

Zapobieganie masowym zbrodniom jako realizacja koncepcji „odpowiedzialność za ochronę”¹

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Uniwersytet Warszawski

Artykuł traktuje o wymiarze prewencji zawartym w koncepcji „odpowiedzialność za ochronę”. Analizie poddano najważniejsze dokumenty R2P. Przedstawiono dyskusję międzyrządową, która odbywała się głównie na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ewolucję podejścia instytucji ONZ do R2P oraz rosnącą zgodę państw na rozwój wymiaru prewencji.

Dokonana została systematyzacja i analiza międzynarodowych instrumentów zapobiegania masowym zbrodniom: wczesnego ostrzegania, dyplomacji prewencyjnej, instrumentów ekonomicznych i wojskowych. W artykule wskazano najważniejsze trudności, z którymi borykają się państwa i organizacje międzynarodowe podejmujące się zapobiegania masowym zbrodniom.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność za ochronę, zapobieganie masowym zbrodniom, instrumenty prewencji, Organizacja Narodów Zjednoczonych, prawa człowieka

Zapobieganie masowym zbrodniom jest konsekwencją złożonej przez państwa w preambule Karty Narodów Zjednoczonych obietnicy uchronienia przyszłych pokoleń od klęsk wojny, przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w jego godność i wartość, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet oraz w równość narodów dużych i małych².

Cel ten realizowano m.in. poprzez rozwój prawa międzynarodowego, w którym zobowiązano państwa do współpracy w dziedzinie praw człowieka oraz ich poszanowania, a także poprzez rozwój kompetentnych instytucji międzynarodowych i mechanizmów kontrolnych. Jednak podejmowane przez dziesięciolecia wysiłki okazały się niewystarczające, by zapobiec kolejnym wstrząsającym zbrodniom. Rzezie, do których doszło w Kambodży, Gwatemali, Rwandzie, Timorze Wschodnim, Srebrenicy, Demokratycznej Republice Kongo i wielu innych miejscach, a także nieadekwatność

Agnieszka Bieńczyk-Missala – doktor, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Artykuł przygotowano w ramach projektu *Wojny Zachodu. Przyczyny, uwarunkowania, przebieg i następstwa wojskowych interwencji państw zachodnich w okresie pozimnowojennym*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie umowy UMO-2012/07/B/HS5/03783.

² Zob. preambuła do Karty Narodów Zjednoczonych w: A. Bieńczyk-Missala (wybór i oprac.), *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka. Wybór Dokumentów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 13.

reakcji wspólnoty międzynarodowej zmuszały do dyskusji oraz rozwoju krajowych i międzynarodowych instrumentów służących ochronie ludności.

Jednym z największych koncepcyjnych osiągnięć ostatnich lat była „odpowiedzialność za ochronę” (*Responsibility to Protect*, R2P), zaproponowana przez Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwa (ICISS) w 2001 r.³ oraz przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ZO ONZ) w Dokumencie Końcowym Światowego Szczytu ONZ rezolucją nr 60/1 z 24 października 2005 r.⁴

Celem artykułu jest ukazanie prewencji jako tego wymiaru R2P, który w największym stopniu jest akceptowany przez państwa, oraz analiza możliwości wykorzystania jak dotąd wypracowanych, najważniejszych instrumentów prewencji masowych zbrodni na potrzeby realizacji R2P. Zagadnienie to warto podjąć, ponieważ zdecydowana większość akademickich dyskusji i analiz na temat R2P dotyczy możliwości dokonywania międzynarodowych interwencji zbrojnych ze względu na zagrożenie masowymi zbrodniami. Pozostaje to w rozbieżności ze stanem dyskusji międzyrządowej, z której wynika przede wszystkim zgoda państw na podejmowanie wysiłków prewencyjnych.

Od Raportu ICISS do Dokumentu Końcowego

Temat prewencji masowych naruszeń praw człowieka pojawił się w dyskusji międzyrządowej pod koniec lat 90. w dużej mierze dzięki Sekretarzowi Generalnemu ONZ Kofiemu Annanowi. W obliczu słabości reakcji ONZ na masowe zbrodnie dokonywane w czasie konfliktu na Bałkanach w latach 1992–1995, w Somalii w 1993 r. czy Rwandzie w 1994 r. ogłosił on na forum Komisji Praw Człowieka ONZ w 1998 r., że następny wiek musi być wiekiem prewencji⁵. Początkowo Annan koncentrował się na ludobójstwie. W 2004 r., w dziesiątą rocznicę zbrodni w Rwandzie, zaproponował plan działań mających na celu niedopuszczenie do podobnych wydarzeń w przyszłości. Składał się on z pięciu punktów: (1) zapobieganie konfliktom zbrojnym, które sprzyjają ludobójstwu, (2) ochrona cywilów w trakcie konfliktów zbrojnych, (3) skończenie z bezkarnością poprzez lepsze wykorzystanie krajowego i międzynarodowego sądownictwa, (4) gromadzenie informacji i wczesne ostrzeżenie dzięki instytucji Specjalnego Doradcy ONZ na rzecz Zapobiegania Ludobójstwu, (5) szybkie i skuteczne zaangażowanie, włącznie z przeprowadzeniem akcji zbrojnej⁶.

³ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect*, grudzień 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (data dostępu: 9.07.2015).

⁴ General Assembly, 2005 World Summit Outcome, par. 138–140, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/World%20Summit%20Outcome%20Document.pdf#page=30> (data dostępu: 9.07.2015).

⁵ Wystąpienie Sekretarza Generalnego Kofiego Annana podczas otwarcia 54 sesji Komisji Praw Człowieka, 18.03.1998, SG/SM/6487 HR/4355.

⁶ *Action Plan to Prevent Genocide*, wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ w Genewie z 7.04.2004, <http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/KofiAnnansActionPlanToPreventGenocide7Apr2004.htm> (data dostępu: 30.06.2015).

