

ZAGRANICZNE SIŁY WOJSKOWE W NIESIENIU POMOCY OFIAROM KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH O DUŻEJ SKALI

FOREIGN MILITARY FORCES IN SUPPORT VICTIMS OF LARGE SCALE NATURAL DISASTERS

Abstract: The article tries to confront conceptual framework for employment of foreign military forces in disaster relief with lessons learned in recent operations. Development of guidelines for military support to disaster relief and complex emergencies along with procedures of United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs are discussed. The article contains a brief discussion of lessons learned by military and humanitarian communities during response to large scale disasters in recent two decades. Finally, proposals for improvement of employment of military forces in disaster relief operations are presented.

Keywords: military forces, disaster relief operations, lessons learned, concepts

Użycie sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w ramach międzynarodowej pomocy państwom dotkniętym ich skutkami wynika bezpośrednio ze skali zniszczeń oraz wzrastającej częstotliwości występowania klęsk o skali przekraczającej możliwości skutecznego reagowania pojedynczych państw. Doświadczenia operacji prowadzonych w ostatnich dwóch dekadach po tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 roku, trzęsieniach ziemi w Pakistanie i Haiti, a także trzęsieniu ziemi, tsunami i awarii elektrowni jądrowej w Japonii wykazały, że istniejące rozwiązania prawne i organizacyjne działania obcych wojsk na terytorium państw, dotkniętych klęskami żywiołowymi oraz wyzwania związane ze współpracą z organizacjami pozarządowymi wpływają bezpośrednio na skuteczność działania sił wojskowych. Krytyczne oceny dotyczące przyczyn istniejącego stanu rzeczy oraz postulaty rozwiązań, zwiększających skuteczność niesienia pomocy ofiarom

kłęsk żywiołowych o dużej skali, formułowane są obecnie zarówno przez kręgi wojskowe, jak również przez społeczność organizacji humanitarnych. W rozdziale podjęto próbę oceny zasadniczych uwarunkowań użycia zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych na obszarze państw trzecich, zadania realizowane przez te siły oraz zasadnicze wyzwania dla współpracy cywilno-wojskowej w tym zakresie. Treści rozdziału nawiązują bezpośrednio do wątków badawczych ujętych przez autora w rozdziale *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych* monografii *Współczesne problemy bezpieczeństwa* wydanej przez Oficynę Wydawniczą Uniwersytetu Zielonogórskiego w 2010 roku. Prezentowane w rozdziale, w oparciu o analizę doświadczeń ostatniej dekady związanych z użyciem sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych, wnioski oraz oceny stanowią rozwinięcie i uaktualnienie tez formułowanych w powyższym wydawnictwie¹.

Problematyka użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych jest poruszana w literaturze przedmiotu relatywnie często. W polskich opracowaniach naukowych problematyka ta powiązana jest zazwyczaj z narodowymi doświadczeniami i rozwiązaniami w zakresie zarządzania kryzysowego. Działania sił wojskowych w wymiarze wielonarodowym traktowane są marginalnie i zazwyczaj w szerszym kontekście operacji pozawojennych bądź reagowania kryzysowego. Wykorzystanie zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych traktowane jest relatywnie rzadko również w opracowaniach anglojęzycznych, niejako przy okazji operacji humanitarnych lub reagowania kryzysowego. Bezpośrednią przesłanką szerszego zainteresowania powyższą tematyką w anglojęzycznym piśmiennictwie naukowym stały się doświadczenia użycia sił wojskowych po tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 roku oraz trzęsieniu ziemi w Pakistanie w 2005 roku. Skala zniszczeń i liczba ofiar w obu przypadkach, a także zakres międzynarodowej pomocy udzielonej rządowi Indonezji i Pakistanu spowodowały, że problematyka użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych doczekała się monograficznych opracowań analitycznych oraz znaczącej liczby publikacji

¹ E. Cieślak, *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych*, [w:] *Współczesne problemy bezpieczeństwa*, Gałęcki A. i inni (red.), Zielona Góra 2010, s. 264-281.

o charakterze przyczynkarskim, w tym artykułów popularno-naukowych. Nowych argumentów dla wykorzystania zagranicznych sił wojskowych do pomocy ofiarom klęsk żywiołowych dostarczyło trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 roku. Rok później trzęsienie ziemi, tsunami i katastrofa w elektrowni jądrowej w Fukushima uwidoczniły znaczenie zdolności sił wojskowych w reagowaniu na kompleksowe zagrożenia będące wynikiem skumulowanego oddziaływania klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych. Najważniejszym opracowaniem o charakterze monograficznym, dotyczącym bezpośrednio problematyki użycia wielonarodowych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, pozostaje od ponad dekady *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* opublikowane w 2008 roku przez zespół badaczy sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem. W opracowaniu tym, obok charakterystyki trendów w zakresie charakteru, skali i częstotliwości występowania klęsk żywiołowych o dużej skali, dokonano przeglądu użycia sił wojskowych w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w latach 1997–2006 oraz podjęto próbę oceny efektywności działań sił wojskowych w takich operacjach². Zaproponowana wówczas metoda badania problematyki użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być użyteczna w analizowaniu kolejnych przypadków takiego wykorzystania sił wojskowych. Zauważyć należy również, że organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne państwa wypracowały w ostatniej dekadzie względnie spójne założenia normujące wykorzystanie sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych o dużej skali na terytorium państw trzecich. Szczególnie duże zasługi w tym zakresie ma Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Działań Humanitarnych (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs – UNOCHA), które wpracowało wytyczne w tym zakresie, rozwinęło szereg procedur związanych z koordynacją użycia zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, jak również stworzyło platformę dialogu pomiędzy siłami wojskowymi a cywilnymi organizacjami pomocy humanitarnej. Problematyka wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych znalazła w ostatniej dekadzie odzwierciedlenie w szeregu dokumentów

² S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm 2008, s. IX–XV.

doktrynalnych Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także w doktrynie wojskowej szeregu państw.

Otwartym pozostaje pytanie o to, jaki rodzaj i skala klęski żywiołowej będzie przesłanką angażowania zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy humanitarnej. Użycie sił wojskowych dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ma zazwyczaj początkowo wymiar narodowy. Państwa wykorzystują najpierw własne siły zbrojne dla wsparcia wyspecjalizowanych cywilnych sił zarządzania kryzysowego. Dopiero w sytuacjach, gdy możliwości samodzielnej reakcji na klęskę żywiołową okazują się niewystarczające, podejmowane są decyzje o zwróceniu się o pomoc do społeczności międzynarodowej. Międzynarodowa pomoc uzależniona jest od szeregu czynników, wśród których najważniejsze znaczenie ma skala i charakter zniszczeń oraz zdolność poszkodowanego państwa do samodzielnego reagowania na skutki zaistniałego wydarzenia. W międzynarodowej strategii ONZ dla ograniczania skutków klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych zagrożenie wystąpieniem takich zjawisk definiowane jest jako potencjalnie destrukcyjne wydarzenia, zjawisko fizyczne lub aktywność ludzka, które może spowodować utratę życia lub zdrowia, zniszczenie własności, zakłócenia procesów ekonomicznych i społecznych oraz degradację środowiska. Klęski żywiołowe definiowane są jako spowodowane przez naturalne czynniki poważne zakłócenia w funkcjonowaniu społeczności lub społeczeństwa, powodujące znaczące straty ludzkie, materialne, ekonomiczne bądź środowiskowe, których skala przekracza możliwości samodzielnego reagowania przez poszkodowane podmioty³. Należy zauważyć, że obok klęsk żywiołowych mogą występować katastrofy spowodowane przez aktywność ludzką i kompleksowe, będące wynikiem połączenia wystąpienia czynników naturalnych i działań ludzkich. W zależności od szybkości wystąpienia czynnika niszczącego klęski żywiołowe dzielone są jako występujące nagle bądź powoli, takie jak na przykład klęska suszy. Klęski żywiołowe mogą być powodowane przez czynniki klimatyczne, geologiczne lub biologiczne. Użycie zagranicznych sił wojskowych dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ma miejsce przede wszystkim w klęskach żywiołowych występujących nagle lub o krótkim czasie ostrzegania,

³ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015 [without reference to a Main Committee (A/69/L.67)] 69/283, UN General Assembly, New York 2015, s. 3.

kiedy siły cywilne nie są w stanie rozwinąć odpowiednio szybko wystarczającego potencjału ratowniczego. Z tego względu rozważania ograniczone zostały wyłącznie do klęsk żywiołowych powodowanych przez siły natury i występujących w sposób nagły bądź z krótkim czasem ostrzegania.

