



BIULETYN

Nr 105 (1081), 10 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2118 a prawne ramy interwencji w Syrii

Maria Radziejowska

Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ międzynarodowi inspektorzy rozpoczęli niszczenie syryjskiej broni chemicznej. Rezolucja przewiduje możliwość użycia siły, w razie gdyby Syria nie zastosowała się do jej postanowień, jednak perspektywa interwencji przeciwko reżimowi Asada się oddala, mimo trwającej wojny domowej i wciąż popełnianych w tym kraju zbrodni wojennych. Kompromis osiągnięty w Radzie sprzyja politycznemu rozwiązaniu konfliktu, w który powinny zaangażować się kraje UE.

6 października rozpoczął się proces niszczenia syryjskiej broni chemicznej, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2118 z 27 września 2013 r. U jej podstaw leżą: rosyjsko-amerykańskie porozumienie z 14 września br., zgodnie z którym syryjska broń chemiczna miała zostać oddana pod międzynarodowy nadzór, oraz deklaracja Syrii o przystąpieniu do Konwencji o zakazie broni chemicznej z 1993 r. (*Chemical Weapons Convention – CWC*) i o natychmiastowym zastosowaniu się do jej postanowień. Dzięki temu porozumieniu Rada Bezpieczeństwa, po dwóch i pół roku, zdecydowanie zareagowała na konflikt w Syrii. Zgodnie z rezolucją Syria została zobowiązana m.in. do zniszczenia całego swojego arsenału chemicznego do połowy 2014 r., a także do zagwarantowania inspektorom międzynarodowym prawa do ochrony i pełnej swobody w wypełnianiu powierzonych im misji.

Przyjęcie rezolucji daje szansę na pokojowe rozwiązanie konfliktu pod auspicjami Rady. Równocześnie rezolucja w sposób niejasny odwołuje się do możliwości zastosowania sankcji z rozdziału VII Karty NZ, w razie gdyby Syria postąpiła niezgodnie z postanowieniami rezolucji. Sam w sobie zapis ten nie zezwala na użycie siły. W rezolucji nie ma też mowy o podjęciu środków w odpowiedzi na inne niż użycie broni chemicznej naruszenia prawa konfliktów zbrojnych wobec ludności cywilnej w Syrii. Dlatego kwestia legalności ewentualnej interwencji zbrojnej przeciwko reżimowi Asada pozostaje dyskusyjna.

Zasada odpowiedzialności za ochronę a użycie siły. Zakaz użycia siły, wraz z zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne i zasadą poszanowania suwerenności państw, jest kamieniem węgielnym Karty NZ. Wyjątkami od tej zasady, zawartymi w rozdziale VII Karty, są: prawo do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony (art. 51) oraz prerogatywa Rady do udzielenia mandatu na zbrojne działania w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednak po wydarzeniach w Somalii (1991 r.), Rwandzie (1994 r.), Srebrenicy (1995 r.) i Kosowie (1999 r.) pojawiły się argumenty na rzecz możliwości łamania zakazu użycia siły i zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw przez społeczność międzynarodową, gdy ma to na celu zapobiegnięcie katastrofie humanitarnej. W dyskusji o ewentualnym uderzeniu na Syrię często przywoływano interwencję NATO w Kosowie w 1999 r. Choć pozbawiona autoryzacji Rady Bezpieczeństwa, została ona uznana za „nielegalną, ale uzasadnioną” (*illegal but legitimate*), jak ujęła to Niezależna Międzynarodowa Komisja ds. Kosowa. Jej legitymacja polityczna opierała się na celu, którym było przeciwdziałanie katastrofie humanitarnej.

Brak ogólnego porozumienia co do zgodności takich interwencji z prawem międzynarodowym przyczynił się do rozwoju doktryny odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect – R2P*). Zgodnie z nią suwerenność zobowiązuje państwa do ochrony własnej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości. Kiedy państwa nie mogą lub nie chcą wypełniać tego obowiązku, odpowiedzialność za ochronę przenosi się na wspólnotę międzynarodową. Różne ujęcia R2P odnoszą się do pięciu kryteriów

wspomagających ocenę legalności ewentualnej interwencji: kryterium stopnia zagrożenia, celu (przeciwdziałanie ludzkiemu cierpieniu), ostateczności (inne możliwe i dostępne pokojowe rozwiązania zawiodły), proporcjonalności środków (działania wojskowe powinny być ograniczone do minimum koniecznego do osiągnięcia celu) i bilansu skutków (korzyści z interwencji powinny przewyższać skutki zaniechania działania). Ekspertka Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwa, ustanowiona na mocy upoważnienia rządu kanadyjskiego, jako pierwsza kompleksowo opracowała koncepcję R2P. W raporcie Komisji opublikowanym w grudniu 2001 r. bez odpowiedzi pozostało pytanie, czy i pod jakimi warunkami interwencja humanitarna byłaby legalna w przypadku braku autoryzacji ze strony Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego. Jednak w końcowym dokumencie Światowego Szczytu ONZ z 2005 r., przyjętym przez Zgromadzenie (rezolucja nr 60/1), wykluczono możliwość podejmowania działań przez poszczególne państwa na podstawie doktryny R2P bez zezwolenia Rady.

