

Piotr Łubiński

Instytut Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Działalność Zespołów Odbudowy Prowincji jako czynnik wpływający na naruszenie zasady rozróżniania na współczesnym polu walki?

Wprowadzenie

Konflikty asymetryczne stają się jednym z najpoważniejszych wyzwań polityczno-wojskowych współczesnego świata. Kończąca się misja NATO w Afganistanie jest tego najlepszym przykładem. Produkcja i przemysł narkotyków, asymetryczność działań zbrojnych, radykalny islam, terroryzm, bieda, promieniowanie konfliktu na państwa ościenne, wreszcie warlordyzm i prywatyzacja działań zbrojnych. Zdaniem ekspertów takie konflikty stają się konfliktami przyszłości¹.

Konflikty asymetryczne są z natury antyrządowe. Celem opozycji jest zredukowanie wpływu państwa i dominacja sił zbrojnych na terenie spornym. Działania zbrojne prowadzone są często przez grupy mające charakter przestępczy lub gangi. Ich działanie nastawione jest na pozbawienie państwa monopolu na użycie siły. Działania takie mają racjonalne uzasadnienie finansowe. Po pierwsze, we współczesnym świecie doszło do niespotykanego rozwarstwienia nakładów na siły zbrojne. Jak podaje profesor Kuźniar, 16% światowej populacji wydaje na wojsko 75% globalnych wydatków. To rozwarstwienie zmusza ubogich do sięgania po środki najprostsze, asymetryczne². Po drugie, we współczesnym świecie dochodzi do zróżnicowania stopnia zamożności północy i południa³. Bieda jest motorem działań zbrojnych zwłaszcza w państwach upadłych.

Dominacja konfliktów niemiędzynarodowych, asymetrycznych jest faktem. Tak samo jak upowszechnienie broni palnej lekkiej wśród podmiotów

¹ G. Sitaraman, *Counterinsurgency, the War on Terror, and the Laws of War*, „Virginia Law Review” 2009, Vol. 95, p. 1770.

² R. Kuźniar, *Polityka i siła*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006, s. 294–295.

³ Więcej na ten temat M.W. Solarz, *Północ–Południe. Krytyczna analiza podziału świata na kraje wysoko i słabo rozwinięte*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

niepaństwowych. Ta demokratyzacja i dostępność broni powodują zdolność organizacji niepaństwowych do przeciwstawienia się zarówno pojedynczym państwom, jak i społeczności międzynarodowej⁴. Masowość konfliktów wewnętrznych ma również przełożenie na zakres przestrzegania praw konfliktów zbrojnych. Tradycyjne przekonanie o konieczności przestrzegania prawa humanitarnego, chociażby w kontekście wzajemności, zastępowane jest przez okrucieństwo i zdradę⁵. W konfliktach wewnętrznych brak jest również formalnych zachęt do przestrzegania prawa. Niezależnie od stopnia organizacji strona rebeliancka, partyzanci nie są traktowani jak kombataneci uprawnieni do statusu jeńca wojennego, ale jak kryminaliści⁶. Co więcej, można odnieść wrażenie, że prawo humanitarne faworyzuje armie tradycyjne, silniejsze. Strona słabsza, opozycyjna, postępując według zasad gry silniejszego jest skazana na porażkę⁷. Jak mówi Pfanner: „jest wątpliwe, czy wyzwania współczesnych konfliktów zbrojnych mogą być zaspokojone istniejącym prawem konfliktów zbrojnych”⁸. Nie można zapomnieć, że prawo humanitarne regulujące postępowanie stron walczących zostało stworzone przede wszystkim na potrzeby konfliktów konwencjonalnych. Wojny, w których dwie regularne armie stoją naprzeciwko siebie, są dziś rzadkością. Prawo humanitarne w większości powstało w pierwszej połowie XX wieku inspirowane innym niż dzisiaj rozumieniem wojny. W dzisiejszym świecie dominują konflikty asymetryczne, niemiędzynarodowe. Pomimo to zakres regulacji prawnej takich konfliktów jest mniejszy niż konfliktów konwencjonalnych.

Operacje wojskowe nowego typu często stanowią dla społeczności międzynarodowej nowe wyzwania i zobowiązania⁹. Oprócz klasycznych działań kinetycznych nastawionych na bezpieczeństwo, siły zbrojne, zwłaszcza państw zachodnich, zajmują się odbudową państwa, ekonomii, rządów prawa. W rezultacie często dochodzi do wymieszania działań policyjnych i wojskowych. W tym środowisku uczestnicy nowych wojen walczą o serca i umysły ludności cywilnej¹⁰. Owe konflikty stawiają ludność cywilną w pozycji *centre of gravity*, punktu ciężkości współczesnych wojen. Niestety ludność cywilna staje się punktem ciężkości zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym. Z jednej strony uczestnicy konfliktu zbrojnego starają się przekonać do siebie ludność cywilną w sposób pozytywny. Z drugiej strony to ludność cywilna

⁴ E. Benvenisti, *The Legal Battle to Define the Law on Transnational Asymmetric Warfare*, „Duke Journal of Comparative and International Law” 2010, Vol. 20, p. 339.

⁵ T. Pfanner, *Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action*, „International Review of the Red Cross” 2005, Vol. 87, p. 161.

