

PRAWO DO INGERENCJI CZY PRAWO DO POMOCY HUMANITARNEJ?

Niepowtarzalna natura istoty ludzkiej sprawia, że może istnieć tylko jedna wspólnota ludzka. Jesteśmy wszyscy do siebie podobni, a jednak historia traktuje nas tak, jak byśmy byli różni...

Czy państwo może powoływać się na pojęcie suwerenności, jeśli narusza prawa człowieka? Nie, taka suwerenność została już potępiona przez historię. Oby troska o prawa człowieka pomogła nam stworzyć tu obszar solidarności i język wspólny dla całej ludzkości.

Butros Butros-Ghali

(Fragment przemówienia otwierającego II Światową Konferencję ONZ na temat praw człowieka, ogłoszonego 14 czerwca 1993 roku w Wiedniu).

Wojna jest najbardziej permanentnym ze zjawisk społecznych. Gdy powstaje suwerenne państwo, od razu rości sobie prawo do prowadzenia wojen i przywłaszcza monopol na siłę, gdyż jego podstawowa misja polega na zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom. Bardzo szybko pojawiają się też pytania: Czy to państwo ma naprawdę prawo do prowadzenia wojny? Czy będzie to wojna sprawiedliwa? Co to jest w ogóle sprawiedliwa wojna?

W każdej wojnie każda ze stron jest przekonana o słuszności prowadzonej walki. Ale idea sprawiedliwej wojny zakłada istnienie odpowiednich proporcji pomiędzy czynami i celem oraz środkami stosowanymi przez przeciwnika. Innymi słowy, czy cel uświęca środki? Czy w słusznej sprawie można i powinno się stosować wszystkie środki, jakimi dysponujemy, czy też — przeciwnie — jej słuszny charakter narzuca pewne ograniczenia w prowadzeniu wojny, a przede wszystkim respektowanie międzynarodowych zasad prowadzenia wojny?

Z dzieł klasyków¹ emanuje przekonanie, że wojna nie upoważ-

¹ Zob. zwł.: Francisco de Vitoria (1480—1546), *De jure belli*, cyt. w: Vitoria — Suarez, *Contributions des théologiens au droit international moderne*, Paris, 1929, s. 88; Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis libri tres*, in

nia do wszelkich aktów przemocy i że w związku z tym powinna podlegać pewnym regułom. Posuwając się jeszcze dalej i powołując na zasadę suwerenności państw, autorzy ci uważają, że „każde obce mocarstwo ma prawo do udzielenia pomocy gnębiemu ludowi, który zwróci się o pomoc”². Na tej podstawie rozwinęła się w XIX wieku doktryna „humanitarnej interwencji”, według której: „jeśli rząd — działając w granicach swego prawa do suwerenności — narusza prawa ludzkości (...) przez nadmierne okrucieństwo i niesprawiedliwość, które ranią głęboko nasze obyczaje i nasze wyobrażenie o cywilizacji, prawo do interwencji jest uzasadnione. Albowiem, chociaż prawo do suwerenności i niezawisłości państw jest godne poszanowania, istnieje coś jeszcze bardziej godnego poszanowania, a mianowicie prawa ludzkości lub wspólnoty ludzi, których nie wolno obrażać”³.

Zgodnie z tą doktryną, istnieje wspólnota ludzka, która nie może tolerować nieludzkich poczynań. Prawo jest tu jednocześnie obowiązkiem.

Doktryna „interwencji ludzkości” zawsze była popierana. Broni ona prawa do jednostronnej interwencji w pewnych okolicznościach. Przedstawiana dziś jako „obowiązek”, albo „prawo do ingerencji”, „interwencja ludzkości” ma zapewnić skuteczne i powszechne poszanowanie podstawowych praw człowieka. W przeciwieństwie do pojęć „sprawiedliwej wojny” i „interwencji ludzkości”, „obowiązek” lub „prawo do ingerencji” znalazło się w centrum politycznej debaty. Zajmuje ona ważne miejsce w mediach i powoduje kontrowersje wśród opinii publicznej. W niniejszym tekście, pod pojęciem „prawo do ingerencji”, zebrano różne działania: kampanie prasowe, sankcje ekonomiczne, problem sprzedaży broni, udzielanie pomocy ludności, jednostronne interwencje wojskowe, odwoływanie się do mechanizmów bezpieczeństwa ONZ...

