



Paulina Zajadło-Węglarz

Uniwersytet Gdański

KONCEPCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA OCHRONĘ JAKO PRZEJAW SPRAWIEDLIWOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

Koncepcja odpowiedzialności za ochronę (*Responsibility to Protect – R2P*) zrodziła się z problemu „prawa do interwencji”, który powstał w latach 90. XX w. pod wpływem wydarzeń w Rwandzie i Bośni. Analizując współczesną literaturę z zakresu szeroko pojętych stosunków międzynarodowych, śmiało można uznać, że jest ona jednym z najczęściej używanych terminów w języku współczesnej polityki międzynarodowej. Po doświadczeniach interwencji w Kosowie i późniejszych kontrowersjach dotyczących legitymacji działań NATO, ówczesny Sekretarz Generalny Kofi Annan wystąpił ze słynnym przemówieniem na forum Zgromadzenia Ogólnego w 1999 r., rzucając humanitarnej interwencji wyzwanie. Kofi Annan podjął się roli aktywizacji procedury, inicjując dyskurs nad problemem interwencji i faktycznie spotkał się z nie lada wyzwaniem. Z jednej strony przyznał, że porażka systemu ONZ na polu przeciwdziałania i zapobiegania rozlewom krwi, jakie miały miejsce w Rwandzie i Bośni, mocno nadszarpnęła strukturę organizacji. Z drugiej strony, zdecydowanie podkreślał nienaruszalność i świętość Karty NZ, w szczególności art. 2 zakazującego użycia siły bez przyzwolenia Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz Generalny utrzymywał, że państwa mają służyć ludności, a nowa koncepcja „suwerenności jednostki” ugruntowuje się dzięki rosnącemu poszanowaniu dla idei praw człowieka. Rolą ONZ ma być wspieranie państw w wypełnianiu ich zobowiązań, jak również realizacji ich fundamentalnej zasady suwerenności, a Karta NZ pozostaje w tej kwestii najbardziej autorytatywnym źródłem. Jednakże w przypadku Kosowa powstało pytanie, czy suwerenność jako odpowiedzialność implikuje zastosowanie interwencji oraz kto jest do niej uprawniony. Państwa członkowskie NZ ogarnął niepokój, a reakcja była tak paniczna, że poszczególni członkowie ONZ zwątpili w efektywność Kofiego Annana na stanowisku Sekretarza Generalnego ONZ¹. Po kilku

¹ R. Thakur, T.G. Weiss, *R2P: From Idea to Norm – or Action?*, [w:] *Global Responsibility to Protect*, 2009, t. 1, nr 1, s. 25.

latach funkcjonowania R2P na forum debaty o stanie współczesnych stosunków międzynarodowych okazuje się, że jest to wyjątkowo wartościowe osiągnięcie².

Kanada podjęła wyzwanie rzucone przez Sekretarza Generalnego i na początku 2000 r. utworzyła Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwowej (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*). Komisja przedstawiła owoce swojej pracy, proklamując raport *Responsibility to Protect*, przyjęty przez Sekretarza Generalnego NZ 18 grudnia 2001 r. Podstawowym założeniem raportu było rozwiązanie problemu „suwerenność kontra interwencja” poprzez przesunięcie ciężaru debaty z „interwencji” na „odpowiedzialność” i tym samym wprowadzenie zupełnie innowacyjnej koncepcji suwerenności państwowej: suwerenność nie jako kontrola, ale suwerenność jako odpowiedzialność. ICISS określiła odpowiedzialność za prewencję główną zasadą odpowiedzialności za ochronę³. Demonstrując długofalowe założenia dotyczące różnych form zapobiegania, komisja skoncentrowała się na trzech płaszczyznach działania: etapie wczesnego ostrzegania, zapobieganiu elementarnym przyczynom konfliktu oraz prewencji bezpośredniej. Komisja określiła, że wady związane z wczesnym wykrywaniem są często wyolbrzymiane, a sedno sprawy leży nie w przewidywaniu wybuchu konfliktu, lecz w stworzeniu politycznej woli do działania⁴. Dziś już wiadomo, że rzezie dokonane w Bośni, Rwandzie i Darfurze były możliwe do przewidzenia, a szczegółowa analiza sygnałów ostrzegawczych powinna zmobilizować do konstruktywnego zaangażowania państw trzech.

Niestety, zalecenia komisji w sprawie rozwiązywania elementarnych przyczyn konfliktu okazały się niejednoznaczne. ICISS podkreśliła zasadniczą rolę Rady Bezpieczeństwa w tej sprawie oraz określiła cztery kluczowe wymiary prewencji: polityczne (prawidłowe funkcjonowanie instytucji rządzących, przestrzeganie praw człowieka i wspieranie autorytetu państwowego), ekonomiczne (wyrównywanie zdolności ekonomicznych), prawne (wspieranie prawidłowych reguł prawa i odpowiedzialności państwa) oraz wojskowe (odnoszące się do rozbrojenia, reintegracji i reform sektorowych). Wymienione aspekty powinny mieć również wpływ na bezpośrednią prewencję ze strony struktur światowych z tą różnicą, że za polityczny wymiar uznano dyplomację prewencyjną Sekretarza Generalnego, ekonomicznie odniesiono się do pozytywnych i negatywnych pobudek Rady Bezpieczeństwa, prawnie powoływano się na podział środków pomiędzy mediacją i sankcjami prawnymi. Natomiast w kwestii wymiaru wojskowego odesłano do prawidłowego rozmieszczenia sił prewencyjnych na świecie. Mimo iż komisja wykazała doniosłość działań prewencyjnych sam raport proponował niewiele koncepcyjnych innowacji oraz rozwojowych propozycji, koncen-

² Wystąpienie Sekretarza Generalnego z 10 stycznia 2006 r. w Central Hall w Westminster z okazji 60. rocznicy United Nations Association of the UK (UNA-UK), <http://www.youtube.com/playlist?list=PL8A464666337D837A>.

³ The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, s. xi, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

⁴ ICISS, *Responsibility to Protect*, s. 21.

trując się w zamian na centralizacji ogólnościwiatowych wysiłków prewencyjnych i rozwoju zdolności wczesnego ostrzegania. Wyraźnie zauważalny w raporcie jest niewielki nacisk położony na warunki stosowania prewencji na tle przesłanek stosowania siły. Pomimo podkreślenia, jak istotną rolę w odpowiedzialności za ochronę odgrywa element prewencji, poświęcono jej jedynie 9 stron z całego 85-stronicowego raportu, podczas gdy aż 32 strony dedykowano interwencji⁵. Co więcej, komisja wyraźnie unikała dyskusji wokół elementarnego problemu umiejętności wykorzystania sygnałów wczesnego ostrzegania do aktywizacji społeczności międzynarodowej.

