

Magdalena Stefańska*

Instytucjonalizacja międzynarodowej współpracy humanitarnej – zagadnienia podstawowe

Wprowadzenie

Instytucjonalizacja jest cechą wyróżniającą rozwój wszystkich typów, rodzajów i form stosunków społecznych, jednak dotychczas przedmiotem szerokiego zainteresowania politologów, ekonomistów, socjologów i prawników była rola instytucjonalizmu w stosunkach międzynarodowych i gospodarce światowej. Rozważa się przy tym kwestię wpływu instytucji międzynarodowych na międzynarodowy ład ekonomiczny, wspieranie rozwoju gospodarczego oraz możliwości przewyższania problemów globalnych, co wyznacza jej regulacyjną, legitymizacyjną i stabilizacyjną funkcję.

Bodźcem do dyskusji na temat instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy humanitarnej są doświadczenia kryzysów humanitarnych lat dziewięćdziesiątych oraz pierwszej dekady XXI w., a także przekonanie, iż wrażliwość na potrzeby humanitarne jest jednym z najważniejszych aspektów tożsamości międzynarodowej.

1. Instytucjonalizacja – definicja oraz główne założenia

Instytucjonalizacja to proces przechodzenia od niesformalizowanych sposobów działania społecznego do uregulowanych, względnie stałych form aktywności, podlegających społecznym sankcjom. To także proces, w którym określony zestaw działań, struktur i wartości staje się integralną częścią organizacji. To wreszcie nadanie charakteru instytucji istniejącym formom działania, dzięki czemu stają się one obowiązujące¹.

* Magdalena Stefańska – dr nauk ekonomicznych; absolwentka Kolegium Ekonomiczno-Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

¹ Pojęcie „instytucjonalizacja” opracowane na podstawie: J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 86–99, 133–149; oraz *The Quality Assurance Project (QAP)*, U.S. Agency for International Development (USAID), 2000.

Jako że instytucje są ustrukturalizowanymi formami organizacji społecznej oraz zależą od myślenia wartościującego teraźniejszość i rzutującego w przyszłość, instytucjonalizację traktować należy jako źródło zmian i ewolucji konkretnej zbiorowości. W aspekcie globalnym, prowadzi do tworzenia trwałych i celowo współdziałających zespołów działań międzynarodowych, uzupełniając tradycyjną sieć stosunków dyplomatycznych, gdy nie mogą one same sprostać nowym potrzebom². W ten sposób powstają nowe gałęzie wzajemnej komunikacji, tworząc trwałe ramy zbiorowego rozpatrywania i rozwiązywania wspólnych kwestii społecznych³.

W rozumieniu praktycznym, począwszy od XIX wieku, instytucjonalizacja międzynarodowa realizowana jest przez tworzenie różnorodnych instytucji międzynarodowych typu: konferencje międzynarodowe (np. kongres wiedeński), organizacje międzyrządowe i pozarządowe (zwłaszcza te powstałe po 1945 r.). Procesy instytucjonalizacji obejmują stosunki: bilateralne i wielostronne, regionalne i globalne, sojusznicze i wspólnotowe, różne dziedziny życia międzynarodowego, np. gospodarkę kulturę, prawa człowieka⁴. Mają one odmienne znaczenie dla państw mniejszych i słabszych, zwiększając szanse korzystania z zasady suwerennej równości oraz zmniejszając ewentualne zagrożenia ich potrzeb, niż dla mocarstw, których hegemonistyczne interesy muszą być łagodzone przez utrzymanie określonego ładu międzynarodowego.

Pojęcie „instytucjonalizacja” wywodzi się ze starołacińskiego terminu *institutio* (urządzenie, zwyczaj), utrwalonego w językach europejskich jako instytucja. Proces ten uznawany jest za najważniejszy przejaw zmienności w całej historii ludzkich społeczeństw, choć poszczególne dyscypliny akcentują nieco inne aspekty instytucji i instytucjonalizacji, np. prawnicy – zespół norm prawnych regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych; specjaliści prawa międzynarodowego – działania i procedury międzynarodowe (pojednawcze, pokojowe, sądownicze); filozofowie – zjawisko wniesione przez kulturę, ustanowione przez społeczeństwo; socjologowie – sposoby działania w imieniu grupy; politolodzy – zorganizowane działanie grupy na rzecz zaspokajania potrzeb ludzkich, opierające się na normach prawnych lub zwyczajowych⁵.

² J. Kukułka, *Wstęp do nauki...*, rozdz. VII „Tworzenie oraz funkcjonowanie instytucji międzynarodowych”, s. 133–146.

³ *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 9–20.

⁴ A. Kosztowniak, *Instytucjonalizacja a międzynarodowy ład ekonomiczny*, Radom 2010.

⁵ J. Kukułka, *Wstęp do nauki...*, rozdz. VII „Tworzenie oraz funkcjonowanie instytucji międzynarodowych”, op.cit.

Równoległe z rozwojem ilości instytucji międzynarodowych zarysowała się też tendencja rozszerzania ich funkcji i kompetencji. Agencje międzynarodowe, które spełniają usługi specjalistyczne, są efektem dążenia społeczeństw do polepszania jakości stosunków między państwami oraz jakości życia wewnątrz państw. Wiele z nich zakłada pogłębianie solidarności międzynarodowej, wymianę wiedzy i doświadczeń różnych grup zawodowych oraz grup zainteresowań (oświatowych, kulturalnych, naukowych, sportowych i innych).

Wywołując określone skutki w stosunkach międzynarodowych, instytucje wykorzystują trzy funkcje: regulacyjną – polegającą na stwarzaniu ram organizacyjnych i normatywnych dla działań i oddziaływań międzynarodowych, kształtowania podstaw ładu międzynarodowego w różnych dziedzinach (np. wypracowanie paktów praw człowieka w ramach ONZ, powszechnych porozumień w sprawie ceł i handlu na forum GATT); legitymizacyjną – polegającą na potwierdzaniu i uzasadnianiu określonych wartości oraz działań, a także wyrażaniu poparcia, uznania lub akceptacji określonych norm, interesów i procesów (np. ONZ legitymizowała m.in. interesy rozwojowe krajów rozwijających się, działania na rzecz nowego ładu międzynarodowego czy dekolonizacji); stabilizacyjną – polegającą na utrwalaniu i ochronie *status quo* w tych dziedzinach i sferach stosunków międzynarodowych, które są zinstytucjonalizowane (np. zasada suwerenności); a także stabilizującą wzajemne oczekiwania uczestników, co zwiększa ich poczucie pewności na rynku międzynarodowym⁶.

2. Instytucja Narodów Zjednoczonych na rzecz koordynacji międzynarodowej pomocy humanitarnej

Instytucją na rzecz koordynacji międzynarodowej pomocy humanitarnej jest Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (ang. *United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA) powstałe w 1998 r. Siedem lat wcześniej Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Rezolucję nr 46/182, dotyczącą wzmocnienia reakcji agend ONZ w sytuacjach kryzysowych i podczas klęsk naturalnych⁷. Na mocy jej regulacji, powołano: koordynatora ds. pomocy w sytuacjach kryzysowych (ang. *Emer-*

⁶ *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, Warszawa 1988, s. 312–313, 442–446.