Wydaje się, że w ten sposób doszliśmy do stanu, w którym

quibus jus naturae e gentium, item juris publici praecipua explicantur, Parisi, apud N. Brion, in — 4, 16 ff. Prelimini., 786 ss. 1625, tłum. Jean Barbeyrac; Grotius, *Le Droit de la paix et de la guerre*, Amsterdam 1724; Samuel Puffendorf, *De jure naturae et gentium*, 1672 (tłum. Jean Barbeyrac; *Du droit de la nature et des gens*, Amsterdam 1706); Emer de Vattel, *Le Droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, t. II, i *Le Code diplomatique de l'Europe*, t. II, Leyde 1758. W nowszych czasach autorzy powołują się na pracę Maurice'a Torelli, *La guerre juste*, Paris, t. IX, 1987 — 2.

² Emer de Vattel, *Le Code diplomatique de l'Europe*, t. II, s. 279.

³ Gustave Rolin — Jacquemyns, *Note sur la théorie du droit d'intervention*, R. D. I. L. C., 1876, s. 673.

wszystkie te pojęcia uległy pomieszaniu. To stwierdzenie jest tym bardziej niepokojące, że prawa człowieka wywołują często emocjonalne reakcje, które prowadziły w przeszłości do najgorszych dwuznaczności i największych pomyłek.

Konieczne stało się więc wyjaśnienie sytuacji. Jedno jest pewne: w prawie międzynarodowym jest rzeczywiście mowa o obowiązku każdego państwa do reagowania na naruszanie podstawowych praw człowieka. Ta ogólna zasada jest zawarta w tekstach, które głoszą, że:

— jednym z celów ONZ jest rozwiązywanie „w drodze współpracy międzynarodowej zagadnień międzynarodowych o charakterze (...) humanitarnym, jak również popieranie praw człowieka i zachęcanie do poszanowania tych praw i podstawowych wolności” (Wstęp i Artykuł I Karty ONZ).

— „Każdy ma prawo do tego, by w sferze (...) międzynarodowej panował taki ład, aby prawa i swobody wymienione w tej Deklaracji mogły osiągnąć efekt” (artykuł 28 Deklaracji Praw Człowieka)⁴.

Jednak formy, jakie może przybrać reakcja na naruszenie praw człowieka, nie są jasno zdefiniowane. Konieczne jest zatem zbadanie, w jaki sposób może zostać wypełniony obowiązek reakcji, który spoczywa na wszystkich państwach, i podjęcie próby odpowiedzi na liczne pytania, jakie się wówczas pojawiają.

Na co pozwala, a czego zabrania prawo międzynarodowe? Czy można mówić o ingerencji — i czy w ogóle można odwoływać się do pojęcia prawa do ingerencji — wówczas, gdy reagujemy jedynie na masowe naruszenia praw człowieka? Czy byłoby pożądane podniesienie ingerencji do rangi ogólnej zasady? Jakie sytuacje mogą usprawiedliwić ingerencję lub pomoc? Kto powinien być wykonawcą prawa do pomocy? W jakich okolicznościach? Z jakim mandatem? Jaki powinien być zasięg akcji? Co to jest operacja humanitarna? Czy humanitaryzm można oddzielić od polityki?

Pojawienie się „prawa do ingerencji”

Początkowo prawo dotyczące Praw człowieka i prawo do pomocy humanitarnej rozwijały się oddzielnie. Jedno zmierzało do zapewnienia poszanowania praw człowieka w warunkach pokoju,

⁴ B. Gronowska—T. Jasudowicz—C. Mik, *Prawa Człowieka. Dokumenty Międzynarodowe. Wybór Materiałów* — przekład i opracowanie, Toruń 1993. — Przyp. tłum., M. T.-O.

drugie — do niesienia pomocy ofiarom poprzez ograniczanie skutków wojny. Tak jak prawo międzynarodowe, prawo humanitarne zrodziło się wraz z pierwszą Konwencją Genewską w 1864 roku, podczas gdy Prawa człowieka były rozwijane od uchwalenia Powszechnej Deklaracji w 1948 roku. Jednak obydwie prawa mają te same historyczne i filozoficzne korzenie. Obydwie zrodziły się z konieczności obrony istoty ludzkiej przed arbitralnością i uciskiem. Ta konieczność doprowadziła do powstania dwóch różnych ruchów: na rzecz ograniczenia konsekwencji wojen oraz na rzecz obrony człowieka przed arbitralnością.

Zbieżność pomiędzy tymi dwiema dziedzinami prawa międzynarodowego obrazują trzy ważne, wspólne zasady:

— zasada nienaruszalności, która gwarantuje każdej jednostce nie biorącej udziału w walkach o prawo do poszanowania jej życia, fizycznej i moralnej integralności oraz nieodłącznych atrybutów jej osobowości;

— zasada niedyskryminacji, która stanowi, że wszystkie istoty ludzkie mają być traktowane jednakowo bez względu na rasę, płeć, narodowość, poglądy polityczne, światopogląd czy wyznanie;

— zasada bezpieczeństwa, zgodnie z którą jednostka ma prawo do osobistego bezpieczeństwa.