⁶ E. Benvenisti, *The Legal Battle...*, p. 341.

⁷ Tamże, p. 342.

⁸ T. Pfanner, *Asymmetrical Warfare...*, p. 158 (tłumaczenie własne autora).

⁹ G. Sitaraman, *Counterinsurgency...*, p. 1757.

¹⁰ U.S. Army and U.S. Marine Corps Manual, *Counterinsurgency*, FM 3-24, MCWP, 2006, p. 1–28 (dalej COIN Manual), zob. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf> (dostęp: 12.15.2015).

staje się głównym przedmiotem działań zbrojnych, w tym niewyobrażalnych okrucieństw. W takim konflikcie zarówno siły rządowe, jak i siły antyrządowe odwołują się do działań zacierających granice pomiędzy tym, co cywilne, i tym, co wojskowe.

Celem artykułu jest ukazanie fundamentów prawa humanitarnego, tj. zasady rozróżniania. Zdaniem autora działania tzw. Zespołów Odbudowy Prowincji (Provincial Reconstruction Team – PRT) mogą budzić wątpliwości prawne zwłaszcza w kontekście zasady rozróżniania. W poniższym tekście przedstawię środowisko wojskowo-polityczno-prawne współczesnych konfliktów zbrojnych, zasadę rozróżniania, a w szczególności zalety i wady działań PRT na przykładzie Afganistanu.

Współczesna partyzantka i działania antypartyzanckie

Czynnikiem wpływającym na charakter współczesnych konfliktów zbrojnych jest dominacja partyzanckich metod i środków walki. Działania partyzanckie mają jeden wspólny mianownik – jak pisze Dawid Kilcullen: „a government that is losing to an insurgency isn't being out-fought, it is being out governed”¹¹. Partyzantka jest wyrazem procesów społecznych opartych na założeniu, iż zwycięska strona przekona ludność cywilną do siebie¹².

W wymiarze praktycznym działania partyzantów w Afganistanie wpływają na każdy aspekt funkcjonowania ich państwa. Paralelna gospodarka oparta na przestępczości, przemyśle narkotyków, nielegalnym opodatkowaniu, własnym sądownictwie¹³ i administracji to tylko przykład działań partyzanckich¹⁴. O dochodowości nielegalnej gospodarki niech świadczy to, że rolnik, uprawiając hektar zboża w Afganistanie, może zarobić ok. 400 USD, zaś uprawa hektara maku przyniesie mu 13 000 USD dochodu¹⁵. Takie działania degradują lokalną gospodarkę. Wystarczy wspomnieć, że w 2006 roku produkcja narkotyków stanowiła 46% afgańskiego PKB¹⁶. Nie można też pominąć korupcji. Zgodnie z danymi rządu USA ok. 360 milionów USD trafia w ręce zbrojnej opozycji w rezultacie rozkradania pomocy rządowej¹⁷. Ponadto partyzanci

¹¹ D. Kilcullen, *Counterinsurgency*, Hurst and Company, London 2010, p. 149.

¹² G. Sitaraman, *Counterinsurgency...*, p. 1766.

¹³ Ghai Abdul-Ahad, *Face to Face with the Taliban*, zob. www.guardian.co.uk/world/2008/dec/14/afghanistan-terrorism/prin (dostęp: 15.12.2015).

¹⁴ International Crisis Group, *The Insurgency in Afghanistan's Heartland*, „Asia Report”, June 2011, s. 13, zob. www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/southasia/afghanistan/207%20The%20Insurgency%20in%20Afghanistans%20Heartland.pdf (dostęp: 15.12.2015).

¹⁵ A. Rashid, *Descent into Chaos – How the War Against Islamic Extremism is Being Lost in Pakistan*, Afghanistan and Central Asia, Allen Lane 2008, p. 321.

¹⁶ Tamże, p. 330.

¹⁷ T. Coghlan, *Dream of creating a new nation is broken by neglect, despair and death; Early hopes of success have been lost in a mire of corruption and tribal hatred, reports; Afghanistan*

wytwarzają złudne poczucie bezpieczeństwa na obszarach, które kontrolują, choć w rzeczywistości ich walka skierowana przeciwko organom państwa jest źródłem i powodem destabilizacji kraju, braku bezpieczeństwa¹⁸.