Aczkolwiek trudno jednoznacznie *a priori* wskazać i zdefiniować klęski żywiołowe, które mogą wymagać międzynarodowej pomocy humanitarnej, to w szeregu opracowań o charakterze teoretycznym wskazane zostały kryteria, które mogą być w tym pomocne. W oparciu analizę operacji prowadzonych w ostatnich trzydziestu latach SIPRI przyjął, że klęski żywiołowe, które powodują konieczność podejmowania wielonarodowych działań ratowniczych i użycia w nich sił wojskowych to nagłe zdarzenia spowodowane przez siły natury, w których liczba ofiar i osób bezpośrednio dotkniętych skutkami żywiołu zawiera się w przedziale od dziesięciu do stu tysięcy osób⁴.

W powyższym kontekście interesujące może być przytoczenie danych liczbowych dotyczących klęsk żywiołowych. W międzynarodowej bazie danych Emergency Disasters Data Base (EM-DAT) przywołuje się, w oparciu o retrospekcję ostatniej dekady, średnią liczbę 348 klęsk żywiołowych rocznie⁵. W 2018 roku miało miejsce 315 klęsk żywiołowych odnotowanych w powyższej bazie danych. Spowodowały one śmierć 11804 osób, ponad sześćdziesiąt osiem milionów osób zostało poszkodowanych w ich wyniku, a straty materialne w skali globalnej szacowane są na 131,7 miliarda USD. Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w raporcie „World Disasters Report 2016” szacuje częstotliwość występowania klęsk żywiołowych w ostatnim dziesięcioleciu na około 375 rocznie. Jednocześnie wskazuje się na 234 katastrof rocznie spowodowanych działalnością ludzką⁶. Klęskami żywiołowymi, które powodują najwięcej ofiar śmiertelnych pozostają trzęsienia ziemi. Największa liczba osób poszkodowanych zostaje w wyniku powodzi oraz huraganów⁷. Spośród kilkuset klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych w skali roku, co najmniej kilkadziesiąt może wymagać międzynarodowych wysiłków ratowniczych, w tym wykorzystania zagranicznych sił wojskowych.

⁴ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, dz. cyt., s. 6

⁵ *Natural Disasters 2018*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels 2018, s. 2.

⁶ D. Sanderson, A. Sharma (red.), *World Disasters Report 2016*, International Federation of Red Geneva 2016, s. 224-225.

⁷ *Natural Disasters 2018...*, dz. cyt., s. 2.

Prognozy dotyczące skali i częstotliwości klęsk żywiołowych o skali, powodującej konieczność podejmowania wielonarodowych działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych są zróżnicowane. W większości opracowań analitycznych ocenia się zgodnie, że klęski żywiołowe o dużej skali mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe. W ocenach przyszłego środowiska bezpieczeństwa Dowództwo Transformacji NATO prognozuje wzrost częstotliwości występowania silniejszych niż dotychczas klęsk żywiołowych, które mogą spowodować zakłócenia w produkcji żywności i braki w dostępie do wody w wymiarze regionalnym, a w konsekwencji konflikty na tym tle⁸. Dowództwo Transformacji NATO wskazuje również na globalne konsekwencje ekonomiczne i społeczne zagrożeń pandemicznych⁹. Bezpośrednie odniesienia do klęsk żywiołowych zawarte są w cyklicznie publikowanym dokumencie Dowództwa Transformacji NATO „Strategic Foresight Analysis”. W edycji z 2017 roku wskazuje się na rosnącą częstotliwość i skalę niszczącego oddziaływania klęsk żywiołowych o charakterze hydrometeorologicznym. Zauważa się również, że zmieniają się obszary i terminy występowania takich klęsk, poprzez co zagrażają one coraz większym grupom ludności¹⁰. Na zagrożenia klęskami żywiołowymi wskazuje się również w brytyjskich badaniach trendów strategicznych do 2050 roku. Przewiduje się, że zmiany klimatyczne spowodują w perspektywie najbliższych trzech dekad wzrost intensywności i częstotliwości występowania powodzi, susz, burz, fal upałów oraz silnych deszczy. Powyższe zmiany będą wpływać na rolnictwo i dostępność żywności. Klęski naturalne będą mocniej dotyczyć obszarów zurbanizowanych, w tym przede wszystkim dużych miast, powodując tam wzrost zanieczyszczenia powietrza. Prognozowany jest wpływ zmian klimatycznych, w tym powodowanych przez nie klęsk żywiołowych, na sytuację bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze lokalnym i regionalnym¹¹.

⁸ *Future Security Environment (FSE), First Edition*, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2007, s. 55, 60.

⁹ Tamże, s. 61-63.

¹⁰ *Strategic Foresight Analysis. 2017 Report*, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2017, s. 67, 71-72.

¹¹ *Global Strategic Trends. The Future Starts Today. Sixth Edition*, Ministry of Defence, London 2018, s. 32.

Biuro Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Ograniczania Ryzyka Klęsk Żywiołowych oceniało w październiku 2018 roku, że zmiany klimatyczne powodujące występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych już obecnie powodują 91% klęsk żywiołowych o dużej skali i stanowią przyczynę 77% odnotowanych strat finansowych związanych z klęskami żywiołowymi¹². Jeszcze do niedawna w opisie klęsk żywiołowych o dużej skali koncentrowano się na ocenie skutków ekonomicznych i społecznych. Obecnie coraz częściej wskazuje się na długoterminowe skutki dla bezpieczeństwa, w tym wzrost zagrożenia konfliktami czy zmiany w równowadze sił w wymiarze regionalnym i globalnym¹³. Powoduje to, że siły wojskowe są postrzegane coraz częściej jako instrument, który można wykorzystać do reagowania w przypadku klęsk żywiołowych, zarówno do ratowania życia ludzkiego, jak i do realizacji interesów narodowych. Biorąc powyższe pod uwagę można hipotetycznie założyć, że pomoc zagranicznych sił wojskowych będzie w perspektywie najbliższych lat potrzebna w przypadku kilkudziesięciu klęsk żywiołowych rocznie, z czego większość klęsk będzie charakteryzowała się krótkim czasem ostrzegania.

W ostatniej dekadzie nastąpił znaczący postęp w odniesieniu do unormowań w zakresie użycia zagranicznych sił wojskowych do pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W rozważaniach dotyczących tej problematyki warto odnieść się do rozwijanych w ostatnich dekadach przez wyspecjalizowane agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych koncepcjom, regulacjom i procedurom. Istotne znaczenie mają również ustalenia w wymiarze narodowym oraz regionalnym, jak również doraźne ustalenia pomiędzy rządami zainteresowanych państw a organizacjami zaangażowanymi w niesienie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jednym z podstawowych, powszechnie uznawanych dokumentów formułujących zasady użycia sił wojskowych i zasobów obrony cywilnej w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych są tak zwane wytyczne z Oslo przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Dokument ten przygotowany przez grupę trzynastu państw członkowskich, kilka organizacji międzynarodowych oraz uniwersytetów został opublikowany w maju 1994 roku i był wykorzystywany w organizacji użycia sił wojskowych

¹² *UN Climate Change Annual Report 2018*, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn 2019, s. 3.

