

## **Veronika Bílková: Odpovědnost za ochranu (R2P): Nová naděje nebo staré pokrytectví?**

**1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 2010, 177 stran, ISBN 978-80-87146-27-9 (signatura knihovny ÚMV De 56 493).**

Koniec studenej vojny so sebou priniesol výraznú zmenu v povahe ozbrojených konfliktov. Genocídy, masívne porušenia ľudských práv v Rwande, Srebrenici alebo Kosove a hlboké humanitárne krízy vznikajúce počas vnútroštátnych konfliktov podnietili zrod morálnej zodpovednosti medzinárodného spoločenstva za ochranu obyvateľstva, na ktorom sú páchané závažné zločiny. Zatiaľ čo štáty dospeli k zhode na tom, že nemôžu stáť bokom a nečinne sledovať páchanie najzávažnejších porušení ľudských práv, problematická sa ukázala implementácia takéhoto postoja v praxi. Hoci došlo k istému posunu vo vnímaní suverenity štátu, ktorá by nemala predstavovať len nedotknuteľnosť, ale aj záväzok ochrany a zodpovednosť voči občanom, zvrchovanosť je stále jedným zo základných princípov usporiadania medzinárodného systému. Humanitárna intervencia propagovaná v priebehu deväťdesiatych rokov minulého storočia otvorila v tomto smere kontroverznú debatu o legalite a legitimitate použitia externej sily bez súhlasu štátu a narazila na bariéru (ne)možnosti politickej dohody a kompromisu. Jej nejednoznačné vymedzenie, vnútorná rozporupnosť, ako aj zjavná neochota štátov aplikovať ju v praxi vyústili do diskreditácie, straty dôveryhodnosti konceptu. Novou úlohou, ktorá pred medzinárodným spoločenstvom stála, bolo odstránenie pomalého a laxného prístupu a hľadanie nového spôsobu, akým bude chápaná možnosť zasahovať v humanitárnych krízach.

Do tohto prostredia nastupuje na prelome tisícročí nový koncept *Zodpovednosť za ochranu (Responsibility to Protect – R2P)*, ktorý je ústrednou témou knihy Veroniky Bílkovej – *Odpovědnost za ochranu (R2P): Nová naděje nebo staré pokrytectví?* Autorka svojou publikáciou prispieva do oblasti, ktorá nebola doteraz v Českej republike dostatočne odborné spracovaná. Zatiaľ čo na zahraničnej akademickej pôde je koncept R2P pomerne dobre publicisticky etablovaný, v českom prostredí sa literatúra dosiaľ (a aj to len v obmedzenej miere) venovala len konceptu humanitárnej intervencie, ktorý je však v súčasnom období skôr na ústupe (napríklad Barša – Císař, 2008). Publikácia tak obzvlášť zdarným spôsobom vyplní medzeru v českej odbornej literatúre venujúcej sa aktuálnym problémom ako medzinárodného práva, tak medzinárodnej politiky.

Autorka si stanovila tri výskumné ciele, a to predstaviť vývoj konceptu R2P, analyzovať jeho obsah a pokúsiť sa zhodnotiť jeho možnú implementáciu a aplikáciu. Týmto cieľom odpovedá i štruktúra recenzovanej publikácie, ktorá je prehľadne rozdelená do troch hlavných častí.

Metodologicky je recenzovaná publikácia postavená na relatívne novom prístupe konštruktivo-pozitívizmu. V teoretickej rovine ide teda o zaujímavú kombináciu konštruktivizmu orientujúceho sa na procesy socializácie v spoločnosti a klasického právneho pozitívizmu skúmajúceho stret práva a morálky pri tvorbe a získavaní záväznosti noriem. Tento prístup poskytuje autorke vhodnú základňu pre rozvinutie argumentu, že R2P má potenciál predstavovať špecifickú sociálnu normu vytvorenú tlakom spoločenských podmienok a konsenzom medzinárodného spoločenstva, ktorá sa postupne rozširuje medzi jeho aktérmi a v budúcnosti má šancu internalizovať sa prostredníctvom socializácie. Použitie takéhoto prístupu je veľmi ambiciózne a v tomto prípade i mimoriadne vhodné, pretože autorke umožňuje zohľadnenie účasti širokého spektra aktérov na tvorbe normy a pravidla, ako aj faktorov inštitucionalizácie a učenia sa. Veronika Bílková tak skúma nielen „faktický“ proces vzniku R2P ako novej potenciálnej normy, ale dostáva sa omnoho hlbšie, k hodnoteniu jeho vnútornej povahy, pozície v rámci širšieho systému noriem či k zachyteniu motívov rozličných aktérov. Jednotlivé etapy historického vývoja R2P podrađu-

je pod fázy životného cyklu normy, čím mnohokrát dostáva odpoveď na otázku aplikovateľnosti a reálnej použiteľnosti konceptu. Taktiež prípadové štúdie zaradené v záverečnej časti neplnia len úlohu teoretického a deskriptívneho výpočtu prípadov, kedy došlo či mohlo dôjsť k uplatneniu R2P, ale poskytujú hlbší náhľad na reálne problémy spojené s implementáciou konceptu v konkrétnej fáze jeho života.

