

# SISTEM ORGANIZACIJE ZDRUŽENIH NARODOV ZA POMOČ OB NESREČAH

## UN Disaster Response System

Julij Jeraj\*

UDK 341.123

### Povzetek

Organizacija združenih narodov (OZN) posveča vse večjo pozornost zagotavljanju reševalne in humanitarne pomoči državam in ljudem, ki so jih prizadele naravne in druge nesreče. Učinkovita, hitra, usklajena in v poznejšo obnovo in razvoj usmerjena pomoč mednarodne skupnosti zahteva zelo dobro organiziran pristop k zagotavljanju pomoči. To OZN zagotavlja s svojim sistemom za pomoč ob nesrečah. Sistem vključuje operativne agencije, koordinacijske organe in postopke ter vzpostavlja povezavo z mednarodnimi in nacionalnimi, vladnimi in nevladnimi organizacijami, ki so pripravljene pomagati prizadetim državam ob nesrečah.

### Abstract

The United Nations has a central and unique role to play in providing leadership and co-ordinating the efforts of the international community to support the countries affected by natural and man-made emergencies, disasters and other crises which call for humanitarian assistance. Providing humanitarian assistance to affected populations in disaster-stricken countries is the key role of the system developed by the UN. The system functions through UN operative agencies, co-ordination bodies, processes and close connections with international and national, governmental and non-governmental organisations working in the field of humanitarian assistance.

Ena od glavnih nalog OZN je tudi izboljšanje učinkovitosti in hitrosti zagotavljanja mednarodne humanitarne in reševalne pomoči ter krepitev povezanosti nacionalnih in mednarodnih virov pomoči. Za učinkovito mednarodno pomoč ob večjih nesrečah so potrebni načrtno usklajevanje, dobra logistika, prodorna humanitarna diplomacija in učinkovito zagotavljanje finančnih in materialnih sredstev. Za izvajanje teh nalog so v OZN vzpostavili poseben sistem organov in postopkov. V članku je obravnavan sistem kot celota, eden njegovih bistvenih operativnih delov pa je predstavljen v članku Urad OZN za usklajevanje humanitarnih dejavnosti, Odsek za pomoč ob nesrečah, Ujma 12, str. 233.

## Elementi sistema

Generalni sekretar OZN imenuje podsekretarja za humanitarne zadeve (Under Secretary General for Humanitarian Affairs), ki opravlja tudi nalogo glavnega usklajevalca OZN za humanitarne zadeve (Emergency Relief Coordinator - ERC). ERC organizacijsko sodi v sekretariat generalnega sekretarja OZN. V sistemu OZN je ERC glavni svetovalec za humanitarne politiko in diplomacijo, glavni usklajevalec humanitarne pomoči in v odnosu OZN do držav in organizacij zastopa humanitarne in reševalne zadeve. Tesno sodeluje z vodilnimi in operativnimi agencijah, z večjimi nevladnimi organizacijami (Non-Governmental Organisations - NGO's), vladami držav in medvladnimi in vladnimi humanitarnimi organizacijami. Generalnemu sekretarju svetuje v primeru nesreč in v drugih kriznih razmerah, ko so potrebne humanitarne in reševalne akcije. Zelo velik del svojih nalog izvaja prek svojega urada - Urada OZN za usklajevanje humanitarnih dejavnosti (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) in Stalnega medagencijskega komiteja za humanitarne zadeve (Inter-Agency Standing Committee - IASC), katerega predsednik je.

OCHA usklajuje dejavnosti sistema OZN v primeru naravnih, tehnoloških in ekoloških nesreč, vzpodbuja, usklajuje in opravlja dejavnosti za učinkovitejše preprečevanje nesreč in zmanjševanje njihovih posledic ter za boljše reševanje in zagotavljanje pomoči. Odgovorna pa je tudi in predvsem za usklajevanje hitrega in učinkovitega odziva mednarodne skupnosti ob nesrečah

IASC je usklajevalno telo, ki ga vodi ERC, sestavljajo pa ga predstavniki operativnih agencij in s humanitarnega stališča pomembnejših mednarodnih ter nacionalnih vladnih in

nevladnih organizacij. IASC ima za bolj operativno delovanje predsedstvo (IASC Standing Committee), ki ga prav tako vodi ERC, sestavljajo pa ga samo vodilni ljudje UNCHR, WFP, UNICEF, UNDP, predstavnik Rdečega križa in skupni predstavnik nevladnih organizacij.

