

JOANNA DOBROWOLSKA-POLAK  
Poznań

## POMOC HUMANITARNA DLA OBSZARÓW OBJĘTYCH KRYZYSAMI ZBROJNYMI

Pierwsza dekada XXI w. była okresem poważnych kryzysów humanitarnych wywołanych przez konflikty zbrojne. Od 2001 r. stosunki międzynarodowe destabilizowało w skali roku od 24 do 40 konfliktów zbrojnych<sup>1</sup>. W 2011 r. toczyło się ich 38, a rok później już 43. Gwałtowność konfliktów, ich głównie nieustrukturalizowany i międzynarodowy charakter oraz etniczno-narodowe i religijne podłoże sprawiało, że sytuacja ich bezpośrednich ofiar była dramatyczna. W większości przypadków określano ją mianem kryzysu humanitarnego (czyli sytuacji kiedy dziennie umiera – w statystycznym przeliczeniu – więcej niż 1 na 10 tys. osób). Odnosnie do największych konfliktów, takich jak ludobójstwo w Darfurze oraz wojny w Afganistanie, Iraku i Syrii, określano je nie tylko jako kryzys, ale także stan katastrofy humanitarnej (gdy dziennie śmierć ponosi więcej niż 5 osób na każde 10 tys. cywilów).

Do pomocy ofiarom kryzysów i katastrof humanitarnych zobowiązana jest cała społeczność międzynarodowa. Jednak organizacje międzyrządowe i ich wyspecjalizowane agendy powołane do przekazywania wsparcia cywilom kierują się nie tylko potrzebami ofiar. Nie mniej ważne są wytyczne polityczne przekazywane przez ministerstwa spraw zagranicznych najsilniejszych i najbogatszych państw świata. Choć pomoc humanitarna winna być wyrazem solidarności i empatii dla ofiar konfliktu zbrojnego i powinna być przekazywana zgodnie z zasadami neutralności, bezstronności i niezależności, państwa podporządkowują ją realizacji własnych, strategicznych celów. Wraz z globalną eskalacją i proliferacją konfliktów zbrojnych i wynikającymi z niej rosnącymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego państwa zaczęły poszukiwać nowych metod wpływania na obszary konfliktów zbrojnych i używać ich do stabilizowania pokoju i bezpieczeństwa. Jedną z tych nowych metod stała się pomoc humanitarna. Pierwsza dekada XXI w. była pierwszym okresem, w którym na szeroką skalę rządy państw zaczęły instrumentalizować pomoc humanitarną.

<sup>1</sup> Obliczenia dokonane według metodologii Instytutu Badań nad Konfliktami Zbrojnymi z Heidelbergu.

Upolitycznienie pomocy przez rządy największych państw świata stało się jedną z największych barier utrudniających dostosowanie odpowiedzi humanitarnej do wyzwań stojących przed społecznością międzynarodową. Systematyczny wzrost dotacji na aktywność humanitarną (w latach 1992-2012 globalny budżet pomocowy urosł ponad sześciokrotnie z 2 do 12 mld USD) dał organizacjom finansowe możliwości działania, ale przekształcił też sferę humanitarną w pomocowy biznes. Sprzyjał powstawaniu nowych organizacji i pojawieniu się prywatnych korporacji, które – za odpowiednim wynagrodzeniem – prowadziły akcje pomocy humanitarnej. Organizacje i agendy humanitarne organizacji międzyrządowych oraz organizacje czerwonokrzyżskie (Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża – *International Committee of the Red Cross* – ICRC oraz stowarzyszenia należące do Międzynarodowej Federacji Towarzystw Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy – *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* – IFRC), które przez dekady pomagały ofiarom kryzysów humanitarnych, zostały zmuszone do konkurowania z nowymi aktorami, którzy jednak – odmiennie od nich – w mniejszym stopniu kierowali się ideami, a w większym własnym zyskiem. Powstałą sytuację wykorzystywały rządy państw. Obwarowywały one środki przekazywane na organizację wsparcia dla ofiar katastrof warunkiem ich alokacji w określonych regionach i wspieraniem wybranych grup beneficjentów. Dotacje zaczęły otrzymywać organizacje podatne na rządowe sugestie. Przeciwdziałając upolitycznieniu organizacje międzyrządowe rozpoczęły reformę systemu przekazywania pomocy humanitarnej. Polegała ona głównie na konsolidacji aktywności humanitarnej, wzmacnianiu jej koordynacji i promowaniu instrumentów finansowych o zintegrowanych, apolitycznych i terytorialnie niededykowanych budżetach. Dążenia społeczności humanitarnej do ograniczenia upolitycznienia pomocy humanitarnej zakończyły się jednak jedynie połowicznym sukcesem, ponieważ część rządów państw uporczywie odmawia oddania priorytetu wytycznym humanitarnym. W niniejszym tekście ocenie poddano skalę upolitycznienia pomocy humanitarnej w pierwszej dekadzie XXI w.

Sfera humanitarna jest jednym z niewielu wyjątków w stosunkach międzynarodowych, gdzie priorytetem nie powinna być maksymalizacja własnych zysków, ale niesienie pomocy ludziom często obcym kulturowo i cywilizacyjnie. Zasady działania są określone jasno i przyjęte powszechnie przez społeczność międzynarodową. Należą do nich: humanitaryzm (działanie nakierowane na ulżenie w ludzkim cierpieniu), bezstronność, apolityczność, neutralność, równe traktowanie ofiar niezależnie od ich narodowej lub etnicznej przynależności czy okazywanego poparcia politycznego oraz kierowanie się przede wszystkim potrzebami ofiar. W praktyce współczesnych stosunków międzynarodowych ideały humanitarne ścierają się jednak z interesami państw.

Na system przekazywania pomocy humanitarnej składają się dwa podstawowe subsystemy: społeczność humanitarna, obejmująca organizacje (międzyrządowe i pozarządowe, globalne, regionalne i lokalne) oraz wyspecjalizowane agendy

Tabela 1

*Wartość globalnej pomocy humanitarnej w latach 1999-2012*

Rok	Wartość pomocy (w mln USD)
1999	296
2000	2006
2001	3832
2002	5150
2003	7755
2004	4741
2005	13156
2006	7656
2007	7913
2008	11878
2009	12375
2010	16227
2011	13460
2012	12694

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA.

Powszechnych organizacji międzyrządowych bezpośrednio niosące pomoc ofiarom kryzysów na obszarze objętym kryzysem oraz społeczność donatorów, którzy przekazują środki (w postaci dotacji finansowych lub pomocy rzeczowej) na organizację wsparcia dla ofiar, ale nie podejmują bezpośredniego działania na obszarze kryzysu.

#### REFORMA SYSTEMU HUMANITARNEGO REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Proces reformy obszaru humanitarnego został uruchomiony w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i jest prowadzony pod auspicjami sekretarza generalnego ONZ. Doprowadził on do powołania dwóch centralnych ogniw dzisiejszego globalnego systemu pomocy humanitarnej – Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*) oraz Stałego Komitetu Międzyagencyjnego (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*).

Konieczność powołania organów koordynujących pomoc uwidoczniła się podczas kryzysu humanitarnego w północnym Iraku w 1991 r., kiedy ONZ

i organizacje humanitarne okazały się niezdolne do zaspokojenia potrzeb kilkuset tysięcy Kurdów koczujących na turecko-irackim pograniczu. Nagłośnienie przez media katastrofalnej sytuacji wymusiło dostawę pomocy humanitarnej, jednak jej organizacją i dystrybucją zajęli się żołnierze państw koalicji antyirackiej. Organizacje humanitarne, w tym agendy ONZ, były niezdolne zarówno do przeprowadzenia dystrybucji, jak i koordynacji tak szeroko zakrojonej operacji. Wzrastająca liczba konfliktów zbrojnych w latach 90. oraz zwiększająca się liczba organizacji pomocy humanitarnej odpowiadających na potrzeby ofiar konfliktów, wymusiła ustalenie organu koordynującego pracę różnych organizacji w strefach konfliktu. Koordynację powierzono *UNHCR*, jedynej agencji ONZ zdolnej na początku lat 90. do pełnienia takiej roli. Po raz pierwszy<sup>2</sup> *UNHCR* podjął się jej w listopadzie 1991 r., na prośbę władz Jugosławii oraz ówczesnego sekretarza generalnego ONZ Javiera Perreza de Cuellara. Wewnętrzny charakter konfliktów zbrojnych i wynikający z niego wzrost liczby ofiar nieobjętych mandatem *UNHCR* oraz sprzeciw wobec nadmiernego obciążania tej agendy, wywołał głosy o konieczności przekazania koordynacyjnej roli innemu organowi ONZ lub innej organizacji. Wśród propozycji wskazywano na Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, który posiadał największe doświadczenie w tym zakresie, ostatecznie jednak zdecydowano o ulokowaniu centrum koordynacyjnego w strukturach ONZ.

