

Pomoc humanitarna

Abstract

International humanitarian assistance is an expression of solidarity and empathy for the people standing in the face of disaster. It is given to the victims of armed conflicts and humanitarian crises and it has the power to save lives and health. Presence of humanitarian aid or its lack often determines the viability of local communities. Aid is usual necessary to the recovery and revitalization of the crisis-affected areas. Intergovernmental organisations are actively engage in the process of humanitarian aid distribution. Their activities – carried throughout the last decade – have transformed the humanitarian sphere of international relations.

The purpose of this paper is to determine the contribution of intergovernmental organizations in the delivery of aid and to highlight the main areas of their responsibility. The author describes activities of the Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, World Food Programme, Food & Agriculture Organisation of the United Nations, World Health Organisation, United Nations Children's Fund, United Nations High Commissioner for Refugee, International Organisation for Migration as well as United Nations Development Programme. Author also presents the main assumptions of humanitarian cluster approach and describes the range of support, which is provided by the large intergovernmental organisations to the humanitarian community.

Wprowadzenie

Międzynarodowa pomoc humanitarna jest wyrazem solidarności i empatii dla ludzi stojących w obliczu nieszczęścia. Przekazywana ofiarom konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych jest „mobilizacją ludzi w odpowiedzi na niepotrzebne cierpienia innych ludzi dokonywaną ze względu na wspólne człowieczeństwo”¹. Ofiarujący ją pracownicy organizacji i agend humanitarnych – rządowych, międzyrządowych i pozarządowych, narodowych i lokalnych, a także członkowie niesformalizowanych grup i kościołów niosą pomoc potrzebującym w różnych zakątkach globu. Ich działanie ma nieocenioną wartość. Pozwala ratować życie i zdrowie, warunkuje możliwość przetrwania społeczności lokalnych, wspomaga odbudowę i rewitalizację obszarów dotkniętych kryzysami. Sukces ich działalności warunkowany jest jednak otrzymywaniem odpowiednich dotacji, konstytuujących możliwość przeprowadzania akcji pomocy i jest zależny od efektywności oraz wydajności międzynarodowych struktur zarządzających przekazywaniem humanitarnego wsparcia.

¹ A. Davies, *The Challenges to Humanitarian Action*, „Humanitarian Exchange” 2002, nr 3, s. 42.

Nieustrukturalizowane konflikty zbrojne głównie o etnicznym i narodowym charakterze, które wybuchły w I połowie lat 90. XX wieku, skutkowały licznymi ofiarami i zniszczeniami o tak dużej skali, że społeczność międzynarodowa nie sprostała humanitarnym wyzwaniom, które się z nimi wiązały. Zabrakło woli, kompetencji i środków do przeprowadzenia kompleksowych akcji pomocy. Uruchamiane programy były w większości niedostosowane do potrzeb i chaotycznie prowadzone, a organizacje dublowały swoje działania. Systematyczny wzrost dotacji na aktywność humanitarną – w latach 1992–2012 globalny budżet humanitarny urósł 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 pojawianiu się prywatnych korporacji, które – za odpowiednim wynagrodzeniem – prowadziły akcje pomocy humanitarnej. Organizacje i agendy humanitarne organizacji międzyrządowych, które dotąd transferowały największą część środków pomocowych, podobnie jak organizacje czerwonokrzyżskie i klasyczne organizacje pozarządowe, zostały zmuszone do konkurowania z nowymi aktorami humanitarnego rynku, którzy jednak – odmiennie od nich – w mniejszym stopniu kierowali się ideami Henry'ego Dunanta, a w większym własnym zyskiem. Powstała sytuację wykorzystywały rządy państw (najwięksi donatorzy pomocy), które uznały programy humanitarne za nową formę realizacji użytecznych celów własnej polityki zagranicznej. Obwarowywały one środki przekazywane na organizację wsparcia dla ofiar katastrof warunkiem ich alokacji w określonych regionach i wspieraniem wybranych grup beneficjentów. Dotacje otrzymywały organizacje podatne na rządowe sugestie.

Upolitycznienie pomocy stało się jedną z największych barier utrudniających dostosowanie odpowiedzi do wyzwań humanitarnych stojących przed społecznością międzynarodową. Przeciwdziałając mu, organizacje międzyrządowe rozpoczęły proces konsolidacji aktywności humanitarnej, wzmacniania jej koordynacji i promowania instrumentów finansowych o zintegrowanych (a nie terytorialnie przeznaczonych) budżetach. Efektywność ich działania została poddana dwóm próbom, którym organizacje nie sprostały – w Afganistanie i Iraku. Sukcesywne zmiany pozwoliły jednak na coraz lepszą organizację pomocy dla ofiar konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych, a uruchomiony proces ewaluacji działań, szczególnie wnikliwie przeprowadzony w przypadku dwóch największych katastrof naturalnych ostatniej dekady – tsunami na Oceanie Indyjskim i trzęsienia ziemi na Haiti – pozwoliły usprawnić działanie tworzonego systemu humanitarnego reagowania kryzysowego.

W działania na rzecz zwiększenia efektywności pomocy włączyły się także niektóre organizacje międzyrządowe, które nie należą do społeczności humanitarnej i nie przekazują bezpośredniego wsparcia ofiarom przebywającym na obszarze objętym kryzysem, są natomiast członkami społeczności donatorów finansujących pomoc. Przekazane przez nie środki wsparły profesjonalizację i konsolidację sfery humanitarnej, a wdrażane procedury i dobre praktyki dotacyjne pozwoliły w części ograniczyć upolitycznienie pomocy. Organizacje – donatorzy pomocy nie skonsolidowały jednak swoich wysiłków i widoczna pozostaje znaczna dysproporcja skali ich humanitarnego zaangażowania.

Reforma humanitarnej sfery stosunków międzynarodowych

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*).

Bazą dla współcześnie działającego systemu pomocy humanitarnej stała się rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r.² Powołała ona w ONZ pierwszy z najważniejszych dziś jej organów 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 Żywiolowych (*Distaster Relief Coordinator – DRC*), powierzono mu jednak bardziej znaczące zadanie – obowiązek koordynowania działalności humanitarnej agend ONZ. *IACS* powierzono rolę centralnego organu sterującego zaangażowaniem całej klasycznej społeczności humanitarnej: agend i organizacji międzyrządowych, pozarządowych i czerwono krzyżowych.

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 *IACS*. Na jego czele również stanął *ERC*. Do bezpośrednich zadań *DHA* zaliczono: ocenę globalnych potrzeb humanitarnych i planowanie polityki humanitarnej, w tym 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*). *IACS*, 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 zadań na nie nałożonych. Wpłynęło na to nie tylko niedostosowanie liczebne pracowników nowych organów do skali kryzysów, które pojawiły się w latach 90. XX wieku, 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*, *IACS* i *ERC* oraz nowe

² *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, UN Doc. A/RES/46/182.

wyzwania humanitarne wymusiły modyfikację systemu. Jej plan został przedstawiony przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana 14 lipca 1997 r.³

W 1998 r. Departament ds. Humanitarnych ONZ (*DHA*) przekształcono w Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – 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 prowadzoną w celu udzielania 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 lat 90. XX wieku, 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.

Po atakach na Stany Zjednoczone w 2001 r. państwa, dotąd dotujące działalność organizacji międzyrządowych oraz dużych pozarządowych i czerwonokrzyżyskich 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.