Pierwszą rezolucją Rady autoryzującą użycie siły w odwołaniu do koncepcji R2P była rezolucja nr 1973, na podstawie której miała miejsce interwencja w Libii w 2011 r. (Rosja i Chiny wstrzymały się wtedy od głosu). Jednak interweniując w celu ochrony ludności cywilnej, siły NATO ukierunkowały swoje działania także na obalenie reżimu Kaddafiego. Ta szeroka interpretacja mandatu Rady miała istotny wpływ na niechęć Rosji i Chin do wdrażania jakichkolwiek sankcji przeciwko Syrii. Przypadek Libii pokazuje więc, jak istotne jest, aby R2P jako bardzo młoda doktryna, niemająca charakteru prawnie wiążącego, była stosowana rygorystycznie i w sposób neutralny.

R2P a Syria. Konsensus osiągnięty przez Radę Bezpieczeństwa ma na celu wyłącznie wyeliminowanie możliwości użycia w Syrii broni chemicznej w przyszłości. Jednak kwestia odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za reagowanie na zbrodnie popełniane za pomocą broni konwencjonalnej pozostaje nierozwiązana. Niezależna Międzynarodowa Komisja Śledcza ds. Syryjskiej Republiki Arabskiej stwierdziła, że od początku konfliktu w 2011 r. zarówno rząd, jak i rebelianci dopuścili się rażących naruszeń praw człowieka, w tym zbrodni przeciwko ludzkości. Niemniej naruszenie norm prowadzenia konfliktów zbrojnych nie upoważnia państw do użycia siły wbrew Kartie NZ, tj. bez autoryzacji Rady lub ewentualnie Zgromadzenia. Jednocześnie rezolucja nr 2118 odwołuje się wyłącznie do zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jakim jest posiadanie i użycie broni chemicznej, a nie do kwestii odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za ochronę syryjskich cywilów przed przemocą.

Również użycie broni chemicznej nie uprawomocnia stosowania siły przeciwko państwu. Praktyka wskazuje, że zakaz używania broni chemicznej jest normą zwyczajową prawa międzynarodowego, wiążącą wszystkie państwa i mającą zastosowanie w konfliktach zbrojnych o charakterze zarówno międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Potępienie przez społeczność międzynarodową zastosowania broni chemicznej przez reżim Asada, w tym stwierdzenie zawarte w rezolucji nr 2118: „użycie broni chemicznej gdziekolwiek stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, jest zgodne z tą praktyką i ją potwierdza. Nie przesądza jednak o legalności ewentualnej interwencji.

Wnioski i rekomendacje. Nawet ograniczone uderzenie Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników na Syrię bez autoryzacji Rady byłoby w obecnej sytuacji pogwałceniem Karty NZ. Rezolucja 2118 nie wprowadza automatyzmu – nawet w razie załamania się procesu rozbrojeniowego, a tym bardziej w sytuacji zaostrożania się wojny domowej w Syrii, ewentualna interwencja nadal wymagałaby konsensu w Radzie Bezpieczeństwa.

Rozpoczęcie interwencji bez autoryzacji Rady mogłoby być jednak przedstawiane jako potwierdzenie – na zasadzie wyjątku – możliwości działania wbrew procedurom przewidzianym w Kartie NZ wtedy, gdy zagrożone są podstawowe interesy społeczności międzynarodowej. Tak jak w przypadku Kosowa w 1999 r. USA mogłyby argumentować, że naruszenie Karty jest usprawiedliwione nieskutecznością Rady w wypełnianiu jej obowiązków związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa zagrożonej społeczności oraz przestrzeganiem prawa międzynarodowego. W obu przypadkach jednak cel i słuszność środków podjętych w ramach takiej interwencji wymagałyby uzyskania przez USA szerokiej politycznej legitymizacji, nie tylko sojuszników europejskich, ale też np. Ligi Państw Arabskich, analogicznie jak w przypadku Libii w 2011 r.

Jednak każda decyzja w sprawie ewentualnego działania o charakterze zbrojnym, podjęta w odpowiedzi na zagrożenie wywołane ponownym użyciem broni chemicznej na terytorium Syrii, powinna być poprzedzona gruntowną analizą przywołanych wyżej kryteriów oceny legalności interwencji, tj. powagi zagrożenia, konieczności środków, ich proporcjonalności i perspektywy sukcesu w zniwelowaniu poziomu przemocy i przywrócenia pokoju w Syrii.

Społeczność międzynarodowa, w tym kraje UE, powinna dalej dążyć do tego, by kompromis w sprawie wyeliminowania broni chemicznej w Syrii sprzyjał przede wszystkim politycznemu rozwiązaniu konfliktu podczas planowanej na listopad konferencji pokojowej w Genewie. Przedstawiając swoje stanowisko wobec konfliktu w Syrii, Polska może podkreślać, że należy wzmocnić dialog z syryjskim rządem i rebeliantami w celu umożliwienia ludności cywilnej dostępu do pomocy humanitarnej. Może także wskazywać na potrzebę wypracowania odpowiedniego mechanizmu umożliwiającego zbadanie i osądzenie zbrodni popełnionych od początku wojny domowej, zwłaszcza że wg rezolucji nr 2118 osądzone powinny zostać wszystkie osoby odpowiedzialne za użycie broni chemicznej w Syrii.