

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym

s. 73–94

Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym

Zdzisław Lachowski

Rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej determinuje przestawienie akcentów w kwestiach umacniania bezpieczeństwa. Ogromny postęp poczyniono w dziedzinie zakazu i ograniczenia broni masowego rażenia, broń klasyczna także została poddana kontroli, szczególnie w Europie. Kampania na rzecz tzw. humanitarnej kontroli zbrojeń (konwencjonalnych) podkreśliła nowy wymiar problemu „broni nieludzkiej”, która poza zastosowaniem na polu walki niesie dotkliwie negatywne skutki dla cywili i rozwoju społeczno-ekonomicznego po wygaśnięciu konfliktu. Zakaz min przeciwpiechotnych, do którego w 2013 r. przyłączyła się Polska, uruchomił szeroki front zaniepokojonych państw i organizacji pozarządowych domagających się upowszechnienia zakazu niehumanitarnych środków walki. Równolegle inny nurt państw dąży także do „ucywilizowania” tej kwestii, jakkolwiek bez spektakularnych wyników.

Wśród doniosłych sukcesów XX w. w dziedzinie bezpieczeństwa światowego i regionalnego jest zaistnienie szeroko zakrojonego instrumentarium zakazów, redukcji i eliminacji broni. Pewne jej rodzaje zostały ograniczone ilościowo lub jakościowo i poddane różnym formom międzynarodowego nadzoru. W ten sposób nieskrępowana rozbudowa arsenałów wojskowych spotyka się niejednokrotnie ze stygmatyzacją oraz jest poddana mechanizmom rozbrojenia, monitorowania i weryfikacji. Bolesne doświadczenia ubiegłego wieku (wojny światowe, zimnowojenna rywalizacja zbrojna oraz wyścig zbrojeń mocarstw i sojuszy, holokaust, groźba zagłady ludzkości, czystki etniczne itp.) nasiliły społeczną i polityczną krytykę oraz wyzwoływały potępienie płynące z różnych racji – od moralnych po egzystencjalne. Polityczno-wojskowy wymiar bezpieczeństwa to dzisiaj sieć licznych norm, uzgodnień, porozumień oraz uprawnionego międzynarodowego zainteresowania i ingerencji, a także inicjatyw pozarządowych. Po dziesięcioleciach dominowania „twardego” nurtu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, silnie do głosu dochodzą inne sposoby i środki umacniania bezpieczeństwa, oparte na odmiennych kryteriach podejścia do problemów i ich rozwiązywania.

Pojęcie „broni nieludzkiej” (*inhumane weapons*) jest dość mylące. Jak słusznie się wskazuje, trudno uznać jakąkolwiek broń za „ludzką”, humanitarną; głównym kryterium w wyodrębnieniu kategorii „broni nieludzkiej” – podkreślmy, że tym terminem określa się dzisiaj broń konwencjonalną, a więc nie obejmuje on broni masowego rażenia – są drastyczne skutki, jakie różne rodzaje broni mają dla walczących i cywilów – rozmiary i dotkliwość ran i cierpienia oraz trwałość obrażeń, a także inne czynniki antyhumanitarne (np. okrutny, rozmyślny charakter zastosowania, odwetu na ludności cywilnej itp.).

Jak w wypadku wielu zjawisk i procesów, i w tej kwestii można doszukiwać się „prehistorii”. Dążenia – dodajmy, nieczęste – do ograniczenia bądź unikania brutalności w czasie wojny z powodów humanitarnych, religijnych, moralnych etc. datują się wstecz do dawnych czasów rozwoju cywilizacji człowieka. Różnymi sposobami i środkami próbowano w przeszłości rozwiązywać te kwestie prowadzenia wojen, ale bez szczególnego powodzenia – nie uzyskiwano ani pożądanej powszechności, ani nie stworzono trwałego, konsekwentnego systemu. Ofiarami barbarzyńskich – w szerokim tego słowa znaczeniu – praktyk padali i walczący, i – niemal z reguły – niewojujący.

W ciągu ostatnich 150 lat utrwały się pewne reguły dotyczące broni i prowadzenia wojny. Wysiłki zmierzające do ich prawnomiędzynarodowej kodyfikacji zostały podjęte bardziej na serio w drugiej połowie XIX w. Związane to było z gwałtownym rozwojem techniki w wyniku rewolucji przemysłowej, w tym coraz bogatszej palety śmiertelnych środków walki z jednej strony, oraz moralnych, humanitarnych reakcji na związane z tym okropności wojny (*vide* np. powstanie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w 1863 r.) z drugiej. Przedmiotem zabiegów stało się normatywne i prawne uznanie, że broń i taktyka powinny być ograniczone do celów wojskowych, determinowane militarną koniecznością, proporcjonalne do wojskowych zamierzeń, jak też stosowane w niezbędnym i rozsądnym zakresie w urzeczywistnianiu tychże intencji. Ponadto winny unikać niepotrzebnego cierpienia ofiar oraz nie wyrządzać szkody ludziom i ich własności¹. Wiele uzgodnień dotyczących niehumanitarnych metod prowadzenia wojen miało korzenie w kontekstach rozwoju doktryny wojny sprawiedliwej i definiowaniu praw wojny, reakcji na czystki etniczne, religijne itp., akty ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i użycia broni maso-

¹ J. Goldblat, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*, PRIO-SIPRI 2002, s. 279.

wego rażenia. W połowie XX w. przedsięwzięte kroki znalazły umocowanie w międzynarodowych dokumentach dotyczących humanitaryzmu oraz praw człowieka i podstawowych swobód.

Kontrola zbrojeń została zapoczątkowana w minionym stuleciu i była w przeważającej mierze realizowana w dziedzinie zbrojeń nuklearnych. Nic dziwnego, bowiem w epoce blokowej konfrontacji Wschód–Zachód zbrojenia te stanowiły zagrożenie egzystencjalne nie tylko dla konkretnego wroga, ale i dla całej ludzkości. Także broń biologiczna i chemiczna, której ogromne ilości zostały nagromadzone w arsenałach państw, budziła strach i związane z tym poszukiwanie sposobów jej ograniczenia bądź likwidacji. Dopiero w latach 70. i 80. XX w., gdy zelżała rywalizacja obu wielkich adwersarzy, bliższą uwagę zwrócono na inne wymiary zbrojeń i próby ich opanowania. W tym też nurcie ponownie pojawił się problem konwencjonalnej „broni nieludzkiej” jako przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej.

Celem niniejszego artykułu nie jest całościowa analiza kwestii niehumanitarnej broni, która obejmuje duże spektrum dziedzin. Intencją jest omówienie jej fenomenu w nurcie rozbrojenia². Dlatego istotne aspekty problemu, takie jak sposoby redukcji i eliminacji różnych rodzajów tej broni, w tym akcje rozminowywania, współpraca i pomoc międzynarodowa, a także wzmacnianie świadomości ryzyka i zagrożeń, zostały potraktowane drugoplanowo i jedynie odnotowane ogólnie, tam gdzie to niezbędne. Zainteresowanych tymi kwestiami autor odsyła do literatury skoncentrowanej na takich aspektach, szczególnie do publikacji powstałych pod egidą odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz pozarządowych.