Bazą dla wspólnie działającego systemu pomocy humanitarnej stała się rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r.<sup>3</sup> Powołała ona w łonie ONZ pierwszy z najważniejszych dziś organów ONZ zajmujących się działaniami humanitarnymi: Stały Komitet Międzyagencyjny (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*), na którego czele stanął Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*Emergency Relief Coordinator – ERC*). Urząd *ERC* powstał z przekształcenia dotychczas działającego urzędu Koordynatora ds. Pomocy w Czasie Klęsk Żywiotowych (*Distaster Relief Coordinator – DRC*), powierzono mu jednak bardziej znaczące zadanie – obowiązek koordynowania działalności humanitarnej agend ONZ. *IASC* pełnił rolę centralnego organu sterującego zaangażowaniem całej społeczności humanitarnej: agend i organizacji międzyrządowych, pozarządowych i czerwonekrzyżskich.

W 1992 r. sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali powołał w ramach Sekretariatu Generalnego Departament ds. Humanitarnych ONZ (*UN Department for Humanitarian Affairs – DHA*) mający wspomóc działanie *IASC*. Na jego czele również stanął *ERC*. Do bezpośrednich zadań *DHA* zaliczono: ocenę globalnych potrzeb humanitarnych i planowanie polityki humanitarnej, w tym

<sup>2</sup> W obliczu nowego rodzaju konfliktów zbrojnych. Podczas konfliktów międzynarodowych po raz pierwszy *UNHCR* koordynował pomoc humanitarną w 1971 r. podczas konfliktu pomiędzy Indiami i Pakistanem.

<sup>3</sup> *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*. UN Doc. A/RES/46/182.

koordynację procesu konstruowania przez społeczność międzynarodową Skonsolidowanych Apeli Humanitarnych (tworzonych w ramach Instrumentu Skonsolidowanych Apeli – *Consolidated Appeal Process – CAP*), w których wnioskowano o pomoc dla ofiar kryzysów. Zobowiązano go także do koordynacji działalności społeczności humanitarnej i jej ewaluacji, zarządzania przepływem informacji oraz zapewniania funduszy na pomoc kryzysową, w tym poprzez uruchomienie – powołanego na podstawie rezolucji z 1991 r. – Centralnego Odnawialnego Funduszu Kryzysowego (*Central Emergency Revolving Fund – CERF*). *IASC*, działający równoległe z *DHA*, skupił się na budowaniu struktur koordynujących przekazywanie pomocy bezpośrednio na obszarze objętym kryzysem, organizując działanie Koordynatorów Humanitarnych (*Humanitarian Coordinators – HCs*).

Nowo powstałe struktury nie udźwignęły jednak ciężaru nałożonych na nie zadań. Wpłynęło na to nie tylko niedostosowanie liczebne pracowników nowych organów do skali kryzysów, które wybuchły w latach 90. XX w., ale także zmieniające się otoczenie systemu pomocy humanitarnej, szczególnie reforma działania operacji pokojowych ONZ oraz zmiana sposobu angażowania się państw i organizacji międzynarodowych na arenie międzynarodowej. Zbyt duży zakres zadań nałożonych na *DHA*, *IASC* i *ERC* oraz nowe wyzwania humanitarne wymusiły modyfikację systemu. Jej plan został przedstawiony przez sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana 14 lipca 1997 r.<sup>4</sup>

W 1998 r. Departament ds. Humanitarnych ONZ (*DHA*) przekształcono we wspomniane *UN OCHA* i znacząco ograniczono zakres jego obowiązków. *OCHA* stało się centrum koordynacji działań humanitarnych, skupiającym się na działalności nieoperacyjnej, przede wszystkim na: zarządzaniu aktywnością humanitarną poszczególnych agend ONZ (na każdym szczeblu ich działalności), planowaniu działań całej społeczności humanitarnej, w tym ogłaszaniu skonsolidowanych apeli o przekazywanie dotacji na pomoc oraz na ewaluowaniu efektywności działań humanitarnych. Dotychczasową aktywność polegającą na udzielaniu pomocy ofiarom bezpośrednio na obszarze konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych przekazano innym organizacjom z rodziny ONZ, przede wszystkim Programowi NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*) i departamentom ONZ, głównie Departamentowi Operacji Pokojowych (*Department of Peacekeeping Operation – DPKO*). Działalność nowo stworzonego biura miała na celu wypracowanie szybkiego mechanizmu udzielania pomocy ofiarom konfliktów i kryzysów humanitarnych, spowodowanych działaniami człowieka i klęskami żywiołowymi. Podczas konfliktów końca I. 90. XX w., szczególnie w czasie wojny w Kosowie, efektywność działania *OCHA* była zadowalająca. Jednak kolejne istotne zmiany, do których doszło na arenie międzynarodowej, utrudniły dalsze wdrażanie reformy humanitarnych struktur ONZ.

<sup>4</sup> Report of the Secretary-General on Renewing the United Nations: A Programme for Reform, UN Doc. A/51/950.

Po atakach na Stany Zjednoczone w 2001 r. państwa, do tej pory dotujące działalność organizacji międzyrządowych oraz dużych pozarządowych i czerwono-krzyżskich organizacji humanitarnych, zaczęły podporządkowywać udzielanie pomocy humanitarnej bieżącym celom polityki zagranicznej i instrumentalnie traktować zarówno ONZ i jego agendy koordynujące przekazywanie pomocy, jak i organizacje działające bezpośrednio na obszarach konfliktów. Praktyka państw podczas konfliktów w Afganistanie i Iraku była głównym motorem kolejnych zmian na obszarze międzynarodowej pomocy humanitarnej. Znaczącym impulsem do jej przeprowadzenia stała się także niewystarczająca efektywność działań podczas największego ze wszystkich programów wsparcia – pomocy organizowanej w Azji Południowo-Wschodniej dla ofiar tsunami na Oceanie Indyjskim, do którego doszło w grudniu 2004 r.

Kolejnym krokiem na drodze przebudowy systemu stała się reforma przeprowadzona w 2005 r.<sup>5</sup> Uczyniła ona z *OCHA* i *IASC* kluczowe agendy humanitarne ONZ i całej społeczności międzynarodowej. W czasie reformy poprawiono metody analizy potrzeb ofiar kryzysów, usprawniono zarządzanie finansami humanitarnymi oraz uruchomiono procedury ewaluacji międzynarodowych działań humanitarnych, ugruntowano też podział zadań między *OCHA* a *IASC*<sup>6</sup>. Przede wszystkim jednak wdrożono kompleksowy system reagowania na kryzysy humanitarne polegający na tworzeniu klastrów międzynarodowych organizacji odpowiedzialnych za zaspokojenie konkretnie określonych potrzeb ofiar konfliktów. To kompleksowe podejście – określane terminem *cluster approach* – obejmuje podział akcji humanitarnych na jedenaście obszarowych sektorów wsparcia. W każdym z nich organizacja pełniąca rolę lidera koordynuje wewnątrzsektorową działalność wszystkich organizacji międzynarodowych (międzyrządowych i pozarządowych), narodowych, lokalnych oraz czerwono-krzyżskich udzielających pomocy klasyfikującej się do konkretnego sektora. Działalność międzysektorową koordynuje *ERC*, któremu wsparcia udziela *IASC* i *OCHA*.

Do sektorów (klastrów) wsparcia humanitarnego należą:

- bezpieczeństwo żywnościowe, sektorem tym kierują wspólnie Światowy Fundusz Żywnościowy (*World Food Programme – WFP*) oraz Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa (*Food & Agriculture Organisation of the United Nations – FAO*);
- ochrona ofiar, pozostająca w gestii Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*);
- schronienie – sektorem tym podczas klęsk żywiołowych kieruje Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża/Czerwonego Półksiężycy, (*International*

<sup>5</sup> *Humanitarian Response Review. An Independent Report Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), New York, Geneva 2005.*

<sup>6</sup> Założenia kolejnych reform humanitarnych zob. szerzej: *OCHA. Coordination to Save Lives. History and Emerging Challenges*, New York, Geneva 2012, s. 2-8.

*Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC*), a podczas konfliktów wywołanych przez człowieka *UNHCR*;

- koordynacja i zarządzanie obozami – podczas klęsk żywiołowych koordynację tego sektora prowadzi Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (*International Organisation for Migration – IOM*), a podczas konfliktów wywołanych przez człowieka *UNHCR*;

- wyżywienie populacji dotkniętej kryzysem, kierowane przez Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*United Nations Children’s Fund – UNICEF*);

- woda, sprawy sanitarne i higiena, koordynowana przez *UNICEF*;

- edukacja – kierowana wspólnie przez *UNICEF* i organizację pozarządową *Save the Children*;

- zdrowie, koordynowane przez Światową Organizację Zdrowia (*World Health Organisation – WHO*);

- wczesna odbudowa, którą kieruje Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*);

- logistyka, zarządzana przez *WFP*;

- łączność (telekomunikacja), organizowana przez *WFP*.

Za całokształt działań humanitarnych odpowiada Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*ERC*), w randze Zastępcy Sekretarza Generalnego ONZ (od 7.09.2010 r. funkcję tę pełni Valerie Amos), który kieruje *IASC*. *ERC* i *IASC* koordynują wysiłki całej społeczności humanitarnej i są odpowiedzialne za odpowiednie zaplanowanie działań, zaangażowanie w ich realizację najważniejszych organizacji pomocowych i organizację pomocy w terenie. *ERC* podlegają Koordynatorzy Humanitarni (*HCs*) powoływani dla poszczególnych kryzysów humanitarnych. Każdy *HC* koordynuje działania całej społeczności humanitarnej na obszarze kryzysu we wszystkich sektorach wsparcia, planuje działania pomocowe i czuwa nad ich realizacją. Kieruje też Krajowym Zespołem Humanitarnym (*Humanitarian Country Team*), w którego skład wchodzi przedstawiciele największych agend humanitarnych ONZ i organizacji z rodziny ONZ (tj. *WFP*, *UNHCR*, *UNICEF*) oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych (tj. *Save the Children*, *Oxfam*) i ruchu czerwonokrzyżowego (*IFRC*). Zarówno *ERC*, jak i *HC* współpracują przede wszystkim z organizacjami pełniącymi funkcję liderów poszczególnych klastrów sektorowych – *ERC* na poziomie globalnym, określając wyzwania humanitarne i główne wytyczne polityki, a *HC* na poziomie krajowym, planując konkretne działania na obszarze kryzysu.

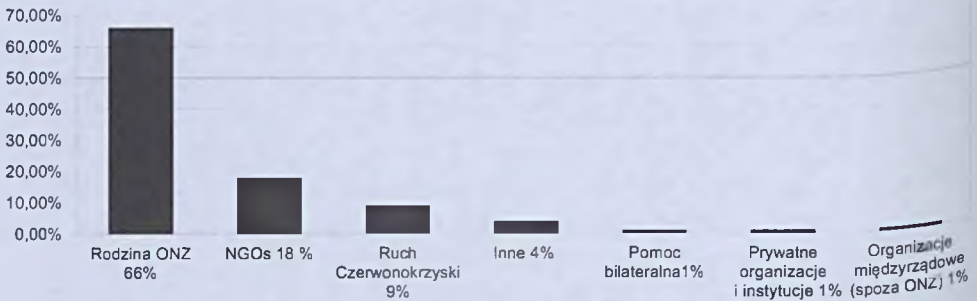
*OCHA* nie uczestniczy bezpośrednio w działaniach w terenie. Jego zadaniem jest przede wszystkim planowanie (w skali globalnej) odpowiedniej odpowiedzi na pojawiające się wyzwania humanitarne i koordynacja działań organizacji pełniących rolę liderów w poszczególnych sektorach aktywności humanitarnej. *OCHA* wspomaga także działania *HC* w koordynacji międzysektorowej na poziomie krajowym. Wszystkim aktorom humanitarnym udziela wsparcia technicznego i zarządza przepływem informacji między nimi oraz między organizacjami

humanitarnymi a donatorami (szczególnie za pośrednictwem sieci informacyjnej *IRIN – Integrated Regional Information Networks* oraz strony internetowej *ReliefWeb*). Choć *OCHA* nie dystrybuuje pomocy bezpośrednio do ofiar, ocenia skalę potrzeb humanitarnych w poszczególnych kryzysach, planuje działania całej społeczności i apeluje do donatorów o udzielenie stosownego wsparcia humanitarnego.

Koordinacji działań humanitarnych prowadzonych przez *OCHA* nie poddała się najstarsza organizacja humanitarna – Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża oraz organizacja pozarządowa Lekarze bez Granic, które obawiają się utraty bezstronności i neutralności, a bliską współpracę z organizacjami międzyrządowymi postrzegają jako potencjalne zagrożenie dla apolityczności organizacji. Obie organizacje zdecydowały się jedynie zająć stanowisko obserwatora poszczególnych klastrów humanitarnych. Poza systemem koordynacyjnym *OCHA* funkcjonują nadal także organizacje (głównie narodowe z państw donatorów), które pełnią użyteczne funkcje wobec rządów państw, prywatne korporacje, świadczące odpłatne usługi na humanitarnym rynku oraz humanitarne agendy powiązane z siłami zbrojnymi państw (tj. *Provincial Reconstruction Teams – PRTs* działające w Afganistanie i Iraku).

Wykres 1

Udział aktorów humanitarnych w dystrybucji pomocy humanitarnej w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych *UN OCHA*.

Podstawowym narzędziem pozostającym w dyspozycji *OCHA* jest System Skonsolidowanych Apeli Humanitarnych (*CAP*) uzupełniany Apelami *ad hoc* (*Flash Appeal*), ogłaszanymi w sytuacji nagłych kryzysów humanitarnych oraz trzema rodzajami specjalnych funduszy zbiorczych: Centralnym Funduszem Reagowania Kryzysowego (*Central Emergency Response Fund – CERF*), Wspólnymi Funduszami Humanitarnymi (*Common Humanitarian Funds – CHFs*) i Funduszami Reagowania Kryzysowego (*Emergency Response Funds – ERFs*).



Za pośrednictwem systemu Skonsolidowanych Apeli Humanitarnych *OCHA* corocznie koordynuje wysiłki humanitarne kilkuset organizacji. W apelu na rok 2013, ogłoszonym w grudniu 2012 r., partycypuje 520 podmiotów, które wspólnie wnioskuje o środki na organizację pomocy dla 51 mln osób przebywających na 16 obszarach kryzysowych: w Somalii i Południowym Sudanie (dla nich apel o pomoc jest największy – dla każdego przekracza 1 mld *USD*), Sudanie, Demokratycznej Republice Konga, Kenii, Jemenie, Czadzie, Afganistanie, na okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Mali, Nigrze, Mauretanii, Burkinie Faso, Zimbabwie, Republice Środkowoafrykańskiej i na Filipinach (na Mindanao). Łącznie organizacje wnoszą o przekazanie wsparcia w wysokości 8,5 miliarda *USD*<sup>7</sup>.

System *CAP* uzupełniają fundusze zbiorcze: Wspólne Fundusze Humanitarne (*CHF*s) i Fundusze Reagowania Kryzysowego (*ERF*s), które są przeznaczone na poszczególne obszary kryzysowe. W pierwszej połowie 2012 r. działało pięć *CHF*s finansujących podstawowe wsparcie w pierwszym okresie kryzysu w: Demokratycznej Republice Konga, Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Sudanie i Sudanie Południowym oraz 13 *ERF*s finansujących dodatkowe wydatki (nieumieszczone w *CAP*) w: Afganistanie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, Haiti, Indonezji, Jemenie, Kenii, Kolumbii, Myanmarze, na Okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Pakistanie, Syrii i Zimbabwie.

Wyjątkową rolę pełni Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego (*CERF*) powstały w 1991 r. jako Centralny Odnawialny Fundusz Kryzysowy (*Central Emergency Revolving Fund*), a pod obecną nazwą funkcjonujący od 2006 r. *CERF* jest funduszem najsilniej odzwierciedlającym ideały i zasady pomocy humanitarnej. Zbiera on środki od donatorów na wypadek potrzeby organizacji pomocy. Są one uruchamiane w pierwszej fazie kryzysu i nie podlegają sugestiom donatorów co do miejsca i sposobu alokacji pomocy. W 2012 r. poprzez trzy rodzaje specjalnych funduszy *OCHA* dystrybuowało do ofiar pomoc o wartości przekraczającej 966 mln *USD* (*CERF* 426 mln *USD*, *CHF*s 400 mln *USD* i *ERF* 140 mln *USD*)<sup>8</sup>. Pomoc umożliwiły dotacje Wielkiej Brytanii, Szwecji, Norwegii i Holandii – największych donatorów funduszy prefinansowanych w 2012 r.