Inicjatywy podejmowane przez Sekretarza Generalnego korespondowały z wnioskami raportu „Odpowiedzialność za ochronę” z grudnia 2001 r., który był efektem pracy grupy znamienitych ekspertów Międzynarodowej Komisji ds. Interwencji i Suwerenności Państwa (ICISS). Dotyczył on możliwych działań podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową w sytuacji dotkliwych cierpień ludności spowodowanych przez konflikty wewnętrzne, powstania czy represje. Komisja zaproponowała następujące rozwiązania:

- nowe rozumienie suwerenności państwa, także jako odpowiedzialności za ochronę swoich obywateli⁷,
- w przypadku, gdy państwo zawodzi, przejście odpowiedzialności za ochronę na wspólnotę międzynarodową,
- odpowiedzialność wspólnoty międzynarodowej w trzech wymiarach: prewencji, reakcji i odbudowy, rozumianej jako przywrócenie sytuacji przestrzegania praw człowieka,
- uznanie interwencji zbrojnej za ostatni możliwy instrument, uruchamiany przy spełnieniu następujących kryteriów: wystąpienie masowych zbrodni lub poważne zagrożenie ich wystąpienia, ostateczność, słuszna intencja, proporcjonalność oraz szansa na poprawę sytuacji⁸.

Nowa koncepcja stała się z czasem przedmiotem debaty międzyrządowej oraz eksperckiej. Kofi Annan powołał Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian, który zarekomendował Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęcie i implementację koncepcji „odpowiedzialność za ochronę”⁹. Stało się to możliwe dzięki ustaleniom światowego szczytu ONZ, który odbył się we wrześniu 2005 r. W paragrafach 138 i 139 Dokumentu Końcowego państwa uznały zasadność koncepcji R2P, w tym pierwszorzędną odpowiedzialność państw za ochronę ludności oraz uzupełniającą odpowiedzialność wspólnoty międzynarodowej.

Kilka zapisów odbiegało jednak od ustaleń raportu ICISS. Przede wszystkim sytuacje, do których odnosi się koncepcja, zawężono do: ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości, zbrodni wojennych i czystek etnicznych. Wybór instrumentów w dyspozycji wspólnoty międzynarodowej, mających na celu pomoc w ochronie ludności, ograniczono do możliwości wynikających z rozdziałów VI i VIII Karty ONZ. Autoryzowanie interwencji zbrojnych pozostawiono w gestii Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z rozdziałem VII. Nie podjęto zatem próby rozwiązania dylematu odpowiedzialności za decyzję o interwencji, gdy Rada Bezpieczeństwa pozostaje bierna. Rozważania dotyczące tej kwestii były znaczącą częścią Raportu ICISS¹⁰.

⁷ Por. L. Axworthy, *RtoP and the Evolution of State Sovereignty* w: J. Genser, I. Cotler, *The Responsibility to Protect. The Promise of Stopping Mass Atrocities in our Time*, Oxford University Press, Oxford–New York 2012, s. 3–16.

⁸ *Report of the International Commission...*, op.cit.

⁹ Raport Panelu Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations, New York 2004, s. 1, 17, 65–66, 72–73.

¹⁰ *Report of the International Commission...*, op.cit, s. 31–38.

W Dokumencie Końcowym państwa odeszły także od podziału na odpowiedzialność w zakresie prewencji, reakcji i odbudowy. Największe znaczenie przyznano właśnie prewencji¹¹. Zapowiedziano, że państwom będzie udzielane prewencyjne wsparcie w ochronie ludności, co ma też obejmować budowę ich wewnętrznego potencjału w tej dziedzinie. Uznano także potrzebę rozwijania zdolności wczesnego ostrzegania ONZ¹².

Opisane wcześniej postanowienia zostały przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wziąwszy pod uwagę formułowane wcześniej obawy, należy to postrzegać jako niewątpliwy sukces. Mniejsze państwa obawiały się, że koncepcja może stać się instrumentem wykorzystywanym do wymierzonych w nie interwencji zbrojnych¹³. Państwa duże, głównie Stany Zjednoczone, nie godziły się na przyjęcie obowiązku reagowania zbrojnego za każdym razem, gdy dochodzi do zbrodni. W paragrafie 139 uznano gotowość (a nie obowiązek) do podjęcia zbiorowej akcji zbrojnej, kiedy wspomniane kryteria zostaną spełnione¹⁴.

Prewencja w międzyrządowej dyskusji o „odpowiedzialności za ochronę”

Stopień ogólności i brak precyzji, a także polityczny charakter Dokumentu Końcowego wymagały kontynuowania dyskusji o konkretach. W związku z nadużywaniem koncepcji i haseł praw człowieka przez Stany Zjednoczone dla uzasadnienia działań zbrojnych w Iraku po 2003 r., czy też przez Rosję podczas wojny z Gruzją w 2008 r., w pierwszych latach po jubileuszowym szczycie wiele państw zaczęło przejawiać dość sceptyczne nastawienie do R2P.

Koncepcja przetrwała w dużej mierze dzięki determinacji Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moona. W 2007 r. utworzył on instytucje, które miały na celu rozwój i implementację koncepcji: Specjalnego Doradcę ds. Zapobiegania Ludobójstwu oraz Specjalnego Doradcę ds. Odpowiedzialności za Ochronę¹⁵. Jego kolejne raporty stanowiły największy wkład konceptualny w rozwój R2P. Dyskusja międzyrządowa, która odbywała się przy okazji ich ogłaszania na forum Zgromadzenia Ogólnego, ukazywała poziom poparcia państw dla jej implementacji.

W raporcie ze stycznia 2009 r. *Implementing the Responsibility to Protect*, opublikowanym w chwili narastania wątpliwości wielu państw, Sekretarz Generalny

¹¹ Na temat kluczowego znaczenia prewencji zob. także: S. Nambiar, *The emerging principle of the responsibility to protect: An Asian perspectives*, „Strategic Analysis” 2011, t. 35, nr 6, s. 959.

¹² UN World Summit Outcome Document, par. 138–139.

¹³ Zob. artykuł P. Grzebyk w niniejszym numerze „Stosunków Międzynarodowych”, s. 61–78.

¹⁴ Zob. interesujący zbiór artykułów poświęcony R2P: E. Smolar, B. Szewczyk, *Jan Karski a odpowiedzialność za ochronę*, Fundacja Edukacyjna Jana Karskiego, Warszawa 2015; W.A. Knight, F. Egerton, *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Routledge, Nowy Jork 2014. Zob. także: L. Glanville, *The Responsibility to Protect Beyond Borders*, „Human Rights Law Review” 2012, t. 12, 2012, s. 8–15.

¹⁵ Funkcję tę pełnili: Edward C. Luck (2007–2012) i Jennifer Welsh od 2013 r.

uznał implementację R2P za swój priorytet. Największe znaczenie dla dalszych prac miał nowy podział odpowiedzialności i zadań związanych z wdrażaniem R2P. Zaproponowane przez Ban Ki-moona trzy wymiary objęły: odpowiedzialność państwa za ochronę ludności, międzynarodową pomoc państwom w wypełnianiu przez nie obowiązków oraz międzynarodową reakcję¹⁶.