Pierwszym przejawem zmian było poszerzenie katalogu zasad rządzących przekazywaniem pomocy humanitarnej. W rezolucji z 1991 r. do głównych zasad niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych zaliczono humanitaryzm, bezstronność i neutralność. Zgromadzenie Ogólne NZ, 5 lutego 2004 r., w rezolucji nr 58/114⁴, dodało kolejną zasadę działalności humanitarnej – niezależność. Humanitaryzm nakazuje niesienie pomocy ludziom cierpiącym, niezależnie od miejsca ich pobytu, bezstronność – przekazywanie pomocy odpowiadającej na potrzeby ofiar, wykluczającej obecność dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę, płeć, religię i poglądy polityczne. Neutralność nakłada na organizacje humanitarne obowiązek nieangażowania się po żadnej ze stron konfliktu, a niezależność nakazuje organizacjom humanitarnym minimalizowanie wpływu interesów politycznych, ekonomicznych i militarnych

³ *Report of the Secretary-General on Renewing the United Nations: A programme for reform*, UN Doc. A/51/950.

⁴ *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, UN Doc. A/RES/58/114.

państw oraz pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych na kształt i formę działalności humanitarnej. Zasady te wyznaczają dzisiaj ramy działalności humanitarnej, w których powinny funkcjonować wszystkie – międzyrządowe i pozarządowe – agendy i organizacje humanitarne.

Kolejnym krokiem na drodze przebudowy systemu stała się reforma przeprowadzona w 2005 r.⁵ 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*⁶. 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 odgrywająca rolę lidera koordynuje wewnątrzsektorową działalność wszystkich organizacji międzynarodowych (międzyrządowych i pozarządowych), narodowych, lokalnych oraz czerwonekrzyżskich 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*);
- zdrowie, koordynowane przez Światową Organizację Zdrowia (*World Health Organisation – WHO*);
- odżywienie populacji dotkniętej kryzysem, kierowane przez Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*United Nations Children's Fund – UNICEF*);
- 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 Półksiężyca, (*International 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*;
- edukacja – kierowana wspólnie przez *UNICEF* i organizację pozarządową *Save the Children*;

⁵ *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.

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

- woda, sprawy sanitarne i higiena, koordynowana przez *UNICEF*;
- wczesna odbudowa, którą kieruje Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*);
- logistyka, zarządzana przez *WFP*;
- łączność, organizowana przez *WFP*.

Za całokształt działań humanitarnych odpowiada Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*ERC*), w randze Zastępcy Sekretarza Generalnego ONZ, obecnie funkcję tę pełni Valerie Amos, która kieruje Stałym Komitetem Międzyagencyjnym (*IACS*). *ERC* i *IACS* koordynują wysiłki całej społeczności humanitarnej i są odpowiedzialni za odpowiednie zaplanowanie działań, zaangażowanie w ich realizację najważniejszych organizacji pomocowych i organizację pomocy w terenie. *ERC* podlegają koordynatorzy humanitarnej (*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 czerwonokrzyńskiego (*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 odgrywających 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, to ocenia skalę potrzeb humanitarnych w poszczególnych kryzysach, planuje działania całej społeczności i apeluje do donatorów o udzielenie stosownego wsparcia humanitarnego.

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 i dla

każdego przekracza 1 mld USD), Sudanie, Demokratycznej Republice Konga, Kenii, Jemenie, Czadzie, Afganistanie, na okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Mali, Nigrze, Mauretanii, Burkinie Faso, Zimbabwe, Republice Środkowoafrykańskiej i na Filipinach (na Mindanao). Łącznie organizacje wnoszą o przekazanie wsparcia w wysokości 8,5 miliarda USD⁷. System *CAP* uzupełniają fundusze zbiorcze: Wspólne Fundusze Humanitarne (*CHF*s) i Fundusze Reagowania Kryzysowego (*ERF*s) przeznaczone są poszczególnym obszarom kryzysowym. 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 Zimbabwe. Wyjątkową rolę odgrywa 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. przez trzy rodzaje specjalnych funduszy *OCHA* dystrybuowało do ofiar pomoc o wartości przekraczającej 1 mld USD (1016,92 mln USD)⁸.

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 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 sprawniejszej koordynacji działań humanitarnych część organizacji i sektorów pomocy oraz niektóre regiony kryzysowe pozostają znacząco niedofinansowane. Do organizacji międzyrządowych otrzymujących od donatorów największe środki na realizację programów humanitarnych należą: *WFP*, *UNHCR* i *UNICEF*. Łącznie agendy i programy ONZ oraz organizacje międzyrządowe przekazały w latach 2001–2012 pomoc humanitarną w wysokości 69 357 mln USD, która stanowiła 60% globalnego budżetu. W 2012 r. organizacje te dysponowały kwotą 8511,80 mln USD.

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

⁸ *UN OCHA. Financial Tracking System* (custom search), <http://fts.unocha.org>. Źródłem wszystkich przywoływanych w tekście danych dotyczących budżetów organizacji i miejsc alokacji środków, jeśli nie zaznaczono inaczej, jest *Financial Tracking System* prowadzony przez *UN OCHA*.

Tabela. Najważniejsze organizacje transferujące środki pomocowe w latach 2001–2011

Lp.	Organizacja	Wysokość transferowanych środków (w mln USD)
1	WFP * – <i>World Food Programme</i> , Światowy Program Żywnościowy	31 213,76
2	UNHCR – <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> , Wysoki Komisarz ds. Uchodźców	9 151,33
3	UNICEF – <i>United Nations Children's Fund</i> , Fundusz NZ Pomocy Dzieciom	6 615,80
4	ICRC – <i>International Committee of the Red Cross</i> , Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża	4 925,63
5	UNRWA – <i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i> , Agencja NZ ds. Uchodźców Palestyńskich	2 593,38
6	FAO – <i>Food & Agriculture Organization of the United Nations</i> , Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa	2 259,07
7	UN OCHA – <i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> , Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ	1 680,68
8	IFRC – <i>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies</i> , Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca	1 571,17
9	IOM – <i>International Organization for Migration</i> , Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji	1 412,43
10	WHO – <i>World Health Organization</i> , Światowa Organizacja Zdrowia	1 306,88
11	<i>Save the Children</i>	1 221,07
12	<i>CARE International</i>	1 202,08
13	<i>Catholic Relief Services</i>	1 193,49
14	UNDP – <i>United Nations Development Programme</i> , Program NZ ds. Rozwoju	1 140,24
15	<i>Oxfam/Community Aid Abroad/Intermon/Novib</i>	942,44
16	MSF – <i>Médecins sans Frontières</i> – Lekarze bez Granic	906,00
17	<i>World Vision International</i>	746,09
18	DCV – <i>Caritas Germany</i>	688,64
19	<i>Bechtel</i>	680,00
	Łączny globalny budżet humanitarny	103 753,54

*Półgrube – organizacje międzyrządowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA. Financial Tracking System, <http://fts.unocha.org>.

Światowy Program Żywnościowy

Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme – WFP*) przekazuje ofiarom konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych około 1/3 globalnej pomocy humanitarnej. Jego działanie najsilniej kojarzy się z pomocą humanitarną, powszechnie utożsamianą z dostarczaniem ofiarom dóbr pierwszej potrzeby. Podczas kryzysów humanitarnych *WFP* jest odpowiedzialny jednak nie tylko za organizację pomocy żywnościowej (w ramach klastra bezpieczeństwa żywnościowego), ale także za sektory logistyki i komunikacji.

