

BIULETYN

Nr 24 (773) • 9 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Polityczne znaczenie sankcji gospodarczych wobec Libii

Marcin Menkes

Po niemal dwóch tygodniach braku zdecydowanej reakcji na wydarzenia w Libii kolejno USA, RB ONZ i UE podjęły decyzje o zastosowaniu sankcji gospodarczych. Ponieważ przyjęte środki nie ograniczają bezpośrednio możliwości kontynuowania aktów przemocy, mają one walor głównie polityczny. Tym niemniej sankcje te mogą odegrać rolę jednoczącą społeczność międzynarodową, która w najbliższych dniach będzie decydować o konieczności rozszerzenia przyjętych środków.

W reakcji na akty przemocy wobec żądającej odejścia Muammara Kadafiego ludności libijskiej USA, RB ONZ i UE sięgnęły po sankcje. Wybór środków służących przerwaniu aktów przemocy podzielił społeczność międzynarodową. Rezolucję 1970 (2011) ws. sankcji przyjęto jednogłośnie, aczkolwiek złożone jednocześnie oświadczenia stałych członków RB ONZ ograniczają szanse na elastyczną adaptację reżimu sankcji.

Chiny podkreśliły konieczność zadbania o bezpieczeństwo i interesy obcokrajowców w Libii. Rosja podkreśliła, że sprzeciwia się „bezproduktywnym interwencjom”, a celem Rezolucji jest zakończenie aktów przemocy i zachowanie zjednoczonego, suwerennego państwa i jego integralności terytorialnej. Nawet kraje demokratyczne nie przedstawiły jednolitego stanowiska. Państwa śródziemnomorskie koncentrują uwagę na implikacjach eksodusu z Afryki północnej (np. Włochy ustanowiły 12 lutego stan klęski humanitarnej w związku z masowym napływem uchodźców) dla regionalnego bezpieczeństwa i stabilności, czemu w RB ONZ dał wyraz przedstawiciel Portugalii. Bardziej odległe państwa akcentują kwestie nienaruszalności praw człowieka (USA) i odpowiedzialności karnej przywódców libijskich (Niemcy). Ostatecznie reakcja na akty przemocy nastąpiła z opóźnieniem, a wąski zakres sankcji będzie miał ograniczony wpływ na bieżącą sytuację (badania empiryczne w latach 1970-99 pokazują, że skuteczność sankcji gospodarczych stosowanych w sprzyjających warunkach oscyluje w granicach 26 %).

Sankcje amerykańskie. Stany Zjednoczone jako pierwsze ustanowiły sankcje zamrożenia aktywów i zakazu dokonywania określonych transakcji. Zakresem podmiotowym decyzji z 25 lutego objęto Muammara Kadafiego i czterech członków jego rodziny, urzędników wysokiej rangi, osoby współpracujące z reżimem oraz członków ich rodzin, a także aktywa libijskiego rządu i Banku Centralnego. Zakazano jakichkolwiek działań, których celem lub skutkiem byłoby obejście amerykańskich sankcji. Oznacza to m.in. zawieszenie realizacji wszelkich umów, których stroną jest państwo lub oficjele libijscy, co ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności sankcji (a czego zabrakło w rezolucji ONZ). Jednocześnie sankcje nie mają ani bezpośredniego wpływu na dostępny aparat represji (m.in. najemników), ani nie pozbawiają reżimu możliwości sprawowania rządów (czemu służyć mogło embargo na ropę naftową).

Przy braku legitymacji prawnej do zastosowania środków przymusu w postaci Rezolucji RB ONZ, podstawę decyzji stanowiły konstytucyjne prerogatywy Prezydenta USA w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej. Zważywszy, że przywołane w uzasadnieniu akty przemocy wobec społeczeństwa libijskiego i eskalacja emigracji nie zagrażają - według RB ONZ - bezpieczeństwu ani pokojowi w regionie, przesłanki dla realizacji przez USA prawa do samoobrony są dyskusyjne.

Sankcje ONZ i UE. 26 lutego embargo na broń oraz zakaz podróży i zamrożenie aktywów wybranych osób ustanowiła RB ONZ. W Rezolucji 1970(2011) potępiono akty przemocy przeciwko ludności cywilnej, wyrażono ubolewanie nad poważnymi i systematycznymi aktami naruszenia praw człowieka oraz eskalacją emigracji. W porównaniu do decyzji amerykańskiej formuła Rezolucji jest bardziej zachowawcza. Co najważniejsze Rada nie dokonała *explicite* kwalifikacji prawnej sytuacji jako zagrożenia dla bezpieczeństwa lub pokoju w regionie, choć stosowanie sankcji na podstawie art. 41 Karty NZ sugeruje, że musiały one zostać zagrożone. Wobec braku legitymacji RB do stosowania przymusu dla realizacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych (np. praw człowieka) decyzja nie miałaby podstawy prawnej. Ponadto Rada stwierdza niewywiązanie się władz libijskich z obowiązku ochrony własnego społeczeństwa. Kategoryczny sposób sformułowania owej normy prawnej był dotąd incydentalny. Wobec braku kwalifikacji sytuacji jako zagrożenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa zaskakuje sugestia, że wydarzenia stanowiły zbrodnię przeciwko ludzkości i polecenie sprawy uwadze prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jednocześnie nie przesądza to kwestii immunitetu głowy państwa w związku z formułowanymi podejrzeniami, ani też jurysdykcji MTK w sprawie (Libia nie jest stroną Statutu Rzymskiego).