Raport był przedmiotem debaty Zgromadzenia Ogólnego w sierpniu 2009 r. Przedstawiciele Nikaragui, Wenezueli, Kuby, Iranu, Sudanu i Korei Północnej stali na stanowisku, że jeśli istotą R2P będzie interwencja i użycie siły zbrojnej, to łatwo stanie się ona instrumentem państw silnych przeciw słabym. Na ostateczne poparcie dalszego rozwoju koncepcji przez państwa Afryki i Azji miały wpływ dwa czynniki. Po pierwsze, w debacie udało się uniknąć podziału na Północ i Południe. Większość państw rozwijających się zgodziła się z przesłaniem Sekretarza Generalnego, że Afryka przyczyniła się do powstania R2P poprzez uwzględnienie prawa do interwencji w Akcie założycielskim Unii Afrykańskiej, co uczyniono w imię zastąpienia idei *non-interference* ideą *non-indifference*¹⁷. Idea ta została poparta przez Egipt i cały Ruch Państw Niezaangażowanych. Po drugie, łatwe do zaakceptowania okazało się założenie prewencji masowych zbrodni. Przedstawiciel Rwandy wezwał do wykorzystania afrykańskiego doświadczenia i zaangażowania na rzecz prewencji masowych zbrodni, co pomogło przekonać do koncepcji państwa afrykańskie. Na stanowisko państw azjatyckich największy wpływ miało poparcie udzielone przez Indie i Indonezję¹⁸. Debata Zgromadzenia Ogólnego zakończyła się sukcesem – przyjęciem w drodze konsensusu zaproponowanej przez Gwatemalę rezolucji 63/308, w której państwa wyraziły zamiar kontynuowania dyskusji o R2P¹⁹.

Kolejny raport *Early Warning, Assessment, and the Responsibility to Protect*²⁰, przedstawiony przez Sekretarza Generalnego na forum Zgromadzenia Ogólnego 14 lipca 2010 r., dotyczył już *stricte* zapobiegania, a zwłaszcza wczesnego ostrzegania. Sekretarz Generalny zidentyfikował problemy, które należy rozwiązać, aby prewencja mogła być skuteczna. Po pierwsze, uznał, że przepływ informacji między instytucjami ONZ jest zbyt mały. Po drugie, zbieranie i analizowanie informacji odbywa się często w oderwaniu od specyfiki i potrzeb, które wynikają z odpowiedzialności za prewencję masowych zbrodni (par. 138, 139 i 149). Po trzecie, zgodnie z paragrafami 138 i 139 Dokumentu Końcowego przyjętego na szczycie w 2005 r., szczególny nacisk trzeba położyć na wypracowanie

¹⁶ B. Ki-moon, *Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/63/677, 12.01.2009.

¹⁷ Zob. art. 4 Konstytucji Unii Afrykańskiej z 4.07.2000.

¹⁸ Zob. Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Plenary Meetings 96th to 101st meetings (A/63/PV.96–101), a także: E.C. Luck, *Building a Norm: The Responsibility to Protect Experience*, w: R.I. Rotberg (red.), *Mass Atrocity Crimes. Preventing Future Outrages*, World Peace Foundation, Cambridge–Washington, D.C. 2010, s. 108–124.

¹⁹ GA resolution 63/308, 7.10.2009.

²⁰ B. Ki-moon, *Early Warning, Assessment, and the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/65/864, 14.07.2010.

instrumentów służących ostrożnej, adekwatnej i bezstronnej ocenie sytuacji i jej rozwoju w terenie. Tylko wtedy będzie możliwy dobór najlepszej możliwej reakcji²¹.

W czasie debaty Zgromadzenia Ogólnego, w której uczestniczyły 42 państwa, zgodzono się, iż trzeba wzmocnić zdolność wczesnego ostrzegania. Nie jest ono możliwe bez wiarygodnych, pozyskiwanych na czas informacji. Uznano, że należy wykorzystywać różne źródła, w tym fundusze, programy i agencje ONZ oraz misje w terenie. Uczestnicy debaty byli niemal zgodni co do konieczności poprawy koordynacji i współpracy instytucji w ramach systemu ONZ. Wątpliwości dotyczące celowości działań wyraziły: Nikaragua, Iran, Pakistan, Sudan i Wenezuela²².

Praktycznym wynikiem dyskusji była decyzja o stworzeniu wspólnego urzędu do spraw prewencji ludobójstwa i promocji R2P, przegłosowana przez Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 64/245²³. Takie rozwiązanie miało sprzyjać bliższej współpracy Specjalnych Doradców i w dłuższej perspektywie przyczynić się do rozwoju prewencji.

Skuteczne wczesne ostrzeżenie i prewencja są możliwe jedynie przy ścisłej współpracy państw i instytucji międzynarodowych, dlatego naturalną kontynuacją tej dyskusji było spotkanie poświęcone współpracy ONZ z instytucjami regionalnymi i subregionalnymi. Tradycyjnie, za podstawę posłużył raport Sekretarza Generalnego, w którym określił on rolę, jaką w zakresie „odpowiedzialności za ochronę” mogą odgrywać organizacje regionalne, ustanawiając regionalne mechanizmy kontroli i wspierania państw²⁴. Wskazał przy tym na mandat Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE w zakresie wczesnego ostrzegania i prewencji, Unię Europejską, której ambitne kryteria członkostwa przyczyniły się do rozszerzenia poszanowania praw człowieka, oraz Międzynarodową Konferencję Regionu Wielkich Jezior, która podjęła wysiłki na rzecz stworzenia komitetów wspierających państwa w ich odpowiedzialności za przestrzeganie praw człowieka. Sekretarz Generalny nadmienił także o prewencyjnej roli regionalnych trybunałów praw człowieka funkcjonujących w ramach Rady Europy, Organizacji Państw Amerykańskich i Unii Afrykańskiej, a także Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Koncepcyjną nowością raportu było wprowadzenie podziału na prewencję strukturalną i operacyjną. Istotą i celem prewencji strukturalnej miała być zmiana danej sytuacji z podatnej na stosowanie przemocy i masowe zbrodnie na taką, w której będą one mniej prawdopodobne. Natomiast prewencja operacyjna stanowi już odpowiedź na bezpośrednie zagrożenie zbrodniami, które obejmuje przypadki stosowania przemocy²⁵.