Rozważania komisji nad elementem odpowiedzialności za działanie były dużo bardziej wyrafinowane, innowacyjne i lepiej rozbudowane. Na pytanie, kiedy interweniować, komisja przyjęła koncepcję kryteriów decydujących o podejmowaniu decyzji, pierwotnie zaproponowaną przez Tony'ego Blaira. Wniosując z tego, interwencja jest możliwa w przypadkach masowych morderstw lub czystek etnicznych, rzeczywistych bądź przypuszczalnych, i to zarówno spowodowanych bezpośrednio przez państwo jak i przez zaniechanie lub niemożność działania. Uzupełniając próg słusznej przyczyny, komisja przedstawiła serię zasad zapobiegawczych kierujących podejmowaniem interwencji. Z kolei wątpliwości dotyczące autoryzacji okazały się na tyle drażliwe, że nie była w stanie osiągnąć porozumienia w kwestii legitymacji interwencji nieautoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa. W to miejsce zaproponowano trzystopniową formę dystrybucji odpowiedzialności. Główna odpowiedzialność spoczywa na państwie w duchu suwerenności. W drugiej kolejności odpowiedzialność ponoszą krajowe władze współpracujące z instytucjami międzynarodowymi. Jeśli ostatecznie na obu szczeblach zostanie poniesiona porażka, odpowiedzialność jest przekazywana na poziom międzynarodowej społeczności⁶. Tu z kolei pierwszeństwo autoryzacji interwencji spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa. Jeśli Rada Bezpieczeństwa odrzuca propozycje interwencji w sytuacjach humanitarnego zagrożenia przekraczającego próg słusznej przyczyny, potencjalni zainteresowani powinni skierować deklaracyjny wniosek do Zgromadzenia Ogólnego, a ostatecznie działać poprzez organizacje regionalne lub koalicje chętnych (*coalition of the willing*)⁷. Główny źródło problemu pozostaje nadal na gruncie autorytetu i właściwej strony podejmującej działanie – kto może, chce i jak ma interweniować. Powszechnie wiadomo, że żadne pojedyncze państwo nie ośmieli się występować przeciwko mocarstwom światowym, ponieważ może to przynieść więcej strat niż korzyści. Przykładem mogą służyć Rosja i Chiny, których nikt racjonalnie myślący nie stawiałby sobie za przeciwników interwencji wojskowej,

⁵ A.J. Bellamy, *The Responsibility To Protect And The Problem Of Military Intervention*, „International Affairs” 2008, t. 84, nr 4, s. 621.

⁶ ICISS, *Responsibility to Protect*, s. 49.

⁷ A. Zdrada, *Pojęcie coalition of the willing w polityce Stanów Zjednoczonych*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, nr 4(192), s. 1058.

⁸ ICISS, *Responsibility to Protect*, s. 53–55.

aby zmienić stosunek polityczny i działanie w sprawie Czecheni lub XinXiang⁹. Istnieją również uzasadnione racje, aby nie narażać się państwom dysponującym bronią nuklearną. Dla ofiar jest to jednak przygnębiająca rzeczywistość, biorąc pod uwagę liczbę państw, które sukcesywnie dołączają do grona „mocarstw nuklearnych”.

Mając na uwadze ułatwienie podejmowania decyzji w ramach Rady Bezpieczeństwa, komisja przyjęła niezobowiązujący „kodeks postępowania” (*code of conduct*)¹⁰. Określono w nim, że państwa przed zastosowaniem siły zawsze muszą uzyskać autoryzację ze strony Rady Bezpieczeństwa, która zobowiązuje się do bezzwłocznego działania w krytycznych sytuacjach humanitarnych, obejmujących masowe zbrodnie. Przy czym jednocześnie stali członkowie zobowiązują się do niestosowania prawa weta w celu utrudnienia działań popieranych przez większość pozostałych państw (chyba że naruszają one zasadnicze interesy zainteresowanych). Gdy Rada Bezpieczeństwa nie sprostą obowiązkowi odpowiedzialności za ochronę, pozostałe państwa społeczności międzynarodowej i organizacje podejmą się misji działania¹¹.

Ostatecznie komisja podkreśliła, że państwa interweniujące muszą zobowiązać się do długoterminowego procesu pomocy i przedstawić strategię odbudowy zniszczonego państwa¹². Plan powinien operować na trzech obszarach: bezpieczeństwa, sprawiedliwości i rekonyliacji oraz rozwoju. W odniesieniu do bezpieczeństwa komisja przedstawiła potrzebę moralnego obowiązku ochrony osób będących pod ich opieką oraz rozbrojenie i demobilizację byłych kombatanów wraz z koniecznością stworzenia efektywnej i legalnej krajowej armii. Uwzględniając wymiar sprawiedliwości i rekonyliacji, interweniujący mają za zadanie odtworzyć krajowy system sądownictwa, wspierać lokalne zdolności do pojednania oraz zagwarantować prawo uchodźcom do powrotu. Ostatecznie należy zastosować wszelkie możliwe środki do sprzyjania ekonomicznemu rozwojowi odbudowującego się państwa. Wykorzystawszy wszystkie możliwości, strona interweniująca jest zobowiązana do jak najszybszego przekazania władzy i odpowiedzialności krajowym przywódcom.

Raport spotkał się z dużym zainteresowaniem ze strony odbiorców międzynarodowych. Pojawiła się cała gama komentarzy na temat koncepcji odpowiedzialności za ochronę, poczynawszy od słów pełnych entuzjazmu, a skończywszy na druzgocącej krytyce tworzącej się idei. Anthony Lewis, felietonista gazety „New York Times” stwierdził, że jest to koncepcja, która bez wątpienia wpłynęła

⁹ T.G. Weiss, *Humanitarian Intervention...*, s. 109.

¹⁰ Pierwotnie *code of conduct* został zaproponowany przez francuskiego ministra spraw zagranicznych Huberta Vedrina 23 maja 2001 r. podczas otwarcia regionalnych konsultacji komisji z poszczególnymi państwami (szerzej na ten temat II Tom Raportu Komisji ICISS, *Responsibility to protect: research, bibliography, background*, s. 379).

¹¹ ICISS, *Responsibility to Protect*, xii-xiii.

¹² Tamże, s. 39.

na wzrost świadomości międzynarodowej¹³. Wart odnotowania jest również fakt, że raport został uznany za oficjalny dokument ONZ i doczekał się wielu różnorodnych komentarzy. Albert Roberts przyznał nawet, że raport stanowi „krok do przodu na drodze poszukiwania niemożliwego”¹⁴. Uważa się, że zapoczątkował ogólnoświatowe zainteresowanie humanitarnymi cechami relacji w stosunkach międzynarodowych, pojawiła się nowa moralna świadomość „odpowiedzialność każdego, za bezpieczeństwo ludzkie wszystkich oraz wszystkich za bezpieczeństwo ludzkie każdego”¹⁵.