⁷ *Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej – OCHA*, Stałe Przedstawicielstwo RP przy Biurze ONZ w Genewie, www.genewa.polemb.net, dostęp: 26.01.2013.

gency Relief Coordinator – ERC), Międzyagencyjny Komitet Stały (ang. *Inter-Agency Standing Committee – IASC*), instrument wspólnych apeli (ang. *The Consolidated Appeals Process – CAP*) i centralny fundusz na rzecz sytuacji kryzysowych (ang. *Central Emergency Revolving Fund – CERF*) jako podstawowe instrumenty i mechanizmy koordynacji pomocy humanitarnej⁸. W ślad za tym procesem sekretarz generalny ONZ utworzył Departament ds. Pomocy Humanitarnej, powołał koordynatora ds. pomocy w sytuacjach kryzysowych, nadając mu rangę zastępcy sekretarza generalnego ds. pomocy humanitarnej. Następnie departament ten przekształcono w Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej.

Do głównych zadań OCHA należą: koordynacja i prowadzenie akcji pomocy humanitarnej, rzecznictwo i wypracowywanie wspólnej polityki działania dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w niesienie pomocy humanitarnej, opracowywanie raportów, map, danych, sprawozdań z bieżących wydarzeń w rejonie kryzysu, konsolidacja analizy i syntezy informacji, które pomagają rządowi i agencjom międzynarodowym podejmować trafniejsze decyzje co do priorytetów działania⁹. Co więcej, OCHA zarządza funduszami pomocowymi, dążąc do maksymalizacji efektów niesionej pomocy.

OCHA ma siedziby w Nowym Jorku i Genewie, posiada również ponad 20 biur regionalnych¹⁰ rozmieszczonych w miejscach, gdzie najczęściej występują kryzysy humanitarne. Zatrudnia ponad 1900 specjalistów¹¹ wykonujących swoje obowiązki zarówno w biurach, jak i w terenie. Strategia na lata 2010–2013¹² zakłada, że skala i zakres globalnych wyzwań wymagają współpracy w nowy sposób, z nowymi partnerami. Trwałe relacje, oparte na zaufaniu i wzajemnym szacunku, są niezbędne przy reagowaniu na kryzysy humanitarne.

Pomoc kierowana do potrzebujących przyjmuje różne formy, stąd konieczność właściwej alokacji zasobów, doboru odpowiednich narzędzi oraz wypra-

⁸ *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, United Nations General Assembly, A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991.

⁹ *This is OCHA*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York 2009, s. 1.

¹⁰ Biura regionalne i lokalne OCHA znajdują się m.in. w: Afganistanie, Czadzie, Kolumbii, Erytrei, Etiopii, Haiti, Indonezji, Iraku, Somalii, Pakistanie, Sudanie, Sri Lance, Jemenie, Ugandzie, Zimbabwie.

¹¹ *This is OCHA*, op.cit., s. 4.

¹² *Reference Guide for OCHA's Strategic Framework 2010–2013*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York 2010, s. 58.

cowania określonych mechanizmów i planów gwarantujących długotrwałe efekty. Koordynacja pomocy humanitarnej opiera się na przekonaniu, że spójne podejście do działań w sytuacjach kryzysowych zmaksymalizuje korzyści i ograniczy potencjalne przeszkody i zagrożenia¹³. Dlatego OCHA stara się wypełniać swoją misję poprzez:

- rozwijanie wspólnych strategii – pomoc humanitarna jest skuteczna, kiedy zaangażowane w nią podmioty są w stanie określić wspólne priorytety, cele akcji, ustalić taktykę i wspólnie monitorować postęp prac a także wypracować jasny podział odpowiedzialności;
- ocenę sytuacji i potrzeb – analizy warunków politycznych, społecznych, gospodarczych i wojskowych oraz okresowej oceny potrzeb humanitarnych są kluczowe dla zrozumienia przyczyn, dynamiki i zasięgu ewentualnych sytuacji kryzysowych. OCHA podejmuje działania w sekwencji: 1) określenie ogólnych potrzeb humanitarnych, 2) stworzenie realistycznego planu działania na rzecz zaspokojenia tych potrzeb, 3) monitorowanie postępów;
- mobilizowanie zasobów – skonsolidowane podejście do pozyskiwania środków zwiększa dostęp do źródeł finansowania i zapewnia bardziej efektywną alokację zasobów;
- podejmowanie wspólnych problemów – w czasie kryzysu pojawiają się problemy, które są przedmiotem zainteresowań wielu organizacji pozarządowych, ale nie należą do kompetencji OCHA, dlatego ważne jest, aby łączyć siły i środki pozwalające skutecznie reagować na sytuacje zagrożające ogólnemu bezpieczeństwu;
- administrowanie mechanizmów i narzędzi koordynacji – OCHA pełni funkcję sekretariatu dla wspólnych mechanizmów działania i zapewnia najbardziej efektywne wykorzystanie wojskowych i cywilnych zasobów obronnych w operacjach humanitarnych¹⁴.

OCHA dysponuje trzema funduszami: centralny fundusz szybkiego reagowania (ang. *Central Emergency Response Fund* – CERF), wspólne fundusze humanitarne (ang. *Common Humanitarian Funds* – CHFs) i fundusze szybkiego reagowania (ang. *Emergency Response Funds* – ERFs)¹⁵, które służą m.in.: zapewnieniu żywności, wody i schronienia natychmiast po wystąpieniu klęski

¹³ *Coordination of Humanitarian Response*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA, www.ochaonline.un.org, dostęp: 15.01.2013.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ *Humanitarian Financing – Overview*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA, www.ochaonline.un.org, dostęp: 15.01.2013.

żywiłowej; opieki medycznej dla dzieci urodzonych w obozach dla uchodźców oraz zaspokojeniu podstawowych potrzeb dla osób żyjących na terenach tzw. zapomnianych kryzysów¹⁶. Decyzje w sprawie priorytetów działań ratunkowych podejmowane są przez organizacje humanitarne w terenie i zawierane w apelach kierowanych do państw członkowskich i innych darczyńców. Apele mogą być dwojakiego rodzaju: konsolidacyjne – odnoszące się do bieżących potrzeb humanitarnych w różnych krajach; oraz nagłe – uruchamiane na skutek nieprzewidywalnych kataklizmów¹⁷.

Fundusze OCHA pochodzą także z dobrowolnych składek ponad 120 krajów oraz od prywatnych darczyńców. Tworzą nieformalną grupę zwaną *OCHA Donor Support Group*¹⁸, w której skład wchodzi m.in.: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Japonia, Luksemburg, Nowa Zelandia, Holandia, Norwegia, Republika Korei, Federacja Rosyjska, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Komisja Europejska. Członkowie zobowiązują się do rocznego finansowania minimalnego progu (obecnie 0,5 mln USD w postaci nieasygnowanych środków)¹⁹. Grupa działa również jako mechanizm sprzężenia zwrotnego, tzn. konsultacji, ocen, opinii i wymiany poglądów na temat priorytetów strategicznych OCHA, propozycji nowych projektów.