²¹ W. Burke-White, *Adoption of the Responsibility to Protect*, University of Pennsylvania Law School, Public Law Research Paper, nr 11–40, s. 33–34.

²² *Early Warning, Assessment, and the Responsibility to Protect*, Informal Interactive Dialogue of the General Assembly, 9.08.2010, Global Centre for the Responsibility to Protect Report, wrzesień 2010.

²³ GA resolution 64/245, 24.12.2010.

²⁴ B. Ki-moon, *The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/65/877–S/2011/393, 12.07.2011.

²⁵ Zob. na ten temat interesującą pozycję: S. McLoughlin, *The Structural Prevention of Mass Atrocities. Understanding Risk and Resilience*, Routledge, New York 2014.

Przy okazji ogłoszenia raportu ujawnił się brak możliwości precyzyjnego oddzielenia sfery działań prewencyjnych od sfery reakcji (III filaru).

Dylematy te potwierdził Sekretarz Generalny Ban Ki-moon w raporcie *The Responsibility To Protect: Timely and Decisive Response*²⁶, przedstawionym 5 sierpnia 2012 r. Dotyczył on III filaru, czyli możliwości międzynarodowych działań podejmowanych w sytuacji dużego zagrożenia bądź dokonywania masowych zbrodni. W debacie aktywny udział wzięło 58 państw. Ponieważ odbywała się ona po powołaniu się na R2P przez Radę Bezpieczeństwa w przypadkach Wybrzeża Kości Słoniowej i Libii²⁷, część wypowiedzi dotyczyła sposobu implementacji koncepcji i ukazała znaczące różnice między państwami w zakresie możliwych instrumentów reakcji. Najlepszym wyrazem panujących nastrojów była propozycja Brazylii (*responsibility while protecting*). Jej istotę stanowiła chęć ograniczenia możliwości podejmowania interwencji zbrojnych w imię R2P i skierowanie uwagi państw na zadania prewencyjne²⁸.

Tym właśnie zadaniom Sekretarz Generalny poświęcił swój piąty raport *State Responsibility and Prevention* z 5 sierpnia 2013 r., poświęcony odpowiedzialności państwa za ochronę ludności i prewencję²⁹. W dokumencie tym założono przede wszystkim konieczność rozwoju krajowego prawa i instytucji oraz kształtowania społeczeństwa, tak aby było ono w stanie reagować na czynniki ryzyka masowych zbrodni. Sekretarz Generalny zaliczył do nich: dyskryminację i naruszenia praw człowieka w przeszłości, mowę nienawiści, propagandę czy ideologię wykluczenia, podwyższoną aktywność grup zbrojnych i milicji, działania ułatwiające popełnienie zbrodni, jak zmiany prawa lub sterowanie grupami zbrojnymi, słabość struktur państwowych, wystąpienie czynów stanowiących zbrodnie. Ponadto przedstawił instrumenty pozostające do dyspozycji państw w zakresie prewencji, takie jak budowa potencjału wewnętrznego, promocja i ochrona praw człowieka oraz przyjęcie narzędzi zapobiegających zbrodniom, wśród których można wymienić mechanizmy instytucjonalne, dialog ze społeczeństwem czy edukację. W trakcie debaty wiele państw podzieliło się dobrymi praktykami w tej dziedzinie. Ponad 30 państw mianowało specjalnych urzędników ds. odpowiedzialności za ochronę (m.in. Australia, Dania, Ghana, Kostaryka), utworzyło międzyresortowe zespoły ds. prewencji (np. amerykańska Rada Prewencji Zbrodni) lub krajowe komisje zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości (np. Kenia, Rwanda, Uganda, Tanzania)³⁰.

²⁶ B. Ki-moon, *The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, Report of the Secretary-General, A/66/874–S/2012/578, 25.07.2012.

²⁷ M. Ignatieff, *Do we sit back and let Homs burn?*, „Financial Times” z 28.02.2012.

²⁸ *Timely and Decisive Response*, Summary of the Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect, 5.09.2012.

²⁹ Ban Ki-moon, *State Responsibility and Prevention*, Report of the Secretary-General, A/67/929–S/2013/399, 9.07.2013.

³⁰ *Summary of the United Nations Secretary – General’s Report on the Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, Global Centre for the Responsibility to Protect, 6.08.2013, s. 3.

Sekretarz Generalny uznał też prewencję za najważniejsze działanie w raporcie poświęconym II filarowi, który łączy się z odpowiedzialnością wspólnoty międzynarodowej (*Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect*) z 11 lipca 2014 r.³¹ Ban Ki-moon wskazał formy pomocy międzynarodowej państwom, mające przede wszystkim charakter typowo prewencyjny: doradztwo i zachęcanie do przestrzegania praw człowieka przez państwa i organizacje międzynarodowe, wspieranie krajowych instytucji, pomoc w ocenie ryzyka wystąpienia masowych zbrodni oraz reagowania na sprzyjające im czynniki, takie jak napięcia etniczne czy mowa nienawiści. Sekretarz Generalny przewidział także bezpośrednią pomoc, jak np. mediacja, pomoc w ściganiu zbrodniarzy, pomoc uchodźcom i inne.

Ban Ki-moon, Unia Europejska oraz 12 państw – wszyscy wskazali na związek między zapobieganiem masowym zbrodniom a zapobieganiem naruszeniom praw człowieka, objętym planem działania „Rights Up Front”, zaproponowanym przez Biuro Sekretarza Generalnego po raz pierwszy w grudniu 2013 r.³² Najczęściej poprzedzają one masowe zbrodnie. Sekretarz Generalny przyznał, że R2P jest przede wszystkim doktryną prewencyjną³³. Słowa te zostały wypowiedziane trzy lata po budzącej wątpliwości interwencji zbrojnej w Libii.

Odtąd także Rada Bezpieczeństwa podkreślała rolę prewencji w kontekście odpowiedzialności państwa za ochronę, m.in. w rezolucjach nr 2134 z 28 stycznia 2014 r.³⁴ oraz nr 2141 z 10 kwietnia 2014 r.³⁵ dotyczących zaangażowania ONZ w Republice Środkowoafrykańskiej, w rezolucji 2171 z 21 sierpnia 2014 r. dotyczącej zapobiegania konfliktom na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa³⁶ i w rezolucji 2185 z 20 listopada 2014 r. dotyczącej operacji *peacekeeping* i *peacebuilding* ONZ³⁷.