Od deklaracji petersburskiej do zimnowojennego odprężenia

Szereg dokumentów międzynarodowych – deklaracje petersburska z 1868 r. i brukselska z 1874 r. (nie zostały urzeczywistnione) plus tzw. Podręcznik praw i zwyczajów wojny przyjęty w Oksfordzie w 1880 r. – wiodło do uchwalenia stosownych dokumentów podpisanych na konferencjach w Hadze w 1899 i 1907 r. W wyniku pierwszej konferencji haskiej zakazano w ogłoszonej

² W literaturze przedmiotu stosowany jest niejednoznaczny termin „humanitarna kontrola zbrojeń”. W opinii autora jest on nieadekwatny: poniższy wywód wskazuje, że konstytuujące elementy kontroli zbrojeń, czyli mechanizmy implementacji, przestrzegania uzgodnień i ich weryfikacji, funkcjonują najlepiej w ograniczonej formie, a nacisk jest położony na aspekty rozbrojenia – eliminacji i niszczenia.

przez uczestników deklaracji używania kul dum-dum, powodujących o wiele większe szkody w ciele ludzkim i cierpienia niż inna amunicja. W trakcie drugiej konferencji haskiej przyjęto kilka konwencji. W konwencji IV potwierdzono zasady deklaracji z St. Petersburga i w części dotyczącej broni zakazano stosowania broni, pocisków i materiałów, które powodowałyby niepotrzebne cierpienie lub zniszczenie własności wroga, chyba że wymogi wojny taką destrukcją koniecznie (*imperatively*) za sobą pociągały. W szczególności zakazano użycia trucizny lub broni trującej³. Z kolei na mocy konwencji VIII ograniczono i uregulowano używanie min morskich⁴.

Doświadczenie I wojny światowej odcisnęło swoje piętno na kolejnym porozumieniu powojennym. W Waszyngtonie w 1922 r. zwycięskie mocarstwa podpisały traktat dotyczący użycia okrętów podwodnych i gazów trujących. W humanitarnym aspekcie układ ten potwierdzał prawo zwyczajowe dotyczące stosowania gazów podczas wojny; traktat jednak nie wszedł w życie. Trzy lata później, w 1925 r., tematyka gazów znalazła miejsce w protokole genewskim, który zakazał stosowania gazów duszących, trujących lub innych gazów oraz bakteriologicznych metod prowadzenia wojny⁵. W protokole wprawdzie zakazano stosowania broni chemicznej i bakteriologicznej, lecz pominięto w ramach zakazu nowe rodzaje broni o szczególnie okrutnym charakterze. Dodatkowy protokół I z 1977 r. do konwencji genewskiej z 1949 r., dotyczący międzynarodowych konfliktów zbrojnych, potwierdził, że metody i środki prowadzenia wojny nie są nieograniczone oraz że zakazuje się używania broni, pocisków oraz materiałów i metod o takim charakterze, które powodują niepotrzebne obrażenia i zbyteczne cierpienia. Jednak znowu protokoły z 1977 r. nie zakazały ani nie ograniczyły żadnej konkretnej broni. Jednym słowem, żaden konkretny typ „broni nieludzkiej” nie został do końca lat 70. formalnie zakazany, ani nie ograniczono jej użycia.

Konwencja o nieludzkiej broni

Okres odprężenia w stosunkach międzyblokowych, w tym amerykańska polityka praw człowieka w latach 70. XX w., przyniósł wiele uzgodnień

³ Konwencja IV zakazywała także zdradzieckiego zabijania lub ranienia jednostek należących do wrogiego kraju lub armii albo zabijania lub ranienia wroga, który złożył broń lub poddał się.

⁴ J. Goldblat, *op.cit.*, s. 280.

⁵ <http://www.diplomatie.gouv.fr/traites/afficheetraite.do?accord=TRAI19250001> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

i dokumentów, także o charakterze humanitarnym. Mimo że sytuacja miała się wkrótce pogorszyć w kolejnej odsłonie zimnej wojny, dynamika procesu społecznego i politycznego w interesujących nas kwestiach prowadziła do dalszych kroków po przyjęciu protokołów z 1977 r. W październiku 1980 r. została przyjęta Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni (*sic!*) konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki⁶. Tytuł konwencji jest długi, stąd stosuje się (także w tym artykule) skrócone nazwy – konwencja o pewnych rodzajach broni konwencjonalnej (*certain conventional weapons* – CCW) lub konwencja o nieludzkiej broni. Traktat ten ma charakter „parasolowy” (*chapeau*), dzięki czemu można włączać weń kolejne porozumienia⁷.

Początkowo były to trzy porozumienia, zwane protokołami, przy czym strona konwencji musiała być związana przynajmniej dwoma protokołami. W protokole I zabrania się użycia broni, której zasadnicze działanie polega na rażeniu odłamkami niemożliwymi do wykrycia w ciele ludzkim za pomocą promieni Roentgena. Protokół II dotyczy użycia na lądzie min, min-pułapek i „innych urządzeń”⁸, łącznie z minami umiejscowionymi w celu uniemożliwienia dostępu do pasów przybrzeżnych, dróg wodnych i rzek, jednakże nie stosuje się go do min wobec okrętów na morzu lub wodach śródlądowych. Protokół III dotyczy zakazu lub ograniczeń w użyciu broni zapalającej.

Konwencja została powitana z zadowoleniem jako znaczący postęp w budowaniu równowagi między wymogami humanitarnymi a względami wojskowymi. Jednak krytykę wzbudzały liczne luki i zaniechania, szczególnie brak weryfikacji implementacji, oraz zapisy dotyczące min przeciwpiechotnych, w tym zwłaszcza niedostatecznej ochrony życia i zdrowia ludności cywilnej⁹. Konwencja przewiduje konferencje przeglądowe, zwoływane w celu

⁶ Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Dok. ONZ A/CONF.95/WG/CRP.12, 10 października 1980 r., <http://www.icrc.org/ihl/INTRO/500?OpenDocument> (dostęp: 14 maja 2014 r.). Konwencja weszła w życie 2 grudnia 1983 r. Oficjalny tekst polski Konwencji tłumaczy *weapons* jako bronie, co jest nieprawidłowe. Bronie to rodzaje sił zbrojnych (ang. *services*).

⁷ Konwencja zawiera jedynie ogólne postanowienia i nie zawiera postanowień wyraźnie zakazujących stosowanie konkretnej broni. Zakaz i restrykcje zawarte są w protokołach.

⁸ „Inne urządzenia” oznaczają ręcznie umieszczane środki wybuchowe i urządzenia przeznaczone do zabijania, ranienia lub wyrządzania szkód i które są zdalnie lub samoczynnie pobudzone po upływie określonego czasu.

⁹ Zob. dyskusję propozycji na konferencję przeglądową [w:] J. Goldblat: *Inhumane conventional weapons: efforts to strengthen constraints*. „SIPRI Yearbook 1995. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 1995.

omówienia funkcjonowania konwencji i jej protokołów, jak też ewentualnych dodatkowych porozumień (protokołów). W 1995 r. zwołano pierwszą konferencję przeglądową. W tym celu sekretarz generalny ONZ powołał grupę ekspertów rządowych. Nie udało się wzmocnić postanowień protokołu II w kwestiach wykrywalności min przeciwpiechotnych oraz metod samozniszczenia i samoczynnego wyłączenia. Wyraźnie dostrzegano, że impasu w tych i innych sprawach nie da się rozwiązać inaczej niż przez utworzenie odrębnego forum z mandatem poszukiwania całkowitego zakazu min przeciwpiechotnych, z udziałem stron konwencji CCW oraz innych państw.