Globalny klaster bezpieczeństwa żywnościowego (*Food Security Cluster – FSC*), którego założenie *IASC* zaproponował 15 grudnia 2010 r., jest wspólnie zarządzany przez *WFP* i *FAO*. Koordynuje działanie największych organizacji pomocowych. W 2012 r. – oprócz liderów – współdziałało w nim 25 organizacji pozarządowych oraz *IFRC*, a obserwatorami były *ICRC*, *UNHCR* i *UNICEF*. Jego podstawowym celem jest poprawa systemowych rozwiązań dotyczących koordynacji i dystrybucji pomocy bezpośrednio na obszarach kryzysów (na poziomie wewnątrz krajowym). Klaster globalny jest parasolową strukturą łączącą klastry krajowe i przenoszącą najlepsze praktyki wewnątrz krajowe do globalnej pomocy humanitarnej. *WFP* i *FAO* prowadzą lokalne klastry w większości państw objętych kryzysami humanitarnymi. Jednym z pierwszych z nich był *Food Security Cluster* w Pakistanie, stworzony w 2005 r. w celu pomocy ofiarom trzęsienia ziemi. Niestabilna sytuacja w tym państwie – konflikt zbrojny na granicy z Afganistanem oraz skutki dwóch powodzi w 2010 r., której ofiarami było ponad 20 mln ludzi, i w 2012 r., w której ucierpiało 2 mln osób – sprawia, że klaster działa do dziś. Zgodnie z analizami potrzeb humanitarnych w styczniu 2013 r. ponad 70% gospodarstw domowych w trzech z czterech prowincji państwa (Pendżabie, Baludżystanie i Sidh) wymaga dalszego przekazywania wsparcia żywnościowego⁹. W sąsiednim Afganistanie, gdzie kryzys humanitarny trwa od dekad, a od 2001 r. przekazywana pomoc humanitarna jest jedną z największych na świecie, *Food Security and Agriculture Cluster* prowadzony przez *WFP*, *FAO* i pozarządową organizację *Afghan Aid* działa od 2008 r. i został utworzony dopiero po zmianie polityki amerykańskiej wobec Afganistanu. W większości kryzysów humanitarnych Światowy Fundusz Żywnościowy jest głównym kanałem dystrybucji środków pomocowych, szczególnie na początku konfliktów, a Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa skupia się na pomocy w odbudowie systemów produkcji żywności na obszarze objętym konfliktem.

W ramach klastra logistyki (*Global Logistics Cluster – GLC*) *WFP* jest odpowiedzialne za zarządzanie obiegiem informacji oraz za bezpośrednią koordynację i optymalizację transportu wszystkich rodzajów pomocy na obszar objęty kryzysem przy użyciu transportu powietrznego, morskiego i lądowego. Od 2006 r. współpracują z nim *UNHCR*, *UNICEF*, *OCHA*, Wspólne Centrum Logistyczne NZ (*United Nations Joint Logistics Centre – UNJLC*), Fundusz Ludnościowy NZ – (*United Nation Population Found – UNFPA*), *WHO* i *IOM*. W ramach klastra telekomunikacji (*Emergency Telecommunication Cluster – ETC*) *WFP* jest zobowiązana w ciągu 48 godzin od rozpoczęcia operacji w terenie umożliwić połączenia telefoniczne i internetowe wszystkim organizacjom humanitarnym. *WFP* współpracuje w tym zakresie z trzema organizacjami pozarządowymi: *NET Hope*, *Telecoms Sans Frontieres* i *World Vision International* oraz dziewięcioma partnerami zdolnymi oddać do dyspozycji pracowników do pracy na rzecz *ETC* na obszarze kryzysu w ciągu 72 godzin. *ETC* działa efektywnie od 2007 r.

Głównym darczyńcą *WFP* jest rząd Stanów Zjednoczonych. Nie jest to zaskoczeniem, zważywszy, że ten największy globalny donator jako priorytet swojego zaangażowania humanitarnego wskazuje pomoc żywnościową i przekazuje na nią 47% ogółu środków (drugi

⁹ *FSA Report. Detailed Food Security Assessment for 2012 Monsoon Affected Districts of Punjab, Sindh and Balochistan*, 29 January 2013, s. 3.

– pod względem wysokości amerykańskiego wsparcia – sektor otrzymuje 5,5% środków). Dofinansowując Światowy Program Żywnościowy rząd Stanów Zjednoczonych instrumentalnie traktuje tę organizację i przekazuje wsparcie konkretnym regionom objętym kryzysem. Jedną trzecią środków przekazanych WFP w 2003 r. rząd Stanów Zjednoczonych przeznaczył dla Iraku (395 mln z 1,2 mld USD). W 2002 r. jedna czwarta amerykańskiej dotacji dla WFP (228 mln z 921 mln USD) została przeznaczona dla Afganistanu. Do pozostałych darczyńców programów humanitarnych WFP należą Komisja Europejska (drugi co do wielkości donator, przeznaczający na program pięciokrotnie mniejszą dotację niż Stany Zjednoczone) oraz Japonia, Kanada, Wielka Brytania i CERF.

W 2011 r. priorytetowymi obszarami zaangażowania programu pozostawał Afganistan oraz Sudan, Etiopia, Somalia, Kenia, Czad, Sudan Południowy i Demokratyczna Republika Konga. Łącznie WFP dystrybuował pomoc na obszarze 63 państw i przekazał ją ofiarom kryzysów wywołanych konfliktami zbrojnymi (m.in. w Afganistanie, Iraku, okupowanym Terytorium Palestyńskim) i klęskami naturalnymi (powodziami w Ameryce Środkowej, Kolumbii i Boliwii, Kambodży i na Filipinach, suszami w Rogu Afryki) oraz ofiarom kompleksów kryzysowych, gdzie nałożyły się na siebie skutki konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych – m.in. w Somalii, gdy trwała największa od lat klęska głodu, a także w Pakistanie i na Sri Lance.

Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców

W ostatnich dekadach znacząco wzrosło zaangażowanie obecnie drugiej co do wielkości globalnej agencji humanitarnej – Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*). Kryzysy uchodźcze są jedną z głównych twarzy współczesnych konfliktów. W czasie trwania konfliktów zbrojnych UNHCR – z ramienia społeczności międzynarodowej – jest odpowiedzialny za kilka sfer humanitarnej działalności: przede wszystkim za ochronę ludności cywilnej znajdującej się na obszarze teatru działań zbrojnych, pojmowanej jako ochrona przed atakami na godność, nietykalność, wolność i prawa cywilów, ale także za tworzenie tymczasowych miejsc schronienia dla migrującej ludności oraz za zarządzanie tymi miejscami.

Prowadzony przez UNHCR globalny klaster działań ochronnych (*Global Protection Cluster – GPC*) jest jednym z największych. Jego celem jest zapewnianie maksymalnej ochrony ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych, zgodnej z regułami prawa praw człowieka i prawa humanitarnego. Klaster rozpoczął swoją działalność w 2005 r. i obecnie jego aktywność dzielona jest między cztery współpracujące ze sobą zespoły prowadzące prace w zakresie: ochrony dzieci, zespołem tym kieruje UNICEF; powstrzymywania przemocy seksualnej i pomocy jej ofiarom, ten zespół wspólnie prowadzą Fundusz Ludnościowy NZ (*United Nation Population Fund – UNFPA*) i UNICEF; ochrony obszaru, budynków cywilnych i własności, zespołem tym kieruje Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (*United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat*) oraz przeciwdziałania używaniu min przeciwpiechotnych, rozbrajaniu ich oraz pomocy ich ofiarom, pracami tego zespołu kieruje Akcja Rozminowywania ONZ (*United Nation Mine Action Service – UNMAS*). W ramach każdego z zespołów koordynowane są prace kilkudziesięciu organizacji. Według stanu na koniec grudnia 2012 r. w działaniach na rzecz

dzieci uczestniczyły 33 znaczące agencje i organizacje humanitarne, w tym rządowe (jak *Office of U.S. Foreign Disaster Assistance*), międzyrządowe (m.in. *UNHCR*, *UNICEF*, *DPKO*, Międzynarodowa Organizacja Pracy – *International Labour Organisation – ILO*), pozarządowe (tj. *Child Soldiers*, *Save the Children*, *World Vision International*) i czerwono krzyżyskie (*ICRC*). Zarządzane przez *UNHCR* krajowe sektory ochrony (*Field Protections Clusters*) działają obecnie w Afganistanie, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, na Filipinach, w Gwinei, na Haiti, w Indonezji, Jemenie, Kolumbii, Laosie, Mali, Mozambiku, Nepalu, Nigrze, na okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Pakistanie, Peru, Republice Środkowoafrykańskiej, Salwadorze, Somalii, Sudanie Południowym, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Zimbabwie oraz na południowym Pacyfiku (klastry regionalny).