Współczesna dyskusja nad interwencją w celach ochrony praw człowieka ma miejsce z perspektywy nie tylko nowych uczestników, ale również nowych zbiorów problemów. Najbardziej wyraźną zmianą w sferze bezpieczeństwa od czasów zakończenia zimnej wojny jest proliferacja konfliktów zbrojnych pośród państw. W większości przypadków konflikty były skoncentrowane na żądaniach zwiększenia praw politycznych lub innych politycznych celach, które w wielu przypadkach były dotąd przymusowo duszone przez dwubiegunowy układ sił na świecie. Jednak z końcem zimnej wojny przeminęły sztuczne i często brutalne kontrole polityków tamtych czasów hamujące polityczny rozwój wielu państw i społeczeństw – w szczególności w rozwijającym się świecie i państwach byłego bloku wschodniego. W wielu przypadkach skutkiem zakończenia zimnej wojny była demokratyzacja, upowszechnienie praw człowieka i wprowadzenie dobrych rządów. Niestety, równie często pojawiały się wewnętrzne konflikty cywilne – nie bez politycznych i humanitarnych reperkusji. Słabość struktur państwowych i instytucji w wielu państwach zwiększyła wyzwania i utrudniała budowę narodu, a czasem kusiła uzbrojone grupy, aby opanować i wykorzystać dla własnych celów wartościowe surowce, jak diamenty, drewno lub inne bogactwa naturalne, nie wspominając o substancjach wykorzystywanych do produkcji narkotyków.

Konflikty wewnętrzne stawały się coraz bardziej złożone i śmiertelne przy udziale nowych technologii i środków komunikacji, a szczególnie poprzez rozprzestrzenianie taniej i destruktywnej broni, która znajduje odbiorców również w dzieciach-żołnierzach. Wiele z tych konfliktów występuje w skrajnie biednych społeczeństwach lub takich, które posiadają szczególnie wartościowe zasoby, np. ropę naftową, będącą paliwem utrzymującym regularną ekonomię wojenną. W takich miejscach następuje utrata monopolu państwa na środki siłowe, a przemoc staje się sposobem na życie, z katastroficznym skutkiem dla ludności cywilnej, która znalazła się w polu rażenia. Wysiłki podejmowane w celu powstrzymania zbrojnych (a czasem niezbrojnych) buntów w zbyt wielu przy-

¹³ A. Lewis, *The Challenge of Global Justice Now*, Daedalus 2003, t. 132, nr 1, s. 8.

¹⁴ A. Roberts, *Intervention: One Step Forward in the Search for the Impossible*, „The International Journal of Human Rights” 2003, t. 7, nr 3, s. 143–153.

¹⁵ Oryginal brzmi: *It is the latest expression of a new moral awareness of the responsibility of each for the „human security” of all, and of all for the „human security” of each.* Szerzej na ten temat C. Orwin, *Humanitarian Military Intervention: Wars for the end of history?*, „Social Philosophy and Policy” 2006, t. 23, nr 1, s. 196–217.

padkach prowadzą do przesadnych i nieproporcjonalnych działań ze strony rządu, powodując tym samym nadmierne i nieuzasadnione cierpienie ludności cywilnej. Niekiedy reżimy prowadzą kampanie terroru wobec własnej ludności w imię ideologii, nieraz pobudzone rasową, religijną lub etniczną nienawiścią lub wręcz dla osobistej korzyści czy zwyczajnej grabieży. W innych przypadkach rządy wspierają lub podsycają kampanie zbrojne skierowane przeciwko innym państwom, powodując masowe zniszczenia i utratę życia ludzi.

Wewnętrzne wojny są często postrzegane, zwłaszcza przez bogate państwa Zachodu, jako zbiór oderwanych i niezwiązanych ze sobą konfliktów, następujących w odległych i nieistotnych obszarach. W rzeczywistości mamy do czynienia z dynamicznym procesem tworzenia się i formowania państw przekształcającym światowy porządek. Co więcej, zamożny świat jest głęboko zaangażowany w ten proces. Cywilne konflikty są napędzane przez handel bronią i transfery pieniężne wypływające z bogatych państw, a skutki destabilizacji odczuwają państwa rozwijającego się świata, poczynwszy od światowego terroryzmu, przepływu uchodźców, eksportu narkotyków, rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych aż po przestępczość zorganizowaną.

Powyższe rozważania upewniły komisję ICISS w przekonaniu, że bezpieczeństwo ludzkie jest wartością nadrzędną i stanowi w rzeczywistości jednorodną strukturę, a wieści o humanitarnych katastrofach są błyskawicznie przekazywane przez media i opinię publiczną. Tragedie dzieją się tu i teraz, a nie gdzieś w odległym państwie, o którym niewiele wiemy. 11 września 2001 r. światowy terroryzm, ze swoją zawiłą genezą w konfliktach odległych państw, uderzył w Amerykę. Odporna dotychczas międzynarodowa linia obrony pokazała złudzenie poczucia bezpieczeństwa dotyczące nawet najpotężniejszych krajów. Cel działań okazał się jednak silnie umiędzynarodowiony, bo ok. 40% ofiar zamachu na WTC było nie-Amerykanami i pochodziło z blisko 80 państw. W powiązanim świecie, w którym bezpieczeństwo uzależnione jest od struktury stabilnych i suwerennych podmiotów, kruche państwa, państwa upadłe oraz państwa utrzymujące wewnętrzny porządek jedynie środkami masowo naruszającymi prawa człowieka mogą tworzyć niebezpieczeństwo dla ludzi na całym świecie.

Wszystko to ukazuje społeczność międzynarodową w świetle dotkliwych dylematów. Jeśli społeczność pozostanie obojętna, istnieje ryzyko, że w niedalekiej przyszłości zbyt często stanie się naocznym świadkiem masakry, czystek etnicznych, a nawet ludobójstwa. Jeśli jednak interwencja zostanie podjęta, może zapobiec naruszeniom, choć nie zawsze skutecznie ze względu na opowiedzenie się po którejś ze stron walczących. Jeśli już tak się stanie, to społeczność międzynarodowa może być jedynie stroną w późniejszym procesie fragmentaryzacji systemu państwowego. Interwencje na Bałkanach w rzeczywistości zdołały ograniczyć liczbę zabitych cywilów, ale nadal pozostało zadanie stworzenia względnie ustabilizowanej sytuacji w regionie. Zarówno interwencja w Kosowie, jak i w Bośni pokazały, że nawet jeśli celem międzynarodowej akcji jest ochrona

zwyczajnych ludzi przed masowymi i metodycznymi naruszeniami, to w konsekwencji budowanie porządku po zakończonej interwencji dla celów ochrony praw człowieka nadal pozostaje wielkim wyzwaniem. Szukanie porozumienia w kwestii interwencji nie jest tylko sprawą decyzji, kto powinien autoryzować taką akcję, ale również kiedy jest ona legalna w świetle prawa. To kwestia znalezienia rozwiązania, jak działać, aby ludzkie cele nie zostały potraktowane niewłaściwymi środkami. Powszechnie wiadomo, że pokojowe strategie ONZ, stworzone dla czasów wojen pomiędzy państwami i zaplanowane, aby monitorować i wspierać rozejmy pomiędzy walczącymi stronami, nie są już odpowiednie dla ochrony cywilów złapanych w pole rażenia krwawych walk pomiędzy państwami i powstańcami. Wyzwaniem w tej sytuacji jest stworzenie taktyki i strategii wojskowych interwencji mogących wypełnić lukę pomiędzy przestarzałymi rozwiązaniami pokojowymi a wojskowymi operacjami.