Działania skierowane przeciwko partyzantom w toku współczesnych konfliktów zbrojnych mają wymiar całościowy. Nastawione są jednak przede wszystkim na odbudowanie funkcjonalności państwa. Owa państwocentryczność wynika z tego, że tylko państwa są w stanie zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom oraz są akceptowalnym podmiotem stosunków międzynarodowych. Działania antypartyzanckie są działaniami „wojskowymi, paramilitarnymi, ekonomicznymi, psychologicznymi i cywilnymi podjętymi przez stronę rządową, nakierowanymi na pokonanie partyzantów i usunięcie ich ze społeczeństwa”¹⁹. By odnieść sukces w toku operacji antypartyzanckiej, strona rządowa musi niejako wtopić się w lokalne społeczności, by przekonać je do niepopierania partyzantów²⁰. Przy czym należy pamiętać, że działania te mają swoją specyfikę. Przykładowo w działaniach o charakterze *peace-keeping* brak przemocy bywa celem samym w sobie. W operacjach antypartyzanckich pozorny spokój może maskować przygotowanie partyzantów do działań zbrojnych²¹. Równocześnie przemoc nie zawsze jest jedynym rozwiązaniem. Jak mówi gen. David Petraeus: „życzliwość i współczucie mogą być równie ważne jak zabijanie lub zatrzymywanie partyzantów”²². Mając te dwie zasady na uwadze, nie można zapominać o rzeczy najważniejszej. Działania antypartyzanckie mają charakter zbalansowanych działań ofensywnych i defensywnych. Należą do arsenału metod walki współczesnego dowódcy. Oznacza to również podejmowanie działań militarnych zmierzających do fizycznej eksterminacji przeciwnika. W związku z powyższym działania z zakresu *counterinsurgency* są regulowane prawem humanitarnym na takich samych zasadach jak każda inna metoda walki. Wynika to z faktu, że niezależnie od tego, w jaki sposób zbalansowane są działania osób zwalczających partyzantkę, dalej stanowią one część wysiłku wojskowego nastawionego na osiągnięcie celów polityczno-wojskowych. Zwłaszcza w sytuacji, gdy działania antypartyzanckie są podejmowane w warunkach konfliktu zbrojnego.

Promowanym przez siły NATO ISAF (skrót od International Security Assistance Force, czyli Międzynarodowa Siła Wsparcia Bezpieczeństwa) w Afganistanie rozwiązaniem są Zespoły Odbudowy Prowincji (Provincial Reconstruction Teams, w skrócie PRT). Ich celem była odbudowa kraju we współpracy z lokalną społecznością. PRT nastawione są na wykorzenienie poparcia dla

10 years on, The Times (London), 25.11.2011, zob. <http://www.lexisnexis.com> (dostęp: 15.12.2015).

¹⁸ A. Rashid, *Descent into Chaos...*, p. 330.

¹⁹ COIN Manual..., s. 1–2 (tu i dalej tłumaczenie własne autora).

²⁰ D. Kilcullen, *Intelligence*, [in:] T. Rid, T. Keaney, *Understanding Counterinsurgency; Doctrine, Operations, and Challenges*, Routledge, London 2010, p. 147.

²¹ COIN Manual..., p. 1–20.

²² COIN Manual..., p. 5–12, tabela 5–2.

partyzantów²³. Wszystko wskazuje na to, że model działania PRT znajdzie zastosowanie w przyszłości²⁴.

Zasada rozróżniania we współczesnym prawie humanitarnym

Zasada rozróżniania jest jednym z najważniejszych zagadnień współczesnych konfliktów zbrojnych. Bez możliwości zidentyfikowania, kto jest wrogiem, nie jest możliwe prowadzenie operacji wojskowych w toku współczesnych konfliktów zbrojnych. W konfliktach o charakterze konwencjonalnym odróżnienie kombatantów od osób cywilnych jest relatywnie proste. W toku konfliktów niemiędzynarodowych, wewnętrznych, partyzanci intencjonalnie unikają identyfikacji. Bardzo często jedynym sposobem identyfikacji nie jest strój czy wojskowy uniform, ale bezpośredni udział w działaniach zbrojnych. Zasada rozróżniania stanowi, że strony konfliktu „powinny zawsze odróżnić ludność cywilną od kombatantów oraz dobra o charakterze cywilnym od celów wojskowych, i w związku z tym kierować swoje operacje jedynie przeciwko celom wojskowym”²⁵. Zasada ta została rozwinięta treścią art. 13 protokołu PD II, który mając zastosowanie w konfliktach niemiędzynarodowych, stanowi, że „ludność cywilna i osoby cywilne korzystają z ogólnej ochrony przed niebezpieczeństwami wynikającymi z operacji wojskowych”²⁶. Znaczenie zasady rozróżniania podkreśla art. 85 (3) (a) protokołu PD I: „podejmowanie ataku bez rozróżnienia, dotyczącego ludność cywilną lub dobra o charakterze cywilnym, ze świadomością, że taki atak wywoła straty w życiu ludzkim, ranienia osób cywilnych oraz szkody w dobrach cywilnych” stanowi ciężkie naruszenie protokołu, a w konsekwencji zbrodnię wojenną²⁷.

Zasada ta została potwierdzona w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdził, „że jest to nienaruszalna zasada prawa zwyczajowego” oraz że „musi być przestrzegana przez wszystkie państwa

²³ R.J. Bebbler, *The Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan*, „Small Wars Journal” 2008.

²⁴ Operacja ISAF została zakończona. Funkcję ISAF przejęła misja NATO Resolute Support <http://www.rs.nato.int/> (dostęp: 15.12.2015). Na dzień dzisiejszy nie sposób przewidzieć dalszego losu PRT w Afganistanie. W dotychczasowej formule, tj. państwo X odpowiada za konkretną prowincję i konkretne PRT, misja została zakończona. Natomiast jako element działań antypartyzanckich PRT są przykładem nowego podejścia w tym zakresie. Podejście to zostało sformułowane przez gen. D. Petreusa w cytowanym podręczniku COIN.

²⁵ Protokół dodatkowy pierwszy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8.06.1977 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, art. 48).

²⁶ International Institute of Humanitarian Law, *The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict with Commentary*, p. 11, zob. <http://www.dur.ac.uk/resources/law/NIAC-ManualIYBHR15th.pdf> (dostęp: 15.12.2015).

