

JOANNA DOBROWOLSKA-POLAK  
Poznań

## POMOC UNII EUROPEJSKIEJ DLA OBSZARÓW OBJĘTYCH „MAŁYMI WOJNAMI”

Konflikty zbrojne oraz obszary, gdzie rozpadowi uległy dotychczasowe struktury społeczno-polityczne i gospodarcze, stanowią jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego państw. Są też istotnym wyzwaniem dla narodowych i sojuszniczych/partnerskich polityk bezpieczeństwa – liczba konfliktów zbrojnych i państw upadłych rokrocznie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. W 2009 r. toczyło się 31 konfliktów zbrojnych, w tym 7 wojen<sup>1</sup>, destrukcji uległo również 38 państw<sup>2</sup>.

Obszary niestabilności nie są równo traktowane przez społeczność międzynarodową, także media w niejednakowym stopniu poświęcają im uwagę. Większe znaczenie przywiązuje się do konfliktów, które mają lub mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo i dobrostan mocarstw oraz toczą się w strefach ich „żywotnych interesów”, mniejsze – do konfliktów i kryzysów przebiegających na obszarach leżących poza regionami bezpośredniego zainteresowania światowych centrów siły. Kryzysy, które mogą zachwiać bezpieczeństwem mocarstw lub bezpieczeństwem międzynarodowym, określane są jako „duże wojny”. Pozostałe, które nie zagrażają bezpieczeństwu państwa oceniającego ani nie naruszają globalnego *status quo*, kategoryzowane są jako „małe”. Typologię tę wprowadził w końcu XIX w. pułkownik Charles Edward Callwell (1859-1928), strateg wojen kolonialnych. Zgodnie z jego koncepcją termin „małe wojny” nie odnosi się do konfliktów niewielkich (pod względem liczebności i zaangażowania militarnego, ekonomicznego lub jakiegokolwiek innego), ale do konfliktów, w których niewielkie lub niewspółmierne do skali kryzysu jest jedynie zaangażowanie hegemonów aktualnego ładu międzynarodowego (w czasach Callwella mocarstw europejskich)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Conflict Barometer 2009. Crises – Wars – Coups D’Etat. Negotiations – Mediations – Peace Settlements. 17<sup>th</sup> Annual Conflict Analysis*, Heidelberg 2009, *passim*. Odnośnie do konfliktów zbrojnych w artykule stosowana jest metodologia *Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung E.V.*, zgodnie z którą wojna jest pojmowana jako typ konfliktu zbrojnego charakteryzujący się walką co najmniej dwóch regularnych, zorganizowanych sił zbrojnych, w którym starcia są powtarzalne i tak intensywne, że pociągają za sobą znaczne ofiary i zniszczenia. Pozostałe konflikty zbrojne to poważne kryzysy charakteryzujące się wysokim stopniem napięcia i zagrożenia, w których istnieje ciągła groźba użycia siły, ale siła jest używana sporadycznie.

<sup>2</sup> *Failed States Index Scores 2009*, The Fund for Peace, [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=391&Itemid=549](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549).

<sup>3</sup> C. Callwell, *Small Wars. Their Principles and Practice*, Lincoln 1996 (pierwsze wydanie w 1896 r.).

Przez współczesnych polemologów nazewnictwo wprowadzone przez Callwella stosowane jest rzadko, co można przypisać poprawności polityczno-etycznej. Jednak jego kategoryzacja nadal jest używana, z tą jednak różnicą, że termin „mała wojna” jest zastępowany określeniami pozbawionymi konotacji z europocentryzmem, takimi jak „katastrofa humanitarna”, „upadłe państwo”, „kompleks kryzysów”, „niestabilna sytuacja” *etc.*<sup>4</sup>, a pojęcie „Europejczyków” – wywodzące się znaczeniowo z czasów imperializmu kolonialnego – zastąpione zostało przez „Zachód”<sup>5</sup>.

Kategoryzacja Callwella zawiera w sobie założenie, że najsilniejsze i najbogatsze państwa świata (i ich związki) koncentrują się na własnych interesach i traktują peryferyjne – biedniejsze lub mniej stabilne – regiony oraz państwa przedmiotowo i instrumentalnie, nie zajmując się ani ich dobrostanem, ani sytuacją ich mieszkańców lub przeprowadzając działania pozorne. Rozwój współczesnych stosunków międzynarodowych, szczególnie koncepcji solidarności międzynarodowej, deklaratywnie falsyfikuje to założenie. Praktyka działania państw i organizacji wydaje się jednak dwuznaczna.

Celem artykułu jest zbadanie, czy Unia Europejska – jedno z globalnych centrów polityczno-militarnych i gospodarczych, szczególnie przywiązane do solidarystycznej retoryki – zachowuje się podobnie do innych centrów, wartościując kryzysy zależnie od skutków, jakie mogą one przynieść dla bezpieczeństwa jej i państw członkowskich. Stosunek UE do konfliktów zbrojnych i innych kryzysów humanitarnych wywołanych przez człowieka, toczących się na peryferiach unijnych interesów, jest oceniany poprzez analizę działań Unii w zakresie pomocy humanitarnej przekazywanej ofiarom „małych wojen”, dokonywaną w porównaniu do sumarycznych działań społeczności międzynarodowej. Poza sferą badań pozostaje zagadnienie, czy działanie poprzez przekazywanie pomocy humanitarnej nie stanowi zastępczego sposobu reagowania na sytuacje kryzysowe albo pozorowanej aktywności (porównując skalę pomocy i wielkość kryzysu).

#### „MAŁE WOJNY”

Liczba trwających „małych wojen” nie jest mała. W wielu miejscach na świecie od dziesięcioleci toczą się konflikty zbrojne oraz trwają inne katastrofy humanitarne mające swoje źródło w celowym działaniu człowieka. Znaczna część z nich ma bardzo krwawy przebieg, a konsekwencją jest trwały rozpad dotychczasowych struktur społeczno-politycznych oraz ruina gospodarcza.

<sup>4</sup> Sformułowania te – oprócz pojęcia „katastrofy humanitarnej”, która oznacza sytuację, w której dziennie umiera (statystycznie) więcej niż 5 osób na 10 tys. mieszkańców – nie posiadają jednolitej definicji. Odnosnie do państwa upadłego w literaturze funkcjonują wymiennie określenia: *weak, failing, fragile i collapsed states*. Określenie „mała wojna” jest obarczone terminologicznymi wadami (obejmuje zarówno wojny, jak i pozostałe konflikty zbrojne). W tekście jest stosowane dla zbiorczego określenia wszystkich kryzysów humanitarnych będących dziełem człowieka, a toczących się przy żadnym lub nieadekwatnym (zbyt małym) do sytuacji zaangażowaniu światowych centrów siły.

<sup>5</sup> Zgodnie z poglądem Taraka Barkawiego każda epoka ma swoje „małe wojny”. T. Barkawi, *On the pedagogy of „small wars”*, „International Affairs” 2004, nr 1, s. 21.

Do regionów od lat niestabilnych, objętych największą liczbą konfliktów zbrojnych, należą Azja Południowo-Wschodnia z Oceanią i Afryka Subsaharyjska. W 2008 r. toczyło się w nich po 12 konfliktów o wysokiej intensywności (konfliktów zbrojnych, w tym wojen) oraz odpowiednio 31 i 30 kryzysów, w których siła była używana sporadycznie, ale które w każdej chwili mogły przekształcić się w konflikt zbrojny. W 2007 r. trwało odpowiednio 10 i 9 konfliktów zbrojnych oraz 37 i 29 kryzysów. Łącznie na świecie w 2008 r. toczyło się 9 wojen, miało miejsce 30 innych konfliktów zbrojnych i 95 kryzysów<sup>6</sup>. Spośród wszystkich konfliktów zbrojnych, odnotowanych w 2008 r. do grupy „małych wojen” (w których zaangażowanie państw zachodnich jest niewielkie lub żadne) kwalifikowało się 18 konfliktów zbrojnych oraz 3 wojny<sup>7</sup>. Z regionu Afryki Subsaharyjskiej były to: konflikt w Burundi, wojna w Czadzie, dwa równoległe konflikty zbrojne w Demokratycznej Republice Konga, dwa konflikty w Kenii, konflikt w Mali, dwa konflikty w Nigerii, konflikt zbrojny i wojna w Sudanie oraz wojna w Somalii. W regionie Azji i Oceanii do „małych wojen” należały dwa konflikty zbrojne na Filipinach, trzy konflikty w Indiach, wojna na Sri Lance oraz konflikt w Tajlandii. Na Bliskim i Środkowym Wschodzie można do nich zaliczyć konflikt w Jemenie, a w Ameryce dwa konflikty zbrojne: w Kolumbii i Meksyku.