Istotnym osiągnięciem pierwszej konferencji przeglądowej było uzgodnienie Protokołu o oślepiającej broni laserowej (IV), zakazującego stosowania i transferów tej broni. Wprawdzie użyteczność wojskowa broni laserowej jest ograniczona, zwłaszcza na polu bitwy, ale okrucieństwo jej ewentualnego użycia jest oczywiste. Słabością implementacyjną protokołu było niewłączenie do postanowień weryfikacyjnych oraz brak całkowitego zakazu (zakaz dotyczy tylko trwałego oślepienia nieuzbrojonego oka). Istotnym mankamentem było także to, że dotyczył jedynie międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Miny przeciwpiechotne – dwa trakty

W połowie lat 90. XX w. doszło do zasadniczego przesunięcia w nastawieniu społeczności międzynarodowej, szczególnie w wyniku aktywności organizacji pozarządowych, wobec min przeciwpiechotnych. W szerszym kontekście okresu pozimnowojennego problem zyskiwał na „odłożonym popycie” na kontrolę zbrojeń, w tym zmniejszeniu arsenałów broni. Wspomniana konferencja przeglądowa konwencji CCW, odbywająca się od jesieni 1995 r. do wiosny 1996 r., wskazała na powagę problemu, zbudowała szerokie poparcie dla idei eliminacji min oraz w trakcie finalnej sesji w maju 1996 r. przyjęła znowelizowany protokół II, który nałożył dalsze ograniczenia na użycie, produkcję i transfery tych min. Wśród najbardziej istotnych postanowień porozumienia zawarto: włączenie w zakres jego obowiązywania wewnętrznych konfliktów zbrojnych; zakaz wszelkich niewykrywalnych min przeciwpiechotnych; całkowitą wykrywalność wszystkich min tego rodzaju; odpowiedzialność stron za konserwację i usunięcie rozmieszczono-

nych przez nie min; zakaz transferów zakazanych min oraz inne restrykcje, a także odbywanie corocznych spotkań na temat implementacji protokołu, w tym kolejnej konferencji przeglądowej w 2001 r.

Mimo postępu, znowelizowany protokół II spotkał się z krytyką, głównie organizacji pozarządowych zgrupowanych w Międzynarodowej kampanii na rzecz zakazu min przeciwpiechotnych (*International Campaign to Ban Landmines – ICBL*) oraz w Międzynarodowym Komitecie Czerwonego Krzyża – MKCK. Wskazywały one na kilka istotnych wad: swobodę dalszego produkowania, eksportowania i stosowania min o długim okresie trwania, dopóki państwa zobowiązywały się przestrzegać pewnych reguł dotyczących ich rozmieszczenia; zmianę definicji miny przeciwpiechotnej (*anti-personnel mine*, APM), aby uniemożliwić ewentualne próby obchodzenia ograniczeń, w tym stosowania ich w kombinacjach z innymi typami min i ładunkami wybuchowymi; a także brak postanowień w sprawie weryfikacji. Zwolennicy radykalnej zmiany wskazywali, że opór ze strony szczególnie państw zachodnich powodują względy i interesy wojskowe i ekonomiczne. Jednocześnie znowelizowany protokół II wywołał żywe reakcje i liczne inicjatywy ze strony społeczności międzynarodowej (organizacji, ruchów i państw). M.in. USA zadeklarowały zaprzestanie stosowania min bez mechanizmu samozniszczenia oraz eliminację istniejących zapasów do końca 1999 r., z wyjątkiem min rozmieszczonych i składowanych na Półwyspie Koreańskim.

Przełomowym aktem stała się deklaracja przyjęta w październiku 1996 r. w Ottawie przez grupę 50 państw zatytułowana „W kierunku globalnego zakazu min przeciwpiechotnych”¹⁰. W deklaracji postulowano: a) wzmocnienie zakazu i eliminacji tych min; b) powszechne przestrzeganie znowelizowanego protokołu II; c) zaprzestanie wszelkiego rodzaju nowych rozmieszczeń; d) zapewnienie zwiększonych środków do budowania świadomości istnienia problemu (*mine awareness*) oraz programów usuwania min i pomocy dla ofiar; e) poparcie dla przewidywanej (następnie przyjętej) rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, apelującej o narodowe moratoria, zakazy

¹⁰ Polski termin „przeciwpiechotny” jest obecnie nieprecyzyjny – wojskowo jest uzasadniony, jednak z racji rosnącego znaczenia wymiaru humanitarnego bardziej odpowiednia byłaby nazwa nawiązująca do angielskiej terminologii: *anti-personnel* „przeciwosobowy”; potoczna nazwa *landmine* „mina lądowa” jest także nieprecyzyjna, bowiem odnosi się również do np. lądowych min przeciwpancernych. Niestety, brak adekwatnego i zarazem poręcznego terminu.

i inne restrykcje dotyczące operacyjnego stosowania min, a także regionalne i subregionalne działania na rzecz globalnego zakazu¹¹.

Odzew był niejednoznaczny. Wkrótce zarysowały się cztery różne stanowiska w sprawie zakazu: a) orędującej zakaz APM grupy ottawskiej (obejmującej m.in. Kanadę jako inicjatora, większość państw europejskich, ale też zwiększającej swe szeregi dzięki państwom Trzeciego Świata); b) państw (w tym USA) uważających Konferencję Rozbrojeniową za najlepsze forum rokowań, lecz postrzegających „proces ottawski” jako pomocny w kwestii APM; c) państw odrzucających kategorycznie jakiegokolwiek rozmowy poza Konferencją Rozbrojeniową (w tym Chiny, Indie i Rosja) oraz d) państw znajdujących się w rejonach konfliktów, które odmówiły poparcia dla zakazu APM. Wysiłki w ramach Konferencji Rozbrojeniowej przyniosły stosunkowo skromne rezultaty. Nie bez znaczenia jest tu trwający impas wokół priorytetów w rozmowach tego forum i związany z tym kryzys w kwestiach (szczególnie rozbrojenia nuklearnego) znajdujących się na jego porządku dziennym.

Niemniej publiczne zainteresowanie płynące z moralnych i humanitarnych względów rosło lawinowo: w 1997 r. liczba państw popierających globalny zakaz wzrosła z 50 do ponad 120¹². Obecnie liczba stron konwencji CCW wynosi 117.

Improwizowane ładunki wybuchowe

Wyzwaniem humanitarnym jest walka partyzancka, która stała się istotnym nurtem konfliktów zbrojnych na poziomie regionalnym i lokalnym. Od 2008 r. grupa ekspertów państw-stron znowelizowanego protokołu II do konwencji CCW prowadzi prace nad tzw. improwizowanymi ładunkami wybuchowymi (*improvised explosive devices*, IED), czyli prowizorycznymi minami lądowymi używanymi przez rebeliantów (zwanymi także bombami przydrożnymi), które są poważnym problemem i zagrożeniem m.in. dla personelu wojskowego i ludności w konfliktach regionalnych, takich jak w Afganistanie. Cztery tematy stanowią obecnie przedmiot rozważań i podejmowanych działań: stała wymiana informacji na temat IED; opracowanie

¹¹ Patrz szerzej na ten temat np. Z. Lachowski: *Conventional arms control*. „SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 1997, s. 495–501.

¹² W trakcie kampanii na rzecz zakazu i eliminacji min przeciwpiechotnych jej zwolennicy w zapale mnożyli liczby min składowanych i rozmieszczonych, państw nadal ich używających czy też ofiar cywilnych wybuchających min. Wzmagając w ten sposób zainteresowanie opinii publicznej, przyczyniali się jednak do wzrostu poczucia bezradności w rozwiązywaniu tych problemów. Uruchomiona weryfikacja danych pomogła przywrócić właściwe proporcje w ocenach.

„najlepszych praktyk” w zakresie zapobiegania dostania się w niepowołane ręce lub nielegalnego użycia materiałów używanych do produkcji IED; krzewienie poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zapobieganie pogwałceniom jego reguł; pomoc dla ofiar IED¹³.

Warto odnotować wysiłki humanitarnej organizacji pozarządowej Geneva Call, która od 2001 r. zachęca – ze zmiennym powodzeniem – „zbrojnych aktorów niepaństwowych” do respektowania międzynarodowych norm humanitarnych, szczególnie odnoszących się do ochrony cywilów w konfliktach zbrojnych. W dużej mierze dotyczy to min¹⁴.

Proces ottawski

Dwie kwestie dominowały w procesie ottawskim: weryfikacja przyszłych uzgodnień oraz stanowisko Stanów Zjednoczonych. W pierwszej sprawie starły się dwa różne podejścia – kontrolno-zbrojeniowe i humanitarne. Zwolennicy tej pierwszej, z Niemcami na czele, traktowały ewentualny wynik jako rozbrojenie z klasycznym arsenałem środków i sposobów przestrzegania konwencji, podobnych do Konwencji o broni chemicznej czy konwencji CCW: regularnej i kompleksowej wymiany danych, konsultacji w sprawach spornych i merytorycznych, ścigania pogwałcenia konwencji, misji ustalania stanu rzeczy (*fact-finding*) w celu monitorowania podejmowanych narodowych środków, udziału ONZ w przedsięwzięciach weryfikacyjnych itp.