²⁷ PD I art. 85 (5).

niezależnie od ratyfikacji regulujących tę kwestię konwencji”²⁸. Zasada różnicowania uzyskała status normy prawa zwyczajowego, co znalazło potwierdzenie w publikacji studium poświęconego prawu zwyczajowemu wydanym przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Zgodnie z treścią art 1. studium „Strony konfliktu powinny zawsze rozróżniać osoby cywilne i kombatanów. Ataki mogą być kierowane jedynie przeciwko kombatanom. Ataków nie wolno kierować przeciwko osobom cywilnym”²⁹.

W toku konfliktów niekonwencjonalnych, asymetrycznych, strona rządowa musi oddzielić partyzantów od ludności cywilnej³⁰. W praktyce nie jest to proste. Często osoby, które wyglądają jak osoby cywilne, angażowały się w działania wrogie, np. w postaci tzw. part time Taliban, czyli osób, które sporadycznie wspierają zbrojną opozycję³¹.

Działania wojskowo-cywilne drugiej strony, tj. sił NATO ISAF w Afganistanie, również w pewnym sensie polegają na zacieraniu granicy pomiędzy działaniami wojskowymi, policyjnymi i cywilnymi.

Strony konfliktu asymetrycznego realizują działania zarówno wojskowe, jak i cywilne. Partyzanci ukrywają się wśród ludności cywilnej, a strona rządowa i siły wojsk zagranicznych realizują działania, które bardzo często nie są wojskowe. W toku działań antypartyzanckich trudno jasno określić, co stanowi, a co nie, działanie wojskowe. Przestrzeganie prawa humanitarnego i praw człowieka ma jeszcze jeden pragmatyczny aspekt. W dzisiejszym świecie informacje o naruszeniach prawa humanitarnego łatwo przedostają się do międzynarodowej opinii publicznej. Chcąc mieć moralne prawo naprawiania czyjeś świata, nie można dopuszczać się naruszenia praw uniwersalnych³².

Zespoły Odbudowy Prowincji w Afganistanie

Zespoły Odbudowy Prowincji są traktowane jak przedłużenie i wzmocnienie rządu centralnego. Przeciętnie posiadają od 50 do 300 żołnierzy i pracowników cywilnych wojska oraz przedstawicieli agencji rozwojowych i dyplomatów³³. W prowincjach uznawanych za bezpieczne działania PRT nastawione są przede wszystkim na odbudowę kraju, zaś w prowincjach niebezpiecznych

²⁸ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion) [1996] ICJ Rep 226, p. 257, par. 76.

²⁹ ICRC Study on Customary Law, Rule 1, zob. http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule1 (dostęp: 15.12.2015).

³⁰ G. Sitaraman, *Counterinsurgency...*, p. 1786.

³¹ L. Blank, A. Guiora, *Teaching an Old Dog New Tricks: Operationalizing the Law of Armed Conflict in New Warfare*, „Harvard National Security Journal” 2010, Vol. 1, p. 48.

³² COIN Manual..., p. 1–24, par. 1–132.

³³ Tamże, p. 2–12, par. 2–51.

– na ścisłą współpracę z jednostkami bojowymi³⁴. W każdym zaś wypadku działania PRT obejmują kwestie, takie jak: bezpieczeństwo, odbudowa rządów lokalnych, odbudowa rządu centralnego i rozwój kraju³⁵.

Działania PRT budziły szereg zastrzeżeń, zwłaszcza wysuwanych przez przedstawicieli NGO i organizacji rządowych cywilnych, niezwiązanych z państwami NATO – uczestnikami misji w Afganistanie. Podstawowym zarzutem była i jest militaryzacja pomocy humanitarnej. Kolejnym zarzutem było stwierdzenie, że w odróżnieniu od klasycznej pomocy humanitarnej działania PRT nie są obiektywne – oznacza to, że pomoc organizowana jest często w celu wzmocnienia działań politycznych i wojskowych³⁶.

Ustanowienie PRT przez siły koalicji w Afganistanie doprowadziło do wspomnianej już wcześniej sytuacji zamazania granicy pomiędzy działaniami o charakterze cywilnym i wojskowym, co zostało podkreślone przez tak uznane organizacje jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK)³⁷.

Pytanie dotyczące legalności PRT wiąże się z zastosowaniem zasady rozróżniania w praktyce. PRT koncentrują swoją działalność humanitarną na ludności cywilnej. Personel PRT nosi wojskowe uniformy i jest włączony w wojskowe struktury dowodzenia. Nastawiają się na projekty, które mają przynieść korzyść wojskową i polityczną na obszarze działania PRT.

Problem określenia ram prawnych działania PRT nie jest zadaniem prostym. Działania te nie zostały określone w prawie humanitarnym. Próba kwalifikacji musi opierać się zatem na istniejącym prawie, mającym zastosowanie w konflikcie zbrojnym o charakterze niemiędzynarodowym.

Punktem wyjścia wydaje się uzasadnienie działania PRT przez odwołanie się do zasady humanitaryzmu. Art. 3 wspólny stanowi, iż w przypadku gdyby doszło do konfliktu, który:

nie posiada charakteru międzynarodowego, każda ze Stron w konflikcie będzie obowiązana stosować się przynajmniej do następujących postanowień [...]. Osoby niebiorące bezpośredniego udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, które złożyły broń oraz osoby, które stały się niezdolne do walki z powodu choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu, będą we wszelkich okolicznościach traktowane w sposób humanitarny³⁸.