Od tych gwarancji nie ma żadnych wyjątków zarówno w czasach pokoju, jak i podczas zbrojnego konfliktu. Nawet wtedy, gdy w państwie dochodzi do wewnętrznych niepokojów, nie może ono ich zawieść, tłumacząc to wymogami porządku publicznego. Prawa człowieka i prawo humanitarne zmiierzają więc coraz wyraźniej do przyznania chronionym osobom praw indywidualnych, które mogą być przeciwstawiane nawet ich własnym państwom.

Połączenie tych dwóch praw przyczyniło się do powstania prawa do pomocy humanitarnej, zarówno czynnego jak i biernego:

— jest to, przede wszystkim, prawo ofiar do przeżycia;

— następnie, jego zapewnienie jest obowiązkiem państw;

— wreszcie, istnieje obowiązek zaakceptowania przez państwa interwencji, która zakłada niezbędną współpracę.

Chodzi więc o prawo poszkodowanych do pomocy międzynarodowej. To prawo musi być szanowane w skali międzynarodowej i powinno być realizowane w trybie pilnym⁵.

⁵ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, postanowienie: „Działalność wojskowa i paramilitarna w Nikaragui”, M. T. S., Zbiór Dokumentów, 1986; Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Rezolucje* 43/131 z 8 grudnia 1988 i 45/100 z 14 grudnia 1990 o pomocy humanitarnej dla ofiar klęsk żywiołowych i w sytuacjach przymusowych o podobnych skutkach, 45/101 z 14 grudnia

Warunki świadczenia pomocy międzynarodowej zakładają poszanowanie dwóch zasad:

— zasady pomocniczości, zgodnie z którą nikt nie może uzurpować sobie prawa do zastępowania bezpośrednio dotkniętego państwa, jeśli jest ono w stanie stawić czoło sytuacji. Główna rola przypada więc bezpośrednio zainteresowanym krajom, zaś międzynarodowa akcja, na którą powinny wyrazić zgodę, uzupełnia i wspiera ich wysiłki;

— zasady bezstronności, zgodnie z którą pomoc nie powinna mieć dyskryminacyjnego charakteru, ani być motywowana względami politycznymi. Prawo do humanitarnej pomocy stwarza problemy w przypadku odmowy współpracy przez zainteresowane państwo. Może też naruszać zasadę nieingerencji, sformułowaną w prawie międzynarodowym.

Zasada nieinterwencji

Tak więc, mimo faktycznego uznania obowiązku każdego państwa do reagowania na naruszenia podstawowych praw człowieka, prawo międzynarodowe nadal kieruje się dwiema kluczowymi zasadami: nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państw i nieuciekania się do użycia siły, sformułowanymi w 7 punkcie drugiego artykułu Karty ONZ, powtórzonymi w rezolucji nr 2625 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 24 października 1970 roku na temat przyjaznych stosunków pomiędzy państwami⁶. Należy jednak sprecyzować, że organizacje pozarządowe (ONG) nie podlegają regułom prawa międzynarodowego, które stanowią m. in. o niestosowaniu siły. Jak podkreśla Hubert Thierry: „Musi zostać jasno powiedziane (...), że pojęcia suwerenności i nieingerencji tracą sens w relacjach pomiędzy państwem i ONG (...). Mają one zastosowanie wyłącznie w stosunkach międzypaństwowych i nie odnoszą się do osób prywatnych”⁷.

Międzynarodowe stosunki opierają się więc nadal na suwerenności państw. Jest to też jedna z głównych zasad działalności międzynarodowych organizacji, zwłaszcza ONZ. Ruchy dekolonizacyjne i kraje Trzeciego Świata traktują tę suwerenność jako

1990 roku na temat *nowego międzynarodowego ładu humanitarnego*, oraz 45/102 z 14 grudnia 1990 roku na temat *promocji międzynarodowej współpracy w sferze humanitarnej*.

⁶ Zob. przyp. 4 oraz *Akt Końcowy Konferencji Helsińskiej*, 1975. Rozdz. 1, par 6.

⁷ H. Thierry — J. Combacau — S. Sur — Ch. Vallée, *Droit international public*, Paris 1979².

niezbędną ochronę słabych przed silnymi. Każda z rezolucji ONZ, dotycząca pomocy humanitarnej, przypomina wymóg poszanowania suwerenności. Dlatego można uznać, że w chwili obecnej środki przymusu, wynikające z prawa do pomocy humanitarnej, nadal nie znajdują odzwierciedlenia na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Jeśli jednak przyjrzymy się praktyce, stwierdzimy, że zmierza ona w zupełnie odmiennym kierunku.

