

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 207/2015
17'12'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

ISSN 2450-5080

Niemiecka pomoc humanitarna – bilans roku

Joanna Dobrowolska-Polak

Katastrofa humanitarna na Bliskim Wschodzie i masowy napływ do Europy poszukujących pomocy uchodźców znacząco zwiększyły zainteresowanie rządów państw sytuacją ofiar konfliktów zbrojnych. W 2015 r. sprawy humanitarne pozostawały w centrum zainteresowania europejskich państw.

Republika Federalna Niemiec, stanowiąca dla większości uchodźców wymarzone docelowe miejsce pobytu, była w mijającym roku jednym z największych globalnych donatorów pomocy humanitarnej dla ofiar konfliktów i kryzysów humanitarnych, pomocy udzielanej poza granicami państwa niemieckiego. W bieżącym roku (według stanu na 13.12.2015 r.) RFN uplasowała się na trzecim miejscu wśród donatorów państwowych – przekazała na pomoc humanitarną 948 mln USD, co stanowiło 5,37% globalnego wolumenu pomocy. Wyprzedziły ją Stany Zjednoczone (5631 mln USD – 31,9% pomocy światowej) i Wielka Brytania (1445 mln USD – 8,19%). Wielkość nakładów na pomoc pozwoliła jednak RFN na zdeklasowanie między innymi takich państw, jak Włochy (97 mln USD – 0,55% globalnej pomocy) i Francja (61 mln USD – 0,35%) oraz Czechy (11 mln USD – 0,06%) i Polska (5 mln USD – 0,03% globalnej pomocy)¹.

¹ Wszystkie prezentowane dane są wynikiem obliczeń własnych dokonywanych na podstawie informacji zawartych w Financial Tracking System (FTS) UN OCHA.

W ostatnich pięciu latach Niemcy znacząco podniosły wartość środków przeznaczanych na działalność pomocową. Choć wartość niemieckiej pomocy w 2015 r. stanowiła 75% ubiegłorocznej dotacji (rekordowej dla RFN), była jednak dwuipółkrotnie większa niż w 2010 r.

Tabela 1. Pomoc humanitarna RFN w latach 2010-2015

Rok	Wartość pomocy w USD
2010	385 641 322
2011	433 320 139
2012	551 093 068
2013	633 418 954
2014	1 274 212 640
2015	948 157 151

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Financial Tracking System (FTS) UN OCHA, stan na 13 grudnia 2015 r.

Niemiecka pomoc przekazywana w 2015 r. charakteryzowała się – odmiennie od pomocy sprzed 2012 r. – nowym sposobem przedstawiania powodów przekazywania pomocy, zmienionymi kanałami transferu humanitarnego wsparcia i częściowym odpolitycznieniem. Rząd federalny nie zrezygnował jednak z decydowania o miejscach alokacji pomocy.

Wraz ze wzrostem środków wydatkowanych na wsparcie humanitarne RFN dokonała istotnej zmiany w sposobie przedstawiania niemieckiej pomocy. Przed Arabską Wiosną oraz przed kryzysem uchodźczym Niemcy dostrzegały wagę przekazywania pomocy humanitarnej, sytuowały ją jednak nie tyle w kategorii działań motywowanych solidarnością międzyludzką i humanitaryzmem, ale przedstawiały ją jako istotny instrument wspierający realizację celów niemieckiej polityki zagranicznej. Instrumentalizacja pomocy przejawiała się w lokowaniu pomocy w miejscach o strategicznym znaczeniu dla polityki RFN, świadczeniu jej na obszarach kryzysowych, na których operowała *Bundeswehra*, czy używaniu do transferowania pomocy zależnych od państwa niemieckich organizacji. Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych deklarowało, że „pomoc humanitarna za granicą jest ważnym polem działania niemieckiej polityki zagranicznej” (*Auswärtiges Amt, Öffentliche Anhörung zum Vierjahresbericht Humanitäre Hilfe*, Bundestag 28.02.2007). Obecnie rządząca