Działalność *UNHCR* na rzecz tworzenia schronień dla ludności uchodźczącej przed bezpośrednimi i pośrednimi skutkami działań zbrojnych jest jednym z głównych elementów aktywności tej organizacji. Współtworząc klastry odpowiedzialny za organizację tymczasowych schronień (*Global Emergency Shelter Cluster – GESC*), *UNHCR* przyjęło na siebie odpowiedzialność za koordynowanie tworzenia obozów podczas katastrof humanitarnych wywołanych przez człowieka. Podczas katastrof naturalnych funkcję koordynatora pełni *IFRC*. Głównym adresatem działań *UNHCR* w ramach klastra są osoby wysiedlone wewnątrz (Internally Displaced Persons – *IDPs*), których ochrona – stanowiona przez dokumenty prawa międzynarodowego – jest zdecydowanie słabsza aniżeli uchodźców. W pracy na ich rzecz *UNHCR* wspiera trzydzieści organizacji, tradycyjnie związanych z działaniami pomocowymi na rzecz *IDPs* i uchodźców. Są to m.in. *Norwegian Refugee Council*, *Danish Refugee Council*, *UNRWA* i *IOM*. Organizacje te wspólnie wypracowały zasady tworzenia i rozmieszczania obozów, zawierające wytyczne związane m.in. z koniecznością uwzględniania różnicy płci, wieku i potrzeb zdrowotnych osób poszukujących ochrony oraz różnicujące działania podejmowane podczas tworzenia schronień dla uchodźców przebywających na obszarach wiejskich i zurbanizowanych.

Kolejnym obszarem humanitarnej działalności *UNHCR* jest zarządzanie czasowymi miejscami schronienia. *UNHCR* (odpowiedzialny za ten sektor w czasie konfliktów zbrojnych) wraz z *IOM* (działającą podczas katastrof naturalnych) współzarządzają klastrem organizacji i zarządzania obozami (*Camp Management and Camp Coordination Cluster – CCCM Cluster*). Ich celem jest wypracowanie na poziomie globalnym i wdrażanie w lokalnych konfliktach sprawnych metod: zarządzania obozami dla uchodźców i *IDPs*, dystrybucji na terenie obozów pomocy humanitarnej, organizacji służb porządkowych, opieki zdrowotnej, edukacji *etc.* *IOM* podkreśla, że celem działalności klastra nie jest promowanie istnienia obozów, ale dążenie do tworzenia innych stałych rozstrzygnięć kwestii migrantów i uchodźców, przy pełnej jednak świadomości konieczności stosowania rozwiązań tymczasowych¹⁰. W 2011 r. *UNHCR* jako lider *CCCM Cluster* koordynował lokalne działania w 4 państwach: Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Jemenie i Pakistanie.

Wielosektorowe zaangażowanie *UNHCR* na obszarach kryzysowych w 2011 r. koncentrowało się przede wszystkim na obszarze Kenii, Sudanu, Czadu, Etiopii, Pakistanu

¹⁰ *IOM. Camp Coordination and Camp Management*, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/humanitarian-emergencies/cluster-approach.html>.

i Libii (oraz sąsiednich państw goszczących libijskich uchodźców: Egiptu, Nigru i Tunezji) oraz w regionie Afryki Zachodniej. Największym darczyńcą finansującym humanitarną działalność *UNHCR* są Stany Zjednoczone, Japonia i Komisja Europejska.

Fundusz NZ Pomocy Dzieciom

Trzecią co do wielkości międzynarodową agendą humanitarną jest Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*United Nations Children's Fund – UNICEF*). *UNICEF*, powołany do ochrony dzieci i działania na ich rzecz, był naturalnym kandydatem do roli humanitarnego koordynatora aktywności międzynarodowej podejmowanej w celu poprawy losu dzieci podczas konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz na obszarach postkryzysowych. W 2005 r., na początku reformy humanitarnej, powierzono mu rolę lidera w sektorach edukacji i odżywienia dzieci. Został także koordynatorem sektora higieniczno-sanitarnego.

Działania podejmowane przez *UNICEF* i *Save the Children*, który partneruje Funduszowi podczas planowania i organizowania edukacji dzieci i młodzieży w czasie kryzysów oraz współtworzy z nim globalny klaster edukacyjny (*Global Education Cluster*), skupiają się na: wypracowaniu ram i standardów w zakresie wspomagania nauki młodzieży oraz wspierania edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej (oba te obszary działań są często zaniedbywane w warunkach kryzysu); organizacji kształcenia dzieci; włączaniu w ramy edukacyjne treści dotyczących zarządzania kryzysowego i metod minimalizowania zagrożeń; integrowaniu działań edukacyjnych ze wspieraniem psychologicznym dzieci i młodzieży; wyrównywaniu szans i wspieraniu dostępu do edukacji dzieci i młodzieży obojga płci oraz na budowie infrastruktury i wyposażaniu szkół. W ramach klastra globalnego, który formalnie rozpoczął działanie w 2007 r., z liderującymi organizacjami współpracują 23 organizacje, w tym *UNESCO*, *UNFPA*, *WFP*, *UNHCR*, *Finn Church Aid*, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, *Action Aid International* i *World Vision International*. Wypracowane rozwiązania za pośrednictwem klastrow lokalnych (krajowych) wdrażane są w 46 państwach w: Afryce (20 klastrow), Azji Południowo-Wschodniej i na Pacyfiku (14), na Bliskim Wschodzie (5), w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach (4) oraz w Europie Wschodniej (3).

UNICEF samodzielnie koordynuje – w globalnej skali – działanie kolejnego sektora humanitarnej aktywności: odżywienia populacji dotkniętej kryzysem. W globalnym klastrze (*Global Nutrition Cluster – NC*), utworzonym w 2006 r., współpracują z nim 34 organizacje, m.in. *WHO*, *WFP*, *UNHCR*, *IFRC*, *FAO*, Dyrekcja Generalna UE ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*EC Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection – ECHO*), *Oxfam*, *International Rescue Committee*, *International Medical Corps*, a partnerami obserwującymi prace są *ICRC* i Lekarze bez Granic (*Medecins Sans Frontieres – MSF*). Działanie *UNICEF* na tym obszarze skupia się na trzynastu programach tematycznych, przede wszystkim na: przeciwdziałaniu niedożywieniu i ostremu niedożywieniu, szczególnie małych dzieci, w tym opracowywaniu planów przeciwdziałania niedożywieniu i strategii postępowania w przypadkach masowej skali niedożywienia ludności, opiece nad noworodkami i niemowlętami oraz ich matkami, a także na uzupełnianiu niedoborów mikroelementów w diecie dzieci. *UNICEF* zajmuje się także zarządzaniem procedurami oszacowywania dobrostanu ludności i oceną potrzeb humanitarnych, organizacją i koordynacją

dostaw oraz dystrybucją specjalnych pakietów żywnościowych zawierających odpowiednie dla wieku i stanu zdrowia odżywki i zestawy mikroelementów. Oprócz działań w skali globalnej *UNICEF*, podobnie jak inne organizacje zarządzające sektorami humanitarnymi, działa bezpośrednio na obszarach konfliktów humanitarnych, prowadząc lokalne (krajowe) klastry, które – według stanu na koniec 2012 r. – działały w dwudziestu państwach w: Afganistanie, Bangladeszu, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Dżibuti, Etiopii, Haiti, Indonezji, Jemenie, Kenii, Mali, Mauretanii, Myanmarze, Nepalu, Nigrze, Pakistanie, Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym i Zimbabwie.