Jak stosowany jest artykuł 42 Karty ONZ?

Jak napisał Marcel Merle, trzeba przyznać, że: „Zasada nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państw była często naruszana, także w naszych czasach, przez kraje, które dysponowały odpowiednimi środkami i które miały w tym interes. Te naruszenia były często potępiane, ale rzadko karane, albowiem ich sprawcy powoływali się na apele lokalnych władz o pomoc albo na zobowiązania zapisane w traktatach zawartych przed interwencją”⁸.

Naruszeniom zasady nieingerencji towarzyszyło uelastycznienie działalności organizacji międzynarodowych. Z jednej strony, podczas debat na temat dekolonizacji doszło do reinterpretacji pojęcia „spraw wewnętrznych”, dzięki czemu można powołać się na różnicę zdań pomiędzy dwoma krajami członkowskimi, by sprawa przestała mieć charakter wewnętrzny i mogła zostać potraktowana przez ONZ jako „zagrożenie dla pokoju”

Z drugiej strony, byliśmy świadkami ewolucji pojęcia nieinterwencji. Artykuł 42 Karty ONZ przewiduje, że Rada Bezpieczeństwa „może przeprowadzić siłami powietrznymi, morskimi i lądowymi, taką akcję, jaką uważa za konieczną dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” Akcja ta, postanowiona przez Radę Bezpieczeństwa, będzie usprawiedliwiona nawet wówczas, jeśli dotyczy spraw z dziedziny zastrzeżonej dla państwa członkowskiego. Tę, daną Radzie Bezpieczeństwa, możliwość można potraktować jako prawdziwe „prawo do ingerencji”⁹, albowiem jej działania mogą dotyczyć wewnętrznych spraw państwa. Postulowane „prawo do ingerencji” istnieje więc, ale wyłącznie w ramach wielonarodowej organizacji, a nie w odniesieniu do państw działających indywidualnie. Prawo do jednostronnej interwencji wojskowej, w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka, wynika przede wszystkim z rezolucji nr 688, przyjętej 5 kwietnia 1991 roku przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, w związku z wydarzeniami w irackim

⁸ M. Merle, *L'Ingérence et le droit international*, *Défense* nr 61 — U.A./I.H.E.D.N., 1992, ss. 33-37.

Kurdystanie, po wojnie nad Zatoką Perską. Narzuciła ona jednostronnie Irakowi pomoc humanitarną, mającą chronić ludność kurdyjską przed prześladowaniami ze strony Bagdadu. Uznane tym samym prawo do ingerencji było później kilkakrotnie stosowane:

— w Kambodży, gdzie na mocy Aktu Końcowego Konferencji Paryskiej z 23 października 1991 roku tymczasowa administracja ONZ miała zająć się odbudową kraju aż do przywrócenia demokratycznych instytucji;

— w Somalii, po przyjęciu rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 28 sierpnia 1992 roku;

— na Haiti, gdzie interwencje ONZ, OPA i różnych państw, takich jak Stany Zjednoczone czy Francja, znalazły polityczne odzwierciedlenie w porozumieniu z Governors Island z 3 lipca 1993 roku, przewidującym przywrócenie systemu demokratycznego, a w sferze gospodarczej, w nałożonym w 1991 roku embargu;

— w byłej Jugosławii, gdzie liczne rezolucje, podejmowane od 1991 roku zarówno przez Zgromadzenie Ogólne jak i przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, wprowadziły m.in. embargo gospodarcze, powołały międzynarodowy trybunał do osądzenia winnych poważnych naruszeń praw człowieka na terenach byłej Jugosławii od 1991 roku i zezwoliły na wojskowe ataki z powietrza na te tereny.

W związku z istnieniem tych precedensów niektórzy mogli uznać, że istnieje prawo do „humanitarnej ingerencji” Ale czy tak jest w rzeczywistości?

Ku uznaniu prawa do „humanitarnej ingerencji”

Nie należy zapominać, że doktryna, która wprowadziła ideę „prawa do ingerencji”, odwołuje się do pojęcia „ingerencja”, które nie zostało zdefiniowane w prawie międzynarodowym. To ostatnie, jak się przekonaliśmy, dyktuje jedynie zasadę „nieinterwencji” Nowa doktryna, odwołująca się do prawa do ingerencji, zrodziła się pod koniec lat 70. w świecie anglosaskim⁹. Utrzymuje ona, że można podjąć akcję zbrojną przeciwko państwu odpowiedzialnemu za masowe naruszanie praw człowieka.