Obecna dyskusja nad interwencją dla celów humanitarnych toczy się zarówno w historycznym, politycznym i prawnym kontekście rozwijających się międzynarodowych standardów postępowania państw i jednostek, jak i z uwzględnieniem postępu nowych i skuteczniejszych norm i mechanizmów ochrony praw człowieka. Prawa człowieka stały się wiodącą częścią prawa międzynarodowego, a poszanowanie tych praw – centralnym punktem odpowiedzialności w stosunkach międzynarodowych. Kamienie milowe w tym postępie stanowią Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, cztery Konwencje Genewskie wraz z dwoma Protokołami Dodatkowymi, Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r., dwa Pakty Praw Człowieka z 1966 r. oraz przyjęty w 1998 r. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego. Pomimo że w niektórych przypadkach wspomniane konwencje były wadliwie realizowane, zmieniły w znaczący sposób oczekiwania, co jest, a co nie jest dopuszczalnym zachowaniem państwa i pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych. Ponadto pojawienie się instytucji uniwersalnej jurysdykcji utworzonej w Konwencjach Genewskich i Protokołach Dodatkowych (jak również Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania) oznacza, iż każde państwo, w którym pojmano osobę oskarżoną o dokonanie chociażby jednej zbrodni z listy wymienionych w tych konwencjach, może przeprowadzić wobec niej postępowanie i postawić ją przed sądem¹⁶. Uniwersalna jurysdykcja jest również możliwa na podstawie zwyczajowego prawa międzynarodowego i powiązanej legislacji krajowej względem zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Sprawa generała Pinocheta w Wielkiej Brytanii¹⁷ oraz europejskie inicjatywy i wydane

¹⁶ Szerzej na ten temat T. Ostropolski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, EuroPrawo, Warszawa 2008.

¹⁷ Szerzej na ten temat N. Raht-Arriaza, *The Pinochet Precedent and Universal Jurisdiction*, „New England Law Review” 2001, t. 35, s. 311–319.

wyroki w sprawie przypadków ludobójstwa w Rwandzie¹⁸ są potwierdzeniem, że uniwersalna jurysdykcja jest traktowana całkiem poważnie. Zmianom w prawie i normach prawnych towarzyszyło ustanowienie szerokiej grupy nowych międzynarodowych instytucji i organizacji pozapaństwowych, zajmujących się monitorowaniem i promocją praw człowieka i humanitarnego prawa na całym świecie, prowadząc tym samym do stworzenia nowych oczekiwań na poprawne działanie.

Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego – włączając w to troskę o prawa człowieka – stała się równie ważnym elementem prawa i stosunków międzynarodowych, zapewniając tym samym pojęciową ramę dla międzynarodowych działań¹⁹. Jakkolwiek sprawa jest dalece kontrowersyjna, koncepcja bezpieczeństwa jest obecnie stosowana zarówno do państwa, jak i jego ludności. Staje się jasne, że humanitarny i jednostkowy cel akcji międzynarodowych nie może być postrzegany jako element uboczny w stosunku do pozostałych działań, lecz musi stać się ich centralnym punktem. Popularne czy nie, rośnie światowe uznanie, iż ochrona bezpieczeństwa ludzkiego, uwzględniając prawa i godność człowieka, musi stać się zasadniczym celem współczesnym międzynarodowych instytucji²⁰.

Rozważając zmieniające się oczekiwania i działania, narodowe i międzynarodowe, niemożliwe jest lekceważenie wpływu globalizacji i postępu technologicznego. Rewolucja w technologii wymiany informacji ożywiła światową komunikację i zapewniła nieograniczony dostęp do informacji na świecie. W rezultacie niewiarygodnie wzrosła świadomość konfliktów, gdziekolwiek by nie wybuchaly, połączona z natychmiastowym i często dosadnym obrazem cierpienia wyświetlanym w mediach masowych. We wrześniu 2001 r. cały świat cierpiał i smucił się razem z narodem amerykańskim. Również zabijanie i konflikty toczące się w odległych i zapomnianych miejscach zostały pokazane w wielu domach na świecie. Niejednokrotnie zainteresowanie konfliktem prowadziło do wywierania politycznej presji na rządy, z których wiele zapłaciło wysoką cenę za brak działania i obojętność.

Ważny wymiar kontekstowy toczącej się debaty nad interwencją dla celów humanitarnych stanowią nowe możliwości wspólnych działań wynikające z zakończenia zimnej wojny. Po raz pierwszy odkąd utworzono ONZ pojawiła się prawdziwa szansa dla Rady Bezpieczeństwa, aby spełnić rolę przypisaną jej w Karcie NZ. Pomijając „drobne” niepowodzenia, Rada Bezpieczeństwa swoją zdolność do działania poprzez zorganizowane akcje pokazała w latach 90., autoryzując prawie 40 operacji pokojowych w przeciągu jednej dekady²¹. Postęp

¹⁸ Szerzej na ten temat G. Gahima, *Transitional Justice in Rwanda: Accountability for Atrocity*, Routledge, New York 2013.

¹⁹ L. Axworthy, *Human Security and Global Governance: Putting People First*, „Global Governance” 2001, t. 7, s. 19.

²⁰ Szerzej na ten temat G. Oberleitner, *Human Security: A Challenge to International Law?*, „Global Governance” 2005, t. 11, s. 185–203.

²¹ Dane pochodzą ze strony ONZ, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml> [odczyt: 15.7.2013].

globalizacyjny spowodował zintensyfikowanie ekonomicznej zależności pomiędzy państwami, prowadząc tym samym do zacieśnienia więzów na wszystkich szczeblach i wyraźnej tendencji w wielostronnej współpracy, a to dobrze rokuje na przyszłość. W kontekście debaty toczącej się wokół problemu interwencji w celach humanitarnych jasne jest, że realia globalizacji i rosnąca współzależność często są istotnymi czynnikami sygnalizującymi sąsiadującym państwom, aby zaangażowały się w promocję prewencji oraz interwencję w sytuacjach wymykających się spod kontroli.

W niebezpiecznym świecie naznaczonym przytłaczającą nierównością siły i środków, suwerenność jest dla państw ich największą, a czasem jedyną linią obrony. Suwerenność jest jednak czymś więcej niż tylko funkcjonalną zasadą stosunków międzynarodowych. Dla wielu państw i ich obywateli zasada suwerenności to również uznanie ich równej wartości i godności, ochrona tożsamości i wolności narodowych oraz potwierdzenie praw do kreowania i określania własnego przeznaczenia. W dowód uznania, suwerenność w świetle prawa międzynarodowego stała się kamieniem węgielnym Karty NZ (art. 2 ust. 1). Pomimo wszystkich wymienionych już argumentów należy podkreślić, że warunki, w jakich suwerenność jest realizowana – a interwencja stosowana – zmieniły się diametralnie od 1945 r. Powstało kilka nowych państw, a wiele z nich jest nadal w trakcie procesu konsolidacji i określania tożsamości. Rozwijające się prawo międzynarodowe wyznaczyło wiele ograniczeń dla państw, i to nie tylko w sferze praw człowieka. Tworzące się pojęcie bezpieczeństwa ludzkiego stworzyło dodatkowe wymagania i oczekiwania w stosunku do tego, jak państwo traktuje swoich obywateli. Coraz większa grupa nowych aktorów na arenie międzynarodowej gra role będące wcześniej bardziej lub mniej zarezerwowane tylko dla państw.