Prvá časť zaoberajúca sa vývojom konceptu R2P je prevažne deskriptívna, ale potrebná k pochopeniu výslednej formy a obsahu konceptu, ktorý prešiel od prvotnej myšlienky až po súčasnú podobu určitými premenami. Na základe tejto časti je možné porozumieť hlavným formujúcim silám v medzinárodných vzťahoch, ktoré pôsobili od konca studenej vojny, a udalostiam, ktoré prispeli k vzniku konceptu. Podmienky umožňujúce vznik R2P delí autorka na obecné faktory a bezprostredné príčiny. Súčasne vysvetľuje, ako v rámci typického mocenského vyjednávania a ústupkov v snahe dosiahnuť aspoň čiastočný kompromis prešla pôvodná idea niekoľkými okliešťujúcimi zmenami. Táto historizujúca časť je výrazne poznačená úsilím proponentov prístupu R2P odlišiť ho od humanitárnej intervencie, ktorá je v očiach štátov sprofanovaná a politicky vyčerpaná. Veronika Bílková upozorňuje, že označenie konceptu R2P za nasledovníka humanitárnej intervencie môže mať kontraproduktívne dôsledky, kedy namiesto toho, aby čerpal z naviazania na jej základné tézy, prevezme na seba praktické nedostatky spojené s humanitárnou intervenciou a stratí na atraktivite a dôveryhodnosti. Zmena jazyka debaty o medzinárodnej intervencii (či už ozbrojenej alebo nevojenskej) bola pre posunutie vývoja a adresovanie existujúcich problémov esenciálna. Preto R2P, hoci sa vzťahuje v zásade k rovnakému problému, zdôrazňuje jeho odlišné riešenie primárnym uprednostňovaním nevojenských prostriedkov a vôbec širšou škálou použiteľných nástrojov. To však neznamená, že sa R2P ako nový koncept nemusí vysporiadať s terminologickými problémami, na ktorých zlyhala aj humanitárna intervencia – pre jeho reálnu funkčnosť je nevyhnutné presné zedefinovanie pravidiel, procedúr a kritérií na ich uplatnenie a vymedzenie zdrojov legitimacy. Autorka pri zhrnutí historického vývoja konceptu pritom poukazuje na to, že naplnenie týchto premenných vzišlo z kompromisu v strete medzi reálnou potrebou intervencie na ochranu ľudských práv, princípom suverenity a politickej vôle.

Otázkou, akú má koncept R2P povahu a čo je vlastne jeho obsahom, sa podrobne zaoberá druhá časť recenzovanej knihy. Vychádza z pasáži *Záverečného dokumentu Svetového summitu OSN* v roku 2005, keďže ten je jediným medzinárodným spoločenstvom konsenzuálne schváleným dokumentom explicitne sa hlásiacim k R2P. R2P sa skladá z troch pilierov, ktoré odpovedajú na otázku, ako sa má medzinárodné spoločenstvo postaviť k humanitárnym katastrofám a ochrane obyvateľov v nich. Prvý pilier tvorí primárna zodpovednosť štátu za svoje obyvateľstvo, obsahom druhého piliera je povinnosť medzinárodného spoločenstva poskytovať štátu pomoc a podporu pri naplňaní prvého piliera a tretí pilier kladie subsidiárnu povinnosť na medzinárodné spoločenstvo, ak štát zjavne v ochrane zlyhá. Obsahové zložky R2P sú taktiež tri: prevencia, reakcia, rekonštrukcia. Kľúčovým momentom je pritom práve komplementárny charakter prvých dvoch pilierov, vďaka ktorému nie je štát v pozícii recipienta zahraničnej „pomoci“ automaticky vylúčený z možnosti, ale i zodpovednosti za riešenie krízy. Primárna zodpovednosť leží teda stále na štáte, na subsidiárneho nositeľa – teda na medzinárodné spoločenstvo – prechádza až v momente „zjavného zlyhania“, pričom presná definícia toho, čo sa za „zjavné zlyhanie“ bude považovať, absentuje. Toto vágne vymedzenie prahu prechodu zodpovednosti autorka kritizuje a pokladá za jeden z najväčších limitov reálnej funkčnosti R2P. S takto smerovanou kritikou sa pritom nedá nesúhlasiť: varovným príkladom by tu mala byť práve humanitárna intervencia, ktorá ukázala, že podpora v rétorickej rovine nie je dostatočná a že štáty s obľubou zneužívajú interpretačné odchýlky a úškalia takto nastavených noriem. Vágnosť definovania je však príznačná pre viaceré aspekty R2P – pre koncepciu použitia ozbrojenej sily, vzťah k suverenite či vôbec zapojenie širokého spektra aktérov od medzinárodného spoločenstva po regionálne organizácie a zoskupenia štátov. Takto stanovená