Do kategorii „małych wojen” należą także państwa „upadłe” oraz dotknięte katastrofami humanitarnymi (wywołanymi przez klęski żywiołowe oraz będącymi wynikiem innej niż konflikt zbrojny działalności człowieka), a których skutków rządy nie są w stanie zlikwidować. Spośród państw klasyfikowanych w 2007 r. jako „upadłe”<sup>8</sup> do grupy „małych wojen” można zaliczyć: Bangladesz, Burundi, Czad, Demokratyczną Republikę Konga, Republikę Konga, Etiopię, Gwineę, Haiti, Kenię, Liberię, Malawi, Myanmar/Birmę, Niger, Nigerię, Nepal, Republikę Środkowoafrykańską, Sierra Leone, Somalię, Sudan, Timor Wschodni, Ugandę, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Salomona i Zimbabwe. Do listy katastrof humanitarnych, których skutki utrzymują się przez dłuższy czas i wymagają natychmiastowego działania oraz spełniają kryterium „małej wojny”, w 2008 r. należało 10 państw i jeden region: Czad, Demokratyczna Republika Konga, Etiopia, Myanmar/Birma, Republika Środkowoafrykańska, Somalia, Sudan, Uganda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zimbabwe oraz region Afryki Zachodniej<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Conflict Barometer 2008. Crises – Wars – Coups D’Etat. Negotiations – Mediations – Peace Settlements. 17<sup>th</sup> Annual Conflict Analysis*, Heidelberg 2008, *passim*.

<sup>7</sup> Wycieszenie „małych wojen” według stanu w latach 2007-2008 służy badaniu późniejszego zachowania się Unii Europejskiej w stosunku do nich oraz szacowaniu efektywności unijnej pomocy. W dalszej części artykułu omówiona jest sytuacja na obszarach „małych wojen” według stanu w roku 2009.

<sup>8</sup> Grupa państw z najgorszym wskaźnikiem stabilności – według metodologii *Failed States Index Scores 2007*, opublikowanego przez *The Fund for Peace* – obejmuje 32 państwa, zob. [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366). Niemieckie Ministerstwo ds. Rozwoju (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) w 2007 r. wyróżniło 56 „państw upadłych”. Zob. *BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience*, Baden-Baden, Nomos 2007, *passim*.

<sup>9</sup> *CAP Humanitarian Appeal 2008*, Geneva 2007, *passim* oraz *Special Report. MSF Top Ten Humanitarian Crises of 2008*, <http://www.doctorswithoutborders.org/publication/report>. Według *CAP Humanitarian Appeal 2010*, Geneva 2009 (opublikowanego 30 listopada 2009 r.) natychmiastowej pomocy wymagają: Afganistan,

W 2008 r., sumując przytoczone wyżej dane, społeczność międzynarodowa wyróżniła 33 „małe wojny”. 20 z nich toczyło się w Afryce, 9 w Azji Południowo-Wschodniej, 3 w Ameryce i 1 na Bliskim i Środkowym Wschodzie (zob. tabela 1). W latach 2009-2010 sytuacja nie uległa widocznej poprawie. Spośród uprzednio wyróżnianych „małych wojen” jedynie w Mali i na Wyspach Salomona doszło do istotnych pozytywnych zmian (deeskalacji konfliktu i stabilizacji struktur państwowych), natomiast w kolejnych 8 miejscach pokój i stabilność załamały się. Burkina Faso, Erytrea, Gwinea-Bissau, Kamerun i Uzbekistan powiększyły grupę „państw upadłych”, a w Czeczenii, Inguszetii i Peru doszło do eskalacji konfliktów zbrojnych: intensyfikacji dążeń separatystycznych w dwóch pierwszych i wzrostu aktywności organizacji Świetlisty Szlak (*Sendero Luminoso*) w trzecim.

Największym skupiskiem „małych wojen” była w 2009 r. Afryka Subsaharyjska, a w niej Afryka Środkowo-Wschodnia (wraz z Rogiem Afryki): Czad, Sudan, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Konga i Republika Konga, Burundi, Uganda, Kenia, Somalia, Etiopia i Erytrea oraz Afryka Zachodnia: Gwinea, Gwinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mali, Malawi, Burkina Faso, Nigeria i Niger.

W Afryce Subsaharyjskiej „kompleks kryzysów” utrudniał stabilizację regionu. Na słabość społeczno-polityczną i gospodarczą nakładały się walki różnych grup o dominację w państwach i regionach, dążenia separatystyczne oraz konflikty o zasoby naturalne. W efekcie wskaźniki ekonomiczne, społeczne i polityczne, które opisywały region, kwalifikowały go w 2009 r. do najtrudniejszych miejsc do życia na całym globie. Piątego roku życia nie osiąga tam (według stanu na 2007 r.) 148 dzieci na 1000. Rocznie, zgodnie z szacunkami UNICEF, umiera ich 4,480 mln. Średnia długość życia jest najniższa na świecie i wynosi 50 lat<sup>10</sup>. Odsetek dzieci do lat 5 z poważną i znaczną niedowagą wynosi 24 i jest to drugi co do wielkości wskaźnik po Azji Południowej, gdzie osiąga on 41%<sup>11</sup>.

Spośród „małych wojen” w regionie Afryki Subsaharyjskiej w 2009 r. najsilniej – do poziomu wojny – eskalował konflikt w Somalii. Prowadzony przez różne organizacje islamskie (szczególnie *Hizbul-Islam* oraz *Al-Shabaab*, która wspierana jest przez *Al-Kaidę*) przeciwko tymczasowemu rządowi oraz między sobą, konflikt ten destabilizuje sytuację od 2006 r. Żadna z jego stron nie jest w stanie zapewnić stabilności w kraju. Utrzymujący się chaos oraz zapaść gospodarcza, społeczna i polityczna, które charakteryzują Somalię od początku lat 90. XX w., klasyfikują ją – w rankingu *The Fund for Peace* – na pierwszym miejscu wśród państw upadłych. Szczególny wpływ na tę pozycję mają wskaźniki społeczne (liczba uchodźców wewnętrznych – *Internally Displaced Persons* – *IDPs* w państwie) oraz polityczne (tj. kryminalizacja i delegitymizacja władzy oraz państwa, a także funkcjonowanie – bez jakiegokolwiek kontroli – niezależ-

Czad, Demokratyczna Republika Konga, Jemen, Kenia, Republika Środkowoafrykańska, Somalia, Sudan, Uganda, Zimbabwe oraz region Afryki Zachodniej i okupowane terytorium palestyńskie.

<sup>10</sup> UNICEF. *The State of the World Children 2009. Maternal and Newborn Health*, New York 2009, s. 129.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 133.

nych grup zbrojnych stosujących przemoc). Z racji niewyobrażalnie pogarszającej się sytuacji humanitarnej oraz braku zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych sytuacja w Somalii osiągnęła stan katastrofy humanitarnej. Według Biura Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*) pomocy w biologicznym przetrwaniu potrzebuje 43% ludności znajdującej się w Somalii – 3,2 mln osób, z których 1,4 mln stanowią uchodźcy wewnątrz. Do połowy 2010 r. sytuacja w Somalii nie uległa żadnej stabilizacji (od stycznia do czerwca 2010 r. wysiedlonych zostało kolejnych 200 tys. osób)<sup>12</sup>, a równocześnie zmniejszeniu uległy środki przekazywane przez społeczność międzynarodową na pomoc humanitarną. W efekcie kryzys humanitarny uległ zaostrzeniu.