Do trzeciego głównego obszaru humanitarnej aktywności *UNICEF* należy organizacja dostaw wody i zaplecza higieniczno-sanitarnego. *UNICEF* jest najbardziej doświadczoną organizacją międzynarodową specjalizującą się w programach dostarczania czystej wody, oczyszczania wody do stanu zdatnego do picia, dostarczania podstawowych pakietów higienicznych i organizacji systemów sanitarnych. Działalnością tą zajmuje się regularnie od ponad 40 lat, a od 2006 r. jest liderem humanitarnego klastra higieniczno-sanitarnego (*Water, Hygiene and Sanitation Cluster – WASH*). Podjęcie działań w tym sektorze *UNICEF* uzasadnia troską o dobrostan dzieci i koniecznością podjęcia działań zwiększających szanse ich przetrwania w trudnych warunkach kryzysowych, zmniejszenia śmiertelności niemowląt i dzieci poniżej 5. roku życia, polepszenia stanu ich zdrowia i wyników edukacyjnych¹¹. W ramach działań *WASH* partnerują mu m.in. *UNHCR*, *WHO*, *IFRC*, *International Rescue Committee*, *Care*, *InterAction*, *Mercy Corps* i *Oxfam*.

UNICEF charakteryzuje zdecydowanie odmienny od *WFP* i *UNHCR* profil donatorów. Działania Funduszu finansowane są przede wszystkim z prywatnych wpłat i dotacji, które w 2011 r. stanowiły 15,5% jego budżetu. *UNICEF* jest faworyzowany przez prywatnych donatorów, otrzymuje dwukrotnie więcej środków niż druga w kolejności prywatnych dotacji organizacja humanitarna – Amerykański Czerwony Krzyż. Kolejnymi co do wielkości donatorami *UNICEF* są: *CERF* i Komisja Europejska (których wpłaty równały się 10% środków organizacji). Największymi darczyńcami państwowymi w 2011 r. były Japonia i Wielka Brytania (przekazujące po ok. 9% środków). Dopiero trzecie miejsce (z wpłatą równą 6,5% budżetu organizacji) zajął największy globalny donator – Stany Zjednoczone. Taka struktura dochodów budżetowych *UNICEF* oznacza, że organizacja jest zdecydowanie mniej podatna na upolitycznianie swojej działalności (co jest zazwyczaj konsekwencją przyjmowania amerykańskiego wsparcia). W efekcie odmiennie od *WFP* i *UNHCR* kształtuje się obszarowe zaangażowanie *UNICEF*, który w 2011 r. przede wszystkim wspierał ofiary konfliktu w Somalii (gdzie ulokował jedną czwartą humanitarnego budżetu – 264 z 978 mln USD), Demokratycznej Republice Konga, Sudanie i Etiopii.

Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa

Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa (*Food & Agriculture Organisation of the United Nations – FAO*) także należy do grupy największych organizacji humanitarnych. Jej działalność jest zaliczana do sektora bezpieczeństwa żywnościowego – *FAO* współtworzy

¹¹ *UNICEF. Water, sanitation and hygiene strategies for 2006-2015*, 15 listopada 2005, UN Doc. E/ICEF/2006/6.

z WFP globalny klaster bezpieczeństwa żywnościowego. Odmienne jednak niż partnerska organizacja FAO skupia się na wspomaganiu lokalnych społeczności w odbudowie rolnictwa (upraw i hodowli) i rybołówstwa na obszarach kryzysowych i postkryzysowych. Jego celem jest zapobieganie klęskom głodu przez niezwłoczną pomoc rodzinom w odzyskaniu zdolności do samodzielnego wytworzenia pożywienia. Choć organizacja prowadzi politykę równouprawnienia płci – liczne programy kieruje szczególnie do kobiet, uznając, że w wielu kulturach na nich ciąży główna odpowiedzialność za prowadzenie rodzinnych gospodarstw.

Działalność FAO ma również na celu minimalizowanie skutków klęsk naturalnych przez tworzenie mechanizmów zapobiegania zagrożeniom, budowę systemów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania. W 2004 r. FAO założyło specjalny fundusz umożliwiający szybkie uruchamianie akcji pomocowych i ograniczający ich upolitycznienie – *Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities* – SFERA. W pierwszym roku działalności SFERA sfinansowała pomoc dla ofiar konfliktu w Darfurze i Kolumbii. Po pozytywnej ocenie obu operacji fundusz rozpoczął działanie na szerszą skalę i stał się podstawowym instrumentem szybkiego reagowania pozostającym w gestii FAO. Głównym niepaństwowym donatorem SFERA jest CERF, który, posiadając środki alokowane jeszcze przed wybuchem kryzysu, dofinansowuje fundusz FAO w pierwszych chwilach klęski humanitarnej. Dotacje rządowe przekazuje mu przede wszystkim Szwecja, do pozostałych dużych donatorów należą Norwegia, Belgia i Wielka Brytania. W I połowie 2012 r. SFERA większość środków przeznaczyła na programy dla Somalii, zmagającej się z klęską suszy i głodu oraz Pakistanu, który został dotknięty powodzią.

Dotacje przekazywane przez donatorów do FAO, podobnie jak w przypadku UNICEF odbiegają od profilu dwóch największych międzyrządowych organizacji WFP i UNHCR. Największym jej donatorem jest Komisja Europejska (finansująca w latach 1999–2011 18,5% działań FAO), a Stany Zjednoczone (choć na drugim miejscu pod względem wysokości wpłat) pokrywają – relatywnie niewielką – 12,5% część jej budżetu. W efekcie FAO alokuje środki w rejonach niedofinansowanych i zapomnianych przez ogół społeczności. W 2011 r. FAO wspierało przede wszystkim ofiary kryzysów w Somalii i Zimbabwie (dla którego pomoc w 80% pokryła Komisja Europejska) – pomoc dla tych dwóch państw stanowiła ponad 30% budżetu organizacji – oraz rodziny w Afganistanie, Sri Lance, Sudanie i Pakistanie. W 2012 r. najwięcej środków również przekazano do Somalii i Zimbabwie oraz do Demokratycznej Republiki Konga, Afganistanu, Sudanu, na okupowane Terytoria Palestyńskie, do Pakistanu i Burkiny Faso¹². FAO stara się aktywnie przeciwdziałać upolitycznieniu środków pomocowych przez rządy państw także przez działanie specjalnego funduszu posiadającego zintegrowany budżet (nierozdzielany między narodowe projekty), którego donatorzy nie mogą wskazywać miejsca alokacji środków pomocowych – *FAO Multipartner Programme Support Mechanism* – FMM). FMM wspierają m.in. Szwecja i Norwegia.

¹² *The FAO Component of the Consolidated Appeals*. 2013, New York 2012, s. VI.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (*International Organisation for Migration – IOM*) jest siódmą pod względem wielkości humanitarną organizacją międzyrządową. Choć obszar jej działalności jest siostrzany wobec *UNHCR*, dysponuje budżetem sześciokrotnie niższym od Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców. *IOM* jest jednak aktywnie zaangażowana w działania humanitarne na rzecz ofiar konfliktów. Skupia się na przekazywaniu pomocy ludności wysiedlonej wewnątrz. Wraz z *UNHCR* współzarządza sektorem organizacji i zarządzania obozami, jest też jego aktywnym partnerem w sektorze budowy schronień i wzmocnianiu personalnej ochrony ofiar konfliktów; wspomaga *WFP* w sektorze logistyki, *WHO* w działaniach na rzecz poprawy stanu zdrowia ofiar oraz *UNDP* w postkonfliktowej odbudowie infrastruktury cywilnej.