hierarchia subsidiárnych aktérov bude totiž do budúca vyžadovať veľmi dôsledné vymedzenie zdroja legitimity a podmienok jeho postupného presunu v línii od medzinárodného spoločenstva v prípade neschopnosti *včasného* zásahu Rady bezpečnosti.

Autorka sa ale v knihe neobmedzuje len na pozitívne vymedzenie toho, čím R2P je, ale ponúka negatívnu definíciu konceptu. Tento postup je zaujímavý a prínosný hneď z niekoľkých hľadísk: pomáha zabrániť zamieňaniu pojmov medzi celým spektrom prístupov a konceptov, ktoré sa problematike intervencie venujú (napríklad už zmieňovaný akcent, prečo „R2P nie je novým názvom pre humanitárnu intervenciu“, keďže zavedenie nového pojmového slovníka má pomôcť jeho praktickej implementácii), zároveň ale tlmí a zmierňuje nerealistické očakávania, ktoré časť proponentov R2P očakáva a ktorých reálna nemožnosť splnenia by konceptu ako takému opäť ublížila. V podobnom duchu sa vlastne nesie celá publikácia – predstavuje tak svetlé stránky a prínosy, ako i negatíva a slabiny. Nevzniká tak ilúzia, že by R2P bola riešením, ktoré všetky štáty akceptovali, a že sa začne úspešne presadzovať v praxi. Téma je predstavená komplexne, z viacerých uhlov pohľadu.

Samotná autorka vyjadruje pritom podporu reštriktívnejšiemu prístupu k R2P, podľa ktorého by R2P nemala byť „univerzálnym všeliekom“ na úkor jej efektivity a vôbec samotnej životaschopnosti konceptu. Užšie zameranie na konkrétne ciele je vhodnejšie pre toto obdobie, kedy sa koncept ešte len potrebuje stabilizovať a presadiť v praxi. R2P sa totiž vzťahuje len na štyri kategórie závažných porušení ľudských práv (genocídu, vojnové zločiny, etnické čistky a závažné porušenia ľudských práv), pričom zaujímavosťou je, že v ich vymedzení čerpá z už existujúcej definície v medzinárodnom trestnom práve. Podpora reštriktívnejšieho prístupu sa ukazuje byť vhodnejšia, ak prepojíme teoretické závery s aktuálnou praxou medzi štátmi. Konferencia, organizovaná v januári 2010 v New Yorku, zaoberajúca sa možnosťami implementácie R2P v praxi, potvrdila, že okrem obáv štátov zo selektívneho aplikovania a zneužitia naďalej panujú i obavy z rozšírenia konceptu mimo štyri spomínané kategórie porušení. Pre dosiahnutie potrebného konsenzu medzi štátmi je teda potrebné brať tieto obavy do úvahy a sústrediť sa na možnosti implementácie aspoň toho, na čom už medzi štátmi panuje aká-taká zhoda.

