



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 17 (625) • 1 lutego 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciskiewicz

Katastrofa humanitarna na Haiti – wyzwania dla społeczności międzynarodowej

Rafał Kownacki

Trzęsienie ziemi, które nawiedziło Haiti 12 stycznia br., dokonało największych spustoszeń w historii tego kraju. Zginęło około 200 tys. osób, a prawie 2 mln zostało pozbawionych dachu nad głową. W wymiarze międzynarodowym trzęsienie ukazało brak skutecznych mechanizmów zbiorowego zarządzania kryzysowego na wypadek klęsk żywiołowych o dużych rozmiarach. Powinno to skłonić rządy – szczególnie państw członkowskich UE – do zastąpienia działań ad hoc sprawnym systemem pomocy i reagowania humanitarnego.

Na skutek trzęsienia ziemi, którego epicentrum znajdowało się w pobliżu gęsto zaludnionej stolicy Haiti, Port-au-Prince, straty ludzkie i materialne były wyjątkowo duże. Runęła ponad połowa budynków w tym mieście. Zniszczenia lub poważne uszkodzenia dotknęły wszystkich stołecznych szpitali i infrastruktury sanitarno-kanalizacyjnej. Bez prądu oraz wody znalazła się większość z ponad 3 mln mieszkańców departamentu Ouest. Ponadto większość budynków rządowych oraz administracji lokalnej, posterunków policji i koszar wojskowych uległa zniszczeniu. W słabo rozwiniętym kraju, pozbawionym sprawnej administracji i silnych organizacji społecznych, w którym obywatele nie mają zaufania do władz, skuteczne wdrożenie wewnętrznych mechanizmów zarządzania kryzysowego okazało się niemożliwe.

Ocena działań społeczności międzynarodowej. W pierwszych dniach po kataklizmie pomoc zagraniczna była bardzo ograniczona. Wpłynęły na to dezorientacja wynikająca ze skali zniszczeń, którą pogłębiał chaos informacyjny, związany z zerwaniem bezpośredniego połączenia światłowodowego ze światem zewnętrznym, oraz brak reakcji władz Haiti. Nie było nawet pewności, czy kataklizm przeżył prezydent Rene Preval, który pojawił się publicznie dopiero po czterech dniach, przy okazji spotkania z sekretarz stanu USA Hillary Clinton.

Pomoc ze strony USA zasługuje na szczególną uwagę. Stabilność polityczna i społeczna Haiti jest ważna dla amerykańskiej polityki zagranicznej w rejonie Karaibów. Rozwój tego państwa, skuteczna walka z ubóstwem i silny rząd leżą w interesie USA, które chcą chronić się przed napływem nielegalnych haitańskich imigrantów. W wyniku porozumienia zawartego pomiędzy rządami Haiti i USA, do rejonów zniszczonych przez trzęsienie ziemi wkroczyły oddziały amerykańskich marines, których zadaniem jest dystrybucja pomocy humanitarnej i zapewnienie bezpieczeństwa. Jednocześnie wojska USA przywróciły w ograniczonym stopniu funkcjonalność miejscowego lotniska oraz portu, a także udrożniły główną drogę dojazdową do Port-au-Prince. Działania te okazały się kluczowe dla prowadzenia akcji humanitarnej.

Pomimo obecności na Haiti od 2004 r. dziewięcioletniego kontyngentu w ramach misji stabilizacyjnej (MINUSTAH), ONZ była niezdolna do podjęcia natychmiastowych działań. W wyniku trzęsienia ziemi zniszczeniu uległa siedziba dowództwa misji i znaczna część sprzętu, śmierć poniosło około stu członków misji, w tym jej szef – tunezyjczyk Hedi Anabi, jego brazylijski zastępca oraz kanadyjski szef policji ONZ. Z tego też powodu dopiero po około tygodniu od tragedii pozostała część kontyngentu mogła przystąpić do udzielania pomocy armii haitańskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa w Port-au-Prince oraz stabilizacji miejsc, w których setki tysięcy uchodźców ze stołecznego regionu znalazły schronienie w prymitywnych, najczęściej samodzielnie organizowanych obozach

namiotowych. W ramach mandatu siły ONZ mają dokładać szczególnych starań, by panujący chaos nie uderzył w najbardziej narażonych na przemoc (w tym handel ludźmi), tj. dzieci i kobiety.

Państwa UE wyasygnowały w ramach pomocy dla Haiti ok. 90 mln euro (w tym 6 mln zł ze strony Polski). Podobne środki na pomoc dla ofiar katastrofy oraz najpilniejsze działania z zakresu odbudowy zadeklarowała Komisja Europejska, która postanowiła również przekazać ok. 200 mln euro na długoterminowe działania w dziedzinie odbudowy Haiti. Władze polskie w ramach pomocy dla tego państwa wyekspediowały pięćdziesięcioczęciową ekipę ratunkową, która przez tydzień poszukiwała żywych ludzi pod gruzami oraz udzielała pomocy poszkodowanym.