¹³ *Future Security Environment...*, dz. cyt., s. 77-81; *Global Strategic Trends...*, dz. cyt., s. 29-31.

w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, w których była zaangażowana Organizacja Narodów Zjednoczonych. Wieloletnie doświadczenia połączone z wzrostem skali zaangażowania sił wojskowych w takie operacje w latach 2004 – 2005 doprowadziły do wprowadzenia uaktualnień i zmian w treści dokumentu „The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief” w 2006 roku. Kolejne uzupełnienia wytycznych zostały dokonane w listopadzie 2007 roku, kiedy jednoznacznie przyjęto, że dotyczą one zagranicznych w stosunku do państwa, któremu udzielana jest pomoc sił wojskowych oraz obrony cywilnej, a także doprecyzowano znaczenie pojęcia sytuacji, w której użycie takich sił jest nieuniknione¹⁴.

Znaczenie wytycznych z Oslo wynika z akceptowania ich treści przez szerokie grono państw i organizacji międzynarodowych oraz powszechności ich stosowania w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W wytycznych ujęto podstawowe zasady normujące użycie sił wojskowych w takich operacjach w warunkach pokoju. Ustalenia zawarte w wytycznych z Oslo ograniczają się do początkowej fazy niesienia pomocy ludności cywilnej poszkodowanej w wyniku klęski żywiołowej. Istnieje daleko posunięta zgodność poglądów, że w kolejnych etapach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, kiedy wysiłek koncentrowany jest na stworzeniu warunków dla przywrócenia normalnego funkcjonowania społeczeństwa, a następnie rozwoju, zagraniczne siły wojskowe przestają być potrzebne. Podstawowe zasady niesienia pomocy humanitarnej przywoływane w wytycznych z Oslo obejmują humanitaryzm, neutralność oraz bezstronność. Poszanowanie suwerenności państw dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych powoduje, że pomoc jest udzielana tylko w przypadku formalnej prośby ze strony takich państw. Siły wojskowe i obrony cywilnej traktowane są jako uzupełnienie cywilnych zdolności do reagowania kryzysowego. Użycie sił wojskowych, w świetle przywoływanych wytycznych, powinno mieć miejsce wtedy, gdy możliwości bądź dostępność sił cywilnych okażą się niewystarczające dla skutecznego niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych.

¹⁴ *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – „Oslo Guidelines” Updated November 2006 (Revision 1.1 November 2007)*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2007, s. 4.

W wytycznych ONZ wyraźnie podkreślana jest potrzeba unikania uzależnienia możliwości reagowania w przypadkach klęsk żywiołowych od dostępności sił i środków wojskowych, a państwa członkowskie ONZ są zachęcane do rozwijania cywilnych zdolności w zakresie reagowania kryzysowego. Oznacza to, że aczkolwiek siły wojskowe postrzegane są jako istotne w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to ich rola z założenia powinna być uzupełniająca w stosunku do cywilnych zdolności zapewnienia pomocy ludności cywilnej poszkodowanej przez takie wydarzenia¹⁵. Konsekwencją takiego podejścia jest próba możliwie precyzyjnego określenia warunków wykorzystania sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych.

W dokumentach ONZ i opracowaniach teoretycznych poświęconych problematyce użycia sił wojskowych w operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych wyróżnia się trzy podstawowe jej formy: pomoc bezpośrednią, pośrednią oraz wsparcie w zakresie infrastruktury. Pomoc bezpośrednia rozumiana jest jako bezpośrednia dystrybucja dóbr lub udzielanie pomocy osobom poszkodowanym przez klęskę żywiołową. Pomoc pośrednia definiowana jest jako przedsięwzięcia, których realizacja nie wymaga bezpośredniego, osobistego kontaktu z poszkodowaną ludnością, takie jak transport zaopatrzenia czy personelu ratowniczego. Natomiast wsparcie w zakresie infrastruktury obejmuje realizację przedsięwzięć, przyczyniających się do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, ale niekoniecznie muszą bezpośrednio wpływać na sytuację poszkodowanej ludności¹⁶. Typowymi przykładami wsparcia w zakresie infrastruktury jest naprawa dróg i mostów, zarządzanie wykorzystaniem przestrzeni powietrznej oraz dostarczanie energii elektrycznej. Chociaż nie ma jednoznacznych ustaleń w zakresie formy wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to międzynarodowa społeczność organizacji humanitarnych preferuje użycie sił i środków wojskowych do pomocy pośredniej oraz wsparcia w zakresie infrastruktury, wskazując na brak profesjonalnego przygotowania sił wojskowych i ich wątpliwą neutralność i bezinteresowność w niesieniu pomocy bezpośredniej.

¹⁵ Tamże, s. 7.

¹⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 2.

W ostatniej dekadzie nastąpił wyraźny wzrost działań Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz kodyfikacji działań sił wojskowych wykorzystywanych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. O ile jeszcze przed dekadą niemal jedynym powszechnie znanym dokumentem były wytyczne z Oslo, to obecnie wdrożone zostało kilka kolejnych dokumentów normujących procedury współpracy cywilno-wojskowej w czasie działań związanych z niesieniem pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W 2013 roku uaktualnione zostały niewiążące wytyczne Stałego Komitetu Interagencyjnego ONZ "Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys" Inter – Agency Standing Committee (IASC). We wrześniu ubiegłego roku UNOCHA opublikowała wytyczne „Humanitarian Civil–Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man –Made Disasters (Version 1.0)”. Stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie do formy rekomendowanych najlepszych praktyk (best practices), na podstawie doświadczeń z ostatniej dekady, treści wytycznych z Oslo¹⁷. W 2018 roku wydana została również druga wersja podręcznika dotyczącego koordynacji humanitarnych działań cywilnych i wojskowych „UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook”. W podręczniku zawarto szczegółowe odwołania do organizacji koordynacji działań humanitarnych w działaniach ONZ oraz szczegółowo opisano szereg procedur związanych z koordynacją działań sił wojskowych i cywilnych w szerokim spektrum działań humanitarnych¹⁸.

Zbieżne z rozwiązaniami ONZ ustalenia doktrynalne w zakresie użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych zostały przyjęte przez Sojusz Północnoatlantycki. W przeciwieństwie do ONZ, w doktrynie NATO zakłada się, że ze względu na wymagania w zakresie szybkości reakcji takie działania mogą być podejmowane jako część prowadzonych operacji reagowania kryzysowego, a nie samodzielne operacje, które wymagałyby decyzji Rady Północnoatlantyckiej czy Komitetu Wojskowego NATO. W doktrynie sojuszniczej wskazuje się na potencjalny zakres użycia sił wojskowych sojuszu w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jako główne zadania uznawane jest zapobieganie utracie życia oraz zniszczeniu

¹⁷ *Humanitarian Civil – Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man –Made Disasters (Version 1.0)*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva September 2018, s. 4-5.