Adaptacja OCHA do globalnych wyzwań nie musi oznaczać wzrostu liczby organizacji i podmiotów zaangażowanych w pomoc humanitarną, czy zwiększenia ilości zasobów finansowych i rzeczowych dla pokrycia potrzeb. Ważniejszym jest jasne ustalenie priorytetów oraz dyscyplina w realizacji zadań wynikających z podziału ról i obowiązków²⁰. Oznacza to potrzebę lepszej or-

¹⁶ Pojęcie to oznacza kryzysy, którymi przestały interesować się dawcy pomocy i media z uwagi na ich przewlekły charakter. Portal Alertnet Reuters w 2005 r. zrobił listę najbardziej zapomnianych konfliktów oraz kryzysów humanitarnych. Są to: konflikt w Republice Demokratycznej Konga z lat 1998–2003 zwany Afrykańską Wojną Światową, wojna domowa w Ugandzie, tragedie w Sudanie (w tym ludobójstwo w Darfurze), niszczycielska siła AIDS w Afryce Subsaharyjskiej, problem uchodźców kolumbijskich, wojna w Czeczenii, kryzys w Nepalu, wojny w Afryce Zachodniej, zamieszki w Haiti w 2004 r., choroby zakaźne.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *How OCHA is funded*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA, www.ochaonline.un.org, dostęp: 25.01.2013.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Reference Guide for OCHA's Strategic Framework 2010–2013*, op.cit., s. 5.

ganizacji pracy nie tylko na zewnątrz, podczas prowadzonych działań operacyjnych, ale także wewnątrz OCHA i sieci jej partnerów.

3. Podstawy prawne i formy współpracy organizacji pozarządowych z systemem Narodów Zjednoczonych

Zjawiska globalne drastycznie osłabiają państwa i wzmagają potrzebę niesienia pomocy humanitarnej. Organizacje międzynarodowe obejmują swym zasięgiem niemal wszystkie dziedziny życia międzynarodowego i coraz częściej ingerują w sferę stosunków wewnętrznych państw, eksponując wspólne cele, co ukierunkowuje obie strony na poszukiwanie konstruktywnych rozwiązań problemów humanitarnych swoich społeczności. Bezpośredni dostęp do beneficjentów daje możliwość lepszego odczytywania ich potrzeb. Ma to ogromne znaczenie w procesie tworzenia prawa oraz regulacji dotyczących szeroko rozumianych kryzysów humanitarnych. Jednocześnie, niekwestionowana podmiotowość prawnomiędzynarodowa Organizacji Narodów Zjednoczonych umożliwia wyraźne oddziaływanie na kształt stosunków międzynarodowych poprzez tworzenie reżimu w polityce humanitarnej na świecie.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje instytucjonalizacja współpracy systemu Narodów Zjednoczonych z międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi. Odegrały one znaczącą rolę w konferencji założycielskiej w San Francisco w 1945 r., gdzie wywarły wpływ na zapisy w Karcie Narodów Zjednoczonych. Podstawą prawną tej współpracy jest art. 71 powierzający realizację zadań społecznych Radzie Gospodarczej i Społecznej (ang. *Economic and Social Council – ECOSOC*)²¹: „Rada Gospodarcza i Społeczna władna jest poczynić odpowiednie zarządzenia celem porozumiewania się z organizacjami nie rządowymi, które zajmują się sprawami, wchodzącymi w zakres jej kompetencji. Zarządzenia takie mogą być poczynione w porozumieniu z organizacjami międzynarodowymi a w razie potrzeby i z organizacjami narodowymi, po uprzednim zasięgnięciu zdania odnośnego członka Narodów Zjednoczonych”²².

Rada koordynuje prace 16 organizacji wyspecjalizowanych NZ, 10 komisji funkcjonalnych oraz 5 komisji regionalnych; rozpatruje raporty 11 funduszy i programów; udziela zaleceń systemowi NZ oraz państwom członkowskim²³.

²¹ *Economic and Social Council*, źródło internetowe: www.un.org/esa/coordination/ecosoc, dostęp: 26.01.2013.

²² Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. 1947.23.90, rozdz. X, art. 71.

²³ *Economic and Social Council*, op.cit.

Konsultuje także środowiska akademickie, przedstawiciele sektora biznesu oraz ponad 2350 akredytowanych przez siebie organizacji pozarządowych. Ponadto, umożliwi wejście na rynek mniejszych organizacji, które ze względu na obrane cele mogą stać się w przyszłości ważnym elementem opinii publicznej.

Współpraca organizacji pozarządowych z ONZ odbywa się w czterech formach²⁴, gdy:

- 1) posiadają status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej i są aktywne w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego.

Współpracę konsultacyjną pomiędzy systemem Narodów Zjednoczonych a międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi określa Rezolucja 1996/31, podpisana 25 lipca 1996 r. podczas 49. spotkania plenarnego Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ²⁵. Powstała ona na bazie Rezolucji 1296 (XLIV) z 23 maja 1968 r. oraz Rezolucji 1993/80 z 30 lipca 1993 r. Dokument ten wyznacza kryteria, jakie musi spełniać organizacja, aby mogła starać się o przyznanie statusu konsultacyjnego, m.in.: musi wykazać, że przynajmniej przez dwa lata przed datą złożenia wniosku o przyznanie statusu działała w myśl wartości wrażonych z Kartą; musi być wyposażona w specjalny mechanizm odpowiedzialności za swych członków, spełniający także funkcję kontroli polityki, programów i podejmowanych działań (członkowie de- sygnowani przez władze rządowe mają obowiązek umożliwienia i wspierania organizacji w wyrażaniu i formułowaniu jej dążeń); powinna być rozpoznawalna i identyfikowana z określoną dziedziną życia, a jeśli w ramach tej dziedziny działa kilka organizacji o zbliżonych celach i interesach, mogą za zgodą Rady utworzyć wspólny komitet lub inny organ reprezentujący je i otrzymujący status jako grupa²⁶. W celu utrzymania łączności z ONZ powołuje stałe organy wykonawcze, biura w Genewie i Nowym Jorku. Rada zaś przeprowadza z nimi konsultacje za pomocą powołanego przez siebie organu pomocniczego, jakim jest Komitet ds. Organizacji Pozarządowych. Co cztery lata organizacje składają raporty ze swej działalności, ze szczególnym uwzględnieniem prac i akcji podejmowanych na rzecz Narodów Zjednoczonych.

Istnieją trzy rodzaje statusu konsultacyjnego: generalny status konsultacyjny (kategoria I), specjalny status konsultacyjny (kategoria II), rejestrowy status konsultacyjny (kategoria III), tzw. „roster”. Poszczególne kategorie zależne są

²⁴ ONZ – *organizacje pozarządowe*, dokument opracowany przez Ośrodek Informacji ONZ, Warszawa, styczeń 2007.

²⁵ *Economic and Social Council Resolution 1996/31*, 25.06.1996, www.unic.un.org/pl/ngo/podstawy_prawne.php, dostęp: 27.01.2013.

²⁶ Ibidem.

od stopnia zbieżności programu działania organizacji pozarządowych z programem Rady Gospodarczej i Społecznej i nadają im prawo uczestniczenia w posiedzeniach i sesjach jej organów, a także składania pisemnych oświadczeń. Status konsultacyjny umożliwia współpracę z agendami, komitetami powołanymi *ad hoc* i innymi organami pomocniczymi Rady, a zwłaszcza z tzw. komisjami funkcjonalnymi²⁷, czyli: Komisją ds. Stałego Rozwoju, Komisją Statystyczną, Komisją Ludnościową, Komisją ds. Rozwoju Społecznego, Komisją Praw Człowieka, Komisją Praw Kobiet, Komisją ds. Narkotyków i Komisją ds. Zapobiegania i Karania Zbrodni.