Za najważniejszą trzeba jednak uznać rezolucję nr 2150 z 14 kwietnia 2014 r., której tematem jest zapobieganie ludobójstwu. Odwołując się do zapisów Dokumentu Końcowego z 2005 r. i R2P, Rada Bezpieczeństwa wezwała państwa do zapobiegania ludobójstwu i innym zbrodniom międzynarodowym oraz do ich zwalczania. Zaleciła państwom rozwój programów edukacyjnych w tym zakresie oraz wezwała Sekretarza Generalnego do działań na rzecz lepszej koordynacji rozmaitych międzynarodowych mechanizmów wczesnego ostrzegania.

Rezolucja przyjęta w dwudziestą rocznicę zbrodni ludobójstwa w Rwandzie miała być przedmiotem debaty podczas konferencji międzynarodowej ONZ, zorganizowanej

³¹ B. Ki-moon, *Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/68/947S/2014/449, 11.07.2014.

³² 'Rights Up Front' Detailed Action Plan, styczeń 2014 (updated) <http://www.un.org/sg/rightsupfront/> (data dostępu: 8 lipca 2015)

³³ *Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect*, 8.09.2014, Global Centre for the Responsibility to Protect, wrzesień 2014.

³⁴ S/RES/2134 (2014).

³⁵ S/RES/2149 (2014).

³⁶ S/RES/2171 (2014).

³⁷ S/RES/2185 (2014).

we wrześniu 2015 r. w Genewie i poświęconej zakresowi obowiązków państw w dziedzinie prewencji ludobójstwa i innych masowych zbrodni. Istnienie obowiązku prewencji potwierdził w 2007 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, uznając w sprawie Bośni i Hercegowiny, że była Jugosławia (później Republika Serbii) zaniechała obowiązku zapobieżenia ludobójstwu w Srebrenicy w 1995 r. i ukarania ich sprawców³⁸. Obowiązek ten został sformułowany już w 1948 r. w Konwencji o karaniu i zapobieganiu zbrodni ludobójstwa, lecz przez następne kilkadziesiąt lat jej zapisy były raczej przyczynkiem do rozważań nad prewencyjną rolą krajowego i międzynarodowego sądownictwa karnego, nie służyły zaś formułowaniu propozycji działań prewencyjnych.

Międzynarodowe instrumenty zapobiegania masowym zbrodniom

Prowadzenie polityki zapobiegania masowym zbrodniom poprzez rozwój środków prawnych, politycznych, ekonomicznych i społecznych leży przede wszystkim w gestii państw. Doskonalenie międzynarodowych instrumentów prewencji, które w istocie przez lata wypracowywano na potrzeby zapobiegania konfliktom, stanowi element rozwoju współpracy w zakresie zapobiegania masowych zbrodni. Koncepcja R2P przyczyniła się do stworzenia nowych rozwiązań, a przynajmniej do dyskusji nad możliwością adaptacji już istniejących instrumentów do specyficznych wymogów sytuacji, w których występuje ryzyko poważnej przemocy wobec ludności.

Wczesne ostrzeżenie

Podstawowym instrumentem prewencji jest system wczesnego ostrzegania. Za każdym razem rzetelna i obiektywna ocena sytuacji ma kluczowe znaczenie dla podjęcia skutecznych działań. Raporty, które powstały w latach 90. po ludobójstwie w Rwandzie i Srebrenicy, wskazywały na słabości zarządzania informacją i systemu ostrzegania w ONZ. W przypadku Rwandy niezależne dochodzenie doprowadziło m.in. do wysnucia wniosku, że w ONZ brakowało instytucji, która wypełniałaby zadania związane z wczesnym ostrzeganiem i analizą ryzyka³⁹. Brakowało także odpowiedniego przepływu informacji w systemie ONZ, co odnosiło się zwłaszcza do tych informacji, które trafiały do Rady Bezpieczeństwa. W raporcie Sekretarza Generalnego dotyczącym masakry w Srebrenicy podkreślono, że wczesne ostrzeżenie nie oznacza, że na pewno zostanie podjęta szybka i skuteczna akcja, ale zwiększa ono szansę na bardziej adekwatną i zdecydowaną odpowiedź⁴⁰.

³⁸ International Court of Justice Judgment of 26.02.2007, <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf> (data dostępu: 15.12.2014).

³⁹ Zob. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*, S/1999/1257, 15.12.1999.

⁴⁰ Zob. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica*, A/54/549, 15.11.1999, par. 474.

W systemie wczesnego ostrzegania ONZ uczestniczą m.in. biura terenowe ONZ, Departament Operacji Pokojowych (DPKO), Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka (UNHCHR), organizacje systemu Narodów Zjednoczonych, takie jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Światowy Program Żywnościowy (WFP) i inne komórki, np. Departament Spraw Politycznych czy Biuro Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), które monitorują sytuację w terenie, identyfikują problemy i składają cykliczne raporty.

Mechanizmy wczesnego ostrzegania zostały także stworzone przez organizacje regionalne, np. OBWE powołało do istnienia urząd Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, oraz przez państwa. Te ostatnie nie zawsze chętnie i na czas dzielą się poufnymi informacjami ze względu na własne interesy. Również organizacje pozarządowe, zwłaszcza mające status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej oraz uczestniczące w pracach instytucji praw człowieka ONZ, mogą w drodze wystąpień, ale też w ramach codziennej aktywności, zwracać uwagę na „zwiastuny” masowych zbrodni.

Stosunkowo nową instytucją w tym zakresie jest wspomniane już Biuro Specjalnego Doradcy ds. Zapobiegania Ludobójstwu (OSAPG), który ma pracować na rzecz zapobiegania zbrodniom ludobójstwa, zbrodniom przeciw ludzkości, czystkom etnicznym i zbrodniom wojennym. Jego rola polega na zbieraniu danych o przypadkach masowych naruszeń praw człowieka i poważnych naruszeniach międzynarodowego prawa humanitarnego, które mogą prowadzić do popełnienia najcięższych zbrodni. W tym celu urząd współpracuje ze wszystkimi instytucjami ONZ w terenie. Zbiera od nich informacje, które następnie analizuje, stosując wskaźniki wypracowane w Ramowej Analizie Masowych Zbrodni (*Framework Analysis for Atrocity Crimes*), takie jak: relacje między grupami etnicznymi, słabość struktur państwowych, zjawisko dyskryminacji, transfer broni, zamiar zniszczenia grupy i inne⁴¹, a następnie ocenia ryzyko wystąpienia zbrodni. Jeśli stwierdzi, że istnieje ryzyko wystąpienia ludobójstwa, to wydaje apele ostrzegawcze i rekomendacje, które przekazuje Sekretarzowi Generalnemu i Radzie Bezpieczeństwa. Informacje docierają także do organizacji międzynarodowych, państw oraz jednostek.