Podstawowym obszarem odpowiedzialności *IOM* jest pomoc ofiarom klęsk żywiołowych poprzez: zarządzanie skupiskami poszkodowanej ludności; wspomaganie właściwych władz krajowych i samorządowych w tymczasowym administrowaniu obszarami, na których przebywają ofiary, oraz koordynację przekazywania pomocy dostarczanej ludności przez organizacje humanitarne. Do zadań *IOM* należy zaplanowanie przebiegu wsparcia (wraz z koordynatorem humanitarnym delegowanym przez *ERC*), szybkie rozmieszczenie personelu w rejonie katastrofy i udzielenie pomocy mieszkańcom zagrożonych terenów w ich opuszczeniu. W 2011 r. *IOM* w ramach *Camp Management and Camp Coordination Cluster* prowadziła programy pomocowe w sześciu państwach: na Filipinach, Haiti, w Namibii, Myanmarze, Nepalu i na Timorze Wschodnim. Oprócz działań pomocowych w poszczególnych państwach dotkniętych kryzysami *IOM* – wraz z partnerami z klastra *CMCC* – na poziomie globalnym wypracowuje zasady i procedury reagowania w sytuacjach klęsk żywiołowych i wspomaga ich implmentację do wewnętrznych systemów reagowania kryzysowego państw.

Oprócz projektów z zakresu pomocy humanitarnej (bieżącej pomocy dla ofiar) *IOM* prowadzi także programy średniookresowej pomocy rozwojowej dającej podwaliny pod późniejszą odbudowę zniszczonego kryzysem obszaru. W okresie postkonfliktowym zajmuje się m.in. przygotowaniem i wspomaganiem repatriacji migrantów, łączenia rodzin i reintegracji społeczeństw postkonfliktowych.

Działania *IOM* są finansowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone, które w ostatnich kilkunastu latach przekazały wpłaty stanowiące ok. 30% budżetu organizacji, Komisję Europejską, Japonię i *CERF*.

Światowa Organizacja Zdrowia

Na Światowej Organizacji Zdrowia (*World Health Organisation – WHO*) ciąży podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego ofiar kryzysów humanitarnych. *WHO* jest liderem globalnego klastra zdrowia (*Global Health Cluster – GHC*), który rozpoczął działanie w 2005 r. Współpracują z nią największe agendy i organizacje humanitarne: *WFP*, *UNHCR*, *UNICEF*, *FAO*, *UNFPA* i *IOM*, organizacje pozarządowe

i agendy rządowe, a także centra uniwersyteckie. Łącznie w działaniach klastra zdrowia uczestniczy 38 partnerów i 4 obserwatorów.

Na poziomie globalnym *WHO* jest odpowiedzialna za budowanie zdolności adekwatnego do potrzeb reagowania kryzysowego na wyzwania związane z ochroną zdrowia i zdrowotnego dobrostanu ludności. Celem jej działania jest zmniejszenie śmiertelności ofiar kryzysów, zmniejszenie ich zapadalności na choroby zakaźne (szczególnie powstrzymywanie epidemii) i wywołane złymi warunkami sanitarnymi, zredukowanie liczby trwałej niesprawności postkonfliktowej ofiar oraz zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej internistycznej i specjalistycznej jak największej grupie osób. Wraz z partnerami *WHO* przygotowuje plany i strategie udzielania pomocy medycznej w sytuacjach kryzysowych, zapewniające dotarcie do jak największej liczby osób poszkodowanych i eliminujące dublowanie się działań poszczególnych organizacji (do którego doszło m.in. podczas programów pomocy ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti w 2010 r.), a także zasady organizacji natychmiastowej akcji pomocowej uwzględniającej wykorzystywanie lokalnych i regionalnych struktur ochrony zdrowia.

W latach 2005–2011 organizacje koordynowane przez *WHO* przekazywały pomoc humanitarną (tworząc klastry krajowe) w kryzysach na terytorium 30 państw w: Afganistanie, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, Filipinach, Gwinei, Haiti, w Indonezji, Iraku, Jemenie, Kenii, Kolumbii, Liberii, Mali, Mauretanii, Myanmarze, Nepalu, Nigrze, okupowanym Terytorium Palestyńskim, Pakistanie, Peru, Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym, Sri Lance, Timorze Wschodnim, Ugandzie, Wybrzeżu Kości Słoniowej i Zimbabwie. Największe operacje pomocy przeprowadzone zostały w 2010 r. na Haiti i w Pakistanie. W każdej z nich pomocy medycznej ofiarom udzielało ponad 300 różnych organizacji. Klastr globalny bezpośrednio nie nadzorował tych operacji. Wsparcie i nadzór prowadziły regionalne i międzynarodowe biura *WHO*.

Humanitarną działalność *WHO* wspierają znacząco *CERF*, który w 2012 r. pokrył 40% wydatków organizacji (w 2011 r. 20%), Komisja Europejska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Norwegia i Korea Południowa.

Program NZ ds. Rozwoju

Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*) koordynuje wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzające do jak najszybszej odbudowy regionu objętego kryzysem i przywrócenia funkcjonowania podstawowej infrastruktury cywilnej, tj. systemu pozyskiwania i przesyłu wody, odprowadzania i utylizacji ścieków, dystrybucji żywności, pozyskiwania i dystrybucji energii; odbudowy budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, naprawy dróg i przywrócenia komunikacji publicznej. W gestii *UNDP* leżą wszystkie działania prowadzące do pełnej odbudowy regionów postkryzysowych, działania, które nie mieszczą się lub nie są realizowane przez pozostałe krajowe klastry humanitarne. Działanie Programu ds. Rozwoju obejmuje także inicjowanie i wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju poprzez m.in. rewitalizację rynku pracy, obejmującą zatrudnianie lokalnych wykonawców oraz ożywanie

gospodarki przez udzielanie mikrokredytów i dotacji (*start-up grants*) na rozpoczęcie działalności gospodarczej. *UNDP* wspomaga też rządy i samorządy w tworzeniu planów odbudowy i wspiera ich realizację.

Od 2005 r. *UNDP* kieruje klastrem wczesnej odbudowy regionów kryzysowych i postkryzysowych (*Cluster Working Group on Early Recovery – CWGER*). Wspomagają go 23 organizacje i agendy, w tym wszystkie największe humanitarne organizacje międzyrządowe, *ICRC*, *IFRC*, Urząd Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka (*Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR*), Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organisation – ILO*) i *UNESCO*. W 2011 r. *UNDP* prowadziło projekty w 30 państwach. Największe środki (tylko z budżetu programu) przeznaczono na odbudowę Haiti (11% – 4 z 36 mln USD) oraz Myanmaru, Somalii, Indonezji, Ekwadoru, Etiopii i Bangladeszu.

Charakterystyczna jest struktura finansowania działalności *UNDP*, ponieważ największy globalny donator pomocy humanitarnej – Stany Zjednoczone jest dopiero 7. co do wielkości udziałowcem budżetu *UNDP* (w 2011 r. przekazał 2 mln USD). Program wspiera przede wszystkim Komisja Europejska, która w 2011 r. przekazała 7 mln USD oraz *CERF*, Nowa Zelandia i Szwajcaria.