Sytuacja w całym obszarze Rogu Afryki jest daleka od poprawności. W Somali etiopskim (Ogadenie) na terytorium Etiopii w 2009 r. na nowo wybuchł zbrojny konflikt między etiopskim rządem a separatystami, który odciął ludności dostęp do wody i żywności, co szczególnie dotkliwie odczuli nomadowie. W Erytrei pogorszyły się wskaźniki stabilności państwa, szczególnie dotyczące sfery politycznej: wzrost poziom kryminalizacji, powszechne stały się naruszenia praw człowieka i brak poszanowania dla rządów prawa.

Bardzo zła była sytuacja w Sudanie, w którym toczyły się dwa konflikty: etniczny w Darfurze oraz religijny na południu. Konflikt w Darfurze eskalował na nowo w 2003 r., kiedy niearabska ludność podjęła kolejną próbę uniezależnienia się od rządu w Chartumie. Do 2008 r. toczył się on z maksymalną intensywnością (na poziomie wojny). Charakteryzował się masowymi atakami na ludność cywilną, kwalifikowanymi jako ludobójstwo, których dokonywały wszystkie strony konfliktu, szczególnie jednak jednostki rządowe oraz prorządowe dodatkowe siły zbrojne (w tym milicji Dżandżawidów – *Janjaweed*). Z roku na rok bardzo trudną sytuację ludności cywilnej pogarszały zbrojne starcia wielu rozproszonych grup, których kampanie – następując po sobie – przetaczały się przez te same obszary. Przeciw rządowi sudańskiemu (Sudańskim Siłom Zbrojnym – regularnym i dodatkowym, grupom Dżandżawidów oraz *Minni Minawi's Sudan Liberation Movement/Army – SLM/A-MM*) walczyło kilkanaście grup zbrojnych, które także prowadziły starcia zbrojne między sobą<sup>13</sup>. W efekcie katastrofa humanitarna objęła minimum 4,2 mln osób, których przetrwanie (według stanu na 2007 r.) zależało tylko od międzynarodowej pomocy<sup>14</sup>. Sytuacja w Darfurze dramatycznie pogorszyła się w 2009 r., po ogłoszeniu 4 marca tego roku przez Międzynarodowy Trybunał Karny (*International Criminal Court – ICC*) nakazu aresztowa-

<sup>12</sup> OCHA. *Somalia. Mid-Year Review. Consolidated Appeal*, 12 July 2010, Geneva 2010, s. 1.

<sup>13</sup> W walkach udział biorą: największe: *Justice and Equality Movement – JEM* i *Sudan Liberation Movement/Army – SLM/A-Abdel Wahid al-Nur (SLM/A-AW)* oraz *SLMA-Unity*, *SLM/A-United Leadership*, *SLM/A-Leadership*, *SLM/A-Mainstream*, *SLM/A-Juba Unity*, *United Resistance Front – URF* i *SLM/A-Democratic Front*, które z inspiracji Libii 30 sierpnia 2009 r. utworzyły wspólnie *Sudan's Liberation Revolutionary Force – SLRF* (przemianowany na *SLM/A-Revolutionary Force*), oraz *DJEM* i *URFF*. *Minni Minawi's Sudan Liberation Movement/Army – SLM/A-MM* 5 maja 2006 r. podpisał porozumienie pokojowe z rządem i od tego czasu prowadzi działania zbrojne przeciwko innym grupom.

<sup>14</sup> Darfur: „*When will they protect us?*” *Civilians trapped by violence in Sudan*. Amnesty International Report z września 2007 r., AI.AFR/54/043/2007, s. 1.

nia sudańskiego prezydenta Omara al-Bashira pod zarzutem zbrodni przeciwko ludzkości<sup>15</sup>. W reakcji sudańskie władze wydalili z kraju trzynaście międzynarodowych organizacji humanitarnych i rozwiązały trzy krajowe<sup>16</sup>. Na początku 2010 r. niestabilność w regionie zwiększyła się w wyniku przeniesienia się do Darfuru Bożej Armii Oporu (*Lord's Resistance Army – LRA*), jednej z najbardziej okrutnych grup zbrojnych w tym rejonie Afryki, która dotąd operowała w Ugandzie. Efektem walk w Darfurze jest bardzo duża liczba osób wysiedlonych wewnątrz kraju, która według stanu na maj 2010 r. wynosi 2,7 mln, co – wraz z 386 tys. uchodźców transgranicznych – stanowi ponad 50% populacji Darfuru<sup>17</sup>. Równoległe z wojną darfurską w ostatnich latach toczył się konflikt na chrześcijańskim południu Sudanu, związany z dążeniami niepodległościowymi ludności niearabskiej. Krótko po zawarciu porozumienia między północnym a południowym Sudanem (od 2008 r.) grupy zbrojne, reprezentujące różne grupy etniczne (Murle, Lou-Nuer, Jikany-Nuer), opowiadające się dotąd po stronie rządu Południowego Sudanu rozpoczęły walki między sobą. W konsekwencji obu konfliktów zbrojnych (w Darfurze i na południu) w 2009 r. ludność nie miała dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej, wybuchły epidemie cholery, odry, zapalenia opon mózgowych i malarii, na które zapadali masowo niedożywieni ludzie. W 2010 r. Sudan nadal znajdował się na początku globalnej listy państw upadłych (po Somalii i Czadzie).

W sąsiednim Czadzie dotkliwie odczuwalne były skutki konfliktu w Darfurze. Masowe fale uchodźców przybywające do Czadu – aż do czasu podjęcia działania przez oddziały operacji pokojowej *EUFOR Tchad/RCA* – nie otrzymywały wystarczającej pomocy, ani nie uzyskiwały bezpiecznego schronienia. W Czadzie rząd nie sprawuje efektywnej kontroli nad całym terytorium, od lat nie radzi sobie z pogłębiającą się kryminalizacją i prywatyzacją aparatu przemocy. Podobnie jak w Sudanie i Somalii, państwo nie spełnia żadnych kryteriów politycznej i społecznej stabilności. Trwający od 2005 r. konflikt sinusoidalnie eskaluje, w 2009 r. uległ deeskalacji z poziomu wojny do poziomu konfliktu zbrojnego. Przeciwko rządowi walczą zorganizowane grupy zbrojne (w 2009 r. głównie *Union of Resistance Forces – UFR*).

Nieefektywne struktury państwowe również nie pozwalają na stabilizację w sąsiadującej z Czadem Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie od 2005 r. toczy się konflikt między rządem z jednej strony a *Popular Army for the Restoration of the Republic and Democracy – APRD*, *Union of Democratic Forces for Unity – UFDR*, *Democratic Front of the Central African, People – FDPC* oraz *Convention of Patriots for Justice and Peace – CPJP* – z drugiej. W 2009 r. konflikt nie miał charakteru zbrojnego, ale ciągle – mimo trwających rozmów rozbrojeniowych – realna była groźba użycia siły.

<sup>15</sup> Nie był to pierwszy nakaz aresztowania pod zarzutem dokonywania ataków na ludność cywilną w Darfurze. 27 kwietnia 2007 r. ICC wydał nakaz aresztowania Ahmada Muhammada Haruna, ministra spraw wewnętrznych Sudanu oraz Alego Muhammada Al Abd-Al-Rahmana, dowodzącego milicją Dżandżawidów, pod zarzutem dokonania zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

<sup>16</sup> 12 lipca 2010 r. ICC ogłosił kolejny nakaz aresztowania sudańskiego prezydenta (pod zarzutem zbrodni ludobójstwa). Społeczność międzynarodowa spodziewa się dalszego pogorszenia sytuacji w Darfurze.

