instytucjonalny rozwój tej koncepcji⁵².

2.3. Począwszy od wspomnianego Szczytu Światowego z 2005 r., koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” zaczęła być przywoływana w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa oraz Zgromadzenia Ogólnego. W 2009 r. ZO przyjęło jednomyślnie (przez konsensus) rezolucję 63/308, w której potwierdziło dalsze zainteresowanie omawianą koncepcją⁵³. Rada Bezpieczeństwa w kilku rezolucjach odniosła się do omawianej koncepcji. W 2006 r. przyjęła rezolucję 1674 (2006) w sprawie ochrony ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych, w której wprost poczyniła odwołanie do art. 138 i 139, wielokrotnie przywoływanego w niniejszym opracowaniu, dokumentu końcowego Szczytu Światowego z 2005 r.⁵⁴ W rezolucji 1706 (2006) dotyczącej sytuacji w Darfurze, RB po raz kolejny odwołała się do art. 138 i 139 oraz wcześniejszej rezolucji 1674 (2006). Niemniej jednak ocena aktywności (dość sporej) RB w stosunku do kryzysu w Darfurze nie jest zbyt wysoka⁵⁵, co związane jest z faktem ich małej efektywności – za pewien przełom uważana jest

⁵² Postuluje się większe zacieśnienie współpracy między oboma biurami, czy nawet ich połączenie.

⁵³ GA Resolution, *The responsibility to protect*, A/RES/63/308, 7th October 2009, „1. Takes note of the report of the Secretary-General and of the timely and productive debate organized by the President of the General Assembly on responsibility to protect, [...], held with the full participation by Member States; 2. Decides to continue its consideration of the responsibility to protect”.

⁵⁴ SC Resolution 1674 (2006): „4. Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”.

⁵⁵ **J. Zajadło**, *Koncepcja odpowiedzialności za ochronę (Responsibility to Protect) – nowa filozofia prawa międzynarodowego?*, [w:] *Świat współczesny...*, s. 290–291.

dopiero wskazana rezolucja 1706 (2006)⁵⁶. Zaczęło to rodzić wątpliwości co do dalszej implementacji koncepcji – zwłaszcza w kontekście próby powoływania się na nią przez Rosję w trakcie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r., ponieważ prowadziło to do niepotrzebnego upolitycznienia koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” (która *notabene* nie mogła być podstawą – nawet polityczną – dla działań podjętych w dalszym etapie konfliktu przez stronę rosyjską).

Kluczowe dla dalszego rozwoju „odpowiedzialności za ochronę” wydają się dwie rezolucje RB przyjęte w 2011 r. w sprawie konfliktu w Libii, który wybuchł w połowie lutego tegoż roku. W rezolucjach 1970 (2011) i 1973 (2011)⁵⁷ RB wyraźnie wskazała odpowiedzialność władz Libii za ochronę ludności, przy czym należy dodać, że druga z przywołanych rezolucji, autoryzująca państwa członkowskie ONZ do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków w celu ochrony ludności cywilnej, była pierwszą „militarną”, co może dowodzić, że koncept „odpowiedzialności za ochronę” staje się realnym tworem prawa międzynarodowego. Ramesh Thakur twierdzi, że *responsibility to protect* zaczyna „krzepnąć” jako funkcjonująca norma, a przy okazji staje się atrakcyjna dla czołowych graczy sceny międzynarodowej, w tym USA, ponieważ pozwala porzucić tradycyjną, twardą, amerykańską *realpolitik*, dając w zamian użyteczne narzędzie prawomocności Stanów Zjednoczonych w oczach światowej opinii publicznej⁵⁸.

Warto także podkreślić, że w rezolucjach dotyczących kryzysu w Libii, RB, działając na podstawie rozdziału VII KNZ oraz w zgodzie z art. 13b Statutu MTK, zdecydowała się przedstawić sprawę Prokuratorowi MTK celem zbadania podejmowanych od wybuchu konfliktu (15.02.2011 r.) potencjalnie bezprawnych zachowań – dających poważny asumpt do stwierdzenia co najmniej zbrodni przeciwko ludzkości (RB postąpiła podobnie w odniesieniu do kryzysu w Darfurze).

Ze zrozumiałych względów, najbardziej „medialne” okazały się decyzje RB odnoszące się do **reakcji na konflikt**, jednak z całą pewnością należy stwierdzić, że koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” jako całość staje się przedmiotem międzynarodowej praktyki, a to pozwala na względnie pozytywną prognozę co do jej dalszego rozwoju.

⁵⁶ Zob. pkt 1.2. niniejszego opracowania.

⁵⁷ SC Resolution 1973 (2011): „*Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect Libyan population and reaffirming that parties to armed conflict bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians*”.

⁵⁸ **R. Thakur**, *UN breathes life into ‘responsibility to protect’*, Toronto Star, 21st March 2011 (dostępne na stronie <http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/957664-un-breathes-life-into-responsibility-to-protect>).