*OCHA* i *IASC* z ramienia ONZ koordynują wysiłek humanitarny, jednak nie mają bezpośredniego wpływu na alokację środków pomocowych dokonywaną przez poszczególnych donatorów. Państwa, które z narodowych budżetów finansują ponad 90% globalnych środków pomocowych, wybierają kanały dystrybucji własnej pomocy zgodnie z wytycznymi politycznymi przyjętymi przez rządy. Wytyczne te obejmują zarówno wskazania odnoszące się do

<sup>7</sup> UN *OCHA*. Overview of the 2013. Consolidated Appeals and comparable humanitarian action plans, Geneva 2012.

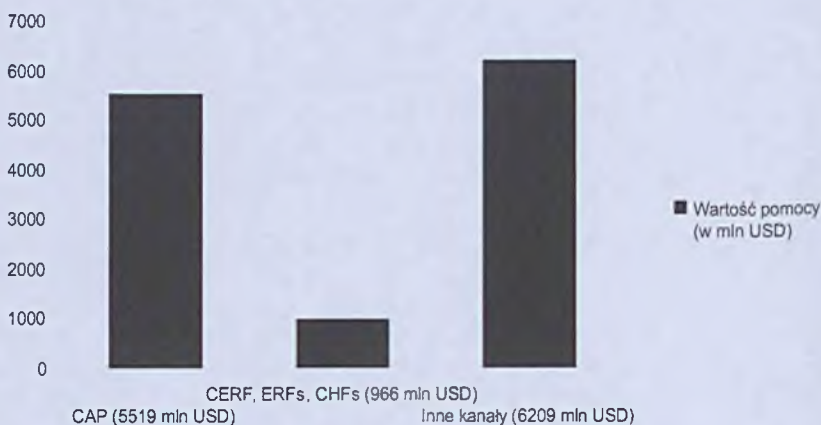
<sup>8</sup> UN *OCHA*. Financial Tracking System (custom search), <http://fts.unocha.org>. Źródłem wszystkich przywoływanych w tekście danych dotyczących wysokości i miejsc alokacji pomocy humanitarnej, zarówno organizacji i agend humanitarnych, jak i donatorów, jeśli nie zaznaczono inaczej, jest *Financial Tracking Service* prowadzony przez UN *OCHA*.

obszaru geograficznego lub narodowego, jak i do sektora alokacji pomocy. Niekiedy na poziomie politycznym wskazane są również konkretne typy organizacji humanitarnych preferowanych przez rządy. W efekcie, pomimo coraz bardziej efektywnej koordynacji działań humanitarnych, część organizacji i sektorów pomocy oraz niektóre regiony kryzysowe pozostają znacząco niedofinansowane, a dysproporcje między zaspokojeniem potrzeb humanitarnych dla poszczególnych kryzysów są znaczne.

W 2012 r. najwyżej dofinansowany był skonsolidowany apel humanitarny dla ofiar kryzysu w Zimbabwie (88%), Kongo (74%) i na Okupowanym Terytorium Palestyńskim (72%), a najniżej dla ofiar kryzysów w Liberii (38%), na Haiti (46%) i w Afganistanie (50%). Nie oznacza to jednak, że państwa pominęły ofiary tych konfliktów. Transferując środki pomocowe do ofiar kryzysu zdecydowały jednak o pominięciu systemu koordynacyjnego *OCHA* i uniknięciu monitoringu swojej działalności. W 2012 r. na pomoc dla ofiar kryzysu humanitarnego w Afganistanie (stabilizację państwa) donatorzy przekazali łącznie 513,44 mln *USD*. Z tych środków jedynie 43% (222,45 mln *USD*) zostało transferowane poprzez system *CAP* i za pośrednictwem organizacji, które w nim uczestniczą. Pozostała część została przekazana poza zaplanowanym przez *OCHA* systemem i przeznaczona bądź na realizację programów pomocowych zaplanowanych przez organizacje humanitarne nieuczestniczące w koordynacji *OCHA*, tj. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża czy Lekarze bez Granic, bądź na realizację działań prowadzonych przez narodowe agendy pomocowe państw, prywatne korporacje oraz niezależne międzynarodowe organizacje. Donatorzy przekazując środki poza system *CAP* korzystają równocześnie z usług trzech ostatnich wyżej wymienionych organizacji szczególnie wtedy, kiedy łączą realizację celów pomocowych z interesami politycznymi lub realizują swoje cele polityczne pod pozorem świadczenia pomocy humanitarnej.

Wykres 2

Struktura alokacji funduszy humanitarnych przez donatorów w 2012 r.



Najwyższe dotacje na prowadzenie działań pomocowych otrzymują od donatorów organizacje i agendy z rodziny ONZ, które w latach 2001-2011 przekazały łącznie pomoc humanitarną w wysokości 69 357 mln USD. Stanowiła ona 60% globalnego budżetu humanitarnego. W 2012 r. organizacje te dysponowały kwotą 8511,80 mln USD (66% budżetu). Organizacje z rodziny czerwonokrzyskiej posiadały 18% udziału w tym budżecie. Pomoc o najwyższej wartości dystrybuowały: Światowy Fundusz Żywnościowy (*WFP*), Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (*UNHCR*) i Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*UNICEF*).

#### UPOLITYCZNIENIE DZIAŁAŃ DONATORÓW POMOCY HUMANITARNEJ

Choć dotacje na działalność humanitarną przekazywane są przez rządy państw od dziesięcioleci, ostatnie lata charakteryzował znaczący wzrost finansowania pomocy dla ofiar konfliktów. Największymi donatorami pomocy stały się rządy

Tabela 2

*Wartość pomocy przekazanej w latach 2001-2012 przez największych państwowych donatorów pomocy humanitarnej, Unię Europejską oraz Polskę*

L.p.	Donator	Wartość pomocy (w USD)
1	Stany Zjednoczone	31632 311 448
2	Unia Europejska	13 251 878 575
3	Wielka Brytania	6 036 473 711
4	Szwecja	5 220 454 238
5	Japonia	5 079 158 933
6	Norwegia	4 220 854 064
7	Kanada	3 640 632 555
8	Niemcy	3 490 130 058
9	Holandia	3 208 863 957
10	Szwajcaria	2 617 045 440
11	Arabia Saudyjska	2 327 542 487
12	Dania	2 242 520 703
13	Australia	1 716 981 363
14	Hiszpania	1 428 502 263
15	Włochy	1 256 696 989
	...	
43	Polska	32 833 021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA.

państw i działająca w imieniu Unii Europejskiej Komisja Europejska<sup>9</sup>, które wspólnie corocznie finansowały około 90% przekazywanej pomocy. Wraz ze wzrostem wydatków na pomoc, państwa określiły swoje polityki humanitarne, ich związek z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa państwa oraz stopień podporządkowania polityk humanitarnych idei humanitaryzmu.

Spośród wszystkich największych donatorów pomocy najbardziej odróżniają się od siebie polityki humanitarne Stanów Zjednoczonych i Szwecji. Podczas gdy Stany Zjednoczone podporządkowują przekazywanie pomocy humanitarnej realizacji strategicznych celów własnej polityki zagranicznej, Szwecja ogranicza wpływ interesów politycznych na miejsca i sposób alokacji pomocy humanitarnej i jest na arenie międzynarodowej adwokatem działania na rzecz poprawy sytuacji ofiar kryzysów. Pomędzy tymi skrajnymi wzorami polityk humanitarnych lokują się polityki humanitarne pozostałych państw i Unii Europejskiej.