Nie ma oczywiście potrzeby szczegółowego wyjaśnienia terminu „humanitarne traktowanie”, gdyż posiada on jasne i zrozumiałe znaczenie³⁹. Nie

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże.

³⁶ R.J. Bebbler, *The Role of Provincial Reconstruction Teams...*, p. 8.

³⁷ P. Krähenbühl, *The ICRC's Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action*, „ICRC Review” 2004, Vol. 86, p. 508.

³⁸ Dokument Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Geneva, 12 August 1949, 75 U.N.T.S. 31, wszedł w życie 21.10.1950 r.

³⁹ ICRC Commentary on GCI, p. 53, zob. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/365-570006?OpenDocument> (dostęp: 12.12.2014).

wyduje się w takiej sytuacji wątpliwe, by działania humanitarne podejmowane przez wojsko nie były spójne z treścią artykułu 3 wspólnego. Podobnie o zasadzie humanitaryzmu stanowi protokół PD II, np. w artykule 4 c, gdzie wymienia się konieczność zapewnienia dzieciom edukacji⁴⁰. W tym zakresie działalność PRT taka jak budowa szkół czy rozdawanie materiałów szkolnych koresponduje z treścią regulacji MPH, czyniąc je w pełni legalnymi.

Powyższa analiza staje się bardziej skomplikowana, gdy popatrzymy na działalność PRT z perspektywy zasady rozróżniania. Zwłaszcza w kontekście projektów infrastrukturalnych, takich jak budynki administracji czy policji. Protokół dodatkowy II w niewielkim stopniu odwołuje się do zasady rozróżniania, zwłaszcza w kontekście celu wojskowego. W większym zakresie odnoszą się do tego normy prawa zwyczajowego. Zasada 8 spisana w Studium Prawa Zwyczajowego MKCK stanowi, że:

cele wojskowe są ograniczone do dóbr, które z powodu swej natury, swego rozmieszczenia, swego przeznaczenia lub wykorzystania wnoszą istotny wkład do działalności wojskowej i których całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie lub zneutralizowanie daje określoną w danej sytuacji korzyść wojskową⁴¹.

Ta definicja obiektu wojskowego z perspektywy zasady rozróżniania jest powszechnie akceptowana⁴².

Działania PRT są immanentną częścią wysiłku wojskowego o charakterze antypartyzanckim. Dlatego każde działanie PRT zbliża dowódcę wojskowego do osiągnięcia celów misji wojskowej. Można założyć, że każdy szpital, droga czy budynek administracji są częścią antypartyzanckiego działania wojskowego. Jest to element walki, gdzie serca i umysły ludności cywilnej stanowią punkt ciężkości współczesnej operacji wojskowej. Są to działania, nazwijmy to dopasowane, nietradycyjne, zapewne również pragmatyczne, ale cały czas pozostają działaniami lokującymi się w sferze taktyki i strategii wojskowej. Jako takie powinny być zaliczone do szerszej kategorii metod i środków walki. Zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że PRT budują nie tylko szkoły, ale również obiekty, które mają charakter wojskowy czy policyjny, jak akademie policyjne w Nuristanie⁴³. Takie działania przypominają w pewnym zakresie te podejmowane przez Izrael na terytoriach okupowanych. Budowa budynków administracji rządowej, mieszkań, szkół, komisariatów policji wzmacnia kontrolę rządu nad określonym obszarem. W konsekwencji infrastruktura mająca

⁴⁰ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 1125 U.N.T.S. 609, wszedł w życie 7 grudnia 1978 r.

⁴¹ ICRC Customary Rules Index, zob. http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rule8 (dostęp: 12.12.2015).

⁴² Tamże.

⁴³ Army Staff Sgt. G. Caligiuri, *Nuristan PRT Brings Professional Training to ANP*, zob. http://www.blackanthem.com/News/Allies_20/Nuristan_PRT_brings_professional_training_to_ANP5055.shtml (dostęp: 12.12.2015).

bardzo często *stricte* cywilny charakter prowadzi do osiągnięcia celów wykraczających poza taki wymiar, tj. prowadzi do wzmocnienia władzy rządu nad spornym terytorium z jednej strony, a z drugiej strony jest elementem działania skierowanego przeciwko partyzantom⁴⁴.

W takiej sytuacji warto spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy obiekty budowane przez PRT mają charakter wojskowy? Dokonując kwalifikacji prawnej działalności PRT, można przyjąć trzy interpretacje. Pierwsza zakłada zakwalifikowanie konkretnego projektu według źródła pochodzenia finansowania. Przy takim rozumieniu każdy projekt realizowany przez PRT powinien być traktowany jako wojskowy. Wynika to z faktu, że zwycięstwo w walce o serca i umysły jest celem wojskowych działań antypartyzanckich. W ten sposób działalność rozwojowa przyczynia się bezpośrednio do osiągnięcia korzyści wojskowej, czyli do celów wojskowo-politycznych wyznaczonych statusem operacji. To stanowisko znajduje potwierdzenie w podręczniku do działań antypartyzanckich autorstwa gen. Petraeusa. Jego zdaniem wszystkie działania PRT są zmilitaryzowane, np. „mają komponent wywiadu wojskowego, gdzie wszyscy żołnierze są zobowiązani do zbierania informacji, wszystkie zatem działania, które zakładają kontakt z ludnością cywilną (również PRT), obejmują działania wywiadowcze”⁴⁵. W rezultacie cała działalność PRT w sposób bezpośredni przyczynia się do wysiłku wojskowego strony rządowej, tj. stabilizacji kraju i pokonania partyzantów.