- 2) ustanawiają robocze stosunki z odpowiednim departamentem, programem, czy agendą wyspecjalizowaną Narodów Zjednoczonych, zależnie od zakresu zainteresowań i podejmowanych działań.

Agendy wyspecjalizowane jako system organizacji międzynarodowych funkcjonalnie powiązanych z ONZ na mocy art. 57. Karty NZ definiującego je jako: „różnego rodzaju organizacje wyspecjalizowane, utworzone na podstawie porozumień zawartych między rządami i posiadające z mocy swych statutów rozległe kompetencje międzynarodowe w dziedzinach gospodarczej, społecznej, kulturalnej, wychowawczej, zdrowia publicznego i innych dziedzinach pokrewnych, będą związane z Organizacją Narodów Zjednoczonych”²⁸ mogą ustanowić własne zasady regulujące współpracę z organizacjami pozarządowymi. Regulacje te zmieniają się zależnie od rangi i lokalizacji poszczególnych agend w systemie Narodów Zjednoczonych.

Przykładowo, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) ma długą historię współpracy w ramach projektów rozwojowych z Bankiem Światowym, Międzynarodowym Funduszem Rozwoju Rolnictwa i regionalnymi instytucjami finansowymi²⁹. Instytucje te odgrywają ważną rolę w finansowaniu projektów inwestycyjnych ściśle związanych z rehabilitacją społeczeństw i odbudową zniszczeń powstałych w wyniku sytuacji kryzysowych. FAO zawiera partnerstwa także z organizacjami działającymi na rzecz niesienia pomocy w czasie klęsk i katastrof, przyczyniając się do monitorowania i oceny potrzeb oraz zarządzania akcjami pomocy humanitarnej. Szczególnie istotna jest tu współpraca z Międzynarodowym Komitetem Czerwonego Krzyża (MKCK). Obok działań w terenie polegających na dystrybucji nasion, na-

²⁷ *The United Nations System*, www.un.org/aboutun/chart.html, dostęp: 27.01.2013.

²⁸ Karta Narodów Zjednoczonych, op.cit., rozdz. IX, art. 57.

²⁹ *Emergencies, the international response and FAO*, FAO corporate document repository, Regional Office for Africa, Ghana 1994.

rzędzi rolniczych oraz zapewnienia wsparcia logistycznego dla pracowników humanitarnych udających się w rejony konfliktów zbrojnych, MKCK aktywnie uczestniczy także w tworzeniu istotnych dokumentów międzynarodowych. W 1996 r., podczas Światowego Szczytu Żywności w Rzymie organizowanego przez FAO MKCK, zdefiniował pojęcie „bezpieczeństwa żywieniowego”³⁰ jako stałego dostępu dla wszystkich do odpowiednich racji żywieniowych zgodnych z normami jakości, ilości, poszanowania kulturowego oraz zapewniających zdrowe i aktywne życie. Zwrócił przy tym uwagę na fakt, iż bezpieczeństwo żywieniowe winno mieć zastosowanie także w sytuacji konfliktu zbrojnego, choć nie jest to czynnik wystarczający do przewyciężenia problemu głodu. W sytuacjach konfliktowych, brak bezpieczeństwa żywnościowego często wynika nie tyle z wyczerpania zasobów, co z nagłej utraty środków produkcji, zatrudnienia, zniszczenia sieci handlowych. W Afryce i Azji brak dostępu do żywności może być z kolei przyczyną konfliktu. MKCK apelował, aby dostęp do żywności uznano za prawo podstawowe, nie tylko w czasie pokoju, ale także w sytuacjach konfliktowych³¹, proponując obranie trzyetapowej strategii poprzez: a) identyfikację wszelkich zmian w dostępie do żywności, np. zmian spożycia żywności, zużycia materiału siewnego, sprzedaży środków produkcji; b) wspieranie przywrócenia normalnego dostępu do żywności, w szczególności poprzez zapewnienie niezbędnych środków produkcji; c) przywrócenie co najmniej minimalnego poziomu dostępu do podstawowych usług zdrowotnych, wody i środowiska naturalnego. Stanowisko MKCK zostało zawarte w Rzymskiej Deklaracji w sprawie światowego bezpieczeństwa żywnościowego³² i jako całość obowiązuje do dziś.

3) mają status stowarzyszeniowy przy Departamencie Informacji Publicznej.

Oficjalne stosunki stowarzyszenia organizacji pozarządowych z Departamentem Informacji Publicznej (ang. *Department of Public Information* – DPI) zostały ustanowione w 1968 r. w Rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej 1297 (XLIV) z 27 maja³³. Rezolucja ta traktuje o regularnej współpracy, której

³⁰ *Food security in armed conflicts – The ICRC's approach and experience*, World Food Summit, „International Review of the Red Cross” 1996, nr 315.

³¹ Międzynarodowe prawo humanitarne w szczególności zabrania wykorzystywania głodu jako broni i zawiera przepisy dotyczące prawa cywilów otrzymania podstawowych dostaw pomocy humanitarnej w czasie wojny.

³² *Rome Declaration on World Food Security*, World Food Summit, Rome 13–17 November 1996.

³³ *Economic and Social Council Resolution 1297 (XLIV)*, 27.05.1968, www.un.org/en/civilsociety, dostęp: 27.01.2013.

celem jest upowszechnianie informacji o systemie Narodów Zjednoczonych, promowanie działalności w takich kwestiach, jak: pokój i bezpieczeństwo, rozwój gospodarczy i społeczny, prawa człowieka, międzynarodowe prawo humanitarne, a także promowanie obchodów i rocznic ustanowionych przez Zgromadzenie Ogólne, aby zwrócić uwagę świata na tematy istotne dla ludzkości. Kryterium decydującym o stowarzyszeniu z departamentem jest możliwość i umiejętność współdziałania z mediami, politykami, ekspertami i światem biznesu, posiadanie środków do prowadzenia działalności informacyjnej na temat pracy ONZ, a także prowadzenie programów efektywnej wymiany informacji i rozpowszechniania wiedzy na temat działalności ONZ poprzez publikowanie odpowiednich materiałów edukacyjnych, organizowanie konferencji i seminariów³⁴.

Departament wspiera organizacje i pomaga im w realizacji przedsięwzięć, takich jak:

- prowadzenie Centrum NGO oferującego dostęp do bieżących dokumentów ONZ, filmów i publikacji poświęconych jej działalności, a także możliwość korespondencji z niektórymi jej organami;
- publikowanie rocznego dziennika DPI/NGO z wyszczególnioną listą organizacji stowarzyszonych, sporządzoną pod kątem specjalizacji i regionu pochodzenia;
- organizowanie kursów dla reprezentantów nowo akredytowanych organizacji;
- koordynowanie współpracy w ramach programów informacyjnych DPI/NGO;
- ułatwianie reprezentantom organizacji dostępu do spotkań organów NZ jako obserwatorów;
- sporządzanie tygodniowych zestawień dla całej społeczności NGO z uwzględnieniem zakończonych i rozpoczętych zadań;
- organizowanie współpracy z Komitetem Wykonawczym i corocznej konferencji DPI, będącej forum dla omówienia przebiegu dotychczasowej współpracy i przyszłych celów³⁵.