Z kolei druga grupa państw, której najbardziej aktywnym rzecznikiem był Meksyk, uznała miny przeciwpiechotne za specjalną kategorię niepodlegającą się weryfikacji. W zamian państwa te proponowały luźną sieć środków budowy zaufania i przejrzystości, regularnych przeglądów konwencji, systematycznego składania sprawozdań i wymiany informacji. W efekcie eksperci zaproponowali kompromis, który osłabił elementy weryfikacji i wymuszania, a zwiększył nacisk na aspekty kooperatywne. W tekście uchwalonej konwencji zabrakło terminów „weryfikacja” i „inspekcja”, zaś weszły doń misje *fact-finding*, sankcjonowane przez regularne lub specjalne spotkania

¹³ Patrz szerzej na ten temat w: *Report on Improvised Explosive Devices*, Fifteenth Annual Conference of the High Contracting Parties to Amended Protocol II to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Genewa, 13 listopada 2013 r., dok. CCW/AP.II/CONF.15/3.

¹⁴ Patrz szerzej na ten temat <http://www.genevacall.org/> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

państw-stron. Żywiono nadzieję, że dobra wola i współpraca stron konwencji przeważą; w konsekwencji nacisk położono raczej na zapobieganie szeroko zakrojonemu użyciu niż ewentualnym pojedynczym naruszeniom porozumienia.

Stanowisko amerykańskie i szansa na podpisanie konwencji przez Stany Zjednoczone stanowiły zasadniczą kwestię. Na konferencji w Oslo w sierpniu 1997 r. delegaci USA przedstawili szereg propozycji poprawek do negocjowanego tekstu. Ograniczając następnie swe postulaty, negocjatorzy amerykańscy żądali zgody na eliminację amerykańskich min na Półwyspie Koreańskim w ciągu 9 lat od wejścia w życie konwencji; możliwości wycofania się z konwencji w wypadku konfliktu oraz wyłączenia z kategorii APM urządzeń wybuchowych towarzyszących minom przeciwpancernym¹⁵. Większość państw nie wyraziła na to zgody i we wrześniu 1997 r. administracja Billa Clintona, pod naciskiem szefów Połączonych Sztabów USA, wycofała się z podpisania finalnego tekstu. W grudniu tegoż roku 121 państw podpisało w Ottawie Konwencję w sprawie zakazu, składowania, produkcji i transferu min przeciwpiechotnych oraz ich zniszczenia¹⁶. 1 marca 1999 r. konwencja weszła w życie¹⁷.

Równoległe do zmagañ w sprawie zakazu rozwijały się działania w sprawie programów rozminowywania. Były one koordynowane i realizowane przez liczne organizacje międzynarodowe, w tym ONZ i Bank Światowy, a także przez Stany Zjednoczone, które są największym ofiarodawcą w zakresie pomocy ofiarom oraz w usuwaniu min¹⁸.

¹⁵ Odmienne od europejskich pułapek dołączonych do min przeciwpancernych USA mają mieszane systemy minowe składające się z ładunków niedołączonych do głównej miny. Stąd uznano te ładunki za APM.

¹⁶ Konwencja nie obejmuje innych rodzajów min: przeciwpancernych i przeciwtransportowych lub min przeciwookrętowych na morzu lub na wodach śródlądowych, http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm (dostęp: 14 maja 2014 r.).

¹⁷ Stany Zjednoczone wystąpiły z programem przedsięwzięć, które miały w przyszłości ułatwić przystąpienie do konwencji APM: zniszczenia wszystkich „nieinteligentnych” min przeciwpiechotnych; zaprzestania stosowania min poza Koreą Płd. do 2003 r. oraz zbadanie alternatyw w tym kraju do 2006 r., w tym min inteligentnych oraz podpisania konwencji do 2006 r., jeżeli powiodą się wysiłki w poszukiwaniu alternatywnych technologii dla amerykańskich min. Associated Press, *Clinton may sign land mine treaty*, 22 maja 1998; „Disarmament Diplomacy”, nr 26, maj 1998, s. 60.

¹⁸ W grudniu 2012 r. Stany Zjednoczone ogłosiły, że „wkrótce” zakończą zapoczątkowany w 2009 r. całościowy przegląd swej polityki w sprawie APM. Mimo że formalnie nie są stroną konwencji, USA znajdują się bardzo blisko przystąpienia do niej. Ostatni raz użyły min przeciwpiechotnych w czasie wojny w Zatoce w 1991 r., przestrzegają zakazu eksportu tych min od 1992 r., prawdopodobnie nie produkują już APM oraz od 2009 r. uczestniczą w charakterze obserwatora w spotkaniach stron konwencji APM.

Zawarcie konwencji APM zwiastowało znaczącą zmianę w podstawach bezpieczeństwa po zimnej wojnie. Zapoczątkowało swoistą demilitaryzację i wyjście poza tradycyjną kontrolę zbrojeń w stronę praw wojny i, szerzej, wymiaru humanitarnego i rozwojowego. W konwencji wzywa się do eliminacji całej kategorii broni, która stanowi szczątkowe zagrożenie przez długi czas po zakończeniu konfliktu. W tym kontekście chodzi raczej o korzyści w dziedzinie cywilno-humanitarnej niż o zmniejszenie niepotrzebnego cierpienia na polu bitwy. Sukcesowi tego hybrydowego (tzn. łączącego kwestię rozbrojenia z prawem humanitarnym) porozumienia służyło także narastające przekonanie państw, znajdujących się pod silną moralną presją kampanii na rzecz zakazu, do odsunięcia na bok wojskowych względów oraz wykorzystania politycznych atutów wynikających z podpisania konwencji. Innym jakościowym czynnikiem było połączenie sił oddolnej (pozarządowej) kampanii o znaczącym stopniu idealizmu z międzypaństwowymi negocjacjami, prowadząc do umowy rozbrojeniowej poza ramami ONZ i bez zdecydowanego zaangażowania wielkich mocarstw. Imponujące było to, że niejako za jednym zamachem osiągnięto doniosłe cele rozbrojeniowe bez żmudnych, wieloletnich rokowań. Kilka liczb ilustruje fenomenalny sukces konwencji APM: niemal uniwersalna skala – liczy sobie dzisiaj 161 państw-stron; w trakcie jej obowiązywania wyeliminowano ponad 47 mln min przeciwpiechotnych (ok. 11 mln czeka na zniszczenie w magazynach 8 państw-stron); szacuje się, że dziennie ginie od min przeciętnie 10 osób na świecie – jest to 60 proc. spadek w porównaniu z rokiem 1999, gdy liczba ta wynosiła ok. 25 cywilów dziennie. Z ponad 50 państw produkujących APM liczba ich skurczyła się do 12 podejrzanych o produkcję. Polska ratyfikowała konwencję ottawską 27 grudnia 2012 r. jako ostatnie z państw Unii Europejskiej¹⁹.