### Stany Zjednoczone

Działania kategoryzowane przez rząd amerykański jako „pomoc zagraniczna” są stałym komponentem obecności USA za granicą. W skład amerykańskiej pomocy wchodzi sześć rodzajów aktywności, z których trzy pierwsze: pomoc humanitarna, pomoc wielostronna i bilateralna pomoc rozwojowa określane są jako apolityczne, mające na celu wsparcie rozwoju i udzielenie pomocy potrzebującym, czwarta: pomoc ekonomiczna wspierająca rządowe cele polityczne i bezpieczeństwa jest przedstawiana jako podwójnie motywowana celami pro-rozwojowymi i humanitarnymi oraz politycznymi, a dwie pozostałe: pomoc wzmacniająca bezpieczeństwo cywilne (zajmująca się zmniejszaniem zagrożeń wynikających z działalności terrorystycznej, handlu narkotykami, przestępstw i proliferacji broni) oraz pomoc militarna zaliczane są do grupy działań motywowanych względami bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

Udział pomocy humanitarnej w budżecie pomocy zagranicznej wzrósł znacząco po 2001 r. W ostatniej dekadzie XX w. Stany Zjednoczone przeznaczały relatywnie niewiele środków wspierających międzynarodową odpowiedź na wyzwania humanitarne. W 1999 r. przekazały na pomoc jedynie niecałe 49 mln USD. Ta niewielka w stosunku do dzisiejszych amerykańskich wydatków kwota stanowiła jednak 16% globalnych wydatków na pomoc i dawała USA pierwsze miejsce wśród światowych donatorów. W 2000 r. udział amerykański stanowił 20% globalnych nakładów na

<sup>9</sup> Środki przeznaczane z budżetu Unii Europejskiej (w wyniku decyzji Komisji Europejskiej) uznawane są w pracy za środki dotowane przez Komisję Europejską. Jest to zabieg celowy, który ma pomóc w odróżnieniu tych środków od wsparcia pochodzącego z Unii Europejskiej (łącznie z budżetu UE i budżetów państw członkowskich UE).

<sup>10</sup> C. Tarnoff, M.L. Lawson, *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*, Congressional Research Service, Report for [US] Congress, no R40213, April 20, 2012, s. 11.

pomoc, choć kwota wydatkowana przez USA wynosiła już 402 mln USD. W następnym roku kwota amerykańskiej pomocy została potrojona i już (według stanu na koniec 2012 r.) nie spadła poniżej miliarda USD rocznie. W 2003 r. USA przeznaczyły na pomoc ponad 3 mld, a w 2010 r. 4,4 mld.

Zwiększenie nakładów na pomoc humanitarną było efektem dokonanej przez administrację George'a W. Busha redefinicji priorytetów amerykańskiej polityki zagranicznej i uznaniu całej pomocy zagranicznej za element amerykańskiej strategii bezpieczeństwa<sup>11</sup>, który miał wspomagać wojnę z terroryzmem, wypowiedzianą po atakach 11 września 2001 r. W strategii bezpieczeństwa pomoc na rzecz rozwoju uznano za trzeci z filarów bezpieczeństwa USA obok obrony i dyplomacji. Od 2001 r. pomoc amerykańska jest „podstawowym komponentem budżetu spraw międzynarodowych i jest postrzegana jako istotny instrument polityki zagranicznej USA”<sup>12</sup>. Stała się „kluczową bronią w walce nazwanej przez prezydenta Busha globalną wojną z terroryzmem”<sup>13</sup>. W latach 2001-2003 największymi biorcami pomocy były Irak, który otrzymał 1515 mln USD oraz Afganistan, na którego terytorium dystrybuowano pomoc o wartości 634 mln USD. Trzecie miejsce zajęła Etiopia, gdzie przekazano wsparcie o wartości 586 mln USD.

Przekazywaniem pomocy humanitarnej pochodzącej od rządu USA zajmuje się U.S. Agency for International Development (USAID). Wspomagają ją w tym (oraz przekazują inne formy amerykańskiej pomocy zagranicznej): Departament Obrony USA, Departament Skarbu USA oraz m.in. *Millenium Challenge Corporation*, *Peace Corps*, *Trade and Development Agency*. USAID jest zarządzana przez Dyrektora ds. Pomocy Zagranicznej, który stoi na czele Biura ds. Pomocy Zagranicznej (Biura F) w Departamencie Stanu USA. Biuro F jest głównym ośrodkiem sterującym amerykańską pomocą humanitarną. Zostało utworzone w 2006 r. przez Condoleezę Rice, Sekretarz Stanu prezydenta G. Busha. Zlecono mu przede wszystkim koordynację amerykańskich programów pomocowych i dbanie, by środki wydatkowane na pomoc efektywnie wspierały realizację amerykańskiej polityki zagranicznej<sup>14</sup>. Biuro F powierzono m.in. kontrolę na USAID, wcielając jednocześnie tę agendę do struktur Departamentu Stanu. USAID, działająca od 1961 r., do 2006 r. cieszyła się znaczącą autonomią. Jej wcielenie do Departamentu Stanu zostało odczytane przez komentatorów i pracowników organizacji humanitarnych jako zakończenie udzielania przez USA tradycyjnej pomocy humanitarnej<sup>15</sup>. Pomimo integracji USAID z Departamentem Stanu część

<sup>11</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 17, 2002, s. 5 i n.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>13</sup> L. Korb, *Foreign Aid and Security. A Renewed Debate*, w: *Foreign Aid and Foreign Policy. Lessons for the Next Half-Century*, red. L.A. Picard, R. Groelsema, T. F. Buss, Armonk, London 2008, s. 32.

<sup>14</sup> *Strategic Framework for Foreign Assistance* z 2006 r.

<sup>15</sup> L.A. Picard, R. Groelsema, *U.S. Foreign Aid priorities. Goals for the Twenty-First Century*, w: *Foreign Aid...*, s. 3.

akcji pomocowych, ważnych dla realizacji bieżących celów polityki zagranicznej m.in. w Afganistanie, Iraku, Somalii, Sudanie i Sudanie Południowym, zaczęła być uruchamiana poza tą agendą humanitarną, również w strukturze Departamentu Obrony. Udział tego departamentu w amerykańskim budżecie pomocowym w ciągu ostatniej dekady wzrósł znacząco<sup>16</sup>.

Dokonana przez George'a W. Busha redefinicja założeń amerykańskiej polityki zagranicznej i podporządkowanie działalności pomocowej celom amerykańskiej polityki wpłynęła znacząco na wybór miejsc wspieranych przez USA. „Wpływ ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. i późniejsze używanie pomocy zagranicznej do wspierania walki z terroryzmem jest jasno widoczny w poziomie wsparcia przewidywanego dla państw”<sup>17</sup>. Pomoc (także humanitarną i rozwojową) zaczęły otrzymywać państwa uznane przez USA za strategicznych partnerów w walce z terroryzmem oraz regiony, które z racji niskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego mogły stać się miejscami lokalizacji ośrodków terrorystycznych. Ta priorytetyzacja regionów wsparcia stała się wyznacznikiem dla wszystkich działań pomocowych, nawet humanitarnych. Działania pomocowe USA umieszczane są w kontekście powstrzymywania potencjalnego negatywnego oddziaływania ubogich, niestabilnych i postkonfliktowych obszarów na bezpieczeństwo międzynarodowe i narodowe państw, a konieczność ich prowadzenia uzasadniana jest stwierdzeniami, że nierównowaga i ubożenie społeczeństw „karmi niezadowolone, ekstremizm i przemoc”<sup>18</sup>. Takie rozumienie roli pomocy zagranicznej jest właściwe również dla kolejnego prezydenta USA Baracka Obamy, który również postrzega przekazywanie pomocy zagranicznej przez pryzmat narodowego bezpieczeństwa USA i przedstawia ją jako jedno z głównych narzędzi polityki zagranicznej państwa<sup>19</sup>. Przekazywanie pomocy rozwojowej traktuje jako „żywnie ważne dla narodowego bezpieczeństwa USA” i jako „strategiczny, ekonomiczny i moralny imperatyw”<sup>20</sup>.

W XXI w. priorytetem działania *USAID* stała się pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych i odbudowa obszarów pokonfliktowych<sup>21</sup>, jednak o miejscach alokacji pomocy decydowały wskazania polityczne. W 2012 r. Stany Zjednoczone transferowały swoją pomoc zagraniczną głównie na Bliski Wschód (dokąd trafiło 33% środków), do Afryki (33%) oraz Południowej i Środkowej Azji (20%). Do Ameryki Łacińskiej przekazano 8% wsparcia, a po 3% do Eurazji i Azji Wschodniej (liczonej

<sup>16</sup> C. Tarnoff, *op. cit.*, s. 2.

<sup>17</sup> C. Tarnoff, M.L. Lawson, *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*, Congressional Research Service, Report for [US] Congress, no R40213, April 9, 2009, s. 2.

<sup>18</sup> *USAID Policy Framework 2011-2015*, Washington 2010, s. 1.

<sup>19</sup> *Presidential Policy Directive on Global Development*, podpisany 22 września 2010 r.

<sup>20</sup> The White House. Office of the Press Secretary. Fact Sheet: U.S. Global Development Policy. September 22, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>.