Zakres sankcji jest bardzo wąski. Inteligentne embargo na broń i materiały wojskowe (tj. uwzględniające wyłączenia humanitarne) ograniczone jest do państwa libijskiego, podczas gdy nawet w amerykańskim uzasadnieniu stwierdzono udział w konflikcie najemników z państw nieobjętych sankcjami. Ponieważ nie zamrożono aktywów rządowych ani Banku Centralnego sankcje nie ograniczają zdolności reżimu do rekrutowania i zaopatrywania walczących poza granicami. Rada ustanowiła ponadto zakaz podróży w stosunku do 16 funkcjonariuszy reżimu oraz zamroziła aktywa 6 członków rodziny Kadafigh. Rozszerzenie listy imiennej o jedną pozycję w stosunku do sankcji amerykańskich, przy jednoczesnym braku objęcia sankcjami aktywów wysokich funkcjonariuszy i mienia publicznego, nie wpłynie na ograniczenie przemocy, a co najwyżej utrudni Kadafiemu ucieczkę za granicę, co mogłoby stanowić bardziej humanitarne rozwiązanie. Istotne jest, że w Rezolucji brakuje klauzuli automatycznego unieważnienia lub zawieszenia realizacji umów zagrażających celowi sankcji. Fakt ten przemawia na rzecz dalszego obowiązywania takich umów. RB ONZ doprecyzowała jednak, że Rezolucja nie stanowi przeszkody dla wykonywania umów zawartych przed wskazaniem osób objętych sankcjami. Skuteczność zastosowanych sankcji, zgodnie z wolą polityczną, ograniczono do relacji zawartych po 26 lutego br. Pokłosiem tej decyzji są kontrowersje wokół obowiązywania traktatu o współpracy z Włochami z 2008 r. Wreszcie na uwagę zasługuje powrót RB ONZ do praktyki „odwróconego weta”. Oznacza to, że sankcje będą kontynuowane dopóty, dopóki za zniesieniem nie opowiedzą się wszyscy stali członkowie RB, co może okazać się nad wyraz trudne w obliczu złożonych oświadczeń.

28 lutego na podstawie Rezolucji 1970 sankcje ustanowiła Rada UE. W porównaniu do sankcji ONZ zakres podmiotowy zakazu podróży rozszerzono o 10 osób, zaś zakres zamrożenia aktywów o 20. Jak pokazała jednak dotychczasowa praktyka (np. w przypadku sankcji wobec Haiti w 1990 r.) w przypadku umów z państwami niedemokratycznymi i wobec braku klauzul odwołujących się do praw człowieka lub standardów demokratycznych, nawet ich rażące naruszenie zazwyczaj nie stanowi podstawy do wypowiedzenia lub zawieszenia stosowania umów. Słabość Rezolucji RB ONZ i brak automatycznego zawieszenia realizacji zobowiązań pozwala na kontynuację implementacji umów, a rozszerzenie list osobowych jest raczej manifestacją polityczną.

Wsparcie przemian demokratycznych. Obecna sytuacja stanowi test faktycznego poparcia państw demokratycznych dla przemian politycznych w świecie arabskim. W datowanym na 16 lutego br. liście do Catherine Ashton ministrowie spraw zagranicznych południowych państw UE nawołują do zwiększenia zainteresowania Unią Śródziemnomorską, stosownie do tempa demokratyzacji. Wydarzenia te są wyzwaniem dla solidarności unijnej. W razie braku reakcji na narastające wśród części członków UE poczucie osamotnienia w sytuacji kryzysu, można oczekiwać braku zrozumienia dla apeli o rozwój polityki wschodniej. Zarówno dla polskiej prezydencji w Radzie UE, której priorytetem będzie kwestia Partnerstwa Wschodniego, jak i europejskiej polityki sąsiedztwa najbliższe tygodnie mogą być przełomowe.

Brak jednolitego stanowiska również na forum ONZ (i różna filozofia sankcji w UE i USA) stanowią niejasny sygnał dla społeczeństw walczących o demokrację. Zdecydowane potępienie działań reżimu jako zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa mogłoby przyczynić się do eskalacji napięć w kolejnych państwach zdestabilizowanego regionu, co uzasadnia zachowawczą reakcję ONZ. Obecnie największym zagrożeniem wydaje się utrzymująca się kakofonia głosów państw demokratycznych. Pomimo politycznej doniosłości sankcje w obecnym kształcie, które raczej nie wpłyną na ograniczenie dalszych aktów przemocy w Libii, mogą stanowić ważny element jednoczenia społeczności międzynarodowej w reakcji na kryzys.