Międzyrządowi donatorzy pomocy humanitarnej

Członkom społeczności humanitarnej przekazującym pomoc bezpośrednio do ofiar kryzysów partnerują międzyrządowe organizacje finansujące część ich działalności. Największe, regionalne organizacje międzyrządowe są jednak zaangażowane w tą działalność w bardzo nierównym stopniu. Jedynym międzyrządowym donatorem pomocy humanitarnej (poza agendami ONZ), którego działania wywierają rzeczywisty wpływ na kształt systemu pomocowego i efektywność wsparcia udzielanego ofiarom kryzysów jest Unia Europejska. W śladowym stopniu w sferze humanitarnej działają organizacje międzyrządowe z regionów, w których toczą się konflikty zbrojne i trwają kryzysy humanitarne. Unia Afrykańska (*African Union*), Organizacja Państw Amerykańskich (*Organisation of American States*), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organisation for Security and Co-operation in Europe*), Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (*Organisation for Petroleum Exporting Countries*) czy Organizacja Współpracy Islamskiej (*Organisation for Islamic Co-operation*) przekazują pomoc o wartości setnych, tysięcznych i dziesięciotysięcznych części procenta globalnego budżetu humanitarnego. Podobnie niewielki udział w globalnej pomocy mają banki, których działanie wspiera rozwój Bank Światowy (*World Bank*), Islamski Bank Rozwoju (*Islamic Development Bank*), Azjatycki Bank Rozwoju (*Asian Development Bank*), Afrykański Bank Rozwoju (*African Development Bank*) czy Interamerykański Bank Rozwoju (*Inter-American Development Bank*).

Tabela 2. Organizacje międzyrządowe (bez agend ONZ) – donatorzy pomocy humanitarnej w latach 2001–2012 w porównaniu do największych donatorów*

Miejsce na liście donatorów	Donatorzy pomocy	Kwota przekazanego wsparcia (w tys. USD)	Wsparcie jako % globalnego budżetu
	Globalny budżet humanitarny	116 527 223	100,0000
1	Stany Zjednoczone	31 631 916	27,1455
3	Wielka Brytania	6 095 368	5,2300
4	dotacje prywatne	5 595 085	4,8000
5	Japonia	5 081 935	4,3600
6	Szwecja	4 829 616	4,1400
2	Unia Europejska i jej organy (Komisja Europejska i ECHO)	13 340 189	11,4525
45	Bank Światowy (<i>World Bank</i>)	139 242	0,1195
78**	Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (<i>Organisation of Petroleum Exporting Countries – OPEC</i>) – (96) i Fundusz OPEC na rzecz Rozwoju (<i>OPEC Fund for Development</i>) – (106)	36 237	0,0311
79	Islamski Bank Rozwoju (<i>Islamic Development Bank</i>)	33 150	0,0284
92	Azjatycki Bank Rozwoju (<i>Asian Development Bank</i>)	21 970	0,0189
95	Afrykański Bank Rozwoju (<i>African Development Bank</i>)	19 676	0,0169
105***	Unia Afrykańska (<i>African Union</i>) i Organizacja Jedności Afrykańskiej (<i>Organisation of African Unity</i>)	17 234	0,0148
127	Interamerykański Bank Rozwoju (<i>Inter-American Development Bank</i>)	11 995	0,0103
173***	Organizacja Współpracy Islamskiej (<i>Organisation of Islamic Cooperation</i>) – (180) i Organizacja Konferencji Islamskiej (<i>Organisation of the Islamic Conference</i> – (352)	6 719	0,0058
179	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (<i>Economic Community of West African States</i>)	5 653	0,0048
451	Organizacja Państw Amerykańskich (<i>Organization of American States</i>)	585	0,0005
491	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (<i>Organization for Security & Cooperation in Europe</i>)	461	0,0004
519	Międzynarodowa Organizacja Frankofonii (<i>Organisation Internationale de la Francophonie</i>)	383	0,0003

* W tabeli uwzględnione zostały tylko organizacje, które w badanym okresie przekazały powyżej 300 tys. USD pomocy. Miejsce na liście donatorów odzwierciedla miejsce wśród wszystkich donatorów (państw oraz organizacji międzyrządowych i pozarządowych, kościołów i osób prywatnych).

** Miejsca szacunkowe, wyliczone z zsumowania dotacji samej organizacji i jej poszczególnych funduszy.

*** Miejsca szacunkowe, wyliczone z zsumowania dotacji przekazywanych przez organizację występującą w badanym okresie pod dwoma nazwami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA. *Financial Tracking System*, <http://fts.unocha.org>.

Pomoc humanitarna Unii Europejskiej

Udział Unii Europejskiej (organizacji i jej organów) w globalnym budżecie humanitarnym w latach 2001–2012 wyniósł 11,5%. Ulokowało to UE na drugiej pozycji na liście największych donatorów pomocy humanitarnej w tym okresie. W 2012 r. z jej obszaru (łącznie od organizacji i państw członkowskich UE) pochodziło 39,13% globalnej pomocy.

Komisja Europejska, Parlament i Rada Europejska w przyjmowanych przez siebie dokumentach odnoszących się do wspierania ofiar kryzysów humanitarnych zawsze podkreślają znaczenie przekazywania pomocy humanitarnej. Podstawowy z dokumentów: *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* uznaje ją za jeden z „najważniejszych przejawów powszechnej solidarności międzyludzkiej” i „obowiązek moralny”¹³. Określając sposób przekazywania pomocy, UE opiera się na podstawowych międzynarodowych wytycznych dla donatorów, takich jak m.in. *Good Humanitarian Donorship*, opracowanych przez Komitet Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee*) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Jako naczelną zasadę swojej działalności wskazuje humanitaryzm, definiowany w unijnych dokumentach jako działanie nakierowane na ulgę w ludzkim cierpieniu, zakłada też neutralność, bezpartyjność, apolityczność oraz równe traktowanie ofiar. W odróżnieniu jednak od organizacji pozarządowych, szczególnie *ICRC*, dopuszcza militaryzację pomocy humanitarnej, zezwalając na transferowanie pomocy do ofiar poprzez oddziały wojskowe. Podstawą unijnej pomocy humanitarnej jest tytuł III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna”), 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 człowieka¹⁴.

Deklaracje o wadze „międzyludzkiej” i „solidarnej” pomocy ofiarom oraz idące za nimi działania odróżniają Unię od pozaeuropejskich donatorów, szczególnie Stanów Zjednoczonych. Unia Europejska, działając w celu implementacji idei humanitaryzmu i świadczenia takiej pomocy ofiarom konfliktów, która byłaby wolna od upolitycznienia, opracowała i wdrożyła dwa programy: globalnej oceny potrzeb humanitarnych na obszarach kryzysowych (*Global Needs Assessment – GNA*) oraz oceny kryzysów pod względem wielkości niedofinansowania programów wsparcia dla ich ofiar (*Forgotten Crisis Assessment – FCA*). Program *GNA* umożliwia identyfikację regionów i osób szczególnie potrzebujących wsparcia, a *FCA* ma na celu wybór tych kryzysów (spośród zidentyfikowanych w pierwszej procedurze), które leżą poza priorytetowymi obszarami zaangażowania donatorów państwowych. Procedurą *FCA* – oprócz kryzysów humanitarnych wywołanych klęskami żywiołowymi i bieżącymi konfliktami zbrojnymi – objęte są również regiony niestabilne, państwa upadłe, upadające i słabe. Dodatkowo Unia rozwija strategię reagowania na konkretne sytuacje niestabilności, takie jak klęski głodu i opracowuje systemy wczesnego ostrzegania o groźbie

¹³ Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, DzU UE nr 2008/C 25/01 z 30 stycznia 2008 r., p. 1.