Działania UE wydają się jednak nikłe w porównaniu do reakcji USA. Państwo to w ciągu tygodnia sprawnie rozmieściło 11 tys. żołnierzy, zaangażowało znaczne siły morskie i zorganizowało transport powietrzny. W reakcji na decyzję RB ONZ z 19 stycznia br. o wzmocnieniu misji na Haiti o dodatkowe 3,5 tys. żołnierzy i sił policyjnych, sześć państw UE zadeklarowało wysłanie 300 policjantów, podczas gdy Brazylia samodzielnie podjęła decyzję o wystawieniu dodatkowych 1300 żołnierzy. Krytycznie należy ocenić postawę wysokiej przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Catherine Ashton, która nie udała się do Haiti.

System pomocy humanitarnej. W obliczu znacznych zniszczeń oraz utraty przez władze Haiti efektywnej kontroli nad częścią kraju społeczność międzynarodowa musiała podjąć działania. Obowiązek udzielenia pomocy wynika z art. 1 pkt. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, która za jeden z celów organizacji uznaje rozwiązywanie w drodze współpracy międzynarodowej problemów o charakterze humanitarnym. Zarówno sama Karta NZ w art. 2 pkt. 7, jak i rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 46/182 z 1991 r. w sprawie wzmocnienia zbiorowej pomocy na wypadek klęsk humanitarnych, podkreślają zasadę poszanowania integralności terytorialnej i prymat krajowych środków reagowania kryzysowego. Jednakże gdy działania krajowe okazują się niewystarczające, społeczność międzynarodowa ma obowiązek udzielenia pomocy humanitarnej. Prawo międzynarodowe nie określa jednak uniwersalnych środków, które należy wdrażać w wypadku klęski żywiołowej. Sposób działań mogą precyzować układy regionalne lub umowy bilateralne.

Taka sytuacja stawia pod znakiem zapytania efektywność norm prawa międzynarodowego z zakresu pomocy humanitarnej. Działalność powołanego wspomnianą rezolucją 46/182 Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) nie wypełnia skutecznie głównego celu, tj. koordynowania działań związanych z pomocą humanitarną, szczególnie w aspekcie niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W tym wypadku o sukcesie działań decyduje natychmiastowa reakcja, precyzja oraz szybkość podjętych środków.

Wnioski i rekomendacje. Trzęsienie ziemi na Haiti ukazało brak efektywnych międzynarodowych instrumentów szybkiego reagowania na kryzysy humanitarne wywołane klęskami żywiołowymi. Od czasu katastrofy tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 r.¹ społeczność międzynarodowa nie podjęła właściwych działań w celu wzmocnienia i zwiększenia skuteczności istniejących mechanizmów. Tymczasem wielu ofiar kataklizmu na Haiti udałooby się uniknąć, jeśli pomoc nadeszłaby szybciej. Dla poszkodowanych w wyniku trzęsienia ziemi – rannych i osób wciąż znajdujących się pod gruzami – kluczowe są pierwsze trzy doby.

Rządy państw rozwiniętych, w tym Polski, powinny więc dążyć do zastąpienia reagowania *ad hoc* budową stałego systemu międzynarodowego, którego cechami powinny być: niezależna rezerwa finansowa, wysoka operacyjność oddziałów logistycznych i militarnych, system wieloscenariuszowych instrukcji i procedur, wreszcie niezależny audyt następczy i przejrzyste reguły odpowiedzialności. Dobrą okazją do zgłoszenia postulatu stworzenia takiego systemu może być zaplanowana w siedzibie ONZ marcowa konferencja krajów-darczyńców dla Haiti. Poza wskazaniem średnio- i długookresowych planów międzynarodowej pomocy i zaangażowania w odbudowę Haiti, ONZ powinna zająć się wypracowaniem instrumentów o charakterze uniwersalnym. Pożądanym wydaje się stworzenie w jej ramach w pełni operacyjnych sił szybkiego reagowania, których celem byłaby natychmiastowa odpowiedź interwencyjna na tego typu zdarzenia. O uruchomieniu takich środków mogłaby decydować w trybie pilnym Rada Bezpieczeństwa na wniosek i za zgodą rządu państwa-ofiary kataklizmu lub Koordynatora Pomocy Humanitarnej, jeśli niemożliwe byłoby nawiązanie kontaktu z rządem.

¹ Zob.: A. Gradziuk, *Pomoc dla ofiar tsunami w Azji Południowo-Wschodniej*, „Biuletyn” PISM nr 2 (247) z 11 stycznia 2005 r.