w RFN koalicja partii *CDU/CSU* i *SPD* deklaruje skupienie się na pomocy ofiarom konfliktów zapomnianych, przestrzeganiu międzynarodowych wytycznych w udzielaniu pomocy humanitarnej (tj. neutralność, bezpartyjność, humanitaryzm, kierowanie się potrzebami ofiar, a nie miejscem ich przebywania/pochodzenia) oraz na ścisłej współpracy z międzynarodowymi, uznanymi organizacjami humanitarnymi, tj. organizacjami z rodziny ONZ i Czerwonego Krzyża. Deklaracje te nie są jednak opatrzone tylko klauzulami solidarności i empatii. Niemcy sytuują pomoc w kontekście zapobiegania eskalacji i rozlewaniu się kryzysów na ościennie państwa i regiony oraz podkreślają wagę skupienia się na objęciu opieką humanitarną osób znajdujących się na obszarach kryzysowych, zapomnianych przez świat (*Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* z 17.12.2013, s. 180, *Strategie des Auswärtigen Amtes zur Humanitären Hilfe im Ausland* z 12.11.2012 r., passim). Warty zauważenia jest fakt, że choć Niemcy nawołują do współpracy państw europejskich na rzecz uchodźców, to jednak w umowie koalicyjnej *CDU/CSU* i *SPD* umieściły pomoc humanitarną poza działaniami europejskimi (co jest symptomatyczne, ponieważ większość państw unijnych coraz ściślej koordynuje działania humanitarne z Komisją Europejską i jej Dyrektoriatem Generalnym ds. Pomocy Humanitarnej – DG ECHO) w dziale definiującym rolę Niemiec na świecie (*Verantwortung in der Welt*) i poświęciły jej bardzo niewiele miejsca.

W 2015 r. Niemcy utrzymały przemodelowany w 2013 r. sposób przekazywania federalnej pomocy. Zgodnie z deklaracjami w większym stopniu wsparły działania zreformowanej i klastrowo zarządzanej (w obszarze pomocowym) Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz organizacji z jej rodziny. RFN zaczęła transferować pomoc głównie przez działające w klastrach tematycznych agendy ONZ (oraz największe organizacje pozarządowe), podczas gdy wcześniej finansowała głównie niemieckie organizacje pomocowe. Zmieniony paradygmat oznacza przede wszystkim znaczące zwiększenie efektywności wydatkowanych środków federalnych, ponieważ działalność agend ONZ ma zdecydowanie największe znaczenie dla zmiany sytuacji ofiar przebywających w rejonach konfliktów i kryzysów humanitarnych. Zmiana ta oznacza akceptację przez RFN częściowego odpolitycznienia niemieckiej pomocy, ponieważ agendy ONZ są mniej niż organizacje prywatne i pozarządowe podatne na wskazania donatora dotyczące np. sposobu wykorzystywania dotacji, jej oznakowania czy wyboru ofiar strony konfliktu obejmowanych pomocą.



Tabela 2. Kanały transferu pomocy humanitarnej przez RFN w 2015 r. i 2010 r.

Kanały transferu pomocy	2015 r.	2010 r.
	w %	w %
Agendy ONZ	72,28	37,80
Organizacje pozarządowe	15,23	32,62
Rodzina Czerwonego Krzyża	9,08	8,87
Prywatne organizacje i fundacje	2,39	16,41
Rządy innych państw	0,99	2,33
Inne	0,03	1,97

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z FTS UN OCHA, stan na 13 grudnia 2015 r.