¹⁸ *UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2018, s. 3-5.

dóbr materialnych, budowa instalacji sanitarnych i schronień, a także zapewnienie jedzenia i pomocy medycznej dla poszkodowanej ludności. Jako dodatkowe zadania, możliwe do realizacji przez siły wojskowe sojuszu, wskazuje się zabezpieczenie dowodzenia, logistyki i łączności, a także wsparcie planowania działań niezbędne dla rozpoczęcia i zapewnienia ciągłości operacji humanitarnych¹⁹. W doktrynie sojuszniczej występuje od kilku lat dokument poświęcony problematyce wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy humanitarnej. W aktualnie obowiązującym dokumencie doktrynalnym AJP – 3.4.3(A) „Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance” zawarto szczegółowe odniesienia do kontekstu wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, opisano zadania sił wojskowych oraz przedstawiono zasadnicze aspekty planowania takiego użycia sił wojskowych²⁰.

Użycie zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być koordynowane w wymiarze bilateralnym, tzn. pomiędzy państwem proszącym o pomoc oraz państwem jej udzielającym. Często stosowane jest również multilateralne koordynowanie działań przez organizację międzynarodową, działającą z upoważnienia państwa proszącego o pomoc a państwami jej udzielającymi. Możliwa jest również koordynacja multilateralna pomiędzy państwami udzielającymi pomocy, jak ma to miejsce w NATO, a państwem potrzebującym pomocy lub organizacją międzynarodową działającą z jego upoważnienia. Odrębnym, wciąż nie do końca rozwiązany problemem, pozostaje koordynacja działań sił wojskowych oraz pozarządowych organizacji humanitarnych. Aczkolwiek formalizowana jest współpraca takich organizacji z ONZ i jej wyspecjalizowanymi agendami pomocy humanitarnej, to współpraca z siłami wojskowymi ogranicza się w większości przypadków do utrzymywania minimalnych relacji z siłami wojskowymi²¹. W wielu przypadkach porozumienia o współpracy sił wojskowych danego państwa z organizacjami pozarządowymi zawierane są

¹⁹ AJP 3.4 (A) *Allied Joint Doctrine for Non – Article 5 Crisis Response Operations*, NATO Standardization Agency, 15 October 2010, pkt. 0304.c.

²⁰ AJP – 3.4.3 (A) *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance. Edition A Version 1*, NATO Standardization Office, 8 October 2016, s. VII–VIII.

²¹ A. Katoch, *The Responders’ Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response*, „Journal of International Affairs”, Spring/Summer 2006, s. 157.

z wybraną grupą takich organizacji przy jednoczesnym braku kontaktów z pozostałymi. Zauważalnym zjawiskiem staje się tworzenie konsorcjów organizacji pozarządowych grupujących niekiedy kilkadziesiąt podmiotów i reprezentujących je w kontaktach z organizacjami międzynarodowymi, rządami państw oraz wielonarodowymi siłami wojskowymi²².

Należy zauważyć, że istniejące unormowania w zakresie użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych nie wpływają w żaden sposób na dobrowolność udzielania takiej pomocy przez poszczególne państwa lub jej akceptowania. Ogólne zasady formułowane w wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych z Oslo ze względu na uniwersalność zapisów są akceptowane przez szerokie grono podmiotów międzynarodowych, państwowych i pozarządowych i stosowane w praktyce operacji. Zauważalne w ostatnich latach włączanie problematyki pomocy ofiarom klęsk żywiołowych do doktryny militarnej poszczególnych państwa i sojuszy wojskowych, odzwierciedla doświadczenia praktyki dotychczas prowadzonych operacji oraz stanowi próbę stworzenia ram organizacyjnych dla skutecznego użycia sił wojskowych w takich operacjach.

Doświadczenia z użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych stanowią przedmiot badań prowadzonych przez szereg instytucji i naukowców. W badaniach użycia zagranicznych sił wojskowych w operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych prowadzonych przez SIPRI w 2008 roku dokonano jednej z najbardziej kompleksowych dotychczas analiz czynników, warunkujących użycie sił wojskowych oraz dokonano oceny skuteczności działań tych sił. Ograniczając analizę doświadczeń do czterech największych pod względem rozmachu rzeczowego przypadków użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych (pomocy Indonezji po tsunami w 2004 roku, Pakistanowi po trzęsieniu ziemi w 2005 roku, Haiti po trzęsieniu ziemi w 2010 oraz Japonii po trzęsieniu ziemi, tsunami i katastrofie elektrowni atomowej w 2011 roku) można zauważyć szereg prawidłowości, które wpłynęły na skuteczność działań. Analogicznie do badań prowadzonych przez SIPRI dotyczących tsunami z 2004 roku i trzęsienia ziemi w Pakistanie w 2005 roku warto zwrócić uwagę na czynniki wpływające na skuteczność użycia sił wojskowych

²² V. Wheeler, A. Harmer, *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military – humanitarian relations*, London 2006, s. 12–13.

w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, takie jak terminowość, adekwatność, skuteczność, zdolność przyjęcia pomocy, możliwości koordynacji oraz koszty²³.

W międzynarodową pomoc Indonezji po uderzeniu tsunami w grudniu 2004 roku były zaangażowane przez pierwsze trzy miesiące działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych ekipy ratownicze oraz kontyngenty sił wojskowych z szesnastu państw, czternastu agencji ONZ oraz trzydziestu ośmiu lokalnych i stu dziewięćdziesięciu zagranicznych bądź międzynarodowych organizacji humanitarnych. Tsunami zabiło w prowincji Aceh ponad sto dwadzieścia pięć tysięcy osób, spustoszyło pięciuset kilometrów wybrzeża na głębokość do pięciu kilometrów w głąb lądu i zmusiło do opuszczenia domów ponad czterysta tysięcy ludzi²⁴. Przy niemal całkowicie zniszczonej infrastrukturze komunikacyjnej oraz niepewnej sytuacji bezpieczeństwa wielonarodowe siły wojskowe rozpoczęły działania ratownicze w czwartym dniu po tsunami, realizując początkowo niemal wyłącznie działania o charakterze ratowniczym i ewakuacyjnym, a następnie stabilizacyjnym. Na skuteczność działań ratowniczych zagranicznych sił wojskowych w pierwszych dniach niesienia pomocy ofiarom tsunami miało pozytywny wpływ relatywnie szybkie przeprowadzenie przez władze lokalne w prowincji Aceh oceny skali i charakteru zniszczeń. Łącznie, w niesienie pomocy ofiarom tsunami w Indonezji było zaangażowane niemal trzydzieści tysięcy zagranicznego personelu wojskowego oraz czterdzieści tysięcy żołnierzy indonezyjskich. Wszystkie zagraniczne siły wojskowe niosące pomoc Indonezji działały w ramach porozumień bilateralnych. Szybkość reakcji kontyngentów wojskowych Australii, Malezji, Nowej Zelandii, Singapuru oraz USA po tsunami była do pewnego stopnia konsekwencją wcześniejszych wieloletnich kontaktów wojskowych utrzymywanych przez te państwa z Indonezją. Przekładało się to bezpośrednio na znajomość organizacji systemu reagowania kryzysowego w tym kraju oraz osobiste kontakty kluczowych decydentów politycznych i wojskowych.

Zagraniczne kontyngenty wojskowe wspierały działania indonezyjskich sił ratowniczych wydzielając okręty marynarki wojennej i jednostki pływające straży przybrzeżnej, samoloty i śmigłowce do realizacji zadań ewakuacji medycznej oraz dystrybucji środków niezbędnych do przeżycia osób

²³ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 31.