<sup>17</sup> 2009 *Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, UNHCR, Geneva 2010, s. 29.

W sąsiadującej z Republiką Środkowoafrykańską i Czadem Demokratycznej Republice Konga niestabilna sytuacja utrzymuje się od pięciu dekad, szczególnie we wschodniej części państwa. Podobnie jak sąsiedzi, Kongo zmagają się z problemami społecznymi (w tym masowymi ruchami uchodźców wewnętrznych oraz uchodźców transgranicznych przybyłych z innych państw, m.in. z Rwandy), politycznymi (znaczną prywatyzacją przemocy prowadzącą do funkcjonowania niezależnych od państwa struktur władzy; walkami o dominację w poszczególnych prowincjach Konga – przede wszystkim w Północnym i Południowym Kiwu) i ekonomicznymi (bardzo dużym rozwarstwieniem społecznym i znacznymi regionami ubóstwa). Spośród kilku aktywnych konfliktów etnicznych, w 2009 r. zbrojną formę przybrał konflikt pomiędzy rządem Konga a obecnymi w Kongu od zakończenia rwandyjskiej wojny domowej Demokratycznymi Siłami Wyzwolenia Rwandy (*Democratic Forces for the Liberation of Rwanda – FDLR*), faktycznie sprawującymi kontrolę nad pograniczem kongijsko-rwandyjskim. W wyniku konfliktu w połowie 2009 r. wysiedlonych w Południowym Kiwu było ponad pół miliona osób. W całym wschodnim Kongu do grupy *IDPs* należało 1,8 mln ludzi. Na koniec 2009 r. uchodźcy z innych państw przebywający w Kongu i osoby wysiedlone wewnętrznie stanowiły grupę ponad 2,3 mln osób<sup>18</sup>.

Kompleks aktywnych konfliktów zbrojnych w regionie Afryki Środkowo-Wschodniej w 2009 r. dopełniał kryzys w Ugandzie, gdzie rząd podjął działania na rzecz ograniczenia wpływów Bożej Armii Oporu, która od 1987 r. destabilizowała sytuację na pograniczu Konga, Ugandy, Sudanu i Republiki Środkowoafrykańskiej. *LRA* dowodzona przez charyzmatycznego przywódcę Josepha Kony’ego, przedstawiającego siebie jako kolejnego mesjasza, masowo wcielała dzieci do sił zbrojnych, uprowadzając je bezpośrednio z domów i szkół. Poddawała je indoktrynacji i wychowywała na pozbawionych skrupułów żołnierzy-morderców. Pogranicze ugandyjskie przez lata pozostawało poza sferą zainteresowania legalnych władz, bez nadziei na jakąkolwiek stabilizację i ochronę. Dopiero operacja przeprowadzona na przełomie 2008 i 2009 r. wspólnie przez Ugandę, Sudan i Kongo ustabilizowała sytuację w tym regionie, ale doprowadziła do transplantacji niemal całego organizmu *LRA* do Darfuru. Najważniejsi przywódcy *LRA*: Joseph Kony, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo (schwyty przez wojsko ugandyjskie w styczniu 2009 r.) i Dominic Ongwen są objęci międzynarodowym nakazem aresztowania wydanym przez *ICC*. Z racji niestabilności Uganda jest klasyfikowana jako państwo upadłe.

Grupa „państw upadłych” w regionie środkowej i wschodniej Afryki obejmowała w 2009 r. także postkonfliktowe: Burundi, Kenię i Republikę Konga (Kongo-Brazzaville). Z południa Afryki zaliczano do niej bardzo niestabilne Zimbabwe, ogarnięte epidemią cholery i charakteryzujące się plagą gwałtów oraz powszechnością HIV/AIDS.

Afryka Zachodnia, podobnie jak Afryka Środkowa, w 2009 r. nadal zmagająca się z kryzysami humanitarnymi oraz sytuacjami postkonfliktowymi, jednak konfliktów zbrojnych było zdecydowanie mniej, miały one znacznie łagodniejszy przebieg niż

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 26.

w państwach na środkowym wschodzie kontynentu i udało się je wyciszyć. Na zachodzie toczyły się dwa konflikty zbrojne, oba w Nigerii – na terytorium państwa – regionalnego hegemonu. Pierwszy, którego stronami był rząd oraz separatysty z delty Nigru (z grupy etnicznej Ijaw, wspierani przez *Movement for the Emancipation of the Niger Delta – MEND*), dotyczył nie tylko uzyskania lub zablokowania autonomii delty Nigru, ale i kontroli nad złożami ropy naftowej. Pod koniec roku konflikt został jednak wyciszony i rozpoczęły się rozmowy pokojowe. Drugi konflikt, który do poziomu zbrojnego eskalował w lipcu 2009 r., trwał przez pięć dni na północny kraju. Grupa *Boko Haram*, domagająca się wprowadzenia w całej Nigerii prawa szariatu, rozpoczęła rewoltę, atakując posterunki policji, kościoły, meczety i inne budynki użyteczności publicznej oraz ludność cywilną. W odpowiedzi rząd nigeryjski dokonał pacyfikacji grupy. W wyniku obustronnej przemocy zginęło ok. 700 osób. Mimo czasowej tylko eskalacji konfliktów sytuacja w Nigerii nie jest stabilna. Wiele grup etnicznych jest dyskryminowanych w codziennym życiu społecznym, wiele również pielęgnuje pamięć o krzywdzie, która je dotknęła ze strony rządu lub innych grup, co grozi w każdej chwili wybuchem starć. Podobnie jak inne państwa upadłe, Nigerię dotyka prywatyzacja przemocy i kryminalizacja życia społecznego.

Pozostałe państwa w regionie Afryki Zachodniej zmagają się ze skutkami wyciszonych już konfliktów. Jednak stabilizacja w Sierra Leone, Liberii i na Wybrzeżu Kości Słoniowej, gdzie kilka lat temu toczyły się krwawe walki o władzę i kontrolę nad surowcami naturalnymi, postępuje powoli. Do państw upadłych z regionu Afryki Zachodniej zaliczane są także: Niger, Mali, Malawi i Gwinea oraz Gwinea-Bissau, Burkina Faso i Kamerun, w których w 2009 r. sytuacja społeczna znacznie się pogorszyła, a w jej konsekwencji wzrosła niekarana przestępczość skutkująca poważnymi naruszeniami praw i godności ludzi.

Drugim co do wielkości skupiskiem małych wojen na świecie, po Afryce Subsaharyjskiej, była Azja Południowo-Wschodnia. W 2009 r. konflikty zbrojne toczyły się w: Myanmarze/Birmie (klasyfikowanym także jako państwo upadłe), Tajlandii, na Filipinach i na Sri Lance, na której konflikt eskalował do poziomu wojny, oraz w Indiach. Kategorią państw upadłych objęto – oprócz Myanmaru – także Bangladesz, Nepal i Timor Wschodni. Najślabszy z nich pod względem kondycji społeczno-politycznej jest Timor, zmagający się z zadawnionymi animozjami społecznymi związanymi z konfliktem z 1999 r. oraz wcześniejszą ćwierćwieczną okupacją indonezyjską.

Powodem większości konfliktów zbrojnych zaliczanych do „małych wojen” w Azji Południowo-Wschodniej w 2009 r. były separatyzmy etniczne. Podłożem tylko jednego z nich były różnice ideologiczne. Dzielily one ludność zamieszkującą indyjski region graniczący z Nepalem i Bangladeszem, zwany czerwonym korytarzem. W trwającym tam od 1997 r. konflikcie przeciwko rządowi występuje maoistowska partyzantka – *Naxalites*. Częste są ataki bombowe na posterunki i patrole policji, na co służby rządowe odpowiadają ostrzeliwaniami. Liczne są też regularne potyczki policji z maoistami.