⁹ Por. Elisa Perez — Vera, *La Protection d'humanité en droit international*, R.B.D.I, 1969, ss. 401-424; Richard B. Lillitch, *Humanitarian intervention and the United Nations*, Charlottesville 1973; W. D Verwey, *Humanitarian intervention under International Law*, N.I.L.R., 1965, ss. 358-418; Anthony D'Amato, *Trashing Customary International Law*, A.J.I.L., 1987, ss. 101-105; Fernando R. Teson, *Humanitarian intervention: An inquiry into Law and Morality*, New York 1968.

We Francji pojęcie to pojawiło się dzięki pracom M. Bettatiego, Ch. Rousseau, A. Rougiera i B. Kouchnera¹⁰. Ale dopiero po 5 kwietnia 1991, dniu, w którym Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 688 w sprawie irackiego Kurdystanu, można było powiedzieć, że ta koncepcja po raz pierwszy została wcielona w życie i po raz pierwszy weszła do prawa międzynarodowego. W rzeczywistości Rada Bezpieczeństwa jest daleka — w rezolucji nr 688, która może zostać uznana za dość klasyczną — od przyznania sobie nowych prerogatyw. Karta ONZ pozwala bowiem Radzie Bezpieczeństwa, podejmować decyzje o interwencjach wojskowych, uznanych za niezbędne dla utrzymania lub przywrócenia pokoju oraz międzynarodowego bezpieczeństwa. Co więcej, w rezolucji nr 688 państwa uzasadniły kompetencje przyznane Radzie Bezpieczeństwa wymogami pokoju i międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodne z zasadami Karty, nie zaś jakimś nowym „prawem do ingerencji”. Wreszcie rezolucja nr 688 zwraca się do rządu irackiego z apelem o przerwanie represji i ułatwienie dostępu organizacjom humanitarnym; nie mamy więc do czynienia z zastąpieniem władz irackich przez międzynarodową społeczność.

Przekonaliśmy się naocznie, że coraz liczniejsze interwencje międzynarodowych organizacji w sfery zarezerwowane dla suwerennych państw mogą mieć różne pobudki i cele. Nie wszystkie ingerencje mają też charakter humanitarny. Dowodzą tego przykłady bośniackie i somalijskie. Jak podkreśla Marcel Marle, „pierwiastek humanitarny może służyć jako alibi dla politycznego paraliżu czy bezsilności metod zbrojnych; skutkiem interwencji wojskowej może być zniszczenie osób lub dóbr, które ma się chronić”¹¹. Wszyscy pamiętamy jeszcze rzekomo „humanitarne” interwencje, które niestety spowodowały większą liczbę ofiar niż miały uratować: poparcie Stanów Zjednoczonych nie nikaraguańskich „kontras”, odpowiedzialnych za masakry cywilów i notoryczne naruszanie zasad prowadzenia wojen, albo interwencja amerykańska w Panamie w grudniu 1989 roku, która spowodowała tysiące ofiar.

¹⁰ Por. Antoine Rougier, *La Théorie de l'intervention d'humanité*, R. G. D. I. P., 1910, ss. 468-526; Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris, 1971; Mario Bettati i Bernard Kouchner, *Le Devoir d'ingérence*, Paris, 1987; Maurice Torelli, *Le Droit international humanitaire*, Paris, 1989²; Mario Bettati, *Un droit d'ingérence?*, R. G. D. I. P., 1991; Bernard Kouchner, *Le malheur des auteurs*, Paris 1991; René—Jean Dupuy, *L'ingérence internationale, jusqu' ou? Le droit d'assistance humanitaire*, Etudes 1 (1992) ss. 15-23.

¹¹ Dz. cyt. w przyp. 8.

Zagrożenia wynikające z prawa do ingerencji

Zastąpienie prawem do ingerencji zasady suwerenności państwa nie stanowi samo w sobie jakiegokolwiek postępu. Uznanie prawa do ingerencji może stanowić gwarancję jedynie wówczas, gdy jego realizacja będzie obwarowana pewnymi warunkami, które — w chwili obecnej — nie zostały jeszcze w pełni sformułowane.