3. Uwagi końcowe

Z całą pewnością można stwierdzić, że skuteczna prewencja jest kluczem dla sprawnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Dynamiczny rozwój stosunków międzynarodowych w ostatnich dwudziestu latach spowodował, że społeczność międzynarodowa stanęła przed koniecznością (przynajmniej częściowego) przeobrażenia swojej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom oraz ich następstwom. Zakreślony już w *Programie dla Pokoju* zespół środków i działań, które powinny być podejmowane w procesie stosowania dyplomacji prewencyjnej, uzmysłowił, że państwa (wciąż podstawowy element społeczności międzynarodowej) muszą na nowo zdefiniować swoją rolę w porządku międzynarodowym. Efektywna prewencja to także uświadomienie sobie ciągłego napięcia między suwerennością w dotychczasowym („westfalskim”) brzmieniu a prawami człowieka, i nie można pozwolić na zignorowanie tego problemu. Reasumując, należy podkreślić, że koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” ma szansę stać się ważnym narzędziem społeczności międzynarodowej w dziedzinie zapobiegania poważnym naruszeniom praw człowieka oraz, tym samym, wpłynąć na cały system bezpieczeństwa międzynarodowego.

Pomimo swojej atrakcyjności i stopniowego wdrażania do praktyki międzynarodowej, „odpowiedzialność za ochronę” ciągle mierzy się z kilkoma zasadniczymi problemami i wątpliwościami, które jej dotyczą. Przede wszystkim, nie jest to wciąż norma prawna, a mieści się jedynie w pojęciu normy politycznej, czy też w zakresie tzw. miękkiego prawa (*soft law*)⁵⁹. Kolejną kwestią jest problem realnego umiejscowienia odpowiedzialności społeczności międzynarodowej, a mówiąc dokładniej – wskazanie **głównego ośrodka** tejże odpowiedzialności. O ile można założyć, że na poziomie reakcji zasadniczą rolę pełni Rada Bezpieczeństwa, to rola ta jest trudniejsza do zdefiniowania na poziomie prewencji i odbudowy, ponieważ potencjalnych aktorów jest więcej – RB, SG, organizacje regionalne, tudzież same państwa. Ponadto, podnoszony jest stale problem braku dostatecznej woli politycznej oraz zdolności operacyjnej potrzebnej do pełnej implementacji omawianej

⁵⁹ Odnajdujemy jednakże w doktrynie opinie mówiące, że przyjęta przez konsensus rezolucja ZO ONZ w sprawie *responsibility to protect* stanowi pewne uogólnienie istniejących już i wiążących państwa regulacji prawnomiędzynarodowych, a także proponuje interpretację zasad wyrażonych w Karcie NZ. Interpretacja taka może być uznana za wiążącą. Zob. **J. Symonides**, *Przyjęcie zasady „odpowiedzialności za ochronę” w procesie reformowania Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Prawo międzynarodowe: problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa dla prof. R. Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 527.

koncepcji⁶⁰, choć mając na uwadze powstanie chociażby dwóch biur specjalnych doradców SG, czy powoli postępującą aprobatę „odpowiedzialności za ochronę” przejawiającą się np. w rezolucjach RB, należy zauważyć, że ta dawna tendencja i pewien impas zostają przełamywane.

Co „odpowiedzialność za ochronę” wprowadza nowego w przestrzeń międzynarodowej polityki i prawa? Tym elementem jest wskazanie, przy jasno określonej stronie semantycznej (suwerenność zawierająca pierwotną odpowiedzialność państwa za ochronę ludności), kompleksowości działań względem przypadków poważnego naruszania praw człowieka. Fakt ten może sprzyjać rozwojowi szerszej problematyki działań prewencyjnych, czy np. operacji pokojowych, ponieważ wskazuje płynne przejście pomiędzy różnymi etapami aktywności, co dotychczas było najsłabszą stroną praktyki ONZ (wykorzystanie militarnych komponentów misji, personelu cywilnego, umiejętne dobranie tzw. strategii wyjścia, itp.).

Kolejnym zauważalnym plusem jest to, że koncepcja zyskała uznanie wśród ważnych niepaństwowych podmiotów, na czele z NGOs, które także wpływają na rozwój samej koncepcji – przede wszystkim na poziomie szeroko rozumianej prewencji (monitorowanie, zbieranie informacji). Przykładem może być *International Coalition for the Responsibility to Protect*, czy np. specjalna jednostka badawcza *Global Centre for the Responsibility to Protect*.

Wydaje się, że jest to właściwy kierunek rozwoju – tzn. nie tylko przez oficjalne instytucje, ale także zaangażowane podmioty niepaństwowe, ponieważ tworzą się dzięki temu podwaliny powstania i ukształtowania się międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego. Rosnąca popularyzacja tej koncepcji może wpłynąć na politykę samych państw, zmierzających do jej implementacji – nawet pośredniej – np. przez ratyfikację wszystkich najważniejszych traktatów z zakresu ochrony praw człowieka lub przez stanie się stroną statutu MTK.