Zadawnione konflikty na tle etnicznym obecne są w wielu państwach regionu. W Myanmarze swoje dążenie do autonomii lub secesji Karenowie deklarują od lat 40. XX w. W 2009 r., skupieni w dwóch organizacjach: *Karen National Union - KNU* oraz *Karen National Liberation Army - KNLA*, weszli w kolejny zbrojny konflikt z rządem oraz wspieranymi przez niego dwoma organizacjami: *United Wa State Army - UWSA* oraz *Democratic Karen Buddhist Army - DKBA*. Starcia zbrojne pomiędzy stronami powtarzały się cyklicznie. Największą ofensywę przeprowadziły siły prorządowe, które dokonały akcji pacyfikacyjnej Karenów. W jej wyniku zginęło kilkaset osób. W Myanmarze na skutki konfliktu etnicznego nałożył się konflikt między rządzącą państwem *juntą* wojskową a opozycją prodemokratyczną. W 2008 r. mieszkańcy kraju stali się także ofiarami cyklonu Nargis. W efekcie decyzji *junty*, która nie zezwoliła na wjazd z pomocą humanitarną, sytuacja ludności uległa znacznemu pogorszeniu i charakteryzowała się całkowitym brakiem zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych. W efekcie tych trzech elementów sytuacja w Myanmarze w 2009 r. daleka była od stabilności i pokoju.

W Tajlandii w 2009 r. zbrojny charakter nadal posiadał konflikt religijny trwający w południowych prowincjach państwa, w których muzułmanie domagali się niezależności. Obie strony odpowiedzialne były za naruszenia podstawowych praw człowieka; strona rządowa za tortury stosowane na masową skalę wobec muzułmanów podejrzanych o działalność separatystyczną, a separatyści za ataki bombowe.

Na Filipinach nałożyły się na siebie skutki dwóch konfliktów zbrojnych prowadzonych na Mindanao pomiędzy rządem a Islamskim Frontem Wyzwolenia Moro (*Moro Islamic Liberation Front - MILF*) oraz rządem a muzułmańską organizacją *Abu Sajef (Abu Sayyaf)*. W obu konfliktach siły opozycyjne wobec rządu dążą do secesji i autonomii. Konflikt jest zadawniony, Front Moro prowadzi działania od ponad 30 lat, *Abu Sajef* od niemal 20. Okresowo konflikty ulegają wyciszeniu, jednak w 2009 r. Front Moro utrzymał zbrojną aktywność, a *Abu Sajef* ponownie ją podjął. Obie organizacje odpowiedzialne są za krwawe zamachy bombowe, bezpośrednie starcia zbrojne, ostrzeliwanie i porwania. W ostatnich latach *Abu Sajef* jest podejrzewana o kontakty z *Al-Kaidą* i organizacją *Dżemaja Islamija (Dżimah Islamija)*.

Najkrwawszy konflikt etniczny, który w 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, utrzymywał najwyższy poziom eskalacji, toczył się na Sri Lance. Brały w nim udział Tamilskie Tygrysy (*Liberation Tigers of Tamil Eelam - LTTE*) i rząd lankijski. Ta faza konfliktu, trwającego od 1976 r., charakteryzowała się bezpardonowymi atakami wojska rządowego na cały zdobywany teren (region Vanni), w tym na punkty medyczne oraz miejsca schronienia ludności cywilnej (wielokrotnie ostrzeliwane). Siły rządowe atakowały bez rozróżnienia ludność cywilną, uznając wszystkich cywilów znajdujących się w rejonie walk za kolaborantów i potencjalnych członków sił powstańczych<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories, Report of the Special Rapporteur, Mr. Baore Waly Ndiaye. Addendum. Visit to Sri Lanka, UN Doc. E/CN.4/1998/68/Add.2, s. 8.*

Tamilskie Tygrysy również nie oszczędzały cywilów i używały ich jako żywych tarcz, chroniących żołnierzy. Zatrzymywały ludność w regionie starć zbrojnych także w celu zapewnienia oddziałom *LTTE* dostępu do pomocy humanitarnej<sup>20</sup>. Według stanu na koniec 2009 r. liczba osób wysiedlonych wewnątrz na Sri Lance wynosiła 434 tys., dodatkowe 145 tys. osób opuściło wyspę i uzyskało status uchodźcy<sup>21</sup>.

Spośród konfliktów zbrojnych toczonych w 2009 r. w innych regionach świata do „małych wojen” można zaliczyć: trwający od 2004 r. konflikt w Jemenie, w którym zwolennicy szyickiego odłamu islamu (grupa *al-Houthi*) prowadzili zbrojne starcia z rządem (ich efektem było wewnętrzne wysiedlenie 250 tys. ludzi<sup>22</sup>), oraz trzy amerykańskie konflikty: w Kolumbii, gdzie kolejny rok na tym samym poziomie intensywności trwał konflikt pomiędzy Rewolucyjnymi Siłami Zbrojnymi (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia – FARC*) a kolumbijskim rządem; Meksyku – rządu z trzema kartelami narkotykowymi (i między tymi ostatnimi) oraz Peru, w którym w 2009 r. uaktywniła się rewolucyjna organizacja Świetlisty Szlak (*Sendero Luminoso*). Listę konfliktów 2009 r. uzupełniają starcia zbrojne w Czeczenii i Inguszetii, prowadzone przez dążących do niezależności, głównie islamskich, bojowników. Można je uznać za przedłużenie wcześniejszych wojen czeczeńskich, po których pacyfikacji niestabilność rozlała się na cały Kaukaz (otwarte konflikty, grożące użyciem przemocy, toczą się także w Dagestanie i Kabardino-Bałkarii). Listę „małych wojen” w 2009 r. uzupełniają problemy w klasyfikowanych do kategorii państw upadłych Haiti, które jeszcze przed trzęsieniem ziemi (styczeń 2010 r.), będąc w bardzo złej kondycji gospodarczej i charakteryzując się znaczną słabością struktur państwowych, nie radziło sobie z problemami społecznymi (w tym demograficznymi), oraz rządzonym autorytarnie Uzbekistanie, w którym aktywny pozostaje front islamski dążący do stworzenia państwa religijnego.

#### ZAŁOŻENIA POLITYKI SOLIDARNOŚCI UE

Organizacje międzynarodowe i państwa, w tym globalne centra siły, na wiele spośród toczących się konfliktów zbrojnych oraz trwających katastrof humanitarnych nie reagują lub ich działanie jest nieadekwatne do potrzeb. W odpowiedzi na sytuacje niestabilności najczęściej uruchamiają one pomoc humanitarną.

Unia Europejska we wszystkich swoich dokumentach (Parlamentu, Rady i Komisji) podkreśla wagę przekazywania pomocy humanitarnej, uznając ją za jeden z „najważniejszych przejawów powszechnej solidarności międzyludzkiej” i „obowiązek moralny”<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum. Communications to and from Governments*, z 18 czerwca 2010 r., UN Doc. A/HRC/14/24/Add.1, s. 254.

<sup>21</sup> *2009 Global Trends...*, s. 31.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>23</sup> *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej*, Dz. U. UE nr 2008/C 25/01 z 30 stycznia 2008 r., p.1.

Podstawą unijnej pomocy humanitarnej jest tytuł III („Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi w art. 214, że działania Unii Europejskiej „mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich (...) oraz jej ochronę” w sytuacjach klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka<sup>24</sup>.