Obie ścieżki rokowań – ottawska i genewska (Konferencja Rozbrojeniowa) – nie wykluczają się wzajemnie: ich listy uczestników w dużej mierze zachodzą na siebie oraz łączy je cel, jakim jest całkowity zakaz broni nierozróżniającej celów wojskowych od cywilnych, o coraz bardziej wątpliwej użyteczności militarnej, a jednocześnie powodującej liczne straty ludności (ofiara padają często nieświadome niebezpieczeństwa dzieci). Wśród ważnych zalet (a także realnych i potencjalnych przeszkód) forum genewskiego wskazywano, że reprezentuje ono różne grupy państw i obejmuje wszystkich

¹⁹ *Landmine Monitor 2013*, Major Findings, <http://www.the-monitor.org/index.php/LM/Our-Research-Products/Landmine-Monitor> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

głównych producentów i eksporterów (Chiny, Indie, Pakistan, Rosja i USA) min przeciwpiechotnych, a także – jako forum rozbrojeniowe – może odgrywać rolę w umocnieniu mechanizmów weryfikacji likwidacji tej broni²⁰. Jednocześnie uczestnicy procesu ottawskiego stanowczo zwalczali próby podejmowane w ramach Konferencji Rozbrojeniowej jako swoistą dywersję wobec konwencji (zwłaszcza w sprawach zakazu transferów min, mechanizmu weryfikacyjnego itp.).

Wybuchowe pozostałości wojenne

W maju 1999 r. prezydent B. Clinton podpisał dokument ratyfikacyjny znowelizowanego protokołu II. Następne lata miały pokazać, że osiągnięcie porównywalnego z konwencją APM sukcesu na innych polach w zakresie min jest złudne, chociaż ulepszenia są możliwe. Druga konferencja przeglądowa konwencji CCW, która odbyła się w 2001 r., skoncentrowała się na kilku istotnych kwestiach.

USA zaproponowały wzmocnienie mechanizmu stosowania się do znowelizowanego protokołu II przez śledzenie doniesień o nieprzestrzeganiu postanowień oraz przeprowadzanie inspekcji na miejscu. Postanowienie miałoby stosować się także do przyszłego protokołu o minach przeciwpancernych. Spotkało się to z oporem wielu państw, w tym największych producentów i użytkowników (Chiny, Indie, Pakistan i Rosja), które potraktowały propozycję jako rażącą próbę naruszenia ich narodowej suwerenności oraz osłabienie istotnych zdolności obronnych, a także usiłowanie niedopuszczalnej rewizji znowelizowanego protokołu II.

Przed wszystkim bez sprzeciwu uzgodniono rozszerzenie zakresu konwencji CCW (a więc protokołów I, III i IV) na wszystkie rodzaje konfliktów – międzynarodowe i wewnętrzne (w tym ostatnim przypadku dzięki znowelizowanemu artykułowi I oryginalnej konwencji CCW). Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża wystąpił z inicjatywą włączenia do porządku dziennego konferencji kwestii „wybuchowych pozostałości wojennych”

²⁰ Aby zrekompensować brak tradycyjnego mechanizmu weryfikacyjnego w konwencji APM ustanowiono (w ramach ICBL) w 1998 r. społeczną sieć monitorowania *Landmine Monitor* w celu mierzenia corocznego postępu w stosowaniu się do konwencji ABM i CCW. W wyniku rozszerzenia kampanii przeciw „broni nieludzkiej” Monitor zmienił nazwę w 2010 r. na *Landmine and Cluster Munition Monitor*.

(*explosive remnants of war*, ERW), szczególnie amunicji kasetowej. W wyniku tej rekomendacji utworzono grupę ekspertów rządowych dla dalszego dyskusowania „sposobów i środków” rozpatrywania problemu. Dania i USA proponowały bez powodzenia kolejny protokół, który zająłby się minami przeciwpancernymi. Mimo wyraźnej opozycji głównych producentów i użytkowników min, i tu uzgodniono powołanie roboczej grupy ekspertów rządowych w celu dalszego badania sprawy²¹. Zważywszy na zagęszczającą się politycznie atmosferę na arenie międzynarodowej (zamrożenie wysiłków w celu traktatowego zakazu prób z bronią jądrową – CTBT, obrona przeciw-rakietowa, sceptycyzm administracji G.W. Busha wobec innych kwestii kontroli zbrojeń), wynik konferencji CCW należało uznać za relatywnie spory sukces²².

Na spotkaniu przedstawiciele państw-stron konwencji w grudniu 2002 r. nie zdołano porozumieć się w kwestii negocjacji dotyczących min przeciwpancernych z powyżej podanych powodów. Mimo intensywnych dyskusji eksperckich i wielu ważnych inicjatyw, przez następne lata nie zdołano uzyskać porozumienia w tych kwestiach. Natomiast strony dały zielone światło rokowaniom w sprawie nowego protokołu o wybuchowych pozostałościach wojennych. Negocjacje te skupiały się na niewybuchach lub porzuconej amunicji wybuchowej, z wyjątkiem min, min-pułapek i innych urządzeń zdefiniowanych w protokole II konwencji CCW. Grupa robocza ekspertów rządowych państw-stron do spraw humanitarnego ryzyka powodowanego przez niewybuchy szybko poczyniła postęp mimo oporów w sprawie charakteru finalnego aktu rokowań. Ostatecznie USA odstąpiły od blokowania idei prawnie wiążącego dokumentu i w listopadzie 2003 r. uzgodniono i przyjęto protokół V o wybuchowych pozostałościach wojennych konwencji CCW²³.

Protokół koncentruje się na środkach naprawczych w następstwie zakończonego konfliktu. Główny ciężar spoczywa na państwie, na którego terytorium toczył się konflikt pozostawiający niewybuchy. Zobowiązuje jednak

²¹ W efekcie powstała grupa ekspertów rządowych do spraw wybuchowych pozostałości wojennych oraz min innych niż miny przeciwpiechotne.

²² Na temat drugiej konferencji przeglądowej CCW zob. np. M. J. Matheson: *Filling the gaps in the Conventional Weapons Convention*, „Arms Control Today”, listopad 2001; Z. Lachowski: *Conventional arms control*, „SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 2002”, s. 732–34. Konferencja także zachęciła strony do ograniczenia raniącego potencjału broni małokalibrowej i ustanowienia mechanizmu monitorowania przestrzegania konwencji CCW.

²³ Protocol on Explosive Remnants of War, <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/C7DDB8CCD5DD3BB7C12571D8004247FA?OpenDocument> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

państwa, które zostawiły ERW na terytorium innych krajów do udzielenia pomocy w jego oczyszczaniu „tam gdzie to możliwe do wykonania”. Protokół odnosi się jedynie do przyszłych konfliktów i nie zobowiązuje państw do usuwania niewybuchów z minionych konfliktów. Inne zobowiązania dotyczą zapisu informacji o użyciu wybuchowych pozostałości w czasie konfliktu oraz ochrony cywilów przed nimi poprzez kształcenie w zakresie ryzyka i oznaczania miejsc. Do protokołu załączony jest techniczny aneks, który może być realizowany dobrowolnie przez państwa-strony. Dotyczy on środków i sposobów łatwiejszego i bezpiecznego eksplodowania bomb i pocisków, tak aby nie stały się ERW, oraz zapewnienia ich bezpiecznego magazynowania.

W tym świetle protokół V nie jest zwartym, kompleksowym dokumentem. Szczególnie widoczne jest to w sformułowaniu zobowiązań, które często opatrzone są kwalifikującymi formułkami typu „tam gdzie to możliwe”, „gdzie to właściwe”, „jeżeli są w stanie to uczynić” itp.

Konwencja o amunicji kasetowej

Po sukcesach w kwestiach min przeciwpiechotnych i wybuchowych pozostałości wojennych oraz po niepowodzeniu w traktatowym uregulowaniu problemu min przeciwpancernych, przyszła kolej na szczególną subkategorię niewybuchów. W latach 2006–2007, dziesięć lat po zapoczątkowaniu procesu ottawskiego i podpisaniu konwencji APM, ponownie podniosła się fala międzynarodowej kampanii przeciwko „broni nieludzkiej” – tym razem na rzecz zakazu amunicji kasetowej, „powodującej wśród ludności cywilnej szkody nie do przyjęcia”²⁴. I znowu, podobnie jak dekadę wcześniej, inicjatywa wyszła od państw „o podobnych zapatrywaniach” na problem tej broni oraz organizacji pozarządowych zgrupowanych w Koalicji na rzecz zakazu broni kasetowej – *Cluster Munitions Coalition* – i MKCK. Tę kampanię ochrzczono mianem procesu z Oslo (*Oslo process*), od jednego z przywódczych państw tego ruchu – Norwegii.