Wszystko to wskazuje, że suwerenność nadal odgrywa ważną rolę. W terminologii bezpieczeństwa jednolity i pokojowy międzynarodowy system łatwiej osiągnąć poprzez współpracę efektywnych państw, pewnych swego statusu w świecie aniżeli w środowisku kruchych, zapadłych, fragmentarycznych czy chaotycznych podmiotów. Niemniej jednak obrona suwerenności państwowej, z czym zgadzają się nawet jej zagorzali entuzjaści, nie uznaje uzasadnień dla nieograniczonej władzy państwa do nieskrępowanego działania wobec swoich obywateli. Suwerenność implikuje podwójną odpowiedzialność: zewnętrzną – aby uznawać suwerenność innych państw, oraz wewnętrzną – aby respektować godność i prawa podstawowe wszystkich ludzi znajdujących się w danym państwie. W międzynarodowych traktatach praw człowieka, jak również w praktyce ONZ i państw członkowskich, suwerenność jest postrzegana jako element obejmujący tę dwoistość odpowiedzialności. Takie nowoczesne rozumienie znaczenia suwerenności powinno stać się centralnym punktem założenia suwerenności jako odpowiedzialności, będąc minimalnym elementem poprawnych układów międzynarodowych.

Część sporu wynikającego z terminu „interwencja” pochodzi z rozpiętości działań, jakie może ona obejmować, w szczególności uwzględniając militarną interwencję. Niektórzy łączą każde zastosowanie nacisku względem państwa z interwencją, zaliczając tu nawet uwarunkowane programy wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych, których odbiorcy często mają poczucie braku innej możliwości niż tylko poddanie się im. Inni traktują prawie każdą bezkompromisową ingerencję w wewnętrzne sprawy państwa za interwencję, uznając za taką dostawę pomocy humanitarnej na tereny państwa dla potrzebującej ludności. Jeszcze inni każde bezpośrednie i przymusowe działanie, nie tylko wojskowe, ale również potencjalne zagrożenie politycznymi lub ekonomicznymi sankcjami, blokady, groźby dyplomatyczne lub militarne rozpatrują w kategoriach interwencji. Jednakże rodzaj interwencji będący w kręgu zainteresowania raportu jest rozumiany jako działanie podjęte przeciwko państwu lub jego przywódcom, bez zgody dla celów uznanych za humanitarne lub ochronne. O wiele bardziej kontrowersyjną formą takiej interwencji jest oczywiście ta militarna, na czym koncentruje się przeważająca część raportu komisji ICISS. Jednakże równie istotną rolę odgrywają metody alternatywne dla interwencji zbrojnej, uwzględniając wszelkie formy środków prewencyjnych oraz międzynarodowych środków przymusu, jak sankcje i ściganie karne. W raporcie takie środki są rozpatrywane w dwóch kontekstach: groźby zastosowania ich jako środków prewencyjnych w celu uniknięcia interwencji zbrojnej lub jako środków reakcji, lecz będących alternatywą dla siły zbrojnej.

Komisja uznała i doceniła długą historię i stosowanie na szeroką skalę terminu „humanitarna interwencja” i jego przydatności w określaniu jednej szczególnej kategorii interwencji: podejmowanej z konkretnej przyczyny ochrony lub pomocy ludziom w niebezpieczeństwie. Jednakże komisja przyjęła jednogłośnie decyzję o niestosowaniu terminologii humanitarnej interwencji, lecz „interwencji” lub „interwencji zbrojnej” dla celów ochrony ludności. Była to odpowiedź na silną opozycję ze strony humanitarnych agencji, organizacji i naukowców przeciwko próbie militaryzacji słowa „humanitarna”. Jakikolwiek byłyby motywy zainteresowanych w podejmowaniu interwencji, niestosowne jest, aby jakkolwiek zbrojną akcję utożsamiać z sektorem humanitarnej pomocy.

Miliony istnień ludzkich pozostają na łasce wojen domowych, walk powstańczych, represji ze strony autorytarnych rządów państwa czy państw upadłych. To smutna i niezaprzeczalna rzeczywistość oraz główny punkt zainteresowania komisji. Pierwszorzędnym zadaniem pozostało określenie praktycznej ochrony zwykłych ludzi, których życie znajduje się w niebezpieczeństwie, a nie tworzenie bezpiecznego świata dla wielkich i silnych państw. Wszystko jednak łatwiej powiedzieć niż zrobić. Popołniono równie wiele błędów, jak osiągnięto sukcesów. Doświadczenia i następstwa działań w Somalii, Rwandzie, Srebrenicy czy Kosowie (mowa zarówno o interwencjach jak i ich braku w wielu innych regionach świata) dały jasne wskazówki, że narzędzia, plany oraz myślenie w kategoriach

stosunków międzynarodowych musi być obecnie wszechstronnie zrewidowane w celu dopasowania do potrzeb XXI w.

Nowe podejście do interwencji w celu ochrony istnień ludzkich musi spełnić przynajmniej cztery podstawowe założenia. Po pierwsze, stworzenie jasnych zasad, procedur oraz kryteriów dla określenia czy, kiedy i jak interweniować. Po drugie, określenie legitymacji dla niezbędnej interwencji zbrojnej, gdy wszystkie pozostałe środki zawiodą. Ponadto, zapewnienie, że interwencja zbrojna, jeśli będzie miała miejsce, zostanie zastosowana tylko dla określonych celów, będzie efektywna i podjęta z odpowiednim naciskiem na zminimalizowanie strat ludzkich. Ostatecznie jakkolwiek interwencja musi stanowić próbę eliminacji skutków konfliktu poprzez usprawnianie perspektyw na długotrwały i zrównoważony pokój. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że humanitarna interwencja nie przeniosła debaty na nowy tor rozważań, a język posługujący się określeniem „prawo do interwencji” jest przestarzały i mało pomocny. Komisja ostatecznie uznała stosowanie *responsibility to protect* w miejsce *right to intervene*. Przyjęcie wielu nowych standardów zachowania państw w zakresie ochrony i rozwoju międzynarodowych praw człowieka było jednym z największych osiągnięć powojennego świata, a znaczenie takiego rozwoju standardów zachowania oraz nowe możliwości zastosowania są niepodważalne. Jednakże klucz do efektywnego przestrzegania praw człowieka pozostaje w prawie krajowym i jego praktyce. Dopiero, gdy system krajowy nie chce lub nie może osądzać zbrodni przeciwko ludzkości, przywoływana jest uniwersalna jurysdykcja oraz inne międzynarodowe środki rozwiązywania takich problemów.