Mimo uwzględnienia w nazwie instytucji słowa „ludobójstwo” OSAPG nie zajmuje się jedynie zapobieganiem zbrodni ludobójstwa. Byłoby to niemożliwe, ponieważ wymagałoby identyfikacji zbrodni przed jej wykonaniem. Biuro w ogóle nie zajmuje się identyfikacją kategorii zbrodni i szeroko interpretuje swój mandat, badając przypadki poważnego łamania prawa.

W przypadku stwierdzenia ryzyka masowych zbrodni OSAPG nie ma możliwości angażowania się, doradzając lub świadcząc dobre usługi. Jego rolą jest jedynie wczesne ostrzeżenie i mobilizowanie ONZ do podjęcia działań. Dotychczas Biuro

⁴¹ *Framework Analysis for Atrocity Crimes. A Tool for Prevention*, United Nations, New York 2014.

wydało ostrzeżenia w przypadku m.in. Sudanu, Sudanu Południowego, Syrii, Republiki Środkowoafrykańskiej i Kenii.

We wczesnym ostrzeganiu problemem pozostaje wielość mechanizmów stworzonych w ramach ONZ, które wykorzystywane są w wąskim zakresie na potrzeby konkretnych organów i instytucji. Nadal brakuje instytucji, która odgrywałaby rolę centrum koordynacji. We wspomnianym już raporcie z 14 lipca 2010 r., dotyczącym wczesnego ostrzegania i odpowiedzialności za ochronę, Sekretarz Generalny uznał, że istnieje zbyt mały przepływ informacji między instytucjami ONZ, a ponadto często dochodzi do duplikacji działań. Gromadzenie i analizowanie informacji następuje często w oderwaniu od specyfiki i potrzeb wynikających z odpowiedzialności za prewencję masowych zbrodni. Tym problemom miało zaradzić powołanie OSAPG, ale także utworzenie międzyagencyjnej struktury służącej skoordynowaniu działań (The United Nations Interagency Framework for Coordination on Preventive Action). Nie ustają wysiłki na rzecz koordynacji systemów wczesnego ostrzegania między ONZ a organizacjami regionalnymi, takimi jak OBWE, Rada Europy, Unia Europejska, Unia Afrykańska i inne.

Dyplomacja prewencyjna

W przypadku zagrożenia masowymi zbrodniami, eskalacją napięcia czy konfliktu zbrojnego organizacje międzynarodowe i państwa wykorzystują dyplomację prewencyjną. W ONZ Sekretarz Generalny może np. zaoferować swoje dobre usługi, a Rada Bezpieczeństwa ma możliwość wsparcia zadań dyplomacji prewencyjnej⁴². Przynosi ona pozytywne rezultaty, jeśli państwa i organizacje regionalne za sobą współpracują. Na polecenie organów ONZ dyplomaci i urzędnicy pełniący funkcję wysłanników mogą prowadzić poufną bądź tzw. cichą dyplomacją, np. podczas nieoficjalnych rozmów nakłaniać rząd do zmiany polityki albo w trakcie publicznych wystąpień zwracać uwagę na sytuację praw człowieka i czynniki sprzyjające masowym zbrodniom⁴³. Dyplomację prewencyjną wykorzystują też państwa i organizacje regionalne.

W ONZ, w ramach Departamentu Spraw Politycznych, istnieje Oddział Wspierania Mediacji, który doradza wysłannikom i negocjatorom oraz ustanawianym misjom politycznym, a także je wspiera. Jednakże ONZ nie wypracowała dotychczas odrębnej procedury wykorzystywania dyplomacji prewencyjnej w sytuacji zagrożenia masowymi zbrodniami. Większość oddziałów ONZ koncentruje się na zapobieganiu konfliktom zbrojnym, co sprawia, że ostatecznie kwestie masowych naruszeń praw

⁴² Szerzej na temat UN institutional frameworks zob.: *Preventive Diplomacy: Delivering Results*, Report of the Secretary-General, http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/preventive_diplomacy/main_preventive (data dostępu: 7.07.2015)

⁴³ B. Ramcharan, *Preventive Diplomacy at the UN*, Indiana University Press, Bloomington–Indianapolis 2008, zwłaszcza rozdział 9 poświęcony m.in. zapobieganiu ludobójstwu, s. 175–193.

człowieka mogą być spychane na dalszy plan. Ich uwzględnienie niejednokrotnie zależy od świadomości i zaangażowania konkretnych osób⁴⁴.

Podjęcie problemów poważnych naruszeń praw człowieka może pociągać za sobą trudności w kontaktach z lokalnymi władzami i usztywniać ich pozycje negocjacyjne. Jeśli stawką jest pokój, może to zniechęcać przedstawicieli ONZ do wywierania presji w sferze praw człowieka. Podjęcie kwestii praw człowieka na czas powinno być z zasady częścią wysiłków w obrębie dyplomacji prewencyjnej. Niemniej aktualne mechanizmy nie zakładają tego wprost.

W raporcie Sekretarza Generalnego z 2012 r., poświęconym wzmocnieniu roli mediacji w pokojowym rozstrzygnięciu sporów oraz prewencji i rozwiązywania konfliktów, zwrócono uwagę na potrzebę znajomości praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego przez ludzi realizujących misje w ramach dyplomacji prewencyjnej. Uznano, że niedopuszczalna jest zgoda na amnestię dla sprawców zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości i masowych naruszeń praw człowieka, uznawana za warunek zawarcia porozumień pokojowych⁴⁵.

Instrumenty ekonomiczne

Masowe naruszenia praw człowieka częściej występują na terenach, gdzie panuje bieda, dlatego duże znaczenie mają instrumenty finansowe. Chodzi o udzielanie pomocy gospodarczej w postaci bezpośredniego wsparcia finansowego lub niezbędnych kredytów, które wspomogą rozwój państwa i sprawią, że przemoc i jej konsekwencje staną się „nieopłacalne”. W ONZ funkcjonuje wiele funduszy, programów i agencji, które wykonują zadania z zakresu wspierania rozwoju państw. Dla zwiększenia ich efektywności w 1997 r. z inicjatywy Sekretarza Generalnego powstała Grupa Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, która obecnie obejmuje 32 fundusze, programy, agencje i inne jednostki, które zajmują się rozwojem. Do największych należą: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Fundusz Narodów Zjednoczonych ds. Dzieci, Światowy Program Żywnościowy, Światowa Organizacja Zdrowia. ONZ podpisuje z państwami indywidualne Plany Pomocy Rozwojowej, które dla instytucji Narodów Zjednoczonych stanowią wskazówkę co do udzielania wsparcia. Ich założenia współgrają z Deklaracją Milenijną i milenijnymi celami rozwoju.