²⁴ Tamże, s. 87.

poszkodowanych przez tsunami²⁵. Zagraniczne siły wojskowe budowały również schronienia dla ludności cywilnej, oczyszczały teren oraz prowadziły działania mające na celu zapobiegnięcie wybuchowi epidemii chorób zakaźnych. Oceniając adekwatność pomocy udzielonej przez zagraniczne kontyngenty wojskowe Indonezji w ramach wielonarodowej operacji niesienia pomocy ludności dotkniętej tsunami można zauważyć, że w sytuacji niemal całkowitego zniszczenia infrastruktury komunikacyjnej w prowincji Aceh, wojskowe śmigłowce, poduszki i okręty desantowe okazały się najbardziej użytecznymi środkami pomocy ludności poszkodowanej przez tsunami przez cały okres działań ratowniczych. Użyteczność pomocy medycznej organizowanej przez zagraniczne siły wojskowe była największa w pierwszych dniach działań ratowniczych. Już kilkanaście dni po tsunami wojskowe szpitale polowe rozwijane przez kontyngenty zagraniczne, jak na przykład rosyjski szpital polowy w rejonie Mata Ie otwarty 14 stycznia 2005 roku, okazywały się nie w pełni przydatne ludności cywilnej, która potrzebowała wówczas głównie pomocy ambulatoryjnej, realizowanej sprawniej i taniej przez organizacje pozarządowe działające już wcześniej w Indonezji²⁶.

W trakcie niesienia pomocy ofiarom tsunami w Indonezji uwidoczniły się problemy z koordynacją działań w wymiarze cywilno-wojskowym, co wynikało z dużej liczby narodowych kontyngentów sił wojskowych oraz działania na obszarze dotkniętym przez tsunami ponad dwustu trzydziestu różnych organizacji pozarządowych. Brak jednolitych, akceptowanych przez obie strony, procedur współpracy cywilno-wojskowej, jak również trudności we wzajemnej komunikacji negatywnie rzutowały na możliwość prowadzenia zintegrowanych działań ratowniczych. Brak wystarczającej koordynacji uniemożliwiał niejednokrotnie wykorzystanie wojskowych statków powietrznych do realizacji oceny sytuacji humanitarnej przez organizacje pozarządowe oraz ograniczał w poważnym stopniu możliwości transportu drogą powietrzną środków pomocy będących w dyspozycji tych organizacji. W ocenach użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom tsunami wskazuje się na zróżnicowany stopień znajomości i stosowania rozwiązań zalecanych przez ONZ w wytycznych z Oslo przez kontyngenty

²⁵ P. Mróz, *Siły powietrzne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, Warszawa 2015, s. 104-105.

²⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 97.

wojskowe różnych państw. Siły wojskowe Singapuru w pełni implementowały rekomendowane przez UNOCHA rozwiązania, jednak personel kontyngentów wojskowych szeregu innych państw nie zawsze miał świadomość istoty założeń tych wytycznych i ich roli w organizacji niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Zagraniczne siły wojskowe użyte do niesienia pomocy ofiarom tsunami w Indonezji odegrały znaczącą rolę w początkowym okresie działań ratowniczych. Dzięki zaangażowaniu zagranicznych sił wojskowych możliwe było terminowe wykonanie znacznej części zadań, których nie mogły wykonać z powodu braku odpowiednich zdolności technicznych i organizacyjnych cywilne siły ratownicze i organizacje humanitarne. W konsekwencji użycie zagranicznych sił wojskowych pozytywnie wpłynęło na szybkość i skuteczność niesienia pomocy ofiarom tsunami. Negatywnie na skuteczność

prowadzenia działań ratowniczych wpłynęła niewystarczająca koordynacja działań w wymiarze cywilno-wojskowym. Spowodowane to było przede wszystkim brakiem bądź nieznaną procedur współdziałania pomiędzy siłami wojskowymi i organizacjami pomocy humanitarnej, w tym organizacjami pozarządowymi.

Trzęsienie ziemi w Pakistanie 8 października 2005 roku było kolejną po tsunami na Oceanie Indyjskim klęską żywiołową o skali wymagającej międzynarodowej pomocy sił ratowniczych, w tym zagranicznych sił wojskowych. Trzęsienie ziemi spowodowało śmierć ponad siedemdziesięciu tysięcy ludzi oraz poważne rany niemal siedemdziesięciu tysięcy. Bezpośrednio z powodu trzęsienia ziemi ucierpiało do trzech i pół miliona osób na wysokogórskim obszarze około trzydziestu tysięcy kilometrów kwadratowych. Przez kolejne trzy tygodnie odnotowano niemal tysiąc wstrząsów wtórnych, które spowodowały dalsze uszkodzenia budynków oraz osuwiska. Zbliżająca się zima i trudne warunki życia w terenach górskich groziły masowymi ofiarami wśród ludności cywilnej pozbawionej żywności i schronień. Rząd Pakistanu zwrócił się o pomoc międzynarodową już 10 października 2005 roku, przesyłając oficjalne zapotrzebowania, między innymi do Unii Europejskiej i NATO. Rząd Pakistanu nie był w stanie początkowo dokonać precyzyjnej oceny skali i charakteru zniszczeń, stąd początkowe prośby o pomoc dotyczyły zespołów poszukiwawczo-ratowniczych oraz środków niezbędnych do przeżycia poszkodowanej w trzęsieniu ziemi ludności cywilnej, takich jak namioty, koce,

piecyki, żywność czy środki medyczne. Dopiero po kilku tygodniach, kiedy udało się lepiej oszacować sytuację w odległych regionach górskich dotkniętych trzęsieniem ziemi, prośby o pomoc międzynarodową były bardziej precyzyjne i dostosowane do rzeczywistych potrzeb Pakistanu i poszkodowanych w trzęsieniu ziemi społeczności lokalnych. Skala zniszczeń oraz charakter rządów w Pakistanie spowodowały przekazanie siłom zbrojnym odpowiedzialności za koordynację pomocy ofiarom trzęsienia ziemi. Zagraniczna pomoc wojskowa była zapotrzebowywana i akceptowana w oparciu o kryterium szybkości bez faworyzowania określonych państw lub organizacji. Zagraniczne kontyngenty wojskowe wykorzystywano do realizacji zadań, których nie mogły wykonywać siły zbrojne Pakistanu oraz do wsparcia tych sił w sytuacjach, gdy nie posiadały one wystarczających zdolności operacyjnych niezbędnych do skutecznego niesienia pomocy ofiarom trzęsienia ziemi²⁷.

Podobnie jak w Indonezji, wielonarodowe siły wojskowe wykorzystano niemal wyłącznie w fazie działań ratowniczych, która trwała do początku 2006 roku. Zdolność Pakistanu do koordynacji działań zagranicznych kontyngentów wojskowych spowodowała, że rola ONZ w tym przypadku była ograniczona. Użycie większości zagranicznych narodowych kontyngentów wojskowych było koordynowane w wymiarze bilateralnym. Wyjątkiem były siły wojskowe państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, które przynajmniej przez pewien okres były dowodzone w ramach zintegrowanego sojuszniczego systemu dowodzenia. Pomimo formalnie sojuszniczego zaangażowania państwa członkowskich NATO w pomoc ofiarom trzęsienia ziemi w Pakistanie, w percepcji państw wydzielających wojskowe siły ratownicze były to jednak działania bilateralne jedynie koordynowane przez Sojusz Północnoatlantycki.