Odpowiedzialność za ochronę wymaga oceny wartości szczególnie z perspektywy tych, którzy potrzebują pomocy, aniżeli tych, którzy stosują interwencję. Odpowiedzialność za ochronę przyznaje pierwszorzędą odpowiedzialność państwom, i tylko jeśli państwo nie chce lub nie może wypełnić swoich obowiązków lub samo jest sprawcą, odpowiedzialność przechodzi na społeczność międzynarodową. Ostatecznie odpowiedzialność za ochronę nie jest wyłącznie odpowiedzialnością za działanie, ale również odpowiedzialnością za prewencję i odbudowę. Kieruje uwagę na koszty i skutki akcji lub braku akcji oraz zapewnia konceptualne, normatywne i operatywne powiązanie interwencji i rekonstrukcji. Odpowiedzialność za ochronę tkwi po pierwsze, i przede wszystkim, w państwie, którego ludność jest bezpośrednio poszkodowana. To właśnie krajowa władza jest najbardziej uprawniona do podjęcia działania mającego na celu zapobieganie przerodzeniu się problemu w poważny konflikt. Działanie w imię odpowiedzialności za ochronę wymaga zaangażowania szerokiego rodzaju akcji pomocowych w celu zapobiegania sytuacjom zagrażającym bezpieczeństwu ludzkiemu oraz wsparcia odbudowy, aby zapobiec powtórzeniu się takich sytuacji, a tylko w ostateczności zastosowania interwencji zbrojnych dla ochrony cywilów będących w niebezpieczeństwie. Zmiana warunków rozmowy z prawa do interwencji na odpowiedzialność za ochronę pomaga w prawidłowym umiej-

scowieniu centrum problemu – sprostaniu wymaganiom ludności potrzebującej pomocy.

Zapobieganie konfliktom, w szczególności tym wojennym, wpisane jest w podstawowe zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych. Preambuła Karty NZ określa, że zadaniem społeczności międzynarodowej jest „uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny”, a rozdział VI Karty przewiduje katalog środków prewencyjnych dostępnych dla państw członkowskich. Efektywne działania mające na celu rozwój oenzetowskiego systemu prewencji podjął były Sekretarz Generalny Pérez de Cuéllar, powołując Biuro Do Spraw Gromadzenia Informacji Wczesnego Ostrzegania (*Office for Research and Collection of Information*)²². Ponadto w 1992 r. Butros Butros-Gali wpisał prewencję w centralnym punkcie rozważań *Agenda for Peace*, a kolejny sekretarz Kofi Annan upowszechnił stwierdzenie „kultury prewencji konfliktów”²³, promując przeciwdziałanie sporów w szeregach sekretariatu ONZ i państw członkowskich. Największy jednak wkład miała Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict publikując w 1999 r. raport, a wraz z nim znaczącą liczbą książek, raportów i monografii na temat *culture of conflict prevention*²⁴. Potrzeba zmian w temacie prewencji i wyczerpanie wszelkich możliwości przed zastosowaniem interwencji powracały jak widmo podczas ogólnościwiatowych konsultacji podejmowanych w trakcie prac nad raportem komisji ICISS. Prewencja krwawych konfliktów oraz innych form katastrof, do których przyczynił się człowiek, powinna stanowić zasadniczy element odpowiedzialności suwerennych państw i wielu organizacji międzynarodowych. Dziś działania zachowawcze pozostają jednak nie tylko w gestii państwowych i lokalnych stosunków, a porażka na tym polu nierzadko odbija się międzynarodowymi kosztami i konsekwencjami. Dla powodzenia środków prewencyjnych często zachodzi konieczność silnego poparcia międzynarodowej społeczności. W ramach działań o charakterze globalnym Zgromadzenie Ogólne i Rada Bezpieczeństwa ONZ w 2000 r. przyjęły rezolucje przyznające zasadniczą rolę wszystkim składowym elementom systemu ONZ w ramach prewencji konfliktów, zobowiązując się do zwiększania efektywności w tej dziedzinie²⁵, a przedstawiony w tym samym roku *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*²⁶ podkreślił znaczenie efektywnej prewencji w celu dystansowania się od działań militarnych. Podobnie raport Sekretarza Generalnego *Prevention of Armed Conflict*²⁷ z 2001 r. był daleko siężną rekomendacją na rzecz zapobiegania konfliktom zbrojnym. W odpowiedzi na wieloletnie dyskusje rozpoczął się proces tworzenia międzynarodowych, re-

²² A.J. Bellamy, *Responsibility to Protect...*, s. 103.

²³ Po raz pierwszy stwierdzenie to zostało powołane przez M. Lund w latach 90. do poparcia rozwoju prewencji strukturalnej. Szerzej na ten temat M. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C 1996.

²⁴ G. Evans, *The Responsibility to Protect...*, s. 80.

²⁵ Rezolucja 1318, S/RES/1318, rezolucja 1325, S/RES/1325, rezolucja 1327, S/RES/1327.

²⁶ „Raport Brahimi” – *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305–S/2000/809.

²⁷ K. Annan, *Prevention of armed conflict*, A/55/985–S/2001/574.

gionalnych i pozarządowych mechanizmów prewencyjnych skoncentrowanych na konfliktach wewnętrznych, m.in. w ramach Organizacji Jedności Afrykańskiej (dziś Unii Afrykańskiej), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy nawet wielu modeli na szczeblach międzynarodowych, rządowych, prywatnych czy tzw. *think tank*²⁸.

Zbyt często, a raporty z działań ONZ w Rwandzie w 1994 r. tylko to potwierdzają, brak szybkiego ostrzegania jest bardziej wymówką niż wytłumaczeniem, przy czym problemem jest nie tyle brak ostrzeżenia, co brak wczesnej odpowiedzi. Zbyt często także analiza prewencyjna nie bierze pod uwagę kluczowych czynników, pomija znaki ostrzegawcze (a tym samym przeocza szansę na odpowiednio wczesne działanie) lub źle interpretuje problem (w rezultacie czego zostają zastosowane nieodpowiednie środki). Mimo iż stosunkowo wielu graczy było zaangażowanych w pomoc w Rwandzie, włączając w to ambasady i agencje wywiadu, pokojowe siły ONZ, pozarządowe agencje pomocy i rozwoju, krajowe i międzynarodowe grupy praw człowieka, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, grupy wsparcia uczonych i media, to faktycznie koordynacja pomiędzy nimi była mało efektywna, a czasem wręcz jej brakowało.

Niezadowolenie z obecnej sytuacji ponagliło do powstania nowego typu organizacji pozarządowych poświęconych wyłącznie szybkiemu reagowaniu. Organizacje takie, jak Międzynarodowa Grupa Kryzysowa (*International Crisis Group*) monitorują i prezentują ryzyko ujawniających się konfliktów w danym rejonie, a jeśli mają podstawy podejrzewać, iż szybka akcja prewencyjna jest niezbędna, bezzwłocznie alarmują rządy oraz media. Ich praca jest uzupełniana pracą organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka, takich jak Amnesty International, Human Rights Watch czy The International Federation for Human Rights. Również w ramach centralnych struktur ONZ istnieją narzędzia mogące służyć wsparciu międzynarodowej prewencji. Jedną z zasadniczych sił jest mandat specjalny zapewniony Sekretarzowi Generalnemu na mocy art. 99 KNZ, który „ma prawo zwracać uwagę Rady Bezpieczeństwa na każdą sprawę, która, w jego mniemaniu, mogłaby zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Opracowany *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (znany również pod nazwą raport Brahimiego) wyraźnie podkreślił, że ONZ jest organizacją pełniącą rolę pośrednika w wymianie informacji, zaznaczając, że istnieje potrzeba efektywniejszego zbioru informacji i oceny w kwaterach głównych ONZ skutkujących zdolnością wykrycia i rozpoznania zagrożenia lub ryzyka konfliktu lub ludobójstwa²⁹. Raport ten również szczegółowo proponował budowę systemu wczesnego ostrzegania w ramach Sekretariatu ONZ.