Podsumowując, należy zauważyć, że *responsibility to protect* jest jednak tylko częścią działań społeczności międzynarodowej z zakresu prewencji czy – szerzej – bezpieczeństwa. Przypadki naruszeń, które obejmuje koncepcja, nie zawsze muszą być następstwem konfliktu, jak i konflikt nie zawsze musi je generować. Dlatego tak ważne jest skorelowane działanie na wielu płaszczyznach w dziedzinie prewencji, aby móc stwierdzić, że postulat Kofi Anna-

⁶⁰ R.J. Hamilton, *The Responsibility to Protect: from Document to Doctrine – But what of implementation?*, Harvard Human Rights Journal 2006/19, s. 296.

na o przejściu z „kultury reakcji do kultury prewencji”⁶¹ stał się w pełni rzeczywisty.

Bibliografia

Dokumenty

- Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, December 2001.
- Report of the Secretary General, *Early warning, assessment and responsibility to protect*, United Nations General Assembly 2010.
- Report of the Secretary General, *Implementing Responsibility to Protect*, United Nations General Assembly 2009.
- Report of the Secretary-General, *Prevention of armed conflict*, United Nations General Assembly Security Council 2001.
- Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations 2004.

Opracowania

- Bilková V.**, *The Responsibility to protect – New beginning or end of the road for humanitarian intervention?*, Czech Yearbook of International Law 2010/1.
- Deng F. M., Zartman I.W., Rotchild D.**, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, New York 1996.
- Fleischer P.**, *Dyplomaci w mundurach*, Stos. Międzynar. 2010/67–68.
- Ghali-Boutros B.**, *An Agenda for Peace*, New York 1992.
- Hamilton R.J.**, *The Responsibility to Protect: from Document to Doctrine – But what of implementation?*, Harvard Human Rights Journal 2006/19.
- Kranz J.**, *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej: dylematy prawa i polityki*, red. J. Kranz, Warszawa 2009.
- Łoś R., Regina-Zacharski J.**, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 2010.
- Malendowski W.**, *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Poznań 2006.
- Mickiewicz P.**, *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa europejskiego*, Bibl. Wszechnicy DSWE TWP 2006/3.
- Pietraś M.** (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006.
- Romiszewicz R.**, *The New Challenge: Weak and Failed States*, [w:] *Towards the UN Reform, New Threats, New Responses*, ed. A.D. Rotfeld, Warszawa 2004.
- Sokalski H.J.**, *Odrobina prewencji, dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Warszawa 2007.

⁶¹ Report of the Secretary-General, *Prevention of armed conflict*, United Nations General Assembly Security Council 2001, A/55/985-S/2001/574.

- Stankiewicz W.**, *Dyplomacja prewencyjna jako środek utrzymania ładu na kontynencie europejskim*, Ann. UMCS 2009/XVI/1.
- Sutor J.**, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979.
- Symonides J.**, *Przyjęcie zasady „odpowiedzialności za ochronę” w procesie reformowania Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Prawo międzynarodowe: problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa dla prof. R. Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006.
- Thakur R.**, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to Responsibility to Protect*, Cambridge University Press 2006.
- Zajadło J.**, *Koncepcja odpowiedzialności za ochronę (Responsibility to Protect) – nowa filozofia prawa międzynarodowego?*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej: dylematy prawa i polityki*, red. J. Kranz, Warszawa 2009.

Strony internetowe

- Bellamy A.J.**, *Conflict prevention and responsibility to protect*, Global Governance, April–June 2008 (dostępne na stronie <http://findarticles.com>).
- Luck E.C.**, *United Nations and the Responsibility to Protect*, Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, August 2008 (dostępne na stronie <http://stanleyfoundation.org>).
- Thakur R.**, *UN breathes life into ‘responsibility to protect’*, Toronto Star, Toronto 2011 (dostępne na stronie <http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/957664-un-breathes-life-into-responsibility-to-protect>).

Tomasz LACHOWSKI

THE USE OF “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT” DOCTRINE UNDER THE UNITED NATIONS PREVENTIVE ACTIONS

(Summary)

The “post-cold war” world challenges the big issue of new threats to the international security system. Most of them are in connection to the phenomenon of fragile, disintegrated states (known as “failed states”), in which government does not control the state’s territory and deliver political goods to its inhabitants. This situation, when state loses its exclusive right to enforce law on its territory leads to the ongoing internal conflicts generally based on ethnic or religious tensions and threatens the local, regional and, possibly, global security.

The paper looks at the matter of preventive diplomacy as one of the most successful tools in preventing the violent conflicts and mass atrocities. Author emphasises the need of the use of the mechanisms of preventive diplomacy not only enshrined in the Charter of The United Nations (mainly in Chapters VI and VIII of the Charter), but also those that

can be described as a “measures to build confidence” among members of international community.

The paper also examines the existence of the new concept of “The Responsibility to Protect” (R2P) within the tools and mechanisms of prevention. R2P is a holistic concept, which includes responsibility to prevent, react and rebuild, what is more, pointing out the primary responsibility of the state to protect its population and stressing that only if state is unwilling or unable to comply with its obligations of protection, the international community shall act in its place.

To conclude, R2P, seen as a historical, new approach of international law, based on the principle that state sovereignty implies responsibility, can become an efficient response to the issue of deadly internal conflicts, especially on the level of prevention.