Spośród agend ONZ rząd federalny wspierał przede wszystkim działania Światowego Funduszu Żywnościowego (koordynującego pomocowe klastry bezpieczeństwa żywnościowego oraz logistyki), który transferował 21,7% niemieckiej pomocy, Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (kierującego klastrem ochrony ofiar konfliktów i współkierującego klastrem odpowiedzialnym za budowę schronień dla uchodźców oraz zarządzanie tymczasowymi miejscami schronienia), za pośrednictwem którego przekazał 20% pomocy, oraz Funduszu Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom (kierującego klastrem żywienia dzieci oraz klastrem wodno-sanitarno-higienicznym i współkierującego klastrem edukacji), poprzez który przekazał 16,7% wsparcia. Czwartą i szóstą co do wielkości transzę otrzymały organizacje czerwonokrzyżskie: Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża – 5,5% oraz Niemiecki Czerwony Krzyż – 3,7%. Dopiero w drugiej piątce wspieranych organizacji znalazły się niemieckie instytucje, które przekazywaną pomoc sygnują niemieckimi oznaczeniami, a które były szczególnie wspierane przez RFN we wcześniejszych latach: *Deutsche Welthungerhilfe e.V.*, które w 2015 r. transferowało 3,02% pomocy, oraz *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – 2,04%. Zmieniając kanały transferu pomocy rząd federalny nie zrezygnował jednak z decydowania o miejscach alokacji środków przekazywanych międzynarodowym organizacjom. Dokonywane przez niego dotacje na rzecz poszczególnych organizacji dedykowane są na pomoc ofiarom konkretnych kryzysów humanitarnych. W 2015 r. RFN wsparła ofiary trzydziestu ośmiu kryzysów. Połowa niemieckiej pomocy została przekazana dla ofiar kryzysu syryjskiego.



Tabela 3. Miejsca alokacji pomocy humanitarnej RFN w 2015 r.

Kryzys humanitarny	Dotacja w USD	Udział pomocy dla ofiar kryzysu w rocznej pomocy RFN (w %)
Kryzys syryjski: „Syrian Arab Republic – Civil Unrest”	471 519 961	50
Irak	88 514 709	9
Jemen	38 999 613	4
Okupowane Terytorium Palestyńskie/ Palestyna	37 109 487	4
Ukraina	27 205 884	3
Sudan Południowy	25 987 555	3
Afganistan	17 310 278	2
Somalia	14 753 030	2
Kryzys uchodźczy z Sudanu Południowego (Kenia, Uganda, Etiopia)	14 313 886	2
Kongo (Demokratyczna Republika Konga)	14 139 378	1
Pakistan	13 277 604	1
Myanmar	11 718 868	1
Kenia	10 101 010	1
Kolumbia	10 012 758	1
Czad	9 817 204	1
Niger	9 615 178	1
Sudan	9 346 700	1
Republika Środkowoafrykańska	8 093 983	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z FTS UN OCHA, stan na 13 grudnia 2015 r .



Taka struktura pomocy pozostaje zgodna z deklaracją niemieckich partii rządzących, zawartą w umowie koalicyjnej i od dwóch lat implementowaną, o woli ulżenia w cierpieniu syryjskim uchodźcom przebywającym w państwach ościennych Syrii i osobom wysiedlonym wewnątrz w Syrii. Niemiecka pomoc humanitarna dla Syrii jest znacząca – wpłaty RFN stanowią 9,6% globalnego budżetu dla ofiar syryjskiego konfliktu – i wspomaga realizację celów humanitarnych. Jednak działania społeczności humanitarnej na rzecz pomocy Syryjczykom są cały czas zbyt małe. Przekazywane przez donatorów środki pozwalają na pokrycie jedynie 57% bieżących potrzeb wspomagających biologiczne przetrwanie uchodźców. Jej udzielanie nie realizuje więc w wystarczającym stopniu politycznego założenia niemieckiej pomocy humanitarnej, zgodnie z którym przekazywanie pomocy humanitarnej ma zapobiegać rozlewaniu się kryzysów. Brak zabezpieczenia podstawowych potrzeb uchodźców przebywających w ościennych wobec Syrii państwach skutkuje często desperackimi próbami samodzielnego stworzenia sobie przez uchodźców szansy na lepsze życie w Europie.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

Joanna Dobrowolska-Polak – dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zajmuje się problemami pokoju i bezpieczeństwa na świecie, głównie konfliktami zbrojnymi oraz polityką zagraniczną, rozwojową i humanitarną państw, autorka kilkudziesięciu publikacji i ekspertyz dla MSZ RP.