Znaczącymi dawcami pomocy rozwojowej są też Unia Europejska i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Organizacje te często łączą udzielaną pomoc z propagowaniem praw człowieka. Udzieleniu pomocy sprzyja przewidywalny,

⁴⁴ Na temat niewykorzystanych możliwości dyplomacji prewencyjnej w przypadku Libii zob. S. Rashid, *Preventive diplomacy, Mediation and the Responsibility to Protect in Libya: A missed opportunity for Canada?* „Canadian Foreign Policy Journal” 2013, t. 19, nr 1, s. 39–52.

⁴⁵ *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution* Report of the Secretary-General, A/66/811, 25.06.2012. Zob. także wcześniejsze opracowania Sekretarza Generalnego dotyczące mediacji: S/2004/616 oraz S/2009/189.

demokratyczny charakter rządów, który daje pewność, że otrzymane pieniądze nie zostaną wykorzystane na cele wojskowe, a ostatecznie przeciw społeczeństwu. Aby uniknąć takiej sytuacji, fundusze są przeznaczane na konkretne projekty. Przypadki naruszeń praw człowieka czy nieprzejrzystość polityki lokalnych władz są często powodem do wstrzymywania pomocy, jak było w przypadku Rwandy. Po ludobójstwie w 1994 r. do tego kraju zaczęła napływać ogromna pomoc międzynarodowa. Oskarżenia o łamanie standardów stały się m.in. powodem ograniczania pomocy od 2012 r.⁴⁶

Instrumenty ekonomiczne mogą też być stosowane w charakterze negatywnym. Rada Bezpieczeństwa na podstawie art. VIII Karty Narodów Zjednoczonych może nałożyć sankcje gospodarcze na niedemokratyczne reżimy, których polityka grozi wybuchem przemocy bądź które ją stosują. Rada Bezpieczeństwa zastosowała ten instrument m.in. wobec reżimu w Południowej Rodezji w latach 1965–1979 r., RPA w latach 1986–1994, Iraku w latach 1990–2003. Oceny skuteczności zastosowanych sankcji były niejednoznaczne⁴⁷. Z jednej strony mobilizowały one lokalnych przedsiębiorców chcących rozwijać działania biznesowe do wywierania nacisku na dopuszczające się naruszeń władze. Z drugiej strony sankcje niekorzystnie odbijały się na warunkach życiowych miejscowej ludności, najczęściej także w państwach sąsiednich. Dowodziły tego m.in. raporty dotyczące Iraku⁴⁸. Nie doprowadziły też do oczekiwanej zmiany reżimu.

Całe spektrum sankcji zastosowano w stosunku do Jugosławii w czasie wojen na Bałkanach w latach 90. Zablokowano dostawy broni i dostęp do kredytów, w dalszej kolejności zamrożono serbskie aktywa za granicą i wprowadzono zakaz inwestowania w tym kraju. Nie zapobiegło to dokonywaniu zbrodni ani nie położyło im kresu. W długim okresie zmotywowało strony do zawarcia pokojowego układu w 21 listopada 1995 r.⁴⁹

Instrumenty wojskowe

Gdy istnieje ryzyko masowych zbrodni, kluczowe znaczenie ma zastosowanie instrumentów wojskowych. W zależności od sytuacji państwa mogą podjąć albo zerwać wojskową współpracę, udzielić pomocy lub nałożyć sankcje. W kontekście wczesnego ostrzegania szczególnie istotne jest monitorowanie dostaw broni. Nagłe

⁴⁶ International Development Statistics (IDS) online databases, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> (data dostępu: 7 lipca 2015)

⁴⁷ Zob. P.R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, London 1996; R.O. Matthews, C. Pratt (red.), *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, McGill–Queen’s University Press, Kingston–Montreal 1988, s. 18–19; R. Higgins, *Human Rights...* op. cit., s. 578 – 580.

⁴⁸ UNICEF, *Results of the 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys*, <http://fas.org/news/iraq/1999/08/990812-unicef.htm> (data dostępu: 6.10.2015); 2003 IRQ: Iraq Watching Briefs – Overview Report, czerwiec 2003, http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Iraq_2003_Watching_Briefs.pdf (data dostępu: 6.10.2015).

⁴⁹ V.D. Comras, *Pressuring Milosevic: Financial Pressure Against Serbia and Montenegro, 1992–1995*, 6.11. 2012, ISN-ITH, artykuł pierwotnie opublikowany przez Center for a New American Security.

zainteresowanie rządu bądź grup zbrojnych zakupem broni i amunicji uznawane jest za czynnik, który może świadczyć o zaplanowanej zbrodni⁵⁰. W takiej sytuacji Rada Bezpieczeństwa może zastosować sankcje wojskowe, nakładając embargo na sprzedaż broni do określonego państwa. W praktyce środki te są postrzegane jako nieskuteczne z powodu dużej konkurencji na rynku handlu bronią. Embargo może również pociągać za sobą nierównowagę w dostępie do broni pomiędzy walczącymi stronami, co może przełożyć się na większą skalę zbrodni. To jeden z wniosków wyciągniętych z konfliktu w byłej Jugosławii⁵¹.

Prewencyjną rolę odgrywa nierzadko obecność sił międzynarodowych. Siły ONZ rozmieszczone w latach 90. w Macedonii, początkowo w ramach Sił Ochronnych ONZ na Bałkanach UNPROFOR, a następnie Sił Zapobiegawczych ONZ w Macedonii UNPREDEP, miały zapobiec „rozłaniu” się konfliktu⁵². Podobne zadania realizowała operacja ONZ na Wybrzeżu Kości Słoniowej w 2004 r. Operacje powoływane do monitorowania porozumień o przerwaniu wrogich działań czy zawartych układów pokojowych odgrywały też w przeszłości *de facto* rolę prewencyjną, np. we Wschodniej Sławonii, Baranii i Zachodnim Sirmium (UNTAES) w latach 1996–1998, Timorze Wschodnim (UNTAET/UNMISSET/) w latach 1999–2005 czy Kosowie (UNMIK) od 1999 r.