Analogicznie do sporów wokół min przeciwpiechotnych sprzed dekady, i tu wystąpiła dwutorowość przedsięwzięć: „radykałów” i „konserwatystów”. Reakcja państw sprzeciwiających się radykalnym krokom, zapoczątkowa-

²⁴ Kategoria „amunicji kasetowej” nie ma prawnomiędzynarodowej definicji. Jednak przyjmuje się, że jest to zasobnik, który rozpada się po zrzuceniu z samolotu lub wystrzeleniu, uwalniając pojedyncze podpociski (*submunitions*) o różnym działaniu.

na w 2003 r., nastąpiła w grupie ekspertów rządowych CCW. W listopadzie 2007 r. inicjatywa Niemiec i Unii Europejskiej doprowadziła do przyjęcia mandatu, który wyznaczył grupie zadanie „podjęcia wszelkich wysiłków” w celu „negocjowania propozycji pilnego zajęcia się humanitarnym oddziaływaniem amunicji kasetowej, przy *utrzymaniu równowagi między względami wojskowymi i humanitarnymi*”²⁵. W zamierzeniu ukoronowaniem rokowań byłby szósty protokół konwencji CCW, którego projekt z sierpnia 2011 r. był silnie forsowany przez USA.

Uczestnicy procesu z Oslo uznali taki mandat za niewystarczający i kontynuowali serię spotkań na drodze do spotkania finalnego. Względnie szybko, bo w ciągu 18 miesięcy, ponad 120 państw uzgodniło i podpisało – przyjmując za model konwencję APM – tekst nowego traktatu. W trakcie rokowań poczyniono pewne ustępstwa, które przekonały m.in. Francję, Niemcy i Wielką Brytanię do poparcia nieuznanego przez Stany Zjednoczone procesu na rzecz zakazu amunicji kasetowej. W maju 2008 r. tekst Konwencji w sprawie amunicji kasetowej (*Convention on Cluster Munitions, CCM*) został przyjęty w Dublinie, a ostatecznie traktat ten został podpisany 3–4 grudnia 2008 r. w Oslo i wszedł w życie 1 sierpnia 2010 r.²⁶. Konwencja zakazuje wszelkiego użycia, produkcji, przekazywania i magazynowania tej amunicji. Sygnatariusze stwierdzali, że amunicja kasetowa jest nie do przyjęcia z dwóch powodów: a) skutków stosowania na szeroką skalę i nierozróżniania między cywilami a walczącymi oraz b) pozostałości w postaci wielkiej liczby niebezpiecznych niewybuchów, które zabijają bądź ranią ludność cywilną, a także hamują rozwój społeczno-gospodarczy na długie lata.

Podobnie jak konwencja ottawska, CCM nie ma rozbudowanych postanowień dotyczących wykonywania (implementacji), weryfikacji i przestrzegania uzgodnień, co wskazuje na jej główny cel: rozbrojeniowy i humanitarny, raczej niż kontroli zbrojeń. Strony są zobowiązane do zniszczenia istniejących zapasów w ciągu 8 lat oraz do rekultywacji w ciągu 10 lat terenów, na których ta amunicja się znajduje (konwencja dopuszcza przedłużenie tych terminów, gdy ich dotrzymanie okaże się niemożliwe)²⁷. Dozwolona jest

²⁵ German Presidency of the European Union, *CCW-GGE on ERW and cluster munitions: EU statement*, 19 czerwca 2007 r., Genewa.

²⁶ <http://www.clusterconvention.org/> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

²⁷ Przewidziana jest też szeroko zakrojona pomoc ofiarom, współpraca międzynarodowa, programy pomocy w usuwaniu amunicji, kształcenie w zakresie niebezpieczeństwa, jakie ona stanowi, oraz niszczenia jej.

tw. inteligentna amunicja kasetowa²⁸, „przyjazna dla ludności”, obliczona na unieszkodliwianie pojazdów opancerzonych – stąd konwencja nie ustanawia całkowitego *sensu stricto* zakazu tej amunicji. Najbardziej kontrowersyjnym obszarem negocjacji były wojskowa kooperacja i wspólne operacje z państwami, które nie są stronami konwencji, a które mogą użyć amunicji kasetowej, mimo że odpowiednie postanowienie nie pozwala stronom na pomaganie w jakiegokolwiek działalności zabronionej na mocy CCM. W rezultacie, w takich przypadkach wymaga się od państwa-strony, aby odwodziło państwo niebędące stroną od użycia takiej amunicji. Mimo zabiegów niektórych państw mających na celu wprowadzenie okresu przejściowego na stosowanie amunicji kasetowej przez określony czas, ostatecznie porzucano takie rozwiązanie.

Intensywna kampania przeciw amunicji kasetowej przyniosła znaczące liczbowo (i rozbrojeniowo) wyniki. 112 państw podpisało lub przystąpiło do konwencji; z tej liczby 84 państwa są stronami CCM. Brak informacji o nowym użyciu amunicji kasetowej przez państwa-strony lub sygnatariuszy od czasu przyjęcia CCM. Spośród 34 producentów tej amunicji 16 przystąpiło do konwencji, tym samym zaprzestając produkcji. Przed przyjęciem konwencji 91 państw składowało miliony sztuk amunicji kasetowej, zawierającej łącznie ponad miliard sztuk subamunicji; obecnie magazynują ją 72 państwa. Na mocy CCM 22 państwa-strony zniszczyły ponad 1 milion sztuk tej amunicji i 122 miliony sztuk subamunicji²⁹. Stanowi to zniszczenie 71 proc. amunicji oraz 69 proc. subamunicji zadeklarowanych przez strony konwencji.

CCM pozostaje jedynym międzynarodowym instrumentem walki z amunicją kasetową, po tym, gdy w kontekście reżimu CCW nie zdołano w 2011 r. przyjąć nowego protokołu w tej sprawie.

Amunicja kasetowa w ramach CCW

Rokowania i opracowanie tekstu protokołu w ramach konwencji CCW ugrzęzły w wyniku różnych zastrzeżeń (takich jak głoszone uzasadnione interesy obronne i możliwość zmniejszenia ryzyka humanitarnego w wy-

²⁸ Inteligentna amunicja musi spełniać następujące warunki: zawierać mniej niż 10 mniejszych ładunków wybuchowych, z których każdy musi ważyć więcej niż 4 kg, a mniej niż 20 kg; mieć zdolność do wykrywania i namierzenia pojedynczego celu oraz być wyposażona w elektroniczne mechanizmy samozniszczenia i samoczynnego wyłączenia.

²⁹ Konwencja dopuszcza zachowanie przez strony amunicji kasetowej i subamunicji na cele B&R.

niku technologicznych usprawnień) i sprzeciwów wobec zakazu wśród zainteresowanych stron konwencji CCW (np. nieprzystawalności propozycji konwencji CCW i CCM). Dyskutowane propozycje dotyczyły stopniowego eliminowania w kilkunastoletniej perspektywie pewnych rodzajów amunicji kasetowej, a jednocześnie zezwolenia na stosowanie, produkowanie, składowanie pozostałych rodzajów takiej amunicji oraz handel nimi. W efekcie nie osiągnięto zgody (ponad 50 państw zgłosiło różnorakie sprzeciwy) w trakcie czwartej konferencji przeglądowej konwencji CCW w listopadzie 2011 r.