Definicja prawa do ingerencji jest przede wszystkim za bardzo ogólna. Gdzie zaczyna się ingerencja? Gdzie się kończy? Wszelka wymiana, wszelkie stosunki zakładają możliwość ingerencji. Czy można uznać za ingerencję radę, zachętę, dyskretną presję? Wykorzystanie mediów, pulikowanie informacji przez prasę, radio czy telewizję, może być odbierane jako ingerencja w tym sensie, że mogą one wywołać różne reakcje (emocje opinii publicznej, żądanie podjęcia odpowiednich środków przez rząd lub wspólnotę międzynarodową). Podobnie ustanowienie międzynarodowych reguł ekonomicznych i finansowych, tworzenie instytucji takich jak: MFW czy Bank Światowy, zakłada kontrolę czyli także interwencje.

Ponadto, percepcja ingerencji jest zmienna. Ulega modyfikacjom w zależności od kontekstu politycznego, ale także od rozwoju mechanizmów ochrony praw człowieka, od istnienia pozarządowych organizacji humanitarnych, wszechobecności telewizji, reakcji opinii publicznej. Ingerencja staje się więc funkcją okoliczności. Jakie sytuacje wymagają ingerencji? Wiemy, że oburzenie bywa wyjątkowo selektywne i przelotne. Budzą je dramatyczne obrazy, a nie codzienne, zorganizowane nieszczęścia. W świecie przesyconym mediami, zdominowanym przez telewizję, liczy się tylko obraz. Tylko on może wywołać reakcje zarówno jednostek, jak i całych narodów, grup nacisku i opinii publicznej, obywateli i polityków. Czyż nie z tego jedyne go powodu międzynarodowa wspólnota interweniowała w Somalii, podczas gdy żadne państwo (nie mówię tu oczywiście o organizacjach pozarządowych) nie zareagowało na ludobójstwo dokonywane na kambodżańskim społeczeństwie przez Czerwonych Khmerów? Czy nie z tego samego powodu, po ewakuowaniu z Rwandy ostatnich obywateli zachodnich, środki masowego przekazu przestały przekazywać informacje z tego kraju?

Czy można sobie wyobrazić międzynarodową instancję, która określałaby, w jakich sytuacjach konieczna jest ingerencja? Czy ONZ oparta na zasadach suwerennej równości państw, mogłaby stworzyć ramy dla tych nowych reguł gry? Przynajmniej starała

się spełniać tę rolę, zwłaszcza po zniknięciu antagonizmów między Wschodem i Zachodem, mnożąc interwencje (konflikt izraelsko-arabski, Afganistan, Angola, Salwador, Namibia, Irak, Kambodża, Somalia, była Jugosławia...).

Prawno-polityczne ramy gwarantowane przez ONZ były przystosowane do rozwiązywania międzynarodowych konfliktów o charakterze klasycznym. Okazuje się, że nadają się one o wiele mniej do realizacji prawa do ingerencji. Świadczy o tym chociażby brak w ONZ środków materialnych do interwencji; organizacja ta zależy pod tym względem od dobrej woli każdego z państw członkowskich (wydarzenia w b. Jugosławii są tego dobrym przykładem, podobnie jak doświadczenia z Somalii czy Rwandy). ONZ jest w końcu tylko instrumentem, a jej skuteczność czy tryb postępowania zależą jednocześnie od kontekstu międzynarodowego i od zachowania wielkich mocarstw. Zresztą, od rozpadu byłego ZSRR i wojny nad Zatoką Perską, zastanawiano się czasami nad tym, czy ONZ, a zwłaszcza Rada Bezpieczeństwa, nie służą przede wszystkim jako instancja legitymizująca politykę sterowaną przez Stany Zjednoczone.

Za każdym razem, gdy jakieś państwo narusza prawa człowieka, albo gdy z powodu braku państwa dochodzi do naruszeń tych praw, widać wyraźnie bezsilność międzynarodowej wspólnoty pod egidą ONZ. Siła słów jest odwrotnie proporcjonalna do uzyskiwanych wyników. Przypomnijmy operacje *Provide Comfort* w irackim Kurdystanie i *Restore Hope* w Somalii, propagandę, jaką były one otoczone w mediach, przemoc, do której doprowadziły, zanim utknęły w martwym punkcie, w którym znajdują się do dziś.

Jeśli zostałyby uznane prawo do ingerencji, to jakie instancje miałyby je realizować? Organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ? Organizacje pozarządowe? Jak wytyczyć linię podziału pomiędzy polityką i kwestiami humanitarnymi, pomiędzy operacją wojskową i niewojskową? Pozostało zbyt wiele pytań bez odpowiedzi, dotyczących prawa do ingerencji, by można było spokojnie założyć jego uznanie w prawie międzynarodowym.