Druga interpretacja zakłada, że charakter działania PRT jest cywilny. W takiej sytuacji dochodziłoby do wyłączenia PRT z bycia celem partyzantów. Przy tej interpretacji mamy podstawowy problem. Działania PRT, kształt, przynależność do sił zbrojnych jednej z walczących stron czyni je legalnym celem wojskowym. Działania humanitarne nie czynią PRT mniej wojskowymi, niż w rzeczywistości są.

Trzecia interpretacja zakłada rozdzielanie działalności PRT i efektów działania PRT. Można by przyjąć następującą interpretację: personel PRT jest częścią łańcucha dowodzenia, ochrona PRT niczym nie różni się od regularnego wojska, specjaliści cywilni bardzo często noszą podobne stroje jak wojsko, dla którego pracują⁴⁶. W trakcie wykonywania zadania są legalnym celem działań wojskowych. Gdy projekt zostanie ukończony, jego charakter definiujemy według ogólnie przyjętych zasad prawa humanitarnego, np. szkoła – cel cywilny, szkoła wojskowa – cel wojskowy.

Oczywiście w warunkach afgańskich może być wątpliwe nawet to, czy szkoła jest obiektem wojskowym, czy cywilnym. Dla bojowników, zwłaszcza

⁴⁴ G. Swiney, *Saving Lives: The Principle of Distinction and the Realities of Modern War*, „The International Lawyer” 2005, Vol. 39, p. 754.

⁴⁵ COIN Manual..., p. 1–3, par. 3–4.

⁴⁶ W wypadku Polskich Sił Zbrojnych pracownicy cywilni wojska (w tym pracownicy PRT) otrzymują identyczne umundurowanie jak wojskowi. Choć zależy to od praktyki, niektórzy wojskowi wymagają noszenia ujednoliconego umundurowania przez pracowników cywilnych wojska.

tych radykalnych, szkoła, do której mogą uczęszczać dziewczynki, również jest sprzeczna z ich światopoglądem. W wielu przypadkach szkoły były z tego powodu celem ataków radykalnych bojówek. Tak samo jak celem bojowników mogą być wszelkie działania zmierzające do zrównania kobiet i mężczyzn, np. stworzenie biblioteki dla kobiet.

Zespoły Odbudowy Prowincji – czy jest alternatywa?

Współcześnie wydaje się, że nie ma alternatywy dla pomocy rozwojowej oferowanej przez rządy z udziałem sił zbrojnych. W warunkach konfliktu zbrojnego „bezsronne” organizacje pozarządowe nie są w stanie podjąć wyzwania związanego z odbudową kraju. Wynika to z faktu, że działalność organizacji pozarządowych często obarczona jest istotnymi wadami. Przede wszystkim chodzi o kwestię bezstronności. Większość organizacji pozarządowych działających w Afganistanie i posiadających odpowiednie budżety jest organizacjami ze świata zachodniego. Już samo pochodzenie czyni je podejrzanymi w świecie afgańskiej opozycji zbrojnej. Promowanie edukacji dziewcząt, kwestia równouprawnienia są działaniami nacechowanymi silnym komponentem ideologiczno-politycznym, który stoi w sprzeczności z wartościami propagowanymi przez opozycję rządu w Kabulu.

Podobne wątpliwości można kierować do organizacji międzyrządowych, takich jak ONZ. Organizacja ta w sposób naturalny jest w większym stopniu powiązana z USA, państwami zachodnimi niż z Talibami (podmiot niepaństwowy). Z jednej strony ONZ uznaje się za organizację bezstronną, z drugiej zaś jest faktycznym dysponentem środków finansowych pochodzących często od jednej ze stron w konflikcie. Z perspektywy Talibów ONZ jest tak samo stroną w konflikcie jak ISAF⁴⁷.

Do kwestii odbudowy i działania PRT dochodzi jeszcze sprawa faktycznych zdolności odbudowy państwa. Trudno oczekiwać, że wysiłek przekształcenia państwa, zwłaszcza takiego, w którym toczy się konflikt zbrojny, może spoczywać na organizacjach pozarządowych. Tylko siły państwowe mają odpowiednie środki do tego, by odbudować państwo. Ponadto tylko państwa są w stanie zapewnić bezpieczeństwo zespołom odbudowy. I chyba najważniejsza rzecz to kwestia koordynacji działań. W warunkach takich jak w Afganistanie każdy dolar wydany na pomoc jest na wagę złota. Organizacje pozarządowe bardzo często wydają pieniądze w sposób nieskoordynowany. Ponadto często prowadzą działania tam, gdzie faktycznie mogą, co podyktowane jest względami bezpieczeństwa. Miejsca, gdzie ataki bojowników są częstsze, pozostają poza zasięgiem organizacji pozarządowych.