¹⁴ Wersja skonsolidowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony DzU UE C115 z 9 maja 2008 r.

ich wybuchu oraz przeciwdziałania ich eskalacji. Podstawą działania UE w tym zakresie jest Strategia reagowania na sytuacje niestabilności¹⁵ oraz Konsensus europejski w sprawie rozwoju¹⁶. W 2012 r. został m.in. przyjęty ramowy program działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego¹⁷. Powodem prac nad nim stała się największa klęska głodu ostatnich lat, która dotknęła Sahel i Róg Afryki.

Za przekazywanie unijnej pomocy humanitarnej odpowiedzialna jest Komisja Europejska i jej wyspecjalizowana Dyrekcja Generalna UE ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*EC Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection – ECHO*), na której ciążyą zadania organizacji pomocy humanitarnej finansowanej z budżetu UE oraz koordynacji pomocy przekazywanej przez państwa członkowskie Unii. *ECHO* zostało utworzone jako Biuro ds. Pomocy Humanitarnej w 1992 r. i początkowo miało ograniczony zakres działania. Zwiększający się udział Unii Europejskiej w globalnej pomocy oraz stałe poszerzanie spektrum pomocowej działalności *ECHO* doprowadziło do jego przekształcenia w 2004 r. w dyrekcję generalną. W 2010 r. po raz kolejny znacząco poszerzono obszar działania *ECHO*. W celu sprawniejszego i kompleksowego reagowania na kryzysy humanitarne do jego zadań dołączono (obok dotychczasowej pomocy humanitarnej) koordynację unijnych działań prowadzonych na rzecz ochrony cywilów przebywających na obszarach kryzysów oraz ochrony budynków i instalacji cywilnych.

W 2011 r. *ECHO* skierowało unijną pomoc humanitarną do 91 państw i objęło wsparciem około 117 mln osób, ofiar trwałych kryzysów humanitarnych (42% pomocy), katastrof naturalnych (38%) oraz nagłych sytuacji kryzysowych (20%)¹⁸. Sfinansowało m.in. pomoc dystrybuowaną w Japonii (trzęsienie ziemi, tsunami i katastrofa jądrowa), w regionach: Afryki Zachodniej, Rogu Afryki, Ameryce Środkowej i Południowej (klęski suszy), Azji Południowo-Wschodniej (powódzie i huragany), Kamerunie (epidemia cholery) oraz Sudanie i Sudanie Południowym, na okupowanym Terytorium Palestyńskim oraz w Demokratycznej Republice Konga (konflikty zbrojne).

W 2012 r. Unia Europejska wsparła finansowo programy pomocy humanitarnej realizowane w 83 państwach i na okupowanym Terytorium Palestyńskim, przeznaczając na nie łącznie 1 764 098 985 USD. Największą wartościowo pomocą objęto ofiary kryzysu w Południowym Sudanie (na który KE przekazała 131 mln USD), Somalii (104 mln), Pakistanie, Demokratycznej Republice Konga, Czadzie i Sudanie (odpowiednio 94–88 mln), Nigrze (74 mln) i Etiopii (73 mln). Największą pozycję w budżecie stanowiły jednak wpłaty ogólne na pomoc humanitarną, w których nie oznaczono regionu wsparcia humanitarnego

¹⁵ 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).

¹⁶ 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, DzU UE 2006/C 46/01, zob. też prace legislacyjne nad dokumentami „Spójność polityki UE na rzecz rozwoju” oraz „Koncepcja oficjalnej pomocy rozwojowej plus”, procedura nr 2009/2218 (INI).

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, z 3 października 2012, COM(2012) 586 final.

¹⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2011 r., z 6 września 2012 r., COM(2012) 489 final, s. 5 i 6.

(135 mln)¹⁹. Najwięcej środków – spośród wskazanych z nazwy klastrow humanitarnych – przekazano na sektor żywnościowy (332 mln), a następnie zdrowie (291 mln). Głównymi kanałami transferu pomocy z UE do ofiar były organizacje i agendy z rodziny ONZ (głównie *WFP*, *UNHCR*, *UNICEF* i *FAO*), którym przekazano 42% środków. UE jest stałym donatorem osiemnastu najważniejszych humanitarnych agend i organizacji z rodziny ONZ, a ramy współpracy UE z ONZ określa umowa z 23 kwietnia 2003 r.²⁰ Drugim kanałem transferu unijnego wsparcia były międzynarodowe organizacje pozarządowe (głównie *Save the Children*, *Oxfam GB* i *Nowegian Refugee Council*), które otrzymały 37% środków (działania Polskiej Akcji Humanitarnej – PAH zostały wsparte 1 351 352 USD, co stanowiło 0,08% środków. W stosunku do 2008 r. udział PAH w budżecie humanitarnym UE zwiększył się niemal trzykrotnie). Organizacje międzyrządowe spoza rodziny ONZ otrzymały jedynie 3,6% humanitarnego budżetu Unii, a ruch czerwono krzyżski 8%. Wszyscy pozarządowi partnerzy zostali przez UE zobligowani do zaakceptowania generalnych zasad pomocy humanitarnej Unii zawartych w stosownych do ich statusu Ramowych Umowach Partnerstwa (*Framework Partnership Agreement – FPA*).

Podsumowanie

W ciągu ostatniej dekady społeczność humanitarna, wspierana przede wszystkim przez Unię Europejską oraz rządy niektórych państw (tj. Szwecja, Norwegia czy Kanada), dokonała transformacji humanitarnej sfery stosunków międzynarodowych. Choć zapoczątkowana w 2005 r. reforma systemu przekazywania pomocy kryzysowej jeszcze nie została zakończona, przebudowano już metody planowania operacji, usprawniono koordynację na poziomie globalnym i bezpośrednio na obszarach objętych kryzysami, podzielono odpowiedzialność za realizację poszczególnych elementów programów humanitarnych między największe, wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe oraz zbudowano partnerstwa między różnymi aktorami – rządowymi i pozarządowymi. Uruchomiono także procesy oceny potrzeb humanitarnych oraz ewaluacji międzynarodowych działań. Społeczność humanitarna wypracowała instrumenty finansowe, które pozwoliły ograniczyć wpływ politycznych wytycznych na realizację programów pomocy. Mimo że nie we wszystkich sektorach humanitarnej działalności postęp jest równomierny, proces transformacji doprowadził do zdecydowanego zwiększenia efektywności pomocy udzielanej ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych przez człowieka oraz do skrócenia czasu potrzebnego na rozpoczęcie dystrybucji pomocy na obszarze kryzysu.

Literatura uzupełniająca

Food Security Cluster. Strengthening Humanitarian Response, Geneva 2012.

¹⁹ UN OCHA FTS, Custom table.

²⁰ *Agreement between the United Nations and the European Community on the principles applying to the financing or co-financing by the Community of programmes and projects administered by the United Nations (FAFA)*.

FSA Report. Detailed Food Security Assessment for 2012 Monsoon Affected Districts of Punjab, Sindh and Balochistan, 29 January 2013.

Nutrition Cluster Handbook. A practical guide for country-level action. Global Nutrition Cluster, Geneva 2013.

Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, UN Doc. A/RES/46/182.

The FAO Component of the Consolidated Appeals. 2013, New York 2012.

UN OCHA. Coordination to Save Lives. History and Emerging Challenges, New York, Geneva 2012.

UN OCHA. Overview of the 2013. Consolidated Appeals and comparable humanitarian action plans, Geneva 2012.

UN OCHA. To stay and deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments, Geneva 2011.

Water, Sanitation, and Hygiene (WASH) Cluster Coordination Handbook. A practical guide for all those involved in the Water, Sanitation, and Hygiene Cluster, New York 2009.

WHO. Health Cluster Guide, Geneva 2009.