Sprzedaż materiałów informacyjnych przez ONZ i współpracujące z nią organizacje zasila ich konto, a tym samym zwiększa możliwość szerszej promocji

³⁴ *Criteria for association*, Department of Public Information Non-Governmental Organizations, United Nations, New York 2011.

³⁵ *About us – DPI*, Department of Public Information Non-Governmental Organizations, United Nations, New York 2011.

wspólnych inicjatyw. Wraz z powyższymi działaniami zapewnia to nie tylko wymianę wiadomości, spostrzeżeń i doświadczeń w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, ale również dotarcie do całej społeczności międzynarodowej, która oczekuje wsparcia i pomocy.

- 4) mają akredytację przy konferencjach, szczytach czy innych spotkaniach organizowanych pod egidą ONZ.

Niezależnym, międzynarodowym stowarzyszeniem organizacji pozarządowych posiadających status konsultacyjny w ONZ, który ułatwia i koordynuje udział tychże organizacji w konferencjach i spotkaniach Narodów Zjednoczonych, jest Konferencja organizacji pozarządowych posiadających status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej (ang. *Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council – CONGO*)³⁶. Powstała w 1948 r. i choć najczęściej zwoływana jest w Genewie, Nowym Jorku i Wiedniu, to swoje programy rozciąga na wszystkie regiony świata. Jej zadaniem jest mobilizowanie organizacji do kształtowania i upowszechniania zasad humanitaryzmu i praw człowieka, a także ułatwianie dostępu do międzynarodowych narad, konferencji i pełnego wykorzystania funkcji konsultacyjnych wynikających z posiadanego statusu. Stara się także wpływać na opinię publiczną, wzmacniać stosunki z Narodami Zjednoczonymi i zwołuje zebrania organizacji pozarządowych celem omówienia wspólnych interesów. Członkami CONGO mogą być nie tylko te organizacje, które uzyskały status konsultacyjny. Pozostałe zrzeszają się jako członkowie stowarzyszenia, lecz nie mają prawa do głosowania.

Jedną z najbardziej spektakularnych i społecznie ważnych aktywności Konferencji była organizacja, w ścisłej współpracy z Biurem NZ ds. Narkotyków i Przemocności (ang. *United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Regionalnego Forum Zapobiegania Przemocności dla organizacji pozarządowych z Europy Środkowej i Wschodniej³⁷. Rozmowy podczas spotkania 138 uczestników Forum, które odbyło się 27–28 października 2005 r. w Wiedniu, koncentrowały się na trzech tematach: handlu ludźmi, korupcji i przestępczości miejskiej.

³⁶ *The Conference of NGOs In Consultative Relationship with the United Nations CONGO*, Introduction, www.ngocongo.org, dostęp: 24.01.2013.

³⁷ *Regional Crime Prevention Forum for NGOs from Central and Eastern Europe*, The Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations CONGO, CONGO resources, www.ngocongo.org, dostęp: 24.01.2013.

Nie mniej istotnymi są: Forum Afrykańskiego Społeczeństwa Obywatelskiego 2007³⁸ oraz Forum Azjatyckiego Społeczeństwa Obywatelskiego³⁹. Pierwsze, w dniu 24 marca 2007 r., zgromadziło ponad 250 przywódców społeczeństw obywatelskich z 32 krajów afrykańskich i było organizowane wspólnie przez Konferencję organizacji pozarządowych oraz Sieć Afrykańskich Kobiet na rzecz Rozwoju i Komunikacji (ang. *The Africa Women's Development and Communication Network – FEMNET*), we współpracy z Komisją Gospodarczą NZ dla Afryki (ang. *United Nations Economic Commission for Africa – UNECA*) i komisją Unii Afrykańskiej (ang. *African Union – UA*), pod hasłem „Demokratyzacja zarządzania na poziomie regionalnym i globalnym w celu osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju”⁴⁰. Jednym z kluczowych zadań Forum było utworzenie niezależnej platformy i zapewnienie afrykańskiemu społeczeństwu obywatelskiemu głosu do swobodnego wyrażania swoich obaw i aspiracji, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i globalnym. Podkreślono także, jak pilna jest potrzeba zaangażowania afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwa z rządami i instytucjami regionalnymi w celu przyspieszenia postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju⁴¹. Druga inicjatywa odbyła się dwukrotnie. Pierwsze spotkanie Forum Azjatyckiego miało miejsce od 9 do 13 grudnia 2002 r. w Bangkoku w Tajlandii, a jego tematem było „Partnerstwo organizacji pozarządowych i Narodów Zjednoczonych na rzecz demokratycznych rządów – budowa sieci na rzecz praw człowieka i zrównoważonego rozwoju”⁴². Kolejne odbyło się w Bangkoku od 21 do 25 listopada 2004 r. i zostało przeprowadzone we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi koordynowanymi przez Azjatyckie Forum na rzecz Praw Człowieka i Rozwoju. Było ono okazją do dyskusji i planowania strategicznego wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego sieci i koalicji w odniesieniu do przyszłych globalnych problemów i wydarzeń.

³⁸ *African Civil Society Forum 2007*, The Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations CONGO, CONGO resources, źródło internetowe: www.ngocongo.org, dostęp: 24.01.2013.

³⁹ *Asian Civil Society Forum*, The Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations CONGO, op.cit., dostęp: 24.01.2013.

⁴⁰ *African Civil Society Forum 2007*, op.cit.

⁴¹ Patrz: *Szczyt Milenijny*, www.unic.un.org.pl, dostęp: 27.01.2013; oraz *The Millennium Development Goals Report 2010*, United Nations, New York 2010.

⁴² *Asian Civil Society Forum*, op.cit.

4. Zintegrowany system zarządzania pomocą humanitarną w sytuacji klęsk, katastrof i konfliktów zbrojnych

Pomoc humanitarna tym różni się od innych rodzajów pomocy, że jej zadaniem jest szybka reakcja na sytuację kryzysową w celu ocalenia i utrzymania przy życiu ludzi oraz by zapobiec lub ulżyć cierpieniu ludzkiemu wszędzie tam, gdzie zachodzi taka potrzeba, jeżeli miejscowe władze i inne podmioty lokalne nie są w stanie lub nie chcą podjąć działań⁴³. Zgodnie z komunikatem Komisji Wspólnot Europejskich do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Gotowość i zdolność lokalnego reagowania są niezwykle istotne, gdy chodzi o ratowanie życia. Mimo że zasady niesienia pomocy humanitarnej są specyficzne w porównaniu z innymi formami pomocy, konieczne jest jednak zachowanie spójności z innymi instrumentami polityki, szczególnie dotyczącymi zarządzania kryzysowego i współpracy na rzecz rozwoju”⁴⁴. Organizacje podejmujące działania humanitarne winny stać na straży zasad humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności, przyczyniać się do ochrony przestrzeni humanitarnej⁴⁵, apelować o poszanowanie prawa międzynarodowego, starać się w sposób komplementarny zapobiegać przyczynom i łagodzić skutki kryzysów humanitarnych.