Koncepcja prawa do ingerencji może spowodować całkowite zatarcie granic pomiędzy sferami polityki i prawa, pomiędzy prawem istniejącym a prawem pożądanym, pomiędzy państwami a organizacjami międzynarodowymi, a nawet pozarządowymi, zwłaszcza zaś pomiędzy niezbrojną reakcją i rozpoczęciem wojny określanej jako słuszna. Czy należy wprowadzić do Karty Narodów Zjednoczonych „prawo do ingerencji z powodów humanitarnych?” Przy obecnym stanie prawa międzynarodowego, taka po-

prawka wydaje się zarówno niebezpieczna (mogłaby oznaczać wprowadzenie jednostronnego prawa do zbrojnej interwencji, egzekwowanego przez państwo w sąsiednich krajach) jak i niepotrzebna (istnieją możliwości inne niż zbrojna reakcja na naruszanie praw człowieka). Te możliwości mogłyby być na co dzień wykorzystywane we wszystkich krajach świata. Nie są wykorzystywane, ale czy przyznanie prawa do ingerencji cokolwiek tu zmieni? Można w to wątpić.

Potrzeba prawa do pomocy humanitarnej

Wydaje się, że został dokonany pewien postęp na drodze wyraźnego uznania prawa do pomocy dla cywilnej ludności, która padła ofiarą zbrojnego konfliktu, klęski żywiołowej czy innych, wymagających pilnej interwencji, wydarzeń. W ostatnich czasach wielokrotnie stwierdzano, że obowiązkiem międzynarodowej wspólnoty jest niesienie pomocy humanitarnej doświadczonym przez los ludom, z czego wynika, że poszkodowane osoby mają prawo do pomocy.

Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 43/206 z 20 grudnia 1988 roku i 45/229 z 21 grudnia 1990 roku w sprawie Liberii dowodzą, że istnieje obowiązek pomocy. Dla państwa, na którego terenie żyją poszkodowani, oznacza to, że musi albo samo zaspokoić ich potrzeby, albo nie odrzucać w sposób arbitralny ofert pomocy z zagranicy.

Państwo, kierujące się pobudkami humanitarnymi, może zareagować na naruszenie prawa międzynarodowego, podejmując legalne środki. Ta zaś reakcja może polegać na wysłaniu misji ściśle humanitarnej (bez użycia siły), która dostarczy pomoc poszkodowanej ludności. Przy tej hipotezie spełnione są wszelkie warunki niezbędne do uzasadnienia słuszności podjętych środków: kompetencje umożliwiające działanie, próba załatwienia problemu innymi metodami, proporcjonalność i poszanowanie zobowiązań.

Państwo, kierujące się pobudkami humanitarnymi, może także zwrócić się do Rady Bezpieczeństwa, która podejmuje, albo zezwoli na podjęcie odpowiednich środków, w celu niesienia pomocy poszkodowanym, bez zgody zainteresowanego państwa, pod warunkiem, że uzna ona istniejącą sytuację za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jeśli spełnione zostały te warunki, operacja humanitarna jest zgodna z zasadą nieinterwencji i nie ma potrzeby powoływania się na jakiekolwiek prawo do ingerencji.

Wykzaliśmy, że obecne prawo międzynarodowe nie uzasadnia

doktryny prawa do ingerencji, rozumianej jako prawo państwa do jednostronnego użycia siły w celu wyegzekwowania poszanowania praw człowieka w innym państwie. Ostatnio przyjęte mechanizmy nie podważają klasycznych reguł. Wprost przeciwnie, potwierdzają zasady współpracy, pokojowego załatwiania sporów i poszanowanie suwerenności państw. Nie oznacza to, że nie istnieje w prawie międzynarodowym żadna możliwość reakcji zbrojnej, ale jedynie, że musi być ona zawsze realizowana w zbiorowych ramach. Przypomnijmy, że Karta ONZ pozwala Radzie Bezpieczeństwa podejmować wszelkie środki uznane za konieczne, jeśli tylko ona uzna, że zagrożony jest pokój albo bezpieczeństwo międzynarodowe. Może wówczas pojąć lub zezwolić na podjęcie operacji wojskowych przeciwko tym państwom, które masowo naruszają prawa człowieka, co w ciągu ostatnich lat czyniła wielokrotnie.

W sumie, zamiast o prawie do ingerencji, należy mówić raczej o prawie do pomocy humanitarnej, które zakłada nieuchronnie pewne ograniczenia zasady nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państwa.