<sup>21</sup> Zob. *USAID History*, na: <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>.

wraz z regionem Pacyfiku)<sup>22</sup>. W latach 1999-2012 pomoc o największej wartości była dystrybuowana w Sudanie i Etiopii oraz Iraku, Pakistanie i Afganistanie.

W latach 2001-2011 USA wsparły działanie 502 organizacji humanitarnych i prywatnych korporacji realizujących działania humanitarne. Przekazanie środków USA obwarowały jednak znaczącymi ograniczeniami dotyczącymi miejsc alokacji i sposobu wykorzystania amerykańskiego wsparcia. Z tego powodu spośród wspieranych organizacji i funduszy humanitarnych jedynie symboliczną część środków pomocowych Stany Zjednoczone przekazują za pośrednictwem międzynarodowych funduszy prefinansowanych, zbierających środki na wypadek wystąpienia kryzysu humanitarnego w nieokreślonym miejscu na świecie. Kwota dofinansowania dla CERF w 2012 r. wyniosła 5 mln USD i stanowiła 0,13% rocznej amerykańskiej pomocy. Największe środki USA transferowały do ofiar kryzysów za pośrednictwem organizacji z rodziny ONZ (szczególnie Światowego Funduszu Żywnościowego), zazwyczaj jednak ograniczały swobodę humanitarnego działania organizacji precyzując miejsca i docelowych beneficjentów pomocy, dedykując swoje wsparcie np. dożywieniu dzieci między 6. a 59. miesiącem życia w Afganistanie. Rząd USA – szczególnie podczas przekazywania pomocy ofiarom konfliktów w Afganistanie i Iraku – zatrudniał także prywatne korporacje (tj. *Bechtel*, która w 2003 r. miała 20% udziału w transferze pomocy), których nie obowiązywały międzynarodowe standardy działalności humanitarnej. W efekcie 62% środków nominalnie przekazanych w 2003 r. na pomoc ofiarom konfliktu zbrojnego w Iraku *de facto* pomocy tej nie stanowiło i zostało wykorzystane m.in. przez agencje konsultingowe (tj. *BearingPoint*, *International Resources Group*) i media (m.in. arabskojęzyczne *Radio Sawa*), które zajmowały się kreowaniem pozytywnego wizerunku donatora i „pomocą w demokratyzacji”<sup>23</sup>.

Priorytetem amerykańskiego zaangażowania humanitarnego, zgodnie z założeniami polityki USA i strukturą dotacji, jest przekazywanie pomocy żywnościowej. Dotacje amerykańskie są jednak obwarowane szczegółowymi zasadami określającymi m.in. obowiązek widocznego oznakowania zbiorczych opakowań flagą USA i/lub logiem *USAID* oraz dokonywania zakupów żywnościowych w USA. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, nazwanymi *Buy America* i określonymi w *Foreign Assistance Act* z 1961 r., cała pomoc żywnościowa finansowana przez rząd USA musi być kupowana w Stanach Zjednoczonych, a jej transport do miejsca przeznaczenia – zgodnie z dokumentem *The Cargo Preference Act* z 1954 r. – powinien być zlecony firmom amerykańskim. W 2009 r. Departament Stanu dopuścił jednak wyjątek pozwalający w sytuacji ostrych kryzysów humanitarnych na zakup niewielkiej części żywności w regionie objętym kryzysem lub w jego pobliżu.

<sup>22</sup> C. Tarnoff, *op. cit.*, s. 15.

<sup>23</sup> Zob. szerzej J. Dobrowolska-Polak, *Pomoc humanitarna jako instrument polityki zagranicznej państw*, w: *Polityka budowy pokoju. Pomoc humanitarna i rozwojowa*, (red.) J. Dobrowolska-Polak, Poznań 2013, s. 13-51.

## Szwecja

Wielkość pomocy humanitarnej przekazywanej przez Szwecję w pierwszej dekadzie XXI w. lokuje to państwo na czwartym miejscu wśród wszystkich donatorów i na drugim miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. W latach 2001-2012 Szwecja przekazała pomoc o łącznej wartości 5,22 mld USD, co dało jej 4,47% udziału w globalnej pomocy humanitarnej. W ostatniej dekadzie Szwecja była także jednym z największych donatorów pomocy rozwojowej. W 2012 r. przekazała 5,24 mld USD pomocy rozwojowej<sup>24</sup>. Pomoc humanitarna stanowiła 13,4% tej kwoty.

Przekazywaniem pomocy (finansowanej przez rząd i zebranej podczas ogólnospołecznych akcji publicznych) zajmuje się Szwedzka Agencja ds. Międzynarodowego Rozwoju (*Swedish International Development Agency – SIDA*), podlegająca Ministrowi Spraw Zagranicznych. Jej aktywność jest szczegółowo regulowana, zarówno w odniesieniu do celów i priorytetów działalności, jak i metod i zasad przekazywania pomocy. Wsparcie jest udzielane zgodnie z normami określonymi w podstawowych dokumentach szwedzkiego rządu (*Sweden's policy for global development* z 2002 r.<sup>25</sup>, *Global challenges – our responsibility* z 2007 r.<sup>26</sup> oraz *Meeting global challenges*<sup>27</sup>), założeniami wieloletnich planów pomocy humanitarnej i rozwojowej określonymi w skali globalnej, regionalnej i odnośnie do poszczególnych państw oraz w zgodzie ze strategiami pomocy określonym grupom osób szczególnie wrażliwych na skutki konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych.

Dewizę polityki humanitarnej Szwecji wyznacza stwierdzenie zawarte w dokumencie programowym rządu określającym założenia polityki humanitarnej na lata 2010-2016: „Pomocą humanitarną powinny przede wszystkim kierować potrzeby humanitarne”<sup>28</sup>. Szwecja zarówno w deklaracjach, jak i w praktyce działania podkreśla konieczność udzielania efektywnej, *stricte* humanitarnej pomocy poszczególnym osobom i społeczeństwom, które znalazły się w kryzysowej sytuacji. Państwo – *expressis verbis* – dystansuje się od praktyki instrumentalizacji pomocy i jej wykorzystywania jako sposobu realizacji swoich interesów poza granicami, podkreślając założenie o pomocniczym charakterze szwedzkiej pomocy humanitarnej i rozwojowej. Celem jest „pomoc w tworzeniu warunków, które umożliwią biednym ludziom poprawę ich sytuacji życiowej”<sup>29</sup>. Kierując się takimi wytycz-

<sup>24</sup> OECD STAT database.

<sup>25</sup> Government Bill 2002/03:122, Committee report 2003/04:UU3).

<sup>26</sup> Government Communication 2007/08:89.

<sup>27</sup> Government Communication 2009/10:129.

<sup>28</sup> *Saving lives and alleviating suffering. Policy for Sweden's Humanitarian Assistance 2010-2016*, Stockholm 2011, s. 13.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 13.



nymi, rząd szwedzki przekazuje znaczne środki pomocowe nie określając miejsca alokacji pomocy. W zdecydowanej większości przypadków Szwecja dodatkowo nie narzucała organizacjom humanitarnym, którym przekazywała środki na organizację pomocy, formy i sposobu ich wykorzystania. W latach 2010-2012 60% środków przekazanych przez rząd szwedzki miało właśnie taki charakter. Od 1999 r. Szwecja przekazuje środki pomocowe na zaspokojenie podstawowych potrzeb humanitarnych<sup>30</sup>: humanitarne wsparcie<sup>31</sup>, kryzysową pomoc<sup>32</sup> czy też jako podstawowe finansowanie dla organizacji humanitarnej<sup>33</sup>, nie dokonując żadnych dodatkowych specyfikacji i zastrzeżeń. W 2012 r. piętnaście największych transz pomocy przekazywanych przez rząd Szwecji (opiewających na 5-91 mln USD) miało niesprecyzowany sektor lub miejsce alokacji i stanowiło „podstawową dotację” dla UNHCR (91 mln USD), WFP (83 mln USD), CERF (72 mln).