Kanon podstawowych zasad w zakresie świadczenia pomocy humanitarnej zawarty został w „Kodeksie postępowania Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy oraz organizacji pozarządowych (NGOs) przy udzielaniu pomocy ofiarom klęsk i katastrof”. Przyjmuje on, iż:

- pomoc nie będzie używana w celu popierania konkretnego politycznego albo religijnego stanowiska (dla humanitaryzmu nie liczy się polityka czy władza), a organizacje jej udzielające nie będą działać jako narzędzie rządowej polityki zagranicznej;
- organizacje świadczące pomoc humanitarną zobowiązują się do poszanowania kultury, struktury i obyczajów społeczności krajów beneficjentów

⁴³ *Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM (2007), 317, wersja ostateczna, Bruksela, 13.06.2007, s. 3.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁵ Zgodnie z *Europejskim konsensem w sprawie pomocy humanitarnej* przestrzeń humanitarna to otoczenie umożliwiające działaczom humanitarnym pełen dostęp do ofiar, a przez to dostarczanie im pomocy i oferowanie ochrony bez narażania bezpieczeństwa osób niosących pomoc.

tów, a działania w ramach reagowania kryzysowego zostaną przeprowadzone w oparciu o lokalny potencjał (zatrudnianie lokalnego personelu, zakup lokalnych produktów i materiałów, współpraca z lokalnymi strukturami rządu);

- należy znaleźć sposób włączenia beneficjentów w zarządzanie pomocą na szczeblach planowania i operacyjności;
- organizacje przyjmują na siebie odpowiedzialność zarówno wobec tych, którym próbują pomóc i tych, od których pomoc przyjmują (obowiązek zapewnienia odpowiedniej kontroli dystrybucji pomocy i przeprowadzenia regularnych ocen wpływu pomocy w sytuacjach kryzysowych)⁴⁶.

Organizacje pozarządowe wskazują także środowisko pracy, jakie chciałyby widzieć, stworzone przez współpracujące rządy ofiarujące pomoc, rządy krajów przyjmujących pomoc i organizacje międzyrządowe, głównie agencje ONZ, w celu ułatwienia efektywnego udziału w reagowaniu kryzysowym. Rządy powinny uznawać i szanować niezależne, humanitarne i bezstronne działania organizacji–darczyńców, a także ułatwiać im szybki dostęp do ofiar kataklizmu. Istotnym jest szybkie wejście służb spieszących z pomocą, szczególnie poprzez odstąpienie od wymagań tranzytowych, wizjazdowych i wyjazdowych albo poprzez szybkie ich załatwienie. Dochodzą do tego także pozwolenia na przelot i prawa do lądowania dla transportu lotniczego międzynarodowych środków pomocy i personelu na czas fazy reagowania kryzysowego. Zasoby pomocy i wyposażenie są wnoszone do kraju wyłącznie w celu ulżenia ludzkiemu cierpieniu, nie dla korzyści lub zysku komercyjnego. Takie środki powinny mieć zapewniony wolny i nieograniczony przejazd i nie powinny być przedmiotem wymagań zaświadczeń konsularnych pochodzenia albo faktur, licencji importu i/lub eksportu albo innych ograniczeń, importowych podatków, opłat lotniskowych czy portowych⁴⁷.

Planowanie ogólne i koordynacja działań pomocowych jest ostatecznie zadaniem rządu przyjmującego. Należy przekonać się je do wyznaczania, przed katastrofą, pojedynczego punktu kontaktowego dla przybywających organizacji do współpracy z władzami krajowymi. Objęte Kodeksem organizacje pozarządowe deklarują także gotowość współpracy z ONZ i innymi organizacjami

⁴⁶ Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, International Federation of Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva 1994, s. 6–8.

⁴⁷ IDRL – International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva 2004.

międzynarodowymi w celu zwiększenia efektywności reakcji na katastrofę. Robią to w duchu partnerstwa, który respektuje integralność i niezależność obu partnerów.

W przypadku konfliktu zbrojnego działania pomocowe podlegają odpowiednim postanowieniom międzynarodowego prawa humanitarnego. Zawarte są one głównie w IV Konwencji Genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny, która została podpisana dnia 12 sierpnia 1949 r. przez pełnomocników rządów reprezentowanych na konferencji dyplomatycznej, obradującej w Genewie od 21 kwietnia do 12 sierpnia 1949 r.⁴⁸ Zgodnie z jej założeniami, bezstronna organizacja humanitarna, jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, będzie mogła ofiarować swoje usługi stronom w konflikcie. Te mogą tworzyć na swym własnym terytorium, a w razie potrzeby również na terytoriach okupowanych, strefy i miejscowości sanitarne⁴⁹, zorganizowane w ten sposób, aby mogły chronić przed skutkami wojny rannych i chorych, kaleki, starców i dzieci w wieku poniżej lat 15, kobiety ciężarne i matki dzieci poniżej lat 7. Co więcej, każda strona będzie mogła, bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem państwa neutralnego lub organizacji humanitarnej, zaproponować stronie przeciwnej utworzenie w okolicach, w których toczą się walki, stref zneutralizowanych, mających na celu ochronę ludności przed niebezpieczeństwem walk. Do stref tych ma prawo docierać pomoc humanitarna. Obie strony winny zezwolić na wolny przewóz wszelkich przesyłek zawierających lekarstwa i materiały sanitarne, żywność, odzież i środki wzmacniające przeznaczone dla dzieci poniżej lat 15, kobiet ciężarnych lub położnic⁵⁰.

Nieco szerzej o pomocy humanitarnej traktuje I Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych

⁴⁸ *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV Konwencja Genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r.*, Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171, załączniki.

⁴⁹ Patrz: art. 14, op.cit.

⁵⁰ Załącznik II do Konwencji reguluje także kwestię dostarczania pomocy do osób internowanych. Specjalne komitety będą upoważnione do dokonywania rozdziału zbiorowych przesyłek pomocy między wszystkich internowanych przydzielonych administracyjnie do ich miejsc internowania, a również między tych przebywających w szpitalach, więzieniach i innych zakładach karnych. Przesyłki pomocy będą rozdzielane stosownie do poleceń ofiarodawców oraz zgodnie z planem ustalonym przez komitety internowanych; z zaznaczeniem, iż rozdział środków pomocy lekarskiej nastąpi, w miarę możliwości, po uzgodnieniu z lekarzami naczelnymi, którzy będą mogli w szpitalach i izbach chorych odstępować od poleceń ofiarodawców o tyle, o ile wymagać tego będą potrzeby chorych. W tak określonych ramach rozdział środków będzie słuszny.

konfliktów zbrojnych, podpisany w Genewie w 1977 r.⁵¹ Poza obowiązkiem zaopatrzenia ludności w żywność i lekarstwa, o czym mówi IV Konwencja, mocarstwo okupacyjne powinno zapewnić również w jak największym stopniu i bez jakiegokolwiek rozróżnienia na niekorzyść, dostawę odzieży, artykułów pościelowych, doraźnych pomieszczeń mieszkalnych i innego zaopatrzenia, istotnego dla przetrwania ludności cywilnej terytorium okupowanego. Poza tym terytorium, ale nadal pod kontrolą strony konfliktu, podejmuje się działania o charakterze humanitarnym, gdy zaopatrzenie jest niedostateczne. Strony konfliktu zezwalają na szybki przewóz przesyłek, wyposażenia i personelu pomocy. Udział personelu MKCK w transporcie i dystrybucji darów zależy od zgody strony, na której terytorium ma on wypełniać swoje zadania. W żadnym wypadku nie może on wykraczać poza granice swojej misji.