IASC sprejema usmeritve in odločitve o dejavnostih celotnega sistema OZN za pomoč ob posameznih nesrečah, odloča o prednostnih nalogah, ciljih in usklajuje dejavnosti za pomoč. IASC je tudi mesto usklajevanja med sodelujočimi pri zagotavljanju kompleksne dolgoročne pomoči posameznemu območju. To usklajevanje imenujejo proces za usklajevanje poziva za pomoč (Consolidated Appeal Process - CAP), njegov rezultat pa je usklajen poziv za pomoč. To je kompleksen projekt, ki opisuje posledice določene nesreče, dosedanje pomoč in njene rezultate, sprotne in nove programe, njihovo ceno in prošnjo darovalcem za pomoč v denarju, materialu in storitvah. Prav usklajevanje je glavni smisel IASC. Vsaka od operativnih agencij ima namreč natančno določeno delovno področje. Humanitarne organizacije opravljajo določene vrste dejavnosti, posledice nesreč pa so izjemno kompleksne in zato bi razdrobljena in nepovezana pomoč pomenila več težav kot koristi, kar se je v preteklosti večkrat izkazalo. S takšnim usklajevanjem in ureditvijo, ki jo opisujemo, je pomoč ob nesrečah celovit projekt; usklajevanje dejavnosti bi lahko poimenovali projektno vodenje pomoči ob nesreči.

## Operativne agencije

V nadaljevanju bomo na kratko orisali operativne agencije. Mednje sodijo nekateri organi in programi OZN ter specializirane agencije, ki so z OZN tesno povezane preko Ekonomskega in socialnega sveta (UN Economic and Social Council). Mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij v članku ne bomo posebej obravnavali.

## Program OZN za razvoj (United Nations Development Programme - UNDP)

Delovno področje UNDP je pomoč državam za njihov uravnotežen razvoj. Najbolj se ukvarja z izkoreninjenjem revščine, vzpostavljanjem družbene pravičnosti, obnavljanjem naravnega okolja, ustvarjanjem možnosti za nova delovna mesta in izboljšanjem položaja žensk. UNDP ima mrežo 134 uradov in prek njih pomaga v 174 državah. Ti uradi oziroma njihovi vodje so praviloma usklajevalci (Resident Coordinator) vseh dejavnosti, ki jih OZN opravlja v določeni državi, tudi humanitarnih. Njegova naloga je tudi

\* Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Linhartova cesta 13, Ljubljana

1 Pri nas pojem humanitarna pomoč razumemo nekoliko ožje. Pri branju tega članka in dokumentov, ki so nastali v OZN ali drugje po svetu, pa je treba pojem humanitarna pomoč razumeti širše. Vanj je vključena tako hrana, pripomočki za kuhanje, gorivo, šotori, odeje, organizacija in izvedbačasne namestitve, zdravila in medicinska oskrba, zagotavljanje pitne vode itn. kot tudi finančna sredstva. Včasih ta pojem vključuje tudi reševanje.

**Legenda k sliki 1 in 2**  
**Legend to figures 1 and 2**

kratica abbreviation	angleško ime English	slovensko ime Slovene
ERC	United Nations Emergency Relief Coordinator	usklajevalec OZN za humanitarne zadeve
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	Urad za usklajevanje humanitarnih dejavnosti
IASC	Inter-Agency Standing Committee	Stalni medagencijski komitee za humanitarne zadeve
UNDP	United Nations Development Programme	Program OZN za razvoj
UNICEF	United Nations Children's Fund	Sklad OZN za pomoč otrokom
UNCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	Urad visokega komisarja OZN za begunce
WFP	World Food Programme	Svetovni program prehrane
FAO	Food and Agriculture Organisation	Organizacija za prehrano in kmetijstvo
WHO	World Health Organisation	Svetovna zdravstvena organizacija
IOM	International Organisation for Migration	Mednarodna organizacija za migracijo
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	Mednarodna federacija društev Rdečega križa in Rdečega polmeseča
DRB	Disaster Relief Branch	Odsek za pomoč ob nesrečah
UNDMT	United Nations Disaster Management Team	skupina OZN za usklajevanje pomoči