⁴⁷ A. Donini, *Between a Rock and a Hard Place: Integration or Independence of Humanitarian Action?*, „ICRC Review” 2011, Vol. 93, p. 152.

Oczywiście PRT nie są optymalnym rozwiązaniem. Ich działania też mają słabe strony. Bardzo często problemem są kwestie związane w wydatkowaniem pieniędzy. Przykładowo wiele krajów posiada jednoroczny okres rozliczeniowy, co powoduje, że projekt musi być zaplanowany, wykonany i rozliczony w przeciągu roku. Jeśli chodzi o polskie PRT, problemem jest to, co było głównym mankamentem polskiego PKW, a mianowicie sześciomiesięczna rotacyjność. W tak krótkim czasie bardzo trudno dokonać właściwej analizy potrzeb ludności lokalnej, napisać projekt, zrealizować go i rozliczyć. Taka sytuacja prowadzi bardzo często do realizacji projektów o małej skali, które nie mają faktycznego wpływu na rzeczywistość. Równocześnie działalność PRT w pewnym momencie stała się jedyną możliwą formą pomocy. Ze względów logistycznych i bezpieczeństwa NGO nie mogły funkcjonować w miejscach, w których mogło działać PRT⁴⁸. Cieniem nad działalnością PRT kładzie się również brak koordynacji w PRT, jak i brak koordynacji pomiędzy PRT i NGO.

Odpowiedź na pytanie, czy istnieje alternatywa dla działań PRT, nie jest prosta. Z jednej strony mamy wspomniane wyżej zarzuty, z drugiej – nie przekazano odbudowy kraju w ręce podmiotów pozarządowych. W szczególności, gdy tak jak w przypadku Polski doszło do istotnego konfliktu interesów pomiędzy wojskiem a organizacjami pozarządowymi. Przez większość czasu funkcjonowania polskiego PRT było ono finansowane ze środków programu Polska Pomoc, realizowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁴⁹. Ustawienie w jednej kolejce po pieniądze nastawionych na pomoc humanitarną podmiotów rządowych i podmiotów pozarządowych, mających odrębne cele, było pomysłem co najmniej wątpliwym.

Podsumowanie

Współczesne działania antypartyzanckie wykluczają formułę „zabij lub zatrzymaj”. Zamiast tego dąży się do zyskania poparcia lokalnych społeczności, wspierania budowy stabilnego i akceptowalnego dla wszystkich porządku politycznego⁵⁰. Takie działania stoją w opozycji do prymitywnej strategii światowej wojny z terroryzmem ogłoszonej przez administrację George’a W. Busha.

Użycie przez partyzantów środków asymetrycznych często stanowi naruszenie podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. Działania konwencjonalne podejmowane przez partyzantów są jednak najprostszą drogą do ich zniszczenia. Działania sił NATO w warunkach konfliktu asyme-

⁴⁸ Na przykład Polska Akcja Humanitarna, zob. http://www.pah.org.pl/m/502/2009_report_merytoryczny.pdf (dostęp: 12.12.2015).

⁴⁹ Do 2012 r. fundusze na działalność zespołu pochodziły z MSZ, natomiast w 2013 r. projekty były finansowane ze środków przyznanych przez MON za oficjalną stroną MSZ, zob. <https://www.polskapomoc.gov.pl/Afganistan,18.html> (dostęp: 12.12.2015).

⁵⁰ G. Sitaraman, *Counterinsurgency...*, p. 1745.

trycznego także różnią się od tych w przypadku konfliktu konwencjonalnego. W swych działaniach NATO musi w szczególności uwzględnić cele misji. Ze względu na charakterystykę współczesnych uwarunkowań polityczno-wojskowych nie jest to fizyczna destrukcja przeciwnika. Jest to raczej odbudowa, przywracanie rządów prawa i stabilizacja kraju. W takich działaniach NATO musi być często „bardziej papieskie niż sam papież”. Oznacza to konieczność przestrzegania prawa humanitarnego bez nadziei na realizację zasady wzajemności. Takie działania wynikają z przekonania, że kto traci moralne uzasadnienie konfliktu zbrojnego, przegrywa wojnę⁵¹.

Dodatkowym utrudnieniem jest wzajemna korelacja prawa i polityki w konfliktach międzynarodowych. Zdarza się bowiem, że to co dopuszczalne w świetle prawa humanitarnego, jest niedopuszczalne w ramach koncepcji działań asymetrycznych⁵². Przykładowo: uzasadnione w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego wkroczenie do obiektu religijnego może nie być rozsądne w świetle działań antypartyzanckich⁵³.

Sytuacje opisane w artykule mają wspólny mianownik – niepewność. Żołnierzowi na polu walki trudno jest ustalić, kto jest przeciwnikiem. Tak samo trudno będzie przekonać lokalną ludność, że uzbrojone po zęby PRT dostarczą pomoc humanitarną. Analogicznie nie jest łatwo zrozumieć lokalnemu farmerowi, że zniszczenie jego upraw jest dopuszczalną w świetle prawa humanitarnego szkodą uboczną. Podobnie niełatwo jest przekonać lokalne władze oparte na systemie klanowym, że system proponowany przez świat zachodni jest lepszy, wydajniejszy czy skuteczniejszy.