5. Dyplomacja humanitarna

Dyplomacja humanitarna (ang. – *Humanitarian Diplomacy* – HD) służy zagwarantowaniu, że proces podejmowania decyzji na szczeblu międzynarodowym, krajowym i lokalnym uwzględnia priorytety humanitarne. To przekonywanie decydentów i liderów opinii publicznej do działania, w każdym czasie, w interesie osób słabszych i przy pełnym poszanowaniu podstawowych zasad humanitarnych⁵². To nie tylko działalność dyplomatów, ale także Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, organizacji międzynarodowych i innych partnerów humanitarnych. W celu zapewnienia jej skuteczności skoncentrować się należy na czterech podstawowych założeniach:

- 1) odpowiedzialności za przekonywanie decydentów;
- 2) przekonywanie przy użyciu odpowiednich narzędzi i działań dyplomatycznych;
- 3) koncentrowanie się na obszarach wiedzy i kompetencji;
- 4) zaangażowanie w odpowiednim czasie wszystkich podmiotów⁵³.

⁵¹ *Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175, załącznik.*

⁵² *Humanitarian Diplomacy*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 17th Session of the General Assembly, Nairobi, Kenya, 18–21 November 2009, s. 4.

⁵³ W. Davison, *Speaking up for humanity. The power of humanitarian diplomacy*, „Red Cross Red Crescent Magazine” 2011, nr 3, s. 4–7.

Głównym przesłaniem takiej polityki jest zaproponowanie nowego sposobu myślenia. Przekonanie decydentów do określonych ruchów nie ma być postawieniem ich przed wyborem, lecz wzbudzeniem poczucia odpowiedzialności za społeczeństwo podatne na kryzysy humanitarne⁵⁴. To pojęcie ogólne dla różnych technik i strategii, negocjacji i form komunikacji, wreszcie dżentelmeńskich i formalnych porozumień, zgodnych z najlepiej pojętym interesem potrzebujących.

Zadaniem dyplomacji humanitarnej jest promowanie wiedzy, rozwoju oraz postawy poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego i podstawowych wartości humanitarnych. Poprzez dialog w ramach sieci partnerskich upowszechnia się bezstronne, neutralne i niezależne działania oraz zapobiega wykorzystywaniu pomocy humanitarnej w celach wojskowych lub politycznych.

Jednym z takich forów jest Światowa Platforma Humanitarna (ang. *Global Humanitarian Platform* – GHP) utworzona przez 40 organizacji humanitarnych, w tym ONZ, Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy oraz inne organizacje, w Genewie w 2006 r.⁵⁵ Celem GHP jest zwiększenie skuteczności działań humanitarnych w oparciu o perspektywę współpracy pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. Organizacje zrzeszone są na równych prawach, uznając swą różnorodność jako atut. W lipcu 2007 r. GHP zatwierdziła pięć zasad partnerstwa, które członkowie zobowiązani są wdrażać w swoich strukturach organizacyjnych:

- 1) równość – wymaga wzajemnego szacunku między członkami partnerstwa, niezależnie od ich wielkości i potencjału. Członkowie muszą wzajemnie respektować swoje mandaty i niezależność, a także rozpoznawać wzajemne ograniczenia i zobowiązania. Wzajemny szacunek nie wyklucza wyrażania konstruktywnego sprzeciwu;
- 2) przejrzystość – jest osiągnięta poprzez dialog, konsultacje i wymianę informacji zanim jeszcze podjęte zostaną konkretne przedsięwzięcia. Buduje to większe zaufanie między organizacjami;
- 3) działanie zorientowane na wynik – skuteczne działania humanitarne muszą być oparte na rzeczywistych możliwościach i potencjale organizacji oraz na właściwie zidentyfikowanych problemach;
- 4) odpowiedzialność – organizacje humanitarne mają etyczny obowiązek wykonywania swoich zadań w sposób odpowiedzialny i uczciwy. Muszą

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ *Global Humanitarian Platform and Principles of Partnership*, Geneva 2007, s. 1.

mieć pewność, że zobowiązują się do działania tylko wtedy, gdy posiadają ku temu odpowiednie i wystarczające siły, środki, kwalifikacje i umiejętności. Dzięki temu unika się nadużywania zaufania społecznego;

- 5) komplementarność – różnorodność działań jest atutem, jeśli organizacje wzajemnie się uzupełniają. Potencjał lokalny jest jednym z głównych aktywów, na którym można budować zaufanie społeczne i poszerzać dotarcie do najbardziej wrażliwych społeczności. Jeśli to możliwe, organizacje humanitarne powinny dążyć do integracji w sytuacjach kryzysowych⁵⁶.

Inną platformą, dzięki której dyplomacja humanitarna może się rozwijać, jest Centrum Dialogu Humanitarnego (ang. *Centre for Humanitarian Dialogue*)⁵⁷. To jedna z najbardziej wpływowych instytucji do spraw mediacji w sytuacjach konfliktów. Jej siedziba mieści się w Genewie, ale aktywnie działa w Europie, Ameryce Północnej, Afryce i Azji. Centrum przyczynia się do poprawy globalnej reakcji na konflikty zbrojne. Jest neutralne i bezstronne w swoim działaniu prowadzącym do trwałego pokoju na świecie, a jego misja opiera się o przekonanie, że dialog prowadzony w poszanowaniu zasad humanitarnych pomaga w osiągnięciu politycznych korzyści. Swoje cele realizuje poprzez: wypełnianie roli mediatora w konfliktach, udział w negocjacjach zwaśnionych stron, doradztwo, mobilizowanie humanitarnej i dyplomatycznej reakcji na pojawiające się kryzysy, świadczenia usług logistycznych i pomocy finansowej dla organizacji i fundacji zaangażowanych w działania humanitarne⁵⁸. Ważnym obszarem działań Centrum jest także prowadzenie badań naukowych i analiz, dzięki którym doskonalona jest sztuka mediacji.

Warto także przy tym temacie podkreślić, iż podczas Rady Delegatów Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w Nairobi w 2009 r. przyjęto tzw. Kodeks Dobrego Partnerstwa⁵⁹. Rolą Kodeksu jest ustanawianie standardów i zobowiązań, które pozwolą na efektywniejszą współpracę w ramach porozumień sektorowych. Kodeks został oparty na statucie, programie ramowym oraz podstawowych zasadach Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, charakterystycznych dla wielu organizacji na świecie, z uwzględnieniem szczególnej roli stowarzyszeń krajowych jako organizacji wspierających administrację

⁵⁶ Ibidem, s. 2.

⁵⁷ Patrz: *Centre for Humanitarian Dialogue*, źródło internetowe: www.hdcentre.org, dostęp: 23.01.2013.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ *Code for Good Partnership*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 17th Session of the General Assembly, Nairobi, Kenya, 18–21 November 2009.

państwową w sektorze działań humanitarnych⁶⁰. Kodeks jest praktycznym i dynamicznym narzędziem ułatwiającym systematyczny rozwój i uczenie się organizacji. W myśl jego założeń partnerzy wierzą, że najwięcej można osiągnąć łącząc swoje siły i umiejętności oraz dzieląc się obowiązkami.