Jedną z kolejnych cech bardzo charakterystycznych dla szwedzkiej polityki humanitarnej jest wyraźne uprzywilejowanie wśród kanałów transferu pomocy organizacji z rodziny ONZ. W latach 1999-2012 przez agendy i organizacje Narodów Zjednoczonych szwedzki rząd przekazał 65% pomocy. Organizacje czerwonokrzyskie i NGOs dystrybuowały po 15% środków. Pomoc bilateralna stanowiła tylko 3,44% całego transferu. Jednak Szwecja w zdecydowanej większości zrezygnowała z wprowadzania ograniczeń miejsc alokacji i sposobów użycia przekazywanych środków. 43% pomocy z lat 1999-2012 nie zawierało żadnych ograniczeń i sugestii. Rząd dużą wagę przywiązuje do przeprowadzonej w ramach ONZ reformy systemu humanitarnego i wspiera jej kontynuację wzmacniając odpolitycznienie działań humanitarnych. W latach 1999-2012 Szwecja była największym donatorem OCHA, a jej wpłaty pokrywały niemal 14% budżetu tej agendy. W latach 2010-2012 była też jednym z trzech największych donatorów wszystkich ONZowskich funduszy prefinansowanych. Finansowała m.in. 16% działalności CERF, w którym przekazanie środków jest równoznaczne ze zrzeczeniem się wpływu na miejsce alokacji i szczegółowy cel wykorzystania środków. Szwecja ponadto nie wiąże działalności pomocowej z realizacją własnych interesów (takich jak promocja własnego eksportu) i zakłada, że produkty żywnościowe mają być kupowane najbliżej miejsca kryzysu, a „donatorzy generalnie nie wiążą

<sup>30</sup> Rząd szwedzki przekazuje środki organizacjom humanitarnym w postaci m.in. *Humanitarian support through ICRC* przekazanego 4.03.2006 r. dla Gwinei, *Emergency relief assistance* przekazanej 12.03.2002 r. dla Etiopii, *Core funding for OCHA 2010* przekazanego 25.01.2010 r. lub *Humanitarian support* przekazanego 16.05.2006 r. dla WHO, *Core funding to WFP for 2012* przekazanego 30.05.2012 r. Dane UN OCHA.

<sup>31</sup> Np. *Humanitarian support through ICRC* przekazane 4.03.2006 r. dla Gwinei i *Humanitarian support* przekazane 16.05.2006 r. dla WHO.

<sup>32</sup> Np. *Emergency relief assistance* przekazana 12.03.2002 r. dla Etiopii.

<sup>33</sup> Np. *Core funding for OCHA 2010* przekazane 25.01.2010 r. i *Core funding to WFP for 2012* przekazane 30.05.2012 r.

przekazywanej pomocy humanitarnej z własną produkcją”<sup>34</sup>. W latach 2010-2012 99,9% szwedzkiej pomocy humanitarnej zostało przekazane w gotówce (2257,94 z 2258,26 mln USD).

Ważne miejsce w szwedzkiej polityce humanitarnej zajmują natmiast wytyczne opisujące zasady przekazywania pomocy humanitarnej. Rząd szwedzki nie tylko odwołuje się do międzynarodowych standardów dotacyjnych, które implementował do własnej polityki i w których tworzeniu współuczestniczył, tj. *Good Humanitarian Donorship*, ale stawia się też w roli adwokata standardów humanitarnych, których zobowiązuje się bronić na arenie międzynarodowej. Deklaruje także udział w realizacji celów humanitarnych i prorozwojowych ustalonych przez społeczność międzynarodową tj. Milenijnych Celów Rozwoju czy *Hyogo Framework for Action* – *HFA* i stara się być promotorem ich realizacji na arenie międzynarodowej.

\* \* \*

Oceniając donatorów pod kątem upolitycznienia przekazywanej przez nich pomocy humanitarnej, grupę dziesięciu największych państwowych darczyńców i Unię Europejską można zakwalifikować do trzech podgrup. Do pierwszej należą Stany Zjednoczone (największy globalny donator) oraz Arabia Saudyjska i Kanada (od 2013 r., kiedy wprowadziła zmiany w swojej polityce humanitarnej i implementowała amerykańskie wzory działania), które instrumentalizują pomoc humanitarną, czyniąc z niej narzędzie realizacji celów polityki zagranicznej. Państwa te do zasad rządzących udzielaniem przez nie wsparcia humanitarnego nie włączyły promowanych przez społeczność humanitarną zasad działalności dotacyjnej i nie zadeklarowały poszanowania dla niezależności działania organizacji i agend humanitarnych. Do drugiej grupy należą Komisja Europejska, Japonia (od 2011 r., kiedy – w konsekwencji doświadczeń zw. z trzęsieniem ziemi i tsunami – wprowadziła zmiany prohumanitarne), Holandia oraz Niemcy, które implementowały do swoich polityk humanitarnych idee humanitaryzmu i deklarują przestrzeganie norm działalności humanitarnej promowanych przez społeczność humanitarną (tj. *Code of Conduct*), ale nie ograniczają (lub czynią to jedynie w niewielkim stopniu) swojego prawa do decydowania o miejscach i sposobie alokacji przekazywanych środków pomocowych. Państwa te, udzielając pomocy, oczekują przyszłych korzyści z takiego działania, stabilizacji obszarów bliskiej zagranicy, kształtowania pozytywnego wizerunku państwa-donatora wśród państw-biorców pomocy lub końcowych beneficjentów – ofiar kryzysów, ograniczania fal migracyjnych, które są efektem złej sytuacji na obszarach konfliktowych i postkonfliktowych, jednak tym celom nie podporządkowują swojej działalności humanitarnej. Do trzeciej grupy donatorów należą Szwecja, Norwegia, Szwajcaria i Wielka Brytania, których polityki humanitarne w największym stopniu uwzględniają wytyczne formułowane przez społeczność humanitarną. Państwa te są w dużej mierze donatorami programów humanitar-

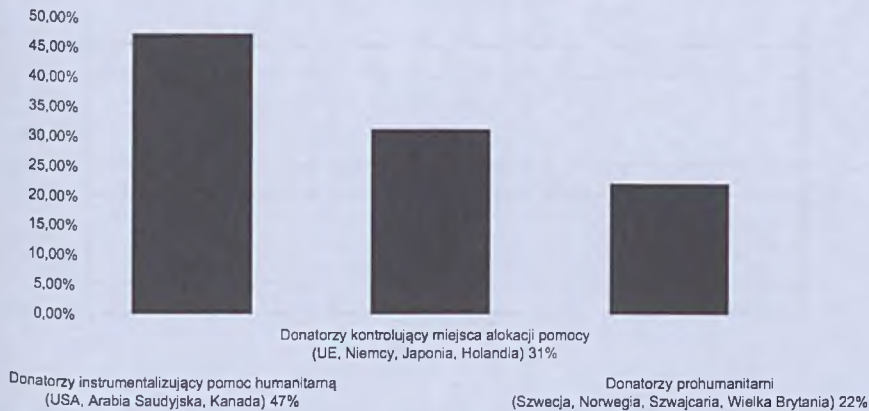
<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 18.

nych, które odpowiadają na rzeczywiste i najważniejsze potrzeby humanitarne ofiar kryzysów. Podczas działania respektują normy i zasady przyjęte przez społeczność humanitarną, wspierają prohumanitarne reformy systemu przekazywania pomocy i jednocześnie angażują własną dyplomację w działania adwokackie, promujące pozytywne wzorce działania, zgodne z oczekiwaniami organizacji i agend humanitarnych.

Choć podział na ww. grupy jest ramowy, a przypadki różnie motywowanej pomocy można znaleźć w finansowym portfelu każdego państwa, można jednak wnioskować, że – jeśli po modyfikacji polityki humanitarnej Kanada utrzyma wysokość wydatków na tym samym poziomie co dotychczas – niemal połowa (według stanu z lat 2001-2011 47%) pomocy finansowanej przez donatorów nosi znamiona instrumentu polityki zagranicznej państw, a kolejna część, której wielkość jest jednak trudna do oszacowania i ulega zmianie w czasie, jest podwójnie motywowana.

Wykres 3

## Upolitycznienie polityk humanitarnych państw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA.

Konsekwencją upolitycznienia dotacji przekazywanych przez donatorów jest instrumentalizacja organizacji i agend humanitarnych, które przyjmują od nich wsparcie. Przekazując dotacje rządy finansują programy pomocowe i inicjują działania organizacji w miejscach, w których koncentrują się ich polityczne interesy. W organizacjach, w których największym donatorem są Stany Zjednoczone (*WFP, UNHCR, IOM, Save the Children, CARE International, Catholic Relief Services*) upolitycznienie działań jest nieuniknione. Pozostali donatorzy (szczególnie Szwecja, Norwegia, Szwajcaria i Wielka Brytania) implementujący do swoich polityk zasady humanitarnego działania oraz społeczność humanitarna starają się je jedynie równoważyć, m.in. poprzez dofinansowanie programów pomocowych na obszarach zapomnianych kryzysów i konfliktów zbrojnych.