Unia określając sposób przekazywania pomocy, bazuje na podstawowych międzynarodowych wytycznych dla donatorów<sup>25</sup>. Jako naczelną zasadę swojej działalności wskazuje humanitaryzm, definiowany w unijnych dokumentach jako działanie nakierowane na ulgę w ludzkim cierpieniu, które „musi się spotkać z reakcją w każdych okolicznościach”<sup>26</sup>, zakłada też neutralność, bezpartyjność, apolityczność oraz równe traktowanie ofiar. W odróżnieniu jednak od organizacji pozarządowych, szczególnie międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (*International Committee of the Red Cross – ICRC*), dopuszcza militaryzację pomocy humanitarnej, zezwalając na transferowanie pomocy do ofiar poprzez oddziały wojskowe. Może to nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach, kiedy „nie ma porównywalnych zasobów cywilnych i jedynie zasoby wojskowe, ze względu na ich wyjątkowe zdolności i dostępność, są w stanie zaspokoić podstawowe potrzeby humanitarne”, a „operacja humanitarna jako całość musi podlegać ogólnemu kierownictwu i kontroli właściwej organizacji humanitarnej”<sup>27</sup>. Takie ujęcie umożliwia jednak traktowanie pomocy humanitarnej jako narzędzia zjednywania przychylności ludności dla operujących w strefie konfliktu obcych wojsk. Zaprzecza to wtedy podstawowym zasadom pomocy, m.in.: neutralności, równemu traktowaniu ofiar oraz kierowaniu się podczas rozdzielania pomocy wyłącznie potrzebami osób poszkodowanych.

Zgodnie z założeniem unijnym pomoc humanitarna powinna być traktowana jedynie jako jeden z elementów oddziaływania zmierzających do poprawy sytuacji podczas „kompleksowych zagrożeń”. W dokumentach przewidziana jest więc możliwość całościowego oddziaływania wykorzystującego „rozszerzone instrumenty”<sup>28</sup>. Deklaratywnie Unia Europejska „zobowiązuje się do zapewnienia spójności, komplementarności i skuteczności polityki, wykorzystując swój wpływ i pełen wachlarz narzędzi będących do jej dyspozycji, aby zająć się podstawowymi przyczynami kryzysów humanitarnych”<sup>29</sup>. Mimo że deklarowane są również „rozszerzone instrumenty służące wykonaniu środków na rzecz stabilności, [które] będą w szczególności wykorzystywane w spójny i komplementarny sposób, zwłaszcza w kontekstach przejściowych i niestabilnych sytuacjach”<sup>30</sup>, jednak

<sup>24</sup> Wersja skonsolidowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony Dz. U. UE C115 z 9 maja 2008 r.

<sup>25</sup> Zasady i wzorce pomocy humanitarnej – *Good Humanitarian Donorship DAC OECD*; Zasady postępowania obowiązujące w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca i organizacjach pozarządowych w programach reagowania w sytuacjach kryzysowych – *Code of Conduct ICRC*; Karta praw humanitarnych i podstawowe standardy w ramach *Sphere Project*.

<sup>26</sup> *Konsensus europejski w sprawie pomocy ...*, art. 11.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 61 i 63.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 22.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 30.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 30.

wspomniany wachlarz narzędzi oprócz pomocy humanitarnej (niwelującej jedynie bieżące skutki, a nie przyczyny) to przede wszystkim długookresowa pomoc rozwojowa oraz pomoc w zarządzaniu kryzysowym<sup>31</sup>, a w mniejszym stopniu operacje pokojowe i interwencje humanitarne.

Unijna „komplementarna obecność” oznacza też współpracę w sieci społeczności donatorów (szczególnie ONZ, państw członkowskich UE i *OECD*) oraz międzynarodowej społeczności humanitarnej (organizacji przekazujących pomoc finansowaną przez donatorów bezpośrednio ofiarom konfliktów).

Cele wspólnej humanitarnej polityki UE zostały określone następująco:

- ratowanie i ochrona życia ludzi w czasie kryzysu humanitarnego i bezpośrednio po nim, niezależnie od powodu kryzysu (konflikt zbrojny czy klęska żywiołowa);
- finansowanie transportu pomocy humanitarnej;
- budowa tymczasowej infrastruktury w celu ułatwienia świadczenia bieżącej pomocy;
- łągodzenie konsekwencji migracji i ułatwianie repatriacji;
- wsparcie przygotowań zabezpieczających przez skutkami prawdopodobnej klęski żywiołowej;
- wspieranie działań cywilnych w celu ochrony ofiar walk<sup>32</sup>.

Za przekazywanie unijnej pomocy humanitarnej odpowiedzialna jest Komisja Europejska i jej wyspecjalizowana Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (*Directorate General for Humanitarian Aid – DG ECHO*). W dokumentach unijnych nałożony został na nie obowiązek dokonywania szczegółowej (własnej) analizy sytuacji na świecie, tzw. globalnej oceny potrzeb (*Global Needs Assessment – GNA*). Jest to motywowane faktem, że pomoc unijna ma być kierowana do regionów i osób szczególnie potrzebujących wsparcia („z pierwszeństwem przysługującym osobom w krajach rozwijających się, ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof wywołanych działalnością człowieka, takich jak wojny i wybuchy walk, lub sytuacji wyjątkowych oraz okoliczności porównywalnych do klęsk żywiołowych lub katastrof wywołanych działalnością człowieka”<sup>33</sup>), a nie ma być – z założenia – kierowana do regionów, w których koncentrują się interesy polityczne Unii i jej państw członkowskich.

W procesie dystrybucji pomocy unijnej szczególnie uwzględniane mają być „zapomniane kryzysy lub kryzysy, w których interwencje są wyjątkowo trudne i w których ogólna międzynarodowa odpowiedź w zakresie pomocy humanitarnej jest nieodpowiednia”<sup>34</sup>. Politykę identyfikacji „zapomnianych kryzysów” Unia zaczęła wdrażać

<sup>31</sup> Zarządzanie kryzysowe jest uruchamiane najczęściej w odniesieniu do sytuacji niestabilności (państw upadłych) i może obejmować m.in. dialog i sankcje polityczne.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej, Dz. U. UE L 163/1, art. 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 1.

<sup>34</sup> *Konsensus europejski w sprawie pomocy...*, art. 33.

w 2000 r. Metodologia oceny kryzysów opiera się na liczbie doniesień w mediach i stopniu pomocy przekazywanej na programy pomocowe. W celu zniwelowania problemu braku pomocy finansowej dla zapomnianych kryzysów w ramach *ECHO* na przestrzeni 2000 i 2001 r. wypracowano mechanizm pozwalający na kategoryzację kryzysów humanitarnych (*Forgotten Crisis Assessment – FCA*). Kryzysy oceniane są pod kątem relacji na ich temat w mediach i stopnia pomocy przekazywanej ich ofiarom. Sytuuje to kryzysy w trzech grupach: o wysokim stopniu zapomnienia (25% z nich), średnim (50%) i niskim (25%). Oceną tą objęte są również regiony niestabilne, państwa upadłe<sup>35</sup>.

#### PRAKTYCZNY ZAKRES DZIAŁAŃ UE

Unia Europejska – traktowana niezależnie od państw członkowskich – jest drugim na świecie (po USA) donatorem pomocy humanitarnej. W 2008 r. występująca w imieniu Unii Komisja Europejska przekazała 10,7% globalnej pomocy humanitarnej<sup>36</sup>. Wsparła ofiary klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i innych kryzysów humanitarnych wywołanych przez człowieka w 82 państwach i na okupowanym terytorium palestyńskim. Przekazała łącznie 928 643 000 €<sup>37</sup>. Z tej kwoty do ofiar „małych wojen” trafiła pomoc o wartości 704 443 374 €, co stanowi 75,8% ogólnej wartości unijnej pomocy humanitarnej w 2008 r. Spośród wszystkich „małych wojen” (33 zidentyfikowanych przez ogół społeczności międzynarodowej) jedynie w pięciu przypadkach pomoc humanitarna ze strony Unii nie nadeszła. W 18 udział UE przekroczył średni poziom unijnego wsparcia przypadający na jeden kryzys (wynoszący 10,7%), a w siedmiu wyniósł więcej niż 20% wkładu wszystkich donatorów (zob. tabela 1).