Zagraniczne siły wojskowe użyte do niesienia pomocy ludności cywilnej Pakistanu poszkodowanej w trzęsieniu ziemi realizowały przede wszystkim zadania związane z transportem powietrznym, pomocą medyczną, a także do pewnego stopnia z zabezpieczeniem inżynieryjnym. Transport powietrzny realizowany przez wielonarodowe siły wojskowe obejmował

²⁷ M. Jochems, *NATO's growing humanitarian role*, "NATO Review", Spring 2006, www.nato.int/docu/review/2006/Operation-Old-New/growing_humanitarian_role/EN/.

zarówno most powietrzny, którego celem było dostarczanie pomocy humanitarnej do Pakistanu z zagranicy, jak również transport śmigłowcowy, dzięki któremu dostarczano pomoc bezpośrednio do odległych górskich wiosek i społeczności. Łącznie w działaniach wykorzystano sześćdziesiąt śmigłowców zagranicznych kontyngentów wojskowych i sześćdziesiąt dziewięć pakistańskich, które oprócz transportu pomocy humanitarnej ewakuowały ponad siedemnaście tysięcy osób wymagających specjalistycznej pomocy medycznej. Francuski kontyngent wojskowy działający w ramach sił NATO rozwinął i utrzymywał w Abbottabad lądowisko, na którym śmigłowce mogły uzupełnić paliwo. Zwiększyło to zasięg i częstotliwość wykonywania lotów przez śmigłowce, a poprzez to wielkość pomocy dla ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi²⁸.

Chociaż Pakistan nie wystąpił z formalną prośbą o międzynarodową pomoc medyczną, to zagraniczne siły wojskowe zostały skierowane do tego kraju w wyniku zaakceptowania ofert pomocy ze stron wielu państw. Pomoc ta okazała się użyteczna, gdyż w rejonie dotkniętym trzęsieniem ziemi uległa zniszczeniu bądź uszkodzeniu niemal cała infrastruktura opieki medycznej. Koordynacja pomocy medycznej była realizowana przez siły zbrojne Pakistanu, które nie czyniły zasadniczych rozróżnień dla zagranicznych środków cywilnych i wojskowych, podejmując decyzje przede wszystkim w oparciu o kryterium szybkości niesienia pomocy poszkodowanej ludności. Wykorzystanie zagranicznych wojskowych zgrupowań inżynieryjnych w niesieniu pomocy po trzęsieniu ziemi w Pakistanie było relatywnie niewielkie w porównaniu ze skalą użycia zagranicznych kontyngentów lotniczych i medycznych. Czas niezbędny do przerzutu ciężkiego sprzętu inżynieryjnego oraz duży potencjał pakistańskich wojsk inżynieryjnych spowodowały, że znaczenie tego rodzaju zagranicznej pomocy wojskowej dla skuteczności pomocy ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi było nieznaczące. Ocena działań wielonarodowych sił wojskowych w pomocy ofiarom trzęsienia ziemi w Pakistanie dokonana przez SIPRI wskazuje, że pomimo pewnych niedostatków, międzynarodowa pomoc wojskowa była adekwatna do potrzeb i w większości przypadków terminowa. O ile zagraniczne śmigłowce wojskowe pojawiły się

²⁸ J. Cazamea, *NATO's support to Pakistan in response to the earthquake*, "JAPCC Journal Edition", № 4, 2006, s. 43.

w Pakistanie już w osiem godzin po trzęsieniu ziemi, to kontyngenty inżynierskie przybywały z znacznym opóźnieniem, co w sposób bezpośredni ograniczało możliwość i potrzebę ich użycia. Na terminowość pomocy negatywnie wpłynęła również długotrwałość procesu konsultacji i podejmowania decyzji wewnątrz NATO.

Adekwatność zagranicznych sił wojskowych do potrzeb Pakistanu oraz zakresu realizowanych zadań była wyraźnie widoczna w przypadku śmigłowców. Zagraniczne kontyngenty wojskowe były wyposażone w śmigłowce przystosowane do wykonywania lotów w nocy oraz na dużych wysokościach, które pozwalały na transport pomocy humanitarnej przez całą dobę, bezpośrednio do oddalonych górskich wiosek. Również polowe systemy tankowania śmigłowców okazały się bardzo użyteczne i bezpośrednio wpłynęły na skuteczność niesienia pomocy ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi. Pomimo niekwestionowanej użyteczności sprzętu inżynierskiego w działaniach o charakterze ratowniczym, opóźnienia w jego dostępności spowodowały, że nie odegrał on znaczącej roli w działaniach sił ratowniczych. Sprawność sił zbrojnych Pakistanu w realizacji przedsięwzięć koordynacji międzynarodowej pomocy humanitarnej jest zgodnie podkreślana przez wszystkie wiodące ośrodki analityczne, zajmujące się problematyką niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jako czynnik sprzyjający koordynacji wskazywana jest dobra, robocza znajomość języka angielskiego przez pakistańskie i zagraniczne siły wojskowe, co ułatwiało wzajemną komunikację i zmniejszało zapotrzebowanie na tłumaczy. Pewnym problemem w koordynacji działań była nieznamość przez część zagranicznych kontyngentów wojskowych kulturowych norm życia społecznego w Pakistanie. Powodowało to niekiedy trudności w postępowaniu przez zagraniczny personel wojskowy zgodnie z przyjętymi w Pakistanie zwyczajami i tradycjami oraz normami współżycia społecznego²⁹.

Istotne znaczenie dla perspektyw użycia sił wojskowych w ramach wielonarodowej pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowym może mieć trzęsienie ziemi w Haiti 12 stycznia 2010 roku, w którym zginęło około trzystu tysięcy osób, drugie tyle zostało rannych, a ponad trzy miliony zostały bezpośrednio dotknięte jego skutkami, między innymi tracąc

²⁹ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt. s. 118.

dach nad głową. Niemal natychmiastowe skierowanie przez społeczność międzynarodową do działań ratowniczych ponad czterdziestu ośmiu tysięcy żołnierzy, trzydziestu okrętów wojennych, 38 samolotów transportowych i 58 śmigłowców, pozytywnie wpłynęło na skuteczność działań ratowniczych. Zagraniczne siły wojskowe skierowane do pomocy ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti pochodziły z dwudziestu dziewięciu państw. Tym niemniej zasadniczą ich część stanowiły siły wojskowe USA i wielonarodowe siły pokojowe ONZ MINUSTAH realizujące zadania mandatowe na Haiti. Amerykańskie siły zadaniowe, niosące pomoc ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti, liczyły pod koniec stycznia ponad dwadzieścia dwa tysiące żołnierzy, trzydzieści trzy okręty oraz ponad trzysta statków powietrznych³⁰. Zagraniczne siły wojskowe zapewniły, obok działań stricte ratowniczych, bezpieczeństwo infrastruktury lotniskowej, zespołów medycznych i dystrybucję pomocy humanitarnej potencjału wielonarodowych sił wojskowych do niesienia pomocy ludności cywilnej w kraju systematycznie dotykanym przez huragany, powódzie i trzęsienia ziemi, jak również niestabilnym społecznie³¹. Zauważyć należy skalę koordynacji działań zagranicznych sił wojskowych i organizacji pozarządowych po trzęsieniu ziemi. Tylko same amerykańskie połączone siły zadaniowe (JTF – Haiti) wspierały działania niemal tysiąca organizacji pozarządowych, które prowadziły obozy dla poszkodowanych przez trzęsienie ziemi, rozdzielały żywność i środki pierwszej potrzeby, jak również organizowały opiekę medyczną³². Niestabilność sytuacji społecznej na Haiti negatywnie wpływała na bezpieczeństwo cywilnych sił ratowniczych. Stąd też użycie zagranicznych sił wojskowych i wojsk sił pokojowych ONZ MINUSTAH, pomimo zarzutów o militaryzacji pomocy humanitarnej, okazało się kluczowe dla możliwości prowadzenia działań ratowniczych.