Tabela 3

Udział największych organizacji humanitarnych w transferze środków największych donatorów w latach 1999-2012

Lata 1999-2012	USA	Arabia Saudyjska	Kanada	UE	Japonia	Niemcy	Holandia	Szwecja	Wielka Brytania	Norwegia	Szwajcaria
<i>WFP</i>	44,00%	22,00%	40,00%	20,00%	31,00%	19,00%	14,00	10,00%	19,00%	6,00%	16,00%
<i>UNHCR</i>	10,00%	2,00%	10,00%	7,00%	20,00%	10,00%	7,00%	13,00%	4,00%	9,00%	10,00%
<i>UNICEF</i>	2,00%	1,00%	8,00%	5,00%	14,00%	2,00%	10,00%	7,00%	8,00%	7,00%	1,00%
<i>UNRWA</i>	3,00%	2,00%	3,00%	3,00%	2,00%	3,00%	1,00%	7,00%	1,00%	2,00%	4,00%
<i>FAO</i>	1,00%	0	2,00%	4,00%	2,00%	1,00%	2,00%	3,00%	2,00%	2,00%	1,00%
<i>UN OCHA</i>	1,00%	0	2,00%	1,00%	1,00%	1,00%	4,00%	5,00%	4,00%	2,00%	2,00%
<i>IOM</i>	2,00%	0	1,00%	1,00%	4,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	0	1,00%
<i>WHO</i>	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	0,00%	0	1,00%	1,00%	2,00%	2,00%	0
<i>UNDP</i>	0	0	1,00%	1,00%	5,00%	2,00%	1,00%	2,00%	2,00%	2,00%	1,00%
<i>ICRC</i>	4,00%	0	7,00%	6,00%	4,00%	7,00%	13,00%	10,00%	6,00%	5,00%	25,00
<i>IFRC</i>	0	0	3,00%	1,00%	1,00%	3,00%	4,00%	6,00%	2,00%	10,00%	1,00%
<i>Save the Children</i>	1,00%	0	1,00%	2,00%	0		1,00%	0	2,00%	1,00%	0
<i>CARE International</i>	1,00%	0	1,00%	1,00%	0	1,00%	1,00%	0	1,00%	0	0
<i>Catholic Relief Services</i>	3,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0	0
<i>Oxfam UK</i>	0	0	1,00%	3,00%	0		0	1,00%	2,00%	0	0
<i>MSF</i>	0	0	1,00%	1,00%	0	1,00%	0	3,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Część budżetu humanitarnego donatora transferowana przez największe organizacje humanitarne	73,00%	28,00%	82,00%	57,00%	84,00	51,00%	60,00%	69,00%	57,00%	49,00%	63,00%

Dotacje państw europejskich oraz USA, Kanady, Japonii i Arabii Saudyjskiej warunkują możliwość przeprowadzania akcji pomocy humanitarnej w dzisiejszej skali. Dotacje te są jednak różnie motywowane, co ma wpływ na miejsca alokacji i sposób dystrybucji środków. Szwecja, Norwegia, Szwajcaria i Wielka Brytania są promotorami humanitarnego zaangażowania na świecie. Przekazują znaczący procent środków na wspieranie ofiar tych kryzysów humanitarnych, które mają mniejsze znaczenie dla światowego bezpieczeństwa, są znaczącymi donatorami specjalnych funduszy prefinansowanych, kumulujących środki wykorzystywane *stricte* na bieżące potrzeby ofiar konfliktów zbrojnych. Państwa te, choć wspierają największe organizacje humanitarne, transferują także dużą część środków poprzez mniejsze, niezwiązane z własnym rządem, apolityczne organizacje humanitarne, często pozarządowe. Na drugim końcu szali ulokować można przede wszystkim Stany Zjednoczone, Arabię Saudyjską i Kanadę, które traktują sferę humanitarną jako instrument realizacji celów własnej polityki zagranicznej. Podczas gdy państwa z pierwszej grupy przejęły zasady, którymi kieruje się społeczność humanitarna (i stały się adwokatami społeczności humanitarnej na forum donatorów), państwa z trzeciej grupy (szczególnie USA i Arabia Saudyjska) w procesie podejmowania decyzji o alokacji środków pomijają zasady humanitarnego postępowania przyjęte przez społeczność międzynarodową oraz wytyczne humanitarne. Państwa ze środkowej grupy (Niemcy, Holandia, Japonia) i Unia Europejska, choć starają się sprostać humanitarnym wyzwaniom i odpowiadać na potrzeby ofiar, nie zdecydowały się na pełną implementację zasad humanitarnych do własnych polityk, nie zrezygnowały bowiem z prawa podejmowania decyzji o miejscach alokacji środków pomocowych. Unia Europejska i Niemcy wypracowały własne systemy oceny kryzysów i potrzeb humanitarnych. UE za pośrednictwem *ECHO* stara się też koordynować działania humanitarne państw członkowskich, nie wszystkie jednak państwa kierują się jej wytycznymi. Pomoc humanitarną przekazywaną przez aktorów należących do tej grupy donatorów można definiować jako z rozmysłem finansowany i efektywnie wykorzystywany wyraz humanitaryzmu i współczucia.

W przypadku upolitycznionej pomocy osiąganie celów humanitarnych staje się jedynie celem wtórnym. W skali globalnej efektem upolitycznienia jest skupienie pomocy donatorów w regionach ich żywotnych interesów – państwa instrumentalizują działalność międzynarodowych agend pomocowych, centrum koordynującego *OCHA* i organizacji pozarządowych finansując szczegółowe apele dla konkretnych państw (np. Apel *CAP* dla Afganistanu), a nie pomoc humanitarną jako całość (środki przekazane na ogólny fundusz humanitarny *CERF* stanowiły w 2011 r. jedynie 3,78% całości globalnego budżetu humanitarnego). Często dodatkowo państwa obudowują dotację specjalnymi warunkami (np. wiążącym zaleceniem przekazywania pomocy tylko w określonej prowincji), co powoduje, że ofiary konfliktów zbrojnych toczących się na peryferiach światowej polityki i gospodarki jeśli w ogóle otrzymują pomoc, to nie wystarcza ona na pokrycie ich podstawowych potrzeb biologicznych. Ponadto znaczna

część pieniędzy przekazywanych nominalnie na organizację pomocy humanitarnej *de facto* tej pomocy nie stanowi, nie trafia do ofiar konfliktów i daje jedynie ułudę prowadzenia pomocy. Upolitycznione środki kierowane w rejon szczególnie ważny dla interesów politycznych państw nie poprawiają znacząco sytuacji ludności na obszarze kryzysowym, a są pożytkowane m.in. na: stabilizację obszaru, na którym operują interweniujące siły międzynarodowe, oddziaływanie na ludność cywilną państwa w celu zjednania uczuć dla przebywających w kraju cudzoziemców oraz tworzenie pozytywnego wizerunku państwa-donatora (szczególnie przy równoległym prowadzeniu akcji marketingu społecznego i politycznego przez firmy konsultingowe, wynajęte za nominalnie humanitarne środki).

#### ABSTRACT

*The article deals with the issue of politicisation of humanitarian aid to victims of armed conflicts. The author analyses the humanitarian policies of ten largest humanitarian state donors and the European Union and assesses the degree of their politicisation. The author also discusses the process of consolidation of the activities undertaken by humanitarian organisations and presents the cluster approach.*

*Along with the global escalation and proliferation of armed conflicts and the ensuing growing threats to national and international security governments have begun to look for new methods of exerting influence on unstable regions and use those methods to establish peace and security. One of them is the distribution of humanitarian aid. A six-fold augmentation of the amount of subsidies (1999-2012) increased the possibilities of taking action in the areas of conflict, but also transformed the humanitarian sphere into an aid business. It supported the creation of new organisations, which – for appropriate remuneration – implemented humanitarian programs in line with the political guidelines of governments, but not necessarily in response to the needs of the victims.*

*Assessing the politicisation of humanitarian aid transferred by particular states and the EU, the group of the largest donors can be divided into three subgroups. To the first belong states, which subordinate humanitarian ideas to political guidelines: USA (the largest global donor), Saudi Arabia and Canada. The second group consists of the European Commission, Japan, the Netherlands and Germany, which have implemented humanitarian principles into their policies, but have not reduced their right to decide about the allocation and method of delivery of their assistance. In the third group – which remains in apparent opposition to the first group – there are Sweden, Norway, Switzerland and the United Kingdom. Humanitarian programs of those states are conducted strictly as a response to the real and most important humanitarian needs of the victims of crisis.*