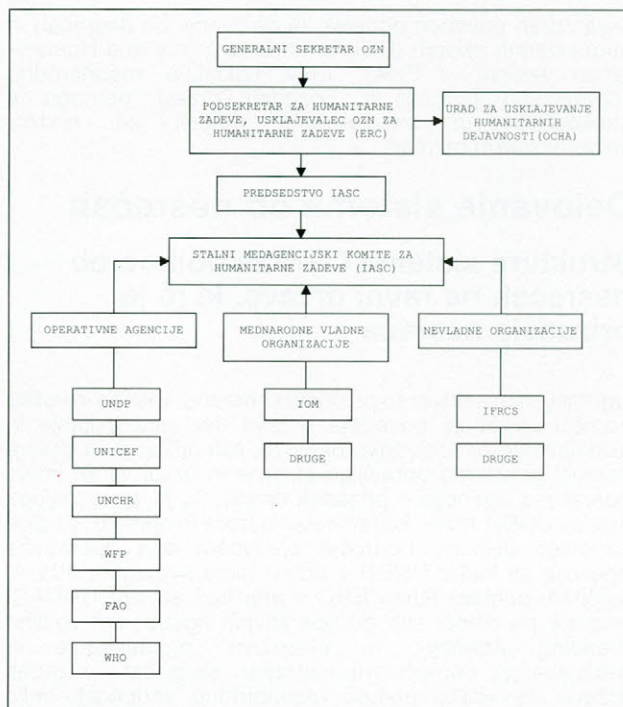
usklajevanje humanitarne pomoči s programi rehabilitacije, da bi tako čimbolj povezali humanitarne in razvojne pomoči.

### Skład OZN za pomoč otrokom (United Nations Children's Fund – UNICEF)

Delovno področje UNICEF je, braniti, zastopati in podpirati pravice otrok, pomagati pri zadovoljevanju njihovih osnovnih potreb in razširjati možnosti za njihov celovit razvoj tako, da bi lahko polno razvili svoje sposobnosti. V primeru nesreč lahko UNICEF hitro pomaga s svojo infrastrukturo, zalogami in osebjem pri zagotavljanju zdravstvene nege in oskrbe, hrane, oskrbe z vodo, sanitarnih pogojev, pogojev za nadaljevanje izobraževanja in s psihosocialno rehabilitacijo travmatiziranih otrok.

### Urad visokega komisarja OZN za begunce (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNCHR)

Delovno področje UNCHR je pomoč beguncem, to je tistim, ki so morali zapustiti svojo državo in se ne morejo ali ne želijo vrniti, ker se utemeljeno bojijo, da bi bili preganjani zaradi rasnega, verskega, narodnostnega, političnega ali socialnega razlikovanja. Prav tako je sestavni del delovnega področja tudi iskanje možnosti za rešitev sporov, ki so preganjanje povzročili. Delovno področje pa se je



*Slika 1. Usklajevanje zagotavljanja pomoči na mednarodni ravni*

*Figure 1. Co-ordination of humanitarian activities on an international level*

razširilo tudi na pomoč ljudem, ki so razseljeni po svoji državi, kar je lahko posledica sporov pa tudi nesreč. UNCHR je razvejana organizacija z dobrimi povezavami s humanitarnimi organizacijami, zalogami različnih potrebščin in izjemno veliko izkušnjami pri delu v zelo težkih in nevarnih razmerah.

### Svetovni program prehrane (World Food Programme – WFP)

Delovno področje WFP je oskrba ljudi s hrano ob nesrečah in krizah, in sicer najbolj kritičnih delov populacije – mater z otroki in starejših, in pomoč revnim in lačnim, da se lahko začnejo preživljati sami. Ob nesrečah je WFP ključna organizacija za preskrbo s hrano. O sposobnosti in operativnosti WFP najbolj govorijo dogodki na mejnem območju med Ruando in Tanzanijo: 27. aprila 1994 je WFP v 24 urah zagotovil osnovno oskrbo s hrano za 250 000 ljudi!

### Organizacija za prehrano in kmetijstvo (Food and Agriculture Organization – FAO)

Delovno področje FAO je dvig ravni prehranjevanja, življenjskega standarda, izboljšanje kmetijske pridelave in pogojev življenja prebivalcev na kmetijskih območjih. FAO ima tudi svoj globalni sistem za pretok informacij in zgodnje obveščanje, ki spremlja razmere, povezane s hrano in kmetijsko pridelavo. Tako lahko zgodaj opozori na prihajajoče pomanjkanja in poslabšanje pridelave hrane zaradi neurij in suše. FAO bolj kot v fazi reševanja in nujne humanitarne pomoči pomaga po nesreči, ko se vključi v pomoč za obnovo kmetijstva.

### Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization – WHO)

Delovno področje WHO je zagotoviti vsem ljudem čim boljše zdravje. Za delovanje ob nesrečah je v WHO