6. Perspektywa zintegrowanych misji

Poprzez pojęcie zintegrowanych misji rozumieć należy „narzędzie, dzięki któremu ONZ stara się pomóc krajom w okresie transformacji od momentu wojny do trwałego pokoju, oraz tym które znajdują się w podobnie trudnej sytuacji, wymagającej całego systemu reagowania, zaangażowania różnych aktorów, a także polityczno-strategicznego podejścia do zarządzania kryzysowego”⁶¹. Możliwości operacyjne rządów, systemu Narodów Zjednoczonych oraz Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca mogą być skutecznie wykorzystane w wieloraki sposób poprzez: uruchomienie instytucjonalnych mechanizmów współpracy i konsultacji, rozwój polityki i strategii w kluczowych obszarach, uznanie roli organizacji pomocniczych w rozwiązywaniu konfliktu i budowaniu pokoju, podejmowanie środków zapobiegawczych⁶².

Integracja podmiotów świadczących pomoc humanitarną powinna zakładać model współlistnienia obejmujący:

- 1) kompleksowe planowanie misji, tzn. określenie wyników politycznych, wojskowych, humanitarnych i rozwojowych, jakie poszczególni aktorzy chcą osiągnąć;
- 2) strategię prowadzącą do osiągnięcia powyższych rezultatów;
- 3) ocenę decyzji podejmowanych przez wszystkich kluczowych partnerów oraz ich skutków;
- 4) wspólną ocenę podejmowanych działań pozwalającą na wdrożenie ewentualnych zadań korygujących, jeśli zajdzie taka potrzeba⁶³.

Zintegrowane podejście posiada wiele zalet. Organizacje zaangażowane w pomoc humanitarną powinny tymczasowo zastąpić władze krajowe, jeśli

⁶⁰ Ibidem, s. 2–5.

⁶¹ J. Forster, *An ICRC perspective on integrated missions*, Conference on Integrated Missions, Oslo 30–31 May 2005.

⁶² J. Egeland, *Peace-making and the prevention of violence: The role of governments and non-governmental organizations*, „International Review of the Red Cross”, 31.03.1999, nr 833, s. 73–83.

⁶³ Ibidem.

te nie chcą lub nie mogą odpowiedzieć na najpilniejsze potrzeby społeczności dotkniętych kryzysem i dostarczyć pomocy z zewnątrz. Jednocześnie, działania humanitarne nie powinny być traktowane jako substytut działalności politycznej. Po drugie, zintegrowane podejście, z samej swej natury, promuje skoordynowany dialog między wszystkimi stronami zaangażowanymi w odbudowę. Jest to niezbędne dla uniknięcia konfliktu interesów między tymi, którzy starają się utrzymać prawo i porządek, tymi, którzy niosą pomoc, wreszcie tymi, którzy walczą o sprawiedliwość. Po trzecie, bywa, że udział wojska w operacjach humanitarnych jest wskazany. Kiedy panuje niepewność o własne bezpieczeństwo, a społeczność potrzebuje natychmiastowej pomocy, może się okazać, że tylko siły zbrojne są w stanie zareagować.

Zintegrowane misje winny uwzględniać podział ról, zadań i kompetencji poszczególnych partnerów. Zaleca się, aby w procesie planowania politycznego uczestniczyli przedstawiciele wiodących resortów oraz instytucji w zakresie bezpieczeństwa, którzy utworzą Zespół Planowania Strategicznego. Niezbędnym jest tu uwzględnianie opinii, ekspertyz oraz propozycji organizacji rządowych i pozarządowych. Celem zrozumienia sytuacji w rejonie kryzysu konieczne jest przeprowadzenie strategicznej oceny sytuacji pod kątem realizacji narodowych interesów, a zaangażowanie w operację musi być zgodne z prawem międzynarodowym i uwzględniać mandat organizacji międzynarodowej do podjęcia interwencji. Podczas opracowywania kompleksowej strategii udziału w operacji istotne jest podjęcie wszystkich możliwych kroków w celu uzyskania stanowiska wspieranego państwa, zaś obszary zaangażowania zintegrowanej misji muszą uwzględniać możliwości państwa gospodarza lub władz lokalnych⁶⁴.

Co więcej, strategiczna ocena sytuacji prowadząca do decyzji o uruchomieniu zintegrowanej misji, zawierać powinna trzy zasadnicze grupy ocen–analiz dotyczących szczebla polityczno-strategicznego:

- 1) polityczno-strategiczną ocenę sytuacji obejmującą:
 - ogólną analizę kryzysu/konfliktu,
 - rozpoznanie głównych aktorów/uczestników,
 - czynniki wewnętrzne i zewnętrzne wpływające na kryzys/konflikt,
 - informacje o działaniach organizacji wiodącej w zakresie planowania ewentualnej interwencji, innych państwach i organizacjach, które

⁶⁴ *Zasady planowania udziału w operacjach poza granicami kraju*, Zarząd Planowania Strategicznego, Sztab Generalny, Warszawa 2010; ustalenia wynikające z realizacji Celu SZ NATO 2008 EL 3781 „Stabilizacja i rekonstrukcja – koordynacja międzyinstytucjonalna”; oraz opracowanie własne jako członka grupy roboczej pracującej nad projektem zasad w ramach Wielonarodowych Eksperymentów 5, 6 i 7 NATO, Warszawa 2009–2010.

wyraziły wstępną gotowość do udziału w misji oraz aspekty prawne (mandatowe);

- 2) ocenę rozwoju kryzysu/konfliktu obejmującą:
 - ocenę sytuacji w przypadku braku interwencji z zewnątrz,
 - najgorszy oraz najbardziej prawdopodobny scenariusz,
 - ocenę prawdopodobnych zysków i strat aktorów/uczestników kryzysu /konfliktu;
- 3) analizę możliwości zaangażowania w misję, pod kątem interesów, w tym:
 - nakazy, zakazy i ograniczenia ewentualnego udziału w misji,
 - ogólną ideę zaangażowania, określenie własnej roli w misji (bezpośredni udział czy wydzielenie środków finansowych),
 - cele strategiczne,
 - wstępną propozycję wydzielenia sił i środków z poszczególnych resortów i agencji rządowych, agend ONZ, MKCK, stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża lub Czerwonego Półksiężycy i innych organizacji,
 - ocenę ryzyka związanego z udziałem w operacji⁶⁵.

Skoordynowany dialog między wszystkimi stronami zaangażowanymi w odbudowę kraju po konflikcie zbrojnym, klęsce lub katastrofie jest narzędziem komplementarnej pomocy, na którą składają się nie tylko dobra materialne pozwalające ludziom przetrwać, ale także prawo, porządek i bezpieczeństwo. Dzięki zintegrowanym misjom angażującym podmioty polityczne, wojskowe i humanitarne, państwa dotknięte kryzysem wraz ze swoimi społecznościami mają większe szanse rozwoju.

Zakończenie

Celem artykułu było przedstawienie podstawowych pojęć dotyczących instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy humanitarnej.

Współczesne kryzysy humanitarne stawiają przed społecznością międzynarodową nowe wyzwania w postaci bardziej efektywnych mechanizmów reagowania. Odpowiednio zaplanowana i skoordynowana współpraca partnerska w dziedzinie działalności humanitarnej jest swojego rodzaju instytucją wsparcia społecznego, dzięki której społeczności narażone bądź dotknięte kryzysem humanitarnym w postaci klęski żywiołowej, katastrofy lub konfliktu zbrojnego mogą uzyskać kompleksową pomoc.

⁶⁵ Ibidem.