Tretia časť recenzovanej publikácie je venovaná praktickej implementácii R2P. Na príklade niekoľkých jedinečných prípadových štúdií (Keňa, Sudán, Barma, respektíve Myanmar, Severná Kórea, Izrael, Irak a Gruzínsko) skúma naplnenie znakov pre aktiváciu konceptu vymedzených v predošlých častiach. Napokon sa ukázalo, že jediná úspešná aplikácia konceptu prebehla v Keni v roku 2008, ostatné prípady narazili prevažne na neochotu niektorých štátov zúčastniť sa zásahu, alebo trvanie na reštriktívnom výklade, kvôli ktorému R2P spadá len na málo najväčších situácií pominúc humanitárne krízy vzniknuté v dôsledku prírodných katastrof (ako vhodný príklad tu môže poslúžiť Haiti). V tejto súvislosti je zaujímavé ešte raz pripomenúť, že R2P má viacero obsahových zložiek a nevzťahuje sa len k „zodpovednosti za ochranu“, ale aj k „zodpovednosti za rekonštrukciu“. Tá bola uplatnená v priebehu minulého roku počas vnútornej politickej krízy v Srí Lanke, kedy OSN nereagovala na výzvy obyvateľstva na aktivovanie konceptu R2P, avšak po ukončení občianskej vojny prisľúbila účasť na postkonfliktnom peacebuildingu. Zaujímavé by taktiež bolo zaradiť medzi štúdie angažmá OSN a regionálnych zoskupení v Demokratickej republike Kongo (DRC), v ktorej napriek oficiálnemu ukončeniu konfliktu kontinuálne dochádza k masívnemu porušovaniu ľudských práv. Napriek dlhoročnej prítomnosti peacekeepingových síl v Kongu je však prístup OSN veľmi roztrieštený a pomalý, hoci práve DRC by predstavovala jednu z kandidátskych krajín na demonštráciu R2P ako normy.

Metodologická a obsahová výstavba recenzovanej publikácie je vo všeobecnosti podobná a porovnateľná s najznámejšími svetovými publikáciami zaoberajúcimi sa konceptom R2P (Bellamy, 2009; alebo Evans, 2008). Vytknúť by sa jej dala len istá stručnosť a priestorová úspornosť v analyzovaní uplatnenia R2P v jedinečných jednopřípadových

štúdiách. Celkovo ale autorka príjemne prekvapuje veľmi triezvym (možno miestami až realisticko-skeptickým) pohľadom na problematiku. Alex Bellamy a Gareth Evans kladú o niečo väčší dôraz na otázku konfliktu suverenity ako nedotknuteľnosti a suverenity ako zodpovednosti, rovnako ako Bílková však akcentujú potrebu vyjasnenia a konkretizácie konceptu a upozorňujú na preventívne zložky R2P. Alex Bellamy však vo svojej publikácii zmieňuje jeden dôležitý moment, ktorý poukazuje na zmysel a obrovský prínos R2P aj v optike reálpolitiky: Od R2P sa (aspoň v dohľadnej dobe) nedá očakávať vytvorenie vodítka pre policy-makerov na rozhodovanie či odpovedať na porušovanie ľudských práv nekonsenzuálnou vojenskou intervenciou, pretože rozhodovanie o intervencii bude vždy výsledkom kompromisu politických (národných a regionálnych) záujmov jednotlivých lídrov, kalkulácie strát a ziskov. Stanovenie normatívnych kritérií nemôže vytvoriť ani politickú vôľu, ani umelý konsenzus medzi veľmocami. Skutočný prínos R2P spočíva však v niečom inom – koncept môže výrazne znížiť frekvenciu, v akej sú lídri konfrontovaní s výberom medzi pasivitou a vyslaním síl, a to tým, že im ponúkne širšie spektrum prostriedkov a mechanizmov zaistujúcich ochranu obyvateľstva.

Publikácia *Odpovednosť za ochranu (R2P)* predstavuje jasnú, hĺbkovú a analytickú štúdiu praktických a teoretických stránok konceptu R2P. Je možné ju odporučiť nielen tým, ktorí sa zaujímajú o nové vývojové trendy v oblasti ochrany obyvateľstva pri humanitárnych katastrofách a možnosťami zásahu medzinárodného spoločenstva, ozbrojeného i neozbrojeného. Keďže autorka mapuje a odlišuje od R2P podobné koncepty, kniha môže byť zaujímavým čítaním i pre tých, ktorí sa zaujímajú o otázky posunu v chápaní štátnej suverenity v prospech ochrany jednotlivcov. Pre svoje špecifické zameranie je ale primárne dôležitá pre zrozumiteľné pochopenie toho, čo je to vlastne koncept *Responsibility to Protect*, aký je jeho význam a ako sa môže uplatniť v medzinárodných vzťahoch.

Katarína Šipulová, Lenka Lakotová

### Literatúra

- Barša, Pavel – Císař, Ondřej (2008): Anarchie a řád ve světové politice: Kapitoly z teorie mezinárodních vztahů. Praha: Portál, 2008.
- Bellamy, Alex J. (2009): Responsibility to protect: The global effort to end mass atrocities. Cambridge: Polity, 2009.
- Evans, Gareth (2008): The responsibility to protect: Ending mass atrocity crimes once and for all. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008.