Znaczenie zagranicznych sił wojskowych w działaniach ratowniczych uwidoczniło się również po trzęsieniu ziemi u wybrzeży Japonii w marcu 2011 roku, które spowodowało tsunami oraz uszkodzenia w elektrowni jądrowej w Fukushima. Trzęsienie ziemi nie było główną przyczyną zniszczeń i ofiar. Spowodowało je przede wszystkim wywołane przez nie tsunami, które

³⁰ G. Cecchine i inni, *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake. Considerations for Army Leaders*, RAND Santa Monica 2013, s. XV.

³¹ S. Ulrich, *Haiti's emergency response: an early assessment*, Royal United Services Institute (RUSI), London 2010, www.rusi.org/commentary/haitis-emergency-response-early-assessment.

³² G. Cecchine i inni, *The U.S. Military...*, dz. cyt., s. 57.

uderzyło we wschodnie wybrzeże wyspy Honsiu, zabijając ponad dwadzieścia tysięcy osób, niszcząc ponad czterysta trzydzieści tysięcy domów i dwadzieścia siedem tysięcy innych budynków, a przede wszystkim powodując uszkodzenia reaktorów w elektrowni jądrowej w Fukushima. Zagraniczna pomoc wojskowa została udzielona niemal natychmiast przez siły zbrojne USA stacjonujące na terytorium Japonii oraz podległe Dowództwa Sił USA na Pacyfiku (US PACOM). Obok sił amerykańskich rząd japoński zaakceptował początkowo pomoc z czterech innych krajów, pomimo ofert pomocy od kilkudziesięciu państw, uznając, że posiada wystarczający potencjał ratowniczy. Siły amerykańskie uzupełniały działania ponad stu sześciu tysięcy żołnierzy japońskich, dysponujących sześćdziesięcioma okrętami, dwustu śmigłowcami i ponad trzystu dwudziestu samolotami. Amerykańskie siły wojskowe wydzieliły do działań ratowniczych ponad dwadzieścia cztery tysiące żołnierzy, dwadzieścia cztery jednostki pływające i niemal dwieście statków powietrznych rozpoczynając działania już w ciągu doby od trzęsienia ziemi i tsunami³³.

W ramach operacji „Tomodachi” siły amerykańskie koncentrowały się na wsparciu logistycznym działań ratowniczych, pomocy w poszukiwaniu i ratownictwie osób poszkodowanych przez tsunami, jak również realizacji wyspecjalizowanych zadań rozpoznawczych. Lotniskowiec USS Ronald Reagan był wykorzystywany jako platforma dla działań śmigłowców ratowniczych japońskich sił samoobrony i straży granicznej. Wyspecjalizowane jednostki inżynieryjne sił amerykańskich brały udział w przywracaniu do wykorzystania portu lotniczego w Sendai oraz portów morskich w Hachinohe, Miyako i Oshima, co pozwoliło na szybszą dystrybucję pomocy humanitarnej dla poszkodowanej ludności. Siły Korpusu Piechoty Morskiej USA rozwinęły punkty tankowania dla śmigłowców na lotnisku Yamagata oraz prowadziły monitorowanie sytuacji skażeń. Siły amerykańskie wspierały japońskie siły samoobrony i cywilne struktury zarządzania kryzysowego w działaniach na rzecz ograniczenia skutków uszkodzenia reaktorów w elektrowni jądrowej w Fukushima. Prowadzono loty rozpoznawcze samolotów załogowych i bezzałogowych w celu określenia skali i stopnia skażeń promieniotwórczych. Z ocen formułowanych po zakończeniu działań ratowniczych wynika, że

³³ A. Feickert, E. Chanlett-Avery, *Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011, s. 4-5.

pomoc amerykańska była szczególnie ważna w ograniczaniu konsekwencji awarii reaktorów w elektrowni atomowej w Fukushima³⁴.

Przegląd doświadczeń z użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych można byłoby rozszerzać o oceny i wnioski płynące z działań podejmowanych systematycznie w wyniku kolejnych powodzi, huraganów czy trzęsień ziemi. Spośród kilkuset klęsk żywiołowych, które są odnotowywane na świecie każdego roku, co najmniej kilkadziesiąt stanowią wydarzenia wymagające ze względu na skalę niszczących efektów pomocy międzynarodowej. Szereg formułowanych doraźnie w środkach masowego przekazu opinii wydaje się nacechowane subiektywizmem wynikającym z braku pełnych informacji lub prezentowania opinii wąskiej grupy osób związanych z działaniami ratowniczymi i rekonstrukcyjnymi. Oceniając zatem potrzeby i możliwości wykorzystania zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych warto odwoływać się do doświadczeń wielu operacji, aby mieć w miarę szeroki przegląd sytuacji.

Przewidywane zintensyfikowanie występowania klęsk żywiołowych każe pytać o perspektywy wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ich ofiarom. Skala i niszczące efekty klęsk żywiołowych, które miały miejsce w ostatnich dwóch dekadach spowodowały ożywienie dyskusji na temat skuteczności pomocy ich ofiarom, najlepszych sposobów organizacji działań ratowniczych oraz zakresu użycia w tym celu sił wojskowych. Doświadczenia międzynarodowej pomocy ofiarom tsunami na Oceanie Indyjskim, a także trzęsień ziemi w Pakistanie i Haiti, wskazują, że siły wojskowe, w tym wojskowe wsparcie ze strony innych państw, pozostaną często w początkowej fazie działań ratowniczych jedynym skutecznym narzędziem niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych o dużej skali. Można przewidywać, że siły wojskowe pozostaną niezastąpione w tej fazie działań, umożliwiając transport ekip ratowniczych i pomocy humanitarnej, zapewniając bezpieczeństwo, łączność i zabezpieczenie logistyczne działań. Zauważyć należy rosnące znaczenie dla działań ratowniczych danych z wojskowego rozpoznania powietrznego i kosmicznego. Wojskowe systemy rozpoznania wielkoobszarowego pomagają w ocenie sytuacji humanitarnej

³⁴ J.D.P. Moroney i inni, *Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia – Pacific Region*, RAND Santa Monica 2013, s. 104.

i przyczyniają się do lepszego planowania działań ratowniczych³⁵. Zapewnienie odpowiedniej szybkości reakcji będzie prawdopodobnie powodowało, że użycie zagranicznych sił wojskowych będzie koordynowane w wymiarze bilateralnym, bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi państwami. Pomimo prób poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań koordynacji działań wielonarodowych sił wojskowych w wymiarze multilateralnym, będą one prawdopodobnie nadal powodowały opóźnienia w działaniach sił ratowniczych.

W toczącej się obecnie dyskusji o perspektywach użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych podnoszony jest wątek ich przydatności i dostosowania do realizacji tego rodzaju zadań. W dyskursie naukowym wskazuje się, że adekwatność sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych powinna być postrzegana przez pryzmat dwóch czynników: możliwości technicznych sprzętu oraz przygotowania personelu wojskowego. Panuje daleko posunięta zgodność poglądów i ocen co do adekwatności możliwości taktyczno-technicznych sprzętu wojskowego dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Wojskowe statki powietrzne, sprzęt inżynieryjny, środki logistyczne czy systemy dowodzenia i łączności są zazwyczaj w pełni użyteczne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Brak jest natomiast pełnej zgodności w ocenie przygotowania personelu wojskowego do realizacji zadań o charakterze humanitarnym i współpracy z organizacjami cywilnymi, w tym z organizacjami pozarządowymi. Część analityków, rządów i organizacji międzynarodowych widzi potrzebę wyspecjalizowanego szkolenia wojskowych w zakresie działań związanych z niesieniem pomocy ofiarom klęsk żywiołowych³⁶. W środowiskach cywilnych organizacji humanitarnych utrzymują się jeszcze poglądy o niecelowości rozszerzania zakresu użycia sił wojskowych w działaniach humanitarnych i pozostawieniu ich wyłącznie w rękach cywilnych, chociaż należy zauważyć, że nie jest to pogląd dominujący³⁷.