Problemem niestety pozostaje niedostateczne wykorzystanie informacji napływających w ramach systemu wczesnego ostrzegania. Wiele organów w ramach ONZ wypracowało metody pozyskiwania informacji o zagrożeniu ma-

²⁸ Szerzej na ten temat G. Evans, *The Responsibility to Protect...*, s. 83.

²⁹ „Raport Brahimiego” – *Report of the Panel on United Nations Peace Operations...*, par. 6 pkt d, s. 1.

sowymi naruszeniami praw człowieka, lecz proporcjonalnie mniej jest zaangażowania w politycznie efektywne użycie takich informacji³⁰. Zarówno w Rwandzie, jak i w Srebrenicy znane było potencjalne zagrożenie, ale zabrakło dostatecznej analizy ryzyka i przełożenia na polityczną wolę działania. Niestety, w większości przypadków humanitarnej klęski, w których byłoby akceptowalne zastosowanie odpowiedzialności za ochronę, wystarczyło ocenić zagrożenie z perspektywy historii istniejącego konfliktu.

Formułując raport, komisja ICISS uznała, że prewencja pozostaje punktem centralnym koncepcji odpowiedzialności za ochronę. Należy zapewnić silniejsze i bardziej efektywne środki ochrony z uwzględnieniem nacisku na regionalne i subregionalne zdolności ochrony przed wybuchem konfliktu. Konieczne jest również większe zaangażowania ze strony struktur ONZ odpowiedzialnych za prewencję, aby przekazywane informacje były rzetelnie analizowane, a zdolności do wczesnego ostrzegania miały realny wpływ na możliwie wczesną reakcję. Wspólnota międzynarodowa powinna zrewidować sposób myślenia z „cywilizacji reakcji” na „cywilizację prewencji”, a to oznacza, jak stwierdził Sekretarz Generalny, „stworzenie standardów dla odpowiedzialności państw członkowskich oraz przyczynianie się do stworzenia zwyczaju prewencji na lokalnym, narodowym, regionalnym i globalnym poziomie”³¹.

Gdy zawiodą działania prewencyjne, a państwo nie jest w stanie lub nie chce przywrócić równowagi sytuacji, społeczność międzynarodowa może przedsięwziąć środki interwencyjne. Przymusowe środki mogą przybrać postać polityczną, ekonomiczną oraz prawną, a w ekstremalnych sytuacjach nawet formę akcji wojskowych. Porażka zarówno prewencji przyczynowej, jak i tej bezpośredniej mającej na celu powstrzymanie kryzysu humanitarnego, nie zawsze musi oznaczać konieczność zastosowania *sensu stricto* interwencji zbrojnej. Takie działania mogą przybrać formę między innymi embarga stosowanego przez Radę Bezpieczeństwa lub pozostałych członków społeczności międzynarodowej, jak również zaprzestanie współpracy militarnej i programów treningowych. Z kolei w sferze ekonomicznej jakiegokolwiek przedsięwzięcia pod hasłem bezpośredniej interwencji mogą mieć postać sankcji finansowych, wycelowanych w zagraniczne aktywa państw, przywódców, ruchów wyzwolńczych lub organizacji terrorystycznych. Równie skuteczne okazują się restrykcje nakładane na aktywa generujące przychód, jak olej, diamenty, pozyskiwanie drewna lub narkotyków lub restrykcje na dostęp do produktów ropopochodnych czy zakazy ruchu lotniczego. W sferze politycznej szczególną rolę odgrywają ograniczenia względem reprezentacji dyplomatycznych czy nawet ekspulsje poszczególnych przedstawicieli dyplomatycznych, zakazy dotyczące podróżowania, zawieszenie lub usunięcie z międzynarodowych bądź regionalnych instytucji czy nawet odmowa członkostwa w organizacjach.

³⁰ E. Strauss, *The Emperor's New Clothes...*, s. 80.

³¹ K. Annan, *Prevention of armed conflict*, A/55/985-S/2001/574.

Gdy zawiodą wszelkie dostępne środki pokojowej interwencji, w wyjątkowych i ekstremalnych sytuacjach element *responsibility to react* może uwzględniać zastosowanie siły. Problematiczną kwestią pozostaje jednak to, czym są ekstremalne i wyjątkowe sytuacje. W raporcie kryteria zastosowania interwencji zbrojnej zostały wyprowadzone z teorii wojny sprawiedliwej i sprowadzają się do słusznej przyczyny (*just cause*), rozwiązania o charakterze ostatecznym (*last resort*), proporcjonalności użytych środków (*proportional means*), prawdopodobieństwa pozytywnego skutku (*reasonable prospect*), słuszności intencji (*right intension*) i podmiotu uprawnionego do podjęcia decyzji o interwencji (*right authority*).

Interwencja zbrojna dla celów ochrony życia ludzkiego musi być traktowana jako wyjątkowy i nadzwyczajny środek stosowany do rozwiązania poważnych i nieodwracalnie szkodliwych przypadków naruszania praw człowieka. Zbrodnie te muszą jednocześnie spełniać określone przesłanki. Po pierwsze, muszą być to zbrodnie przewidziane w Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. Ponadto musi istnieć potencjalne zagrożenie lub faktyczne występowanie masowych zbrodni, które mogą przybrać różne formy czystek etnicznych, zbrodni przeciwko ludzkości czy naruszenia praw wojennych określonych w Konwencjach Genewskich i Protokołach Dodatkowych lub okoliczności towarzyszących upadkowi państwa, a tym samym stanowiących narażenie ludności na głód lub wojny domowe. Podobnie będą traktowane działania państwa prowadzące do katastrof humanitarnych w wyniku klęsk naturalnych, którym państwo nie chce lub nie może stawić czoła. Pamiętać należy jednak, że nie można katalogu przedmiotowego koncepcji odpowiedzialności za ochronę rozciągać na sytuacje wywołane bezpośrednio przez klęski naturalne, a jedynie rozważać okoliczności, w których państwo przyczyniło się do tragedii. Co jednak najważniejsze, komisja niestety nie dookreśliła definicji pojęcia ilości masowej skali. Sformułowane zostały ramy dla kryterium słusznej przyczyny, określając również, jakie sytuacje nie mogą być zaliczone do tej kategorii: systematyczne dyskryminacje rasowe, więzienie lub inne formy represji politycznych niebędące zabójstwami lub czystkami etnicznymi, sytuacje, w których społeczeństwu odmawia się demokratycznych praw, stosując wojskowy nadzór władzy. Aby zabezpieczyć humanitarne cele akcji, skala, okres trwania oraz intensywność zaplanowanej interwencji siłowej powinna być sprowadzona do niezbędnego minimum, a zastosowane środki powinny być współmierne oraz proporcjonalne do rozmiarów działań po stronie oprawców. Pierwszorzędną przyczyną interwencji musi pozostawać chęć zatrzymania lub zażegnania ludzkiego cierpienia. Jednym ze sposobów na zapewnienie słuszności intencji jest kolektywność i różnorodność strony dokonującej interwencji. Innym może być obserwacja stron zainteresowanych z uwzględnieniem możliwości osiągnięcia korzyści wynikających z udziału w interwencji oraz opinia pozostałych państw zagrożonego regionu. Użyte środki wojskowe mogą być usprawiedliwione jedynie w przypadku

dużego prawdopodobieństwa powstrzymania lub zażegnania nieludzkiego traktowania i cierpienia inicjującego interwencję.