Obowiązek pomocy może być realizowany poprzez:

- interwencję osoby lub organizacji pozarządowej spieszącej z pomocą;
- interwencję członków stowarzyszeń takich jak: ACAT (Akcja Chrześcijan na rzecz Obalenia Tortury) albo *Amnesty International*, zwracających się w formie pisemnej do szefów państw, by przypomnieć im te obowiązki;
- świadome ograniczenie suwerenności państwa oraz ingerencja uzgodniona na szczeblu państw poprzez podpisanie międzynarodowych traktatów i porozumień;
- inne, niewojskowe metody presji lub przymusu, głównie gospodarcze, takie jak: embargo, bojkot lub warunkowa pomoc.

Uznanie prawa do pomocy humanitarnej stanowiłoby ważny i pożądany postęp i byłoby jedynie konkretyzacją prawa do życia i możliwie najlepszego stanu zdrowia obywateli, który państwa zobowiązały się zapewniać w wielu międzynarodowych dokumentach. Przypomnijmy, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku głosi w artykule 3, że: Każda osoba ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego. Artykuł 2 precyzuje natomiast, że: Każda osoba jest uprawniona do korzystania ze wszystkich praw i wolności ogłoszonych w niniejszej Deklaracji bez jakiegokolwiek różnicy, zwłaszcza ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub jakie-

kolwiek inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie lub jakąkolwiek inną sytuację. Ponadto, nie powinno się czynić żadnego rozróżnienia na podstawie statusu politycznego, prawnego lub międzynarodowego kraju lub terytorium, do którego dana osoba przynależy, bez względu na to, czy ów kraj lub terytorium jest niepodległe, powiernicze, zależne albo poddane jakimkolwiek innym ograniczeniom suwerenności¹².

To uroczyste zobowiązanie zostało powtórzone zarówno w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (artykuł 2 i 5), jak i w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 roku, który precyzuje w artykule 6, że: *Każda osoba ma przyrodzone prawo do życia. Prawo to będzie chronione ustawą. Nikt nie może być arbitralnie pozbawiony życia*; a w artykule 9, że: *Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*¹³.

Z punktu widzenia, jaki przyjęliśmy, można wyróżnić dwa poziomy prawnej analizy humanitarnej interwencji. Ofiary, bez względu na to, kim są (ludność cywilna czy żołnierze), i bez względu na powód ich cierpienia (konflikty zbrojne, klęski żywiołowe...), mają — jako ludzie i jako ofiary — prawo do pomocy. To prawo do pomocy, przysługujące każdej ofierze, uzasadnia obowiązek bliźniego — bez względu na to, czy są to osoby, organizacje pozarządowe, państwo, czy międzynarodowe instytucje — niesienia pomocy ofiarom. Tak więc, aby uniknąć dwuznacznego pojęcia ingerencji i ryzyka, jakie ono niesie, pożądane byłoby zastąpienie terminu „prawo do ingerencji” terminem „obowiązek pomocy” (jeśli zaliczamy się do tych, którzy niosą pomoc). Po stronie osób wspomaganych mamy więc prawo do pomocy humanitarnej, a po stronie osób, które im niosą pomoc, obowiązek pomocy humanitarnej.

Czy przy takim postawieniu sprawy jesteśmy skazani na fiasko w konkretnej sytuacji? Głodzenie miasta albo zablokowanie pomocy humanitarnej dla ludności dotkniętej klęską żywiołową mogą być porównywane do wojny między państwami lub domowej. Tym aktom wojny przeciwstawimy nasze poczucie odpowiedzialności, zarówno indywidualne jak i zbiorowe, za niesienie pomocy osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie (dlaczego nie

¹² Dostyc obszernie i wielostronnie zagadnienie to zostało omówione w t. 9 Kolekcji *Communio: Naród. Wolność — liberalizm*, Poznań 1994. — Przep. red. polskiej.

¹³ Problematyce tej został poświęcony m.in. cały nr 3 *Communio* z 1993 r.: *Życie ludzkie*. — Przep. red. polskiej.

pomyśleć pewnego dnia o wprowadzeniu do prawa międzynarodowego pojęcia odmowy pomocy osobie znajdującej się w niebezpieczeństwie?). W przypadku konfliktu zbrojnego ten obowiązek nie działa na rzecz żadnej ze stron walczących, ale jest świadomie przeciwstawiany wojnie — dzięki powołaniu się na prawo ofiar do pomocy. Jego moc, mimo pewnej słabości, polega na tym, że — wśród okrucieństw wojny — podkreśla, iż jedynym prawem, które się liczy, jest prawo osób, osoby. Wznosząc się ponad wojownicze namiętności i — w efekcie — ponad prawo silniejszego, opierając się na poszanowaniu należnym istocie ludzkiej, a więc także całej ludzkości, obowiązek pomocy przygotowuje pokój.

tłum. Małgorzata Tryc-Ostrowska