³⁵ K.A. Hightaian, *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations*, Air War College, Air University, Maxwell AFB 2006, s. 11; P. Mróz, *Siły powietrzne w...*, dz. cyt., s. 289-290.

³⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, dz. cyt., s. 52; K.A. Hightaian, *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations...*, dz. cyt., s. 39; D. Byman i inni, *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, RAND Project Air Force, Santa Monica 2000, s. 141.

³⁷ V. Wheeler, A. Harmer, *Resetting the rules...*, dz. cyt., s. 64-66.

W toczących się dyskusjach dotyczących użycia sił wojskowych w działaniach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych pojawia się często wątek finansowania tego rodzaju działań. Biorąc pod uwagę, że działania sił wojskowych są zazwyczaj droższe niż ich cywilnych odpowiedników, podnoszony jest argument, że użycie sił wojskowych jest nieekonomiczne i wydane na ten cel pieniądze można byłoby wykorzystać w lepszy sposób w kolejnych fazach operacji niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych do odbudowy infrastruktury, etc.³⁸. Argument taki nie wydaje się do końca uzasadniony, gdyż użycie sił wojskowych koncentruje się w fazie początkowej działań ratowniczych, gdy niezbędne jest ratowanie życia ludzkiego.

Problem finansowania użycia sił wojskowych dostrzegany jest również przez organizacje międzynarodowe. Jednym ze sposobów wspierania wydzielania przez poszczególne państwa sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być, w działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, utworzenie dedykowanego funduszu, z którego opłacano by koszty działań³⁹.

W dyskusjach o perspektywach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych pojawia się problem zapewnienia bezpieczeństwa siłom ratowniczym. W ostatnich dekadach zauważalne są przewartościowania w podejściu do użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, jak również ich znaczenia dla zapewniania bezpieczeństwa całości sił zaangażowanych w działania ratownicze, a następnie rekonstrukcyjne. Organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą humanitarną tradycyjnie postrzegały zachowanie dystansu w kontaktach z siłami wojskowymi jako źródło swojego bezpieczeństwa sądząc, że operowanie w swoistej zdemilitaryzowanej sferze humanitarnej będzie je chronić przed agresją ze strony skonfliktowanych lokalnych sił. W ostatniej dekadzie taki pogląd zaczyna być kwestionowany przez część środowisk organizacji humanitarnych. Klęski żywiołowe mają miejsce coraz częściej na obszarach ogarniętych konfliktami etnicznymi czy religijnymi. Często na obszarach dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych nie ma władzy państwowej, mogącej zapewnić bezpieczeństwo siłom ratowniczym. Taka sytuacja powoduje, że współpraca z zagranicznymi

³⁸ A. Katoch, *The Responders' Cauldron...*, dz. cyt., s. 165, 169,

³⁹ J.V. Arbuckle, *Analysis: No job for a soldier?*, "NATO Review", Autumn 2007, www.nato.int/docu/review/2007/Military_civilian_divide/No_Job_Soldier/EN/index.htm; M. Jochems, *NATO's growing humanitarian...*, dz. cyt.

siłami wojskowymi postrzegana jest jako kompromis niezbędny dla skutecznego niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Bezpieczeństwo sił ratowniczych i organizacji pomocy humanitarnej pozostanie kluczowym czynnikiem, warunkującym skuteczność niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Pomimo zauważalnego w ostatnich latach postępu we współpracy cywilno-wojskowej w tym zakresie, prawdopodobne wydaje się utrzymanie w przyszłości niekorzystnych warunków bezpieczeństwa działania sił ratowniczych i organizacji pomocy humanitarnej. Użycie sił wojskowych na obszarach występowania klęsk żywiołowych może ograniczyć skalę występowania tego niekorzystnego zjawiska, ale nie wydaje się realne, aby mogło je całkowicie wyeliminować.

Konkludując, skala zniszczeń powodowanych przez klęski żywiołowe w ostatnich latach oraz obserwowany wzrost częstotliwości ich występowania ożywiły dyskusję nad użyciem sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w ramach międzynarodowej pomocy państwom dotkniętym ich skutkami. Klęski żywiołowe o skali przekraczającej możliwości skutecznego reagowania przez pojedyncze państwa postrzegane są coraz częściej jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego o daleko idących konsekwencjach ekonomicznych, społecznych, a w dłuższej perspektywie również militarnych. Doświadczenia użycia zagranicznych sił wojskowych w ostatnich dwóch dekadach do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ujawniły problemy w zakresie koordynacji działań cywilno-wojskowych, szczególnie tych związanych ze współpracą sił wojskowych z organizacjami pozarządowymi. Coraz powszechniej dostrzegany jest negatywny wpływ istniejących rozwiązań prawnych i organizacyjnych na skuteczność działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych. Propozycje rozwiązań, zwiększających skuteczność niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, formułowane są obecnie zarówno przez kręgi wojskowe, jak również przez cywilne, w tym pozarządowe, organizacje humanitarne. Chociaż trudno dostrzec rewolucyjne zmiany w podejściu do użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to widoczne jest stopniowe zbliżenie stanowisk oraz chęć współpracy pomiędzy środowiskami cywilnymi i wojskowymi. Podejście takie może w perspektywie najbliższych lat spowodować zwiększenie skuteczności międzynarodowej pomocy pań-

stwom i społeczeństwom dotkniętym skutkami wystąpienia klęsk żywiołowych, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Bibliografia

AJP 3.4 (A) *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations*, NATO Standardization Agency, 15 October 2010.

AJP 3.4.3 (A) *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance. Edition A Version 1*, NATO Standardization Office, 8 October 2016.

Arbuckle J.V., *Analysis : No job for a soldier?*, "NATO Review", Autumn 2007.

Byman D. i inni, *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, RAND Project Air Force, Santa Monica 2000.

Cazamea J., *NATO's support to Pakistan in response to the earthquake*, "JAPCC Journal", Edition 4, 2006.

Cieślak E., *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, [w:] *Współczesne problemy bezpieczeństwa*, Gałęcki A. i inni (red.), Zielona Góra 2010.

Feickert A., Chanlett-Avery E., *Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011.

Future Security Environment (FSE), First Edition, Supreme Allied Commander Transformation, Norfolk 2007.

Global Strategic Trends. The Future Starts Today. Sixth Edition, Ministry of Defence, London 2018.

Hightaian K.A., *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations*, Air War College, Air University, Maxwell AFB 2006.

Humanitarian Civil-Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man-Made Disasters (Version 1.0), UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva September 2018.

Jochems M., *NATO's growing humanitarian role*, "NATO Review", Spring 2006.

Katoch A., *The Responders' Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response*, "Journal of International Affairs", Spring/Summer 2006.

Moroney J. D. P. i inni, *Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia-Pacific Region*, RAND Santa Monica 2013.

Mról P., *Siły powietrzne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, Warszawa 2015.

Natural Disasters 2018, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels 2018.

Sanderson D., Sharma A. (red.), *World Disasters Report 2016*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva 2016.

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015 [without reference to a Main Committee (A/69/L.67)] 69/283, UN General Assembly, New York 2015.

Strategic Foresight Analysis. 2017 Report, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2017.

Ulrich S., *Haiti's emergency response: an early assessment*, London 2010.

UN Climate Change Annual Report 2018, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn 2019.

UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2018.

UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – „Oslo Guidelines” Updated November 2006 (Revision 1.1 November 2007)*, Geneva 2007.

Wheeler V., Harmer A., *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military – humanitarian relations*, London 2006.

Wiharta S. i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm 2008.