Mimo przypadków błędów i niespełnienia oczekiwań przez siły ONZ, tak jak stało się w Srebrenicy w 1995 r. czy Sri Lance w 2009 r., badania dowiodły, że ich obecność wpływa na zmniejszenie przemocy i ograniczenie liczby ofiar⁵³. We wnikliwym raporcie Międzynarodowego Instytutu Pokoju (International Peace Institute) z czerwca 2015 r. poświęconym błędom w zakresie prewencji masowych zbrodni wymieniono następujące trudności, z jakimi muszą zmierzyć się siły ONZ w zakresie prewencji i ochrony ludności: przepaść między oczekiwaniami a zdolnościami, tendencja do unikania stosowania siły, słabości wywiadowcze, konkurencyjne priorytety i niewystarczające polityczne poparcie⁵⁴.

⁵⁰ W 1993 r. sprowadzono do Rwandy z Chin 581 ton maczet za kwotę 725 tys. dolarów amerykańskich, zob. L. Melvern, *Conspiracy To Murder – The Rwandan Genocide*, Verso, London–New York, 2006, s. 56. Nieco ponad połowa ofiar ludobójstwa w Rwandzie została zabita za ich pomocą, zob. P. Verwimp, *Machetes and firearms: The organization of massacres in Rwanda*, „Journal of Peace Research” 2006, t. 43, nr, s. 5–22.

⁵¹ V.D. Comras, *Pressuring Milosevic...*, op.cit.

⁵² Na temat prewencyjnej roli operacji *peacekeeping* i obserwatorów ONZ, zwłaszcza o doświadczeniu macedońskim, zob. B. Ramcharan, *Preventive Diplomacy at the UN*, op.cit., s. 138–144.

⁵³ Zob. zwłaszcza raport ONZ: *Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations*, UN Doc. A/68/787, 7.03.2014, a także: A. Hoeffler, *Can international interventions secure the peace*, „International Area Studies Review” 2014, t. 7, nr 1, s. 75–94; L. Hultman, J. Kathman, M. Shannon, *Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting*, „American Political Science Review” 2014, nr 4, s. 737–753.

⁵⁴ A.J. Bellamy, A. Lupin, *Why We Fail: Obstacles to the Effective Prevention of Mass Atrocities*, International Peace Institute, czerwiec 2015, zwłaszcza s. 13–17, <http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Why-We-Fail.pdf> (data dostępu: 6.10.2015).

Wyzwania praktyki

Potrzeba zapobiegania ludobójstwu i innym masowym zbrodniom zyskała uznanie w stosunkach międzynarodowych. Coraz więcej państw, organizacji międzyrządowych i NGO wykazuje aktywność w tej dziedzinie. Te, które doświadczyły masowych naruszeń praw człowieka, jak Rwanda, Tanzania, Kenia, Uganda, Burundi, Zambia, Argentyna i Meksyk, rozwinęły krajowe mechanizmy prewencyjne. Przyjęły odpowiednie prawo wewnętrzne i powołały instytucje, których celem jest zapobieganie zbrodniom. Stare demokracje, jak Stany Zjednoczone czy państwa Unii Europejskiej, są zainteresowane działaniami prewencyjnymi w ramach polityki zagranicznej.

Podobnie organizacje międzynarodowe rozwijają swoje zdolności prewencyjne. Największe możliwości ma w tym zakresie Organizacja Narodów Zjednoczonych, ale także Unia Europejska, Unia Afrykańska, Międzynarodowa Konferencja Regionu Wielkich Jezior i Stowarzyszenie Państw Azji Środkowo-Wschodniej. Organizacje pozarządowe, jak np. Auschwitz Institute for the Prevention of Genocide, szerzą świadomość potrzeby działań prewencyjnych, przeprowadzają szkolenia i edukują. Starają się dotrzeć do wszystkich potencjalnych podmiotów: państw, instytucji i osób, które mogą wywrzeć pozytywny wpływ na potencjalnych sprawców zbrodni, w tym do przedstawicieli mediów i przywódców religijnych.

Prewencja masowych zbrodni jest jednak wciąż młodą dziedziną współpracy międzynarodowej. Co ciekawe, nie zawsze państwa i międzynarodowe instytucje powołują się na R2P, podejmując działania prewencyjne. Tymczasem, aby instrumenty prewencji mogły być skuteczne, powinny być konsekwentnie stosowane. Sprzyjałoby temu stworzenie międzynarodowego systemu zapobiegania masowym zbrodniom, a zatem solidnych podstaw prawnych, instytucjonalnych i mechanizmów stosowania prewencji. Na przeszkodzie stoi pewnego rodzaju niszczość tej problematyki. W praktyce zapobieganie masowym zbrodniom stanowi zwykle część „większego problemu”, np. zapobiegania konfliktom czy przeciwdziałania terroryzmowi. Nie jest zatem dla rządów priorytetem. W sytuacji ryzyka, gdy trzeba podjąć jakieś decyzje, duże znaczenie ma wola polityczna, której często brakuje.

Choć dzięki wypracowanej Ramowej Analizie Masowych Zbrodni poczyniono duży postęp w kwestii analizy ryzyka wystąpienia masowych zbrodni, to wyzwaniem pozostaje czynnik ludzki. Chodzi o trudności w analizowaniu motywów, którymi kierują się jednostki – potencjalni sprawcy zbrodni – oraz w przewidywaniu ich zachowań.

Sytuacje, w których występuje ryzyko popełnienia zbrodni, są zawsze skomplikowane i podlegają dynamicznym zmianom. Bardzo trudne jest więc tworzenie schematów działań, a także ich skuteczne zastosowanie w praktyce.

Prevention of Mass Atrocities as the Implementation of the Concept of ‘Responsibility to Protect’

The article deals with the prevention aspect of the concept of Responsibility to Protect. The analysis performed by the author covers the most important R2P documents. The author presents the intergovernmental debate that took place mainly at the UN General Assembly, as well as the evolution of the approach of the UN institutions to R2P and the growing acceptance of the development of the prevention aspect.

The article systematises and analyses the international instruments of prevention of mass atrocities: early warning, preventive diplomacy, economic and military instruments. Moreover, it identifies the main difficulties experienced by countries and international organisations that have decided to take action towards preventing mass atrocities.

Keywords: Responsibility to Protect, prevention of mass atrocities, preventive instruments, United Nations, human rights