<sup>35</sup> Unia dopiero rozwija własną strategię reagowania na sytuacje niestabilności. W tym działaniu opiera się na wytycznych *DAC OECD*. Zob. *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności – podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju*. KOM(2007) 643 z 25.10.2007 (odpowiedź na komunikat Komisji Rada i Parlament przyjęły w listopadzie 2007 r. zob. *Bulletin EU* 11-2007. p.30); zob. też *Konsensus europejski w sprawie rozwoju. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2006/C 46/01 oraz prace legislacyjne nad dokumentem *Spójność polityki UE na rzecz rozwoju i „konceptcja oficjalnej pomocy rozwojowej plus”*, procedura nr 2009/2218 (INI).

<sup>36</sup> ONZ, *OCHA.CAP, Global Humanitarian Contributions in 2008: Totals by Donor*, <http://www.reliefweb.int/fts>. Według stanu na 4 grudnia 2009 r.

<sup>37</sup> European Commission, *Holis 14 Points System*, <https://webgate.ec.europa.eu/hac>, według stanu na 4 grudnia 2009 r.

Tabela 1  
 Wysokość dotacji UE (przekazanych przez ECHO)  
 dla poszczególnych „małych wojen” w 2008 r.

Klasyfikacja UE	Katastrofy humanitarne	Konflikty zbrojne	Państwa upadłe	Dotacja ECHO	Udział wsparcia ECHO w globalnej pomocy*
			Bangladesz	20 477 085 €	44,54%
		Burundi	Burundi	16 744 275 €	28,86%
GNA	Czad		Czad	30 249 437 €	19,23%
GNA	Demokratyczna Republika Konga	Demokratyczna Republika Konga	Demokratyczna Republika Konga	53 475 942 €	12,74%
	Etiopia		Etiopia	48 021 664 €	6,07%
		Filipiny		8 295 412 €**	51,81%
			Gwinea	1 795 000 €	4,48%
FCA			Haiti	18 689 774 €	11,03%
FCA		Indie		9 919 192 €***	54,57%
GNA		Jemen		2 100 000 €	0,99%
		Kenia	Kenia	37 485 276 €	16,55%
FCA		Kolumbia		11 003 607 €	33,54%
			Liberia	16 724 959 €	19,72%
			Malawi	630 009 €	6,66%
		Mali		369 000 €	26,69%
		Meksyk		0 €	
FCA	Myanmar/Birma		Myanmar/Birma	38 830 127 €	5,47%
FCA			Nepal	9 353 216 €	11,48%
			Niger	7 655 469 €	15,50%
		Nigeria	Nigeria	1 720 000 €	33,14%
			Republika Konga	0 €	
GNA	Republika Środkowoafrykańska		Republika Środkowoafrykańska	7 800 000 €	8,74%
			Sierra Leone	0 €	
GNA	Somalia	Somalia	Somalia	43 663 428 €	8,05%
		Sri Lanka		18 200 002 €	13,87%
GNA	Sudan	Sudan	Sudan	165 254 586 €	13,57%
		Tajlandia		0 €	
GNA			Timor Wschodni	2 600 546 €	15,90%
GNA	Uganda		Uganda	30 102 332 €	16,31%
GNA	Wybrzeże Kości Słoniowej		Wybrzeże Kości Słoniowej	820 000 €	2,84%
			Wyspy Salomona	0 €	
GNA	Zimbabwe		Zimbabwe	24 281 401 €	9,02%
	Region Afryki Zachodniej****			36 936 000 €	6,29%

Kryzisy wyróżnione przez UE w ramach mechanizmów <i>GNA</i> i <i>FCA</i> , pomijane przez ogół wspólnoty międzynarodowej					
	<i>GNA</i>	<i>FCA</i>		Dotacja <i>ECHO</i>	Udział wsparcia <i>ECHO</i> w globalnej pomocy*
		Algieria		10 000 000 €	62,77%
		Abchazja		8 032 000 €****	7,25%
	Angola*****			0 €	0%
	Czeczenia	Czeczenia		9 840 500 €	68,70%
	Dżibuti			4 071 596 €	21,08%
		Indonezja		3 998 405 €	44,45%
	Mozambik			3 139 134 €	8,99%

\* Podstawę obliczeń stanowiły zarówno dotacje przekazane, jak i zadeklarowane w 2008 r. Nie zostały uwzględnione dotacje pośrednie, np. koszty mostów powietrznych.

\*\* Dla ofiar konfliktu na Mindanao przeznaczono 6,5 mln €, reszta pomocy została przekazana w ramach planu pomocowego dla Azji Południowo-Wschodniej.

\*\*\* Dla ofiar konfliktów zbrojnych przekazane zostało bezpośrednio 2,85 mln €.

\*\*\*\* Zaliczane są do niego: Gwinea, Gwinea Bissau, Liberia, Mauretania, Senegal oraz wyróżniony pas Sahelu w: Burkina Faso, Czadzie, Mali, Mauretanii i Nigrze. Łączna kwota pomocy dla Afryki Zachodniej (doliczając odrębnie wykazaną pomoc dla Gwinei i Mali) wyniosła 39,1 mln €.

\*\*\*\*\* Łączna wysokość dotacji dla ofiar konfliktu rosyjsko-gruzińskiego.

\*\*\*\*\* Angola zmagala się z epidemią cholery oraz zagrożeniem epidemią wywołaną wirusem Ebola, a UE specjalizuje się w przekazywaniu pomocy żywnościowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowych z Komisji Europejskiej, *Holis 14 Points System*, <http://webgate.ec.europa.eu/hac>; ONZ, *OCHA CAP*, <http://ocha.unog.ch/fts> oraz raportu *ECHO* za 2008 r. *ECHO Annual Report 2008*, Brussels 2009. Według stanu na 4 grudnia 2009 r.

Oprócz zidentyfikowanych przez społeczność humanitarną katastrof humanitarnych, konfliktów zbrojnych i państw upadłych UE w ramach unijnego mechanizmu *GNA* wyłoniła 4 dodatkowe naglące kryzysy<sup>38</sup>: w Angoli, Czeczeni, Dżibuti i Mozambiku. W sumie UE wyróżniła 15 kryzysów klasyfikowanych w *GNA* jako ekstremalne (*extremely vulnerable*), z których 14 (poza Afganistanem<sup>39</sup>) kwalifikuje się do kategorii „małych wojen”. Dla tych piętnastu kryzysów przeznaczono 84% tej części budżetu humanitarnego UE na 2008 r., która podlega podziałowi geograficznemu (a nie podmiotowemu, przeznaczanemu np. na zmniejszanie globalnego poziomu śmiertelności małych dzieci), co oznaczało kwotę 322 mln €<sup>40</sup>.

Zgodnie z drugą unijną procedurą – *FCA* – do osób i regionów najbardziej potrzebujących pomocy w 2008 r. Unia zaliczyła 9, z których 4 nie były wskazywane przez ogół społeczności humanitarnej. Były to: Czeczenia i sąsiadujące z nią republiki;

<sup>38</sup> Wyniki analiz *GNA* i *FNA* za lata 2004-2009 (i szacunki na 2010 r.) są dostępne na stronie Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm).

<sup>39</sup> W 2008 r. *ECHO* przekazało na pomoc dla Afganistanu 33 217 851 €.

<sup>40</sup> *ECHO Annual Report 2008*, Brussels 2009. Spośród regionów wyłonionych w ramach procedury *GNA* pomocą finansową nie została objęta Angola.

uchodźcy z Sahary Zachodniej przebywający w Algierii, ofiary konfliktu w Abchazji oraz ofiary kryzysu humanitarnego w Indonezji<sup>41</sup>. Dla tych 9 kryzysów przeznaczono 11% z geograficznej części budżetu humanitarnego UE.