Nie ulega wątpliwości, iż w ostatnich latach obserwujemy zjawiska upoważniające do refleksji nad ewentualnym procesem aksjologicznego i normatywnego przekształcania paradygmatu prawa międzynarodowego³². *In genere* mamy do czynienia z próbą konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, które ewoluje od prymitywnego zbioru reguł pierwszego stopnia w kierunku szeroko pojętego systemu o złożonej strukturze wewnętrznej. Według niektórych autorów można też wręcz mówić o narodzinach prawa globalnego (*Global Law*)³³ nadbudowanego nad tradycyjnym prawem międzynarodowym, inni określają to mianem prawa ludzkości (*Humanity's Law*)³⁴. Trzeba przyznać, że konstytucjonalizacja jest dziś pojęciem wyjątkowo atrakcyjnym, ale nadal stanowi „nierozwiązaną zagadkę”³⁵. W doktrynie wskazuje się też na proces do pewnego stopnia odwrotny – fragmentację prawa międzynarodowego spowodowaną coraz powszechniejszą dyferencjacją poszczególnych dziedzin współpracy międzynarodowej³⁶. Powstają autonomiczne systemy normatywne regulujące poszczególne dziedziny stosunków międzynarodowych, obejmujące normy o charakterze materialnym, jak i normy proceduralne. Współczesne prawo międzynarodowe nie ogranicza się już jedynie do rozstrzygania konfliktów międzypaństwowych, lecz awansowało do rangi wszechstronnego narzędzia regulującego szeroko pojęte stosunki międzynarodowe.

Prawo międzynarodowe, do niedawna operujące przede wszystkim w sferze dogmatyki prawa, by stać się efektywnym narzędziem musi się jednak otworzyć na inne dziedziny wiedzy: etykę, filozofię prawa, filozofię polityki, teorię stosunków międzynarodowych itp.³⁷ Najbardziej kontestowaną próbę rewizji podstawowych kategorii prawa międzynarodowego stanowi bez wątpienia przewartościowanie zasady suwerenności. Okazuje się, że wspólne działania podejmowane przez społeczność międzynarodową w celu zażegnania problemów zagrożenia pokoju lub bezpieczeństwa oraz naruszeń praw człowieka występują wbrew legalnej naturze suwerenności wpisanej w podstawowe zasady prawa międzynarodowego. Liczba zwolenników nowej teorii suwerenności państwa w stosunkach międzynarodowych jest prawie dokładnie taka sama, jak liczba

³² J. Zajadło, *Aksjologia prawa międzynarodowego...*, s. 307 i n.

³³ J. Zajadło, *Konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego*, [w:] *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Przyborowska Klimczak, D. Pyć, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 131–138; porównaj m.in. R. Domingo, *The New Global Law*, Cambridge University Press, New York 2011.

³⁴ R. G. Teitel, *Humanity's Law*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011.

³⁵ I. de la Rasilla del Moral, *The Unsolved Riddle of International Constitutionalism*, „International Community Law Review” 2010, t. 12, nr 1, s. 81–110.

³⁶ A. Wiśniewski, *Fragmentacja prawa międzynarodowego*, [w:] *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Przyborowska Klimczak, D. Pyć, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 65–68.

³⁷ J. Zajadło, *Aksjologia prawa międzynarodowego...*, s. 8.

oponentów jakichkolwiek zmian. Należy jednak stanowczo podkreślić, że koncepcja odpowiedzialności za ochronę nie stanowi zamachu na niezależność państwową. Wręcz przeciwnie, jak utrzymywał Sekretarz Generalny Kofi Annan, stanowi raczej wsparcie i wzmocnienie autonomii państwa. Pomimo wielopłaszczyznowych powiązań wspólnoty międzynarodowej i postępującego rozwoju prawa międzynarodowego, zasada suwerenności państwowej nadal pozostaje centralną kategorią stosunków międzynarodowych. Mamy jednak do czynienia z progresywnym procesem zmian, którego odzwierciedleniem jest m.in. R2P. Rola państw nie jest już wyłącznie oparta na całowładności i samowładności (by odwołać się do retoryki Cezarego Berezowskiego), lecz generuje odpowiedzialność. Co więcej, doktryna coraz śmielej zaczyna iść w kierunku upodmiotowienia jednostki, oczywiście wyposażając ją jedynie w pewne elementy zdolności uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych³⁸. Więcej nawet – nie brakuje też głosów próbujących przyznać podmiotowość społeczności międzynarodowej jako całości³⁹.

Nie wiadomo oczywiście, jakie będą dalsze praktyczne losy koncepcji odpowiedzialności za ochronę. Jedno jednak nie ulega wątpliwości – we współczesnej nauce prawa międzynarodowego stała się ona istotnym elementem rozważań o sprawiedliwości międzynarodowej i trudno ją będzie z tego dyskursu wyeliminować⁴⁰.

Paulina Zajadło-Węglarz

CONCEPT OF RESPONSIBILITY FOR THE PROTECTION AS THE MANIFESTATION OF INTERNATIONAL JUSTICE

There is no doubt that in recent years we could observe the phenomena provoking a reflection on a possible process of axiological and normative transformation of the paradigm of international law. Contemporary international law is no longer limited only to the settlement of international conflicts, but has been promoted to the rank of a comprehensive instrument to govern wider international relations. The concepts of human security and international justice have become an important element of law and international relations, thus providing a conceptual framework for international actions. Although the issue is very controversial, the concept of security is now applied both to a state and its population. It becomes clear that the humanitarian and individual goal of international actions

³⁸ A. Peters, *Humanity as A and Ω [Omega] of Sovereignty*, „European Journal of International Law” 2009, t. 20, nr 3, s. 513–544.

³⁹ A.A.C. Trindade, *International Law for Humankind*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston-Leiden 2010, s. 275–288, zwłaszcza rozdział XI *Humankind as a Subject of International Law*.

⁴⁰ W najnowszej literaturze przedmiotu por. np. S.R. Ratner, *The Thin Justice of International Law. A Moral Reckoning of the Law of Nations*, Oxford University Press, Oxford 2015.

cannot be perceived only as a side element of undertaken interventions. Popular or not, the global recognition that the protection of human security taking into account the rights and dignity of a person must become the main aim of the activities of international institutions is increasing. Human rights have become a leading part of international law and the respect for human rights is the focal point of responsibility in international relations. The analysis of the contemporary literature on broadly understood international relations, protection of human rights and international security can lead to the conclusion that R2P is one of the most commonly used terms in contemporary international politics.