Nowe wojny prowadzone w warunkach asymetrycznych nie stanowią zagrożenia strategicznego dla mocarstw, takich jak: USA, Wielka Brytania czy Chiny. Jednocześnie konflikty o niewielkiej skali nie mogą być pozostawione bez reakcji. Wojny nowego typu powoli zmieniają klasyczne prawo międzynarodowe, w tym prawo humanitarne. Prawo humanitarne stworzone na potrzeby świata europocentrycznego musi być stosowane przede wszystkim w takich miejscach, jak: Syria, Afganistan czy Kongo. Być może nadszedł odpowiedni moment, by zadać pytania, jak zmienić prawo humanitarne, by mogło sprostać wyzwaniu współczesnych konfliktów zbrojnych?

⁵¹ COIN Manual..., p. 7–9.

⁵² G. Sitaraman, *Counterinsurgency...*, p. 1775.

⁵³ Taka sytuacja miała miejsce w mieście Ghazni w 2009 r., więcej na ten temat zob. http://wyborcza.pl/1,107491,6328619,Afganczyzy_wsciekli_na_polskich_zolnierzy.html (dostęp: 12.12.2015).

Bibliografia

- Bebber R.J., *The Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan*, „Small Wars Journal” 2008
- Benvenisti E., *The Legal Battle to Define the Law on Transnational Asymmetric Warfare*, „Duke Journal of Comparative and International Law” 2010, Vol. 20
- Blank L., *Teaching an Old Dog New Tricks: Operationalizing the Law of Armed Conflict in New Warfare*, „Harvard National Security Journal” 2010, Vol. 1
- Donini A., *Between a Rock and a Hard Place: Integration or Independence of Humanitarian Action?*, „ICRC Review” 2011, Vol. 9
- Keaney T., *Understanding Counterinsurgency; Doctrine, Operations, and Challenges*, Routledge, London 2010
- Kilcullen D., *Counterinsurgency*, Hurst and Company, London 2010
- Krähenbühl P., *The ICRC's Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action*, „ICRC Review” 2004, Vol. 86
- Kuźniar R., *Polityka i siła*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006
- Pfanner T., *Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action*, „International Review of the Red Cross” 2005, Vol. 87
- Rashid A., *Descent into Chaos – How the War Against Islamic Extremism is Being Lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Allen Lane, Michigan 2008
- Sitaraman G., *Counterinsurgency, the War on Terror, and the Laws of War*, „Virginia Law Review” 2009, Vol. 95
- Swiney G., *Saving Lives: The Principle of Distinction and the realities of Modern War*, „The International Lawyer” 2005, Vol. 39

Źródła internetowe

- Ghaith Abdul-Ahad, *Face to Face with the Taliban*, www.guardian.co.uk/world/2008/dec/14/afghanistan-terrorism/prin (dostęp: 15.12.2015)
- International Crisis Group, *The Insurgency in Afghanistan's Heartland*, „Asia Report”, June 2011 (dostęp: 15.12.2015) www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/southsia/afghanistan/207%20The%20Insurgency%20in%20Afghanistans%20Heartland.pdf (dostęp: 15.12.2015)
- International Institute of Humanitarian Law, *The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict with Commentary*, p. 11, <http://www.dur.ac.uk/resources/law/NIACManualIYBHR15th.pdf> (dostęp: 15.12.2015)

Streszczenie

Przez ostatnią dekadę konflikt w Afganistanie był nazywany „zadaniem lub sprawdzianem” dla NATO i społeczności międzynarodowej. Wynikało to z założenia, że NATO w Afganistanie nie może zawieść przy realizacji zadania stabilizacji kraju. Działania w Afganistanie okazały się również najważniejszym sprawdzianem NATO jako sojuszu wojskowego. W trakcie misji okazało się, że konflikt afgański jest również sprawdzianem dla prawników zajmujących się współczesnymi wyzwaniami prawa międzynarodowego. Tematem przewodnim mojego artykułu jest próba odniesienia się do działania Zespołów Odbudowy Prowincji w Afganistanie. Niniejszy tekst jest częścią debaty nad zagadnieniem zgodności prawa

humanitarnego z nowo stworzoną koncepcją działań antypartyzanckich sformułowanych przez gen. Davida H. Petraeusa. W szczególności w artykule odnoszę się do relacji zasady rozróżnienia i funkcjonowania Zespołów Odbudowy Prowincji.

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo humanitarne, niemiędzynarodowy konflikt zbrojny, Provincial Reconstruction Team (PRT), działania antypartyzanckie (counterinsurgency – COIN), zasada rozróżniania

Do Provincial Reconstruction Team's Activities Influence the Principle of Distinction on Modern Battlefield?

Abstract

For the last more than ten years, the conflict in Afghanistan was called a “task or test” for NATO and international community. It is because NATO countries cannot fail the task of Afghanistan stabilization. It is also the biggest test of NATO as a military alliance. But armed conflict in Afghanistan is a challenge for contemporary lawyers as well.

The main question of my article addresses legal issues arising from the Provincial Reconstruction Teams' operations in Afghanistan. It is a part of the debate on how the concept of modern counterinsurgency, newly created by gen. David H. Petraeus, fits the international humanitarian law. I particularly address the issue of principle of distinction and PRT activity.

Keywords: International Humanitarian Law, Non-international armed conflict, Provincial Reconstruction Team, Principle of Distinction, counterinsurgency – COIN