Łącznie 95% środków z części budżetu humanitarnego UE dzielonego według kryterium geograficznego zaplanowanego na 2008 r. zostało przeznaczonych dla regionów wyróżnionych w unijnych analizach jako szczególnie potrzebujące wsparcia. Widoczna jest więc koherentność deklaracji i praktyki działań Unii w zakresie humanitarnym. Dokonywane w ciągu roku zwiększanie budżetu humanitarnego na pomoc ofiarom nagłych katastrof (głównie naturalnych<sup>42</sup>) oraz konieczność znacznego podwyższenia środków na podmiotowy fundusz żywnościowy UE (o 63% – ze względu na wzrost światowych cen żywności – do kwoty 363 mln €) doprowadziły do zmniejszenia statystycznego wsparcia dla regionów wyróżnionych przez *GNA* i *FCA*. Obliczając wszystkie wydatki poniesione na nie w 2008 r. (z rozdziału geograficznego i podmiotowego, bez wsparcia technicznego), wyniosły one 484 624 677 €, co stanowi 52,19% całości budżetu humanitarnego. Różnica na niekorzyść (planowane 95%, wydane 52%) wynika z przeliczeń statystycznych i jest pozorna. Kwota rzeczywiście wydana na pomoc mieszkańcom państw *GNA* i *FCA* była większa niż planowano. Oceniając stan z 2008 r. można więc uznać, że spełniona została zasada kierowania się potrzebami ofiar w zakresie geograficznego wyboru regionu dotowanego w ramach pomocy humanitarnej UE. Taki wniosek potwierdzają dane o całkowitej alokacji pomocy humanitarnej za lata 2004-2008, w których 54% pomocy przeznaczono dla państw Afryki Karaibów i Pacyfiku (w 2008 r. 58,9%<sup>43</sup>) – regionów, w których najczęściej jest zapomnianych konfliktów zbrojnych, kryzysów humanitarnych i państw upadłych. Co więcej, zaobserwować można stały trend wzrostowy w zakresie finansowania regionu AKP (jedynie w 2005 r. doszło do jego załamania ze względu na znaczne zwiększenie pomocy dla Azji Południowo-Wschodniej po klęsce tsunami na Oceanie Indyjskim i trzęsieniu ziemi w Kaszmirze). Nie jest więc właściwe podnoszenie wobec UE zarzutu o upolitycznieniu systemu udzielania unijnej pomocy humanitarnej. Struktura wydatków odzwierciedla humanitarne założenia deklarowane w dokumentach wspólnotowych.

Warto wspomnieć, że niewielu beneficjentów unijnej pomocy jest świadomych jej źródła. *ECHO* nie funkcjonuje bezpośrednio w terenie (na obszarze teatru działań humanitarnych), jest donatorem pomocy, a nie członkiem społeczności humanitarnej.

<sup>41</sup> Na uwagę zasługuje odmienny sposób wskazywania podstawowego beneficjenta pomocy. W procedurze *FCA* są to grupy osób, a nie państwa. Pozostałe 5 z przywołanych 9 to: ludność wysiedlona wewnątrz z Myanmaru/Birmy i uchodźcy z tego państwa przebywający w sąsiednich regionach, uchodźcy z Buthanu przebywający w Nepalu (i Nepal jako region postkonfliktowy), ofiary konfliktów zbrojnych w Indiach, ofiary konfliktu w Kolumbii (i państwa ościenne Kolumbii), ofiary kryzysu na Haiti.

<sup>42</sup> M.in. huragany, których skutki dotknęły Haiti, Wyspy Bahama, Laos, Kuba, Madagaskar, Myanmar/Birma i Wietnam, powódzie w Bangladeszu, Boliwii, Ekwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Nepalu, Namibii, Indiach i Jemenie, trzęsienie ziemi w Chinach, susze w Rogu Afryki, w Afryce Zachodniej, Mołdawii, Paragwaju i Hondurasie.

<sup>43</sup> *ECHO Annual Report 2008*, Brussels 2009, s. 5 i 124-130; *DG ECHO Financial Report 2008*, Brussels 2009, s. 8.



Przekazuje dotacje poprzez organizacje z rodziny ONZ (46% środków), organizacje międzynarodowe (10%) i pozarządowe (z różnych, nie tylko unijnych państw – 44%)<sup>44</sup>. Unia Europejska nie jest również postrzegana w społeczeństwach państw członkowskich jako donator pomocy humanitarnej. Jedynie 7% mieszkańców UE wskazało spontanicznie Unię jako donatora międzynarodowej pomocy<sup>45</sup>.

Tabela 2

*Główne kanały transferu pomocy humanitarnej przekazanej przez ECHO w 2008 r.\**

Organizacja	Udział w budżecie ECHO
Światowy Fundusz Żywnościowy (WFP – World Food Programme)	23,51%
Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	12,93%
Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (ICRC – International Committee of the Red Cross)	7,72%
Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees)	6,24%
Fundusz Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom (UNICEF – United Nations Children's Fund)	3,28%
Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO – Food & Agriculture Organization of the United Nations)	3,22%
OXFAM GB	2,59%
Medical Emergency Relief International	1,28%
International Rescue Committee	1,25%
Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)	1,20%

\* Podstawę do obliczeń stanowiły środki przekazane w 2008 r. (a nie zadeklarowane). Jedyna polska organizacja, która uczestniczyła w przekazywaniu unijnego wsparcia (w kwocie 451 tys. USD, co stanowiło 0,03% budżetu ECHO), to Polska Akcja Humanitarna. Uplasowała się na 139. miejscu na 154 organizacje humanitarne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowych ONZ, OCHA CAP, <http://ocha.unog.ch/fts>. Według stanu na 4 grudnia 2009 r.

Wsparcie Unii Europejskiej dla obszarów objętych „małymi wojnami” oraz ludzi w potrzebie przebywających w tych regionach jest większe niż innych donatorów pomocy humanitarnej. Wydaje się, że postępowanie UE odbiega od działań innych centrów siły, dokonujących upolityczniania procesu wyboru regionów, do których przekazują wsparcie. Globalne działanie koncentruje się na obszarach istotnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego mocarstw, często tam, gdzie operują siły zbrojne państw-donatorów. Unia natomiast wypracowała dwa własne mechanizmy

<sup>44</sup> ECHO Annual Report 2008..., s. 8 i 132-152.

<sup>45</sup> Special Eurobarometer nr 268, Brussels 2006, s. 32.

oceny potrzeby pomocy na obszarach niestabilnych, objętych katastrofami humanitarnymi i konfliktami zbrojnymi, które – niezależnie od procedur globalnych oraz kategoryzacji dokonywanej przez państwa członkowskie UE – konsekwentnie rozwija i stosuje. Dzięki nim identyfikuje konflikty zbrojne i inne kryzysy humanitarne, w których zaangażowanie globalne jest znikome lub zbyt małe, i przekazuje w te miejsca własne wsparcie. W ten sposób osiągnięta jest bieżąca poprawa oraz rosną szanse na biologiczne przetrwanie ofiar „małych wojen”. Działanie Unii Europejskiej, jeśli pozostaje ograniczone jedynie do pomocy humanitarnej, nie jest jednak w stanie trwale odmienić sytuacji. Unijne zaangażowanie, obejmujące także otoczenie systemu pomocy humanitarnej (pomoc rozwojową, system operacji pokojowych – szczególnie procedury zapobiegania konfliktom – oraz interwencji humanitarnych), pozostaje jednak – w odniesieniu do wyróżnionych „małych wojen” – nieadekwatne do potrzeb.

#### ABSTRACT

*The aim of the study was to verify – with regard to the European Union – C. Callwell's assumptions that the world's most powerful/richest states (and their unions) concentrate on their own interests and treat the peripheral – poorer or less stable regions and states – in an instrumental way. The development of contemporary international relations, the conception of solidarity in the first place, seems to falsify this assumption. Analysis of the humanitarian aid offered by the EU (ECHO) shows that its international activity differs from that of other global centres of power. The EU has elaborated its own mechanisms of identifying crises in which the involvement of the hegemonists of the current international order is insignificant or inadequate compared to the scale of needs – the FCA and GNA procedures, which it consistently develops and applies. With their use, the EU is able to identify “small wars” and transfer its own aid to those places.*