Miny przeciwpancerne

W trakcie wspomnianej wcześniej pierwszej konferencji przeglądowej konwencji CCW, odbytej w 2001 r., Dania i USA zaproponowały nowy protokół, który zająłby się minami przeciwpancernymi (*anti-vehicle mines, AVM*)³⁰. Jakkolwiek są one przeznaczone do zwalczania ciężkich pojazdów (czołgów, transporterów opancerzonych, ciężarówek itp.) w wyniku uruchamiania przy przejeździe nad miną urządzenia naciskowego, argumentuje się, że mają one humanitarne konsekwencje – zbierają także ludzkie żniwo wśród cywilów. Celem przyszłego protokołu miał być nie zakaz, ale wyposażenie takich min w zaawansowane mechanizmy samozniszczenia lub samoczynnego wyłączenia, wykrywalności, a także ograniczenie ich stosowania poza specjalnie oznaczonymi (ogrodzonymi) strefami³¹.

Po nieudanych próbach uzgodnienia postanowień porozumienia (zwłaszcza dotyczących wykrywalności i czasu aktywnego funkcjonowania min) strony konwencji CCW zawiesiły w 2006 r. prace na czas nieokreślony.

Brak postępu w kontekście CCW w zakresie amunicji kasetowej spowodował w 2012 r. kolejną przymiarkę do kwestii min przeciwpancernych, która stała się głównym tematem spotkania w listopadzie 2012 r. Okazało się,

³⁰ W polskiej nomenklaturze stosuje się powszechnie nazwę „miny przeciwpancerne”; dosłowne tłumaczenie to miny przeciwpojazdowe. W terminologii CCW funkcjonuje termin „miny inne niż miny przeciwpiechotne” (*mines other than anti-personnel mines, MOTAPM*). W praktyce sprowadza się to do skoncentrowania rozmów na temacie min przeciwpancernych.

³¹ Propozycje dotyczące rozwoju bardziej efektywnej kontroli min przeciwpancernych obejmowały m.in. AVM zaopatrzonych w czułe zapalniki i urządzenia zabezpieczające przed manipulacją; AVM rozmieszczonych poza oznaczonymi i ogrodzonymi obszarami; ostrzeżeń dla cywilów; stosowania AVM przez aktorów pozapaństwowych; środków przejrzystości i budowy zaufania oraz współpracy i udzielania pomocy.

że brakuje świeżego pomysłu na AVM – główne problemy i kontrowersje są znane a składane propozycje są w zasadzie odgrzewaniem idei z ubiegłych lat. Najważniejszą przeszkodą jest finansowanie (drogie) wykrywalności AVM oraz istotne militarne walory stosowania tych min. Wiele państw argumentuje, że nowoczesne technologie upośledzają biedniejszych w porównaniu z zasobnymi mocarstwami.

Panuje zgodność, że należy ograniczyć przekazywanie AVM aktorom niepaństwowym. W odniesieniu do humanitarnego aspektu tego problemu, Rosja nie widzi uzasadnienia dla tworzenia nowego dokumentu prawnego, dopóki nie zostanie udowodniona szkodliwość tych min dla cywilów. Stąd postuluje się dalsze empiryczne studia nad tą kwestią. Unia Europejska nie uzgodniła wspólnego stanowiska swych członków; podobnie jak wiele innych państw, członkowie UE uznają użyteczność AVM jako prawowitej broni. Nawet Korea Południowa, która z racji agresywnej polityki swojego północnego sąsiada obstaje przy posiadaniu tych min, opowiada się za zrównoważonym uregulowaniem tej kwestii w obrębie reżimu konwencji CCW. Charakterystyczne jest, że ICBL – główny rywal CCW – jakkolwiek sceptyczny wobec protokołu o minach przeciwpancernych, nie kwapi się do kontrkampanii w sprawie ich zakazu³².

Polska a „broń nieludzka”

Spośród porozumień humanitarnych omawianych w tym artykule Polska ratyfikowała konwencję CCW z 1981 r. (w tym jej znowelizowany artykuł I) oraz jest związana jego protokołami (I, II, znowelizowany II, III, IV i V), a także ratyfikowała konwencję APM z 1997 r. Do Konwencji o amunicji kasetowej Polska nie przystąpiła.

Polska podpisała konwencję APM 4 grudnia 1997 r. Po Finlandii³³ Polska była ostatnim państwem Unii Europejskiej, które przystąpiło do tego traktatu i od 1 czerwca 2013 r. jest jego stroną. Wśród członków NATO tylko USA nie są związane konwencją o minach przeciwpiechotnych.

Wiele czynników sprawiło, że złożenie instrumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza konwencji nastąpiło dopiero 15 lat później. Na proces przystą-

³² Patrz szerzej: L. Grip i T. Patron: *Humanitarian arms control initiatives*. „SIPRI Yearbook 2013. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 2013.

³³ Finlandia stała się stroną konwencji APM 1 lipca 2012 r.

pienia do konwencji wpłynęły względy natury wewnętrznej i zagranicznej. Początkowym zamiarem, ogłoszonym w 2004 r., było ratyfikowanie konwencji do 2006 r., jednak w 2007 r. rząd poinformował, że Polska byłaby w stanie zakończyć proces ratyfikacyjny dopiero w 2015 r., poszukując tymczasem alternatywnych rozwiązań technologicznych. Dodatkowym argumentem był wysoki koszt wymiany „nieinteligentnych” min na zaawansowane technologicznie APM (szacowany na ok. 1 mld złotych). W 2009 r. polski rząd poinformował, że ratyfikacja nastąpi wcześniej, w 2012 r.

Brak gotowości do szybkiego ratyfikowania porozumienia determinowała także sytuacja zewnętrznego bezpieczeństwa RP. Podobnie jak Finlandia z Rosją, Polska ma długą granicę z Białorusią, Ukrainą i obwodem kaliningradzkim. Białoruś przystąpiła do konwencji APM w 2003 r. a Ukraina w 2005 r., jednak Rosja nie jest stroną konwencji o minach przeciwpiechotnych. Polska nie była do 1999 r. członkiem NATO ani członkiem Unii do 2004 r. Uczestnictwo w obu organizacjach zmieniło polityczno-wojskowe przesłanki podjęcia decyzji.

Nie przystępując przez długi czas do konwencji APM, Polska ponosiła wizerunkowy koszt polityczny jako kraj akcentujący względy militarne kosztem wymiaru humanitarnego. Niemniej przed związaniem się tym traktatem Polska przez 10 lat dobrowolnie wypełniała większość jej postanowień, a od 2003 r. przekazywała do ONZ raporty o środkach realizacji konwencji. Na ostateczną decyzję o rezygnacji z min przeciwpiechotnych wpłynęły modernizacja techniczna, profesjonalizacja polskiej armii, zmiana charakteru zagrożeń oraz starzenie się posiadanych zasobów³⁴.

W odniesieniu do Konwencji o amunicji kasetowej, Polska nie ogłosiła moratorium na jej stosowanie, produkcję, nabywanie lub przekazywanie, a także informuje, że nie jest w stanie przystąpić do samej konwencji z powodu „daleko idących zakazów” i zobowiązań. Opowiada się za opracowaniem odpowiedniego protokołu w ramach konwencji CCW i jej stanowisko pozostaje niezmiennie. Mimo to regularnie uczestniczy w spotkaniach CCM w charakterze obserwatora³⁵.

Polska uważa, że amunicja kasetowa powodująca humanitarne skutki nie do przyjęcia, w szczególności bez zdolności samozniszczenia lub samoczyn-

³⁴ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/rozbrojenie_konwencjonalne/miny_przeciwpiechotne/ (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁵ *Landmine and Cluster Munitions Monitor 2013*, http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/2977 (dostęp: 14 maja 2014 r.).

nego wyłączenia, powinna być zakazana. Obstaje jednak przy prawie państw do stosowania w celach obronnych nowoczesnej amunicji kasetowej o wysokim stopniu niezawodności. Stanowisko RP głosi, że problem stosowania amunicji kasetowej powinien znaleźć rozwiązanie zapewniające udział największych światowych użytkowników i producentów amunicji kasetowej. „Dopiero przyjęcie powszechnie obowiązujących ograniczeń przez te państwa przyczyni się do poprawy sytuacji humanitarnej”³⁶. Argumentacja ministra obrony wskazała – jako dodatkowy motyw decyzji Polski – jej interesy ekonomiczne³⁷.

Tymczasem amunicja kasetowa jest uważana przez polskie siły zbrojne za operacyjnie bardzo skuteczny środek walki, który nie znajduje obecnie adekwatnej alternatywy (warto nadmienić, że z wyjątkiem Litwy, żaden ze wschodnich sąsiadów Polski nie przystąpił do CCM). Siły Zbrojne RP są i w najbliższej przyszłości będą wyposażone w tę amunicję, posiadającą urządzenia samolikwidacji. Sprawność takich urządzeń wynosi 97–99 proc., stąd produkowana w Polsce amunicja kasetowa nie powoduje powstawania znacznej liczby wybuchowych pozostałości wojennych.

Humanitarny kontekst transferów broni konwencjonalnej

Podpisany 2 kwietnia 2013 r. Traktat o handlu bronią³⁸ nie jest *sensu stricto* porozumieniem o „broni nieludzkiej”; dotyczy bowiem kontroli eksportu broni konwencjonalnej i handlu nią. Niemniej komponent humanitarny znalazł miejsce w tekście traktatu. Obok wnoszenia wkładu do międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa i stabilności wymieniony jest cel „złago-

³⁶ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/rozbrojenie_konwencjonalne/amunicja_kasetowa/ (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁷ „(...) Zaprzestanie produkcji amunicji kasetowej miałyby istotne ujemne skutki ekonomiczne dla spółek polskiego sektora przemysłu obronnego zaangażowanych w produkcję tego rodzaju uzbrojenia. W związku z tym decyzja o ewentualnym zaprzestaniu produkcji amunicji kasetowej, z tego przynajmniej powodu, powinna uwzględniać odpowiednio długi okres przejściowy, który pozwoli zakładom wytwarzającym amunicję kasetową na zmianę profilu produkcji”. (...) Odpowiedź ministra obrony narodowej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 6884 w sprawie nieratyfikowania przez Polskę konwencji zabraniającej stosowania broni kasetowej, Warszawa, 6 stycznia 2009 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/4AAFF643> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁸ The Arms Trade Treaty, <http://www.un.org/disarmament/ATT/>. Traktat dotyczy siedmiu kategorii broni konwencjonalnej objętej Rejestrem ONZ w sprawie broni konwencjonalnej oraz broni lekkiej i strzeleckiej.

dzenia ludzkiego cierpienia”, głoszony w artykule I tego układu. Negocjacje w sprawie traktatu silnie motywowało dążenie do zapobieżenia ewentualnemu powstaniu „słabego” tekstu, który ograniczałby się li tylko do kwestii bezpieczeństwa państw³⁹. Zainteresowane państwa i organizacje społeczności cywilnej naciskały na ograniczenie możliwości nielegalnego i nieregulowanego handlu oraz szerokiej dostępności broni, szczególnie w kontekście porozumień o „humanitarnej kontroli zbrojeń”. Postanowienia traktatu silnie nawiązują do tej intencji, w szczególności wskazując na zdecydowanie państw do działania zgodnie z zasadą poszanowania i zapewnienia respektu dla międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka. Aby broń i amunicja nie trafiły w ręce przestępców lub terrorystów – zwłaszcza w rejonach konfliktu – którzy mogliby użyć ich z zamiarem pogwałcenia wyżej wspomnianych praw, traktat zakazuje państwu transferu broni konwencjonalnej, jak i jej części, jeżeli jest świadomy, że zostaną użyte w celach ludobójczych, zbrodni przeciwko ludzkości lub pewnych zbrodni wojennych. Strony są zobowiązane do oceny ewentualności naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego lub praw człowieka w wyniku eksportu broni i jej części, oraz do nieudzielania zezwolenia na eksport, gdy powstanie przemożne ryzyko, że takie pogwałcenie nastąpi⁴⁰.

Zakończenie

Fenomen rozbrojenia w wymiarze humanitarnym jest efektem imponującej mobilizacji międzynarodowej opinii publicznej. Obok tradycyjnej militarnej dziedziny bezpieczeństwa narodził się i rozwinął ruch inspirowany prawami człowieka, krzewionymi od czasu idei Oświecenia, w tym poprzez Kartę ONZ, Powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r., międzynarodowe paktów praw człowieka, proces helsiński (KBWE/OBWE) oraz długi rejestr innych instytucji humanitarnych i praw człowieka. Wysiłki w zakresie zakazu, eliminowania bądź ograniczania zbrojeń „niehumanitarnych” nadal przebiegają dwoma kanałami, które można określić jako podejścia „idealistyczne” i „realistyczne”. Idealizm zwolenników radykalnego rozwiązania kwestii „broni niehumanitarnej” owoco-

³⁹ W preambule traktatu stwierdza się, że istotną inspiracją było to, że cywile, zwłaszcza kobiety i dzieci, stanowią ogromną większość ofiar konfliktów zbrojnych i zbrojnej przemocy.

⁴⁰ *Protecting civilians and humanitarian action through the Arms Trade Treaty*, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p4069.htm> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

wał bezprecedensową aktywnością międzynarodową wychodzącą poza ramy ONZ i sparaliżowanej od 16 lat Konferencji Rozbrojeniowej, zbudowaniem moralnego autorytetu na skalę światową (wyraziło się to pokojową nagrodą Nobla dla ICBL i jej koordynatorki Jody Williams w 1997 r.), a także licznymi inicjatywami zakazu, niszczenia i piętnowania użycia tejże broni oraz pomagania ofiarom broni powodującej cierpienia ludzkie i szerokiej edukacji w tym zakresie. Sukces kampanii przeciwko minom przeciwpiechotnym pozwolił na jej rozszerzenie na amunicję kasetową. Grono zwolenników tego ruchu wśród państw stopniowo rośnie, umacniając tym samym sposób humanitarny refleks w dążeniach do rozbrojenia.

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że o ile „idealiści” kładą nacisk na całkowitą likwidację „niehumanitarnej broni”, o tyle „realiści”, podziеляjąc humanitarną troskę, akcentują jej militarną użyteczność, uzależniając zmianę podejścia od alternatywnych środków lub przemian w polityce bezpieczeństwa. Ten nurt, opierający się na konwencji CCW, ma również dokonania w zakresie „humanitarnej kontroli zbrojeń”, jakkolwiek nie tak spektakularne jak kampania rozbrojeniowa rozpoczęta w Ottawie i kontynuowana w Oslo oraz potem. Motywuje ona silnie państwa-strony konwencji CCW do nowych inicjatyw. Pragmatyzm oparty na stopniowym, ewolucyjnym poszukiwaniu międzynarodowej zgody ogranicza skalę zmian, chociaż większość aktorów uznaje potrzebę humanizowania kwestii militarnych, w tym łagodzenia dotkliwości i skutków stosowania okrutnych rodzajów broni. Takie normy jak rozszerzenie zakresu konwencji CCW na konflikty wewnętrzne czy dążenie do zastępowania „nieinteligentnych” min ich wysoko zaawansowanymi technologicznie odpowiednikami oraz prace nad problemem „improvizowanych urządzeń wybuchowych” stanowią istotne elementy rozbrojeniowych wysiłków humanitarnych.

Humanitaryzacja staje się ważną przesłanką i integralnym elementem procesów zawiadywania bronią konwencjonalną. Wymaga ona redefinicji założeń doktrynalnych, przewyższania partykularnych interesów (tzw. *vested interests*), przełamywania zakorzenionych nawyków i stereotypów, jak też podejmowania kosztownych politycznie i finansowo przedsięwzięć. Jest to jednak niezbędne, aby idee godności i bezpiecznego życia człowieka i społeczeństw, głoszone i dokumentowane przez międzynarodową społeczność, były efektywnie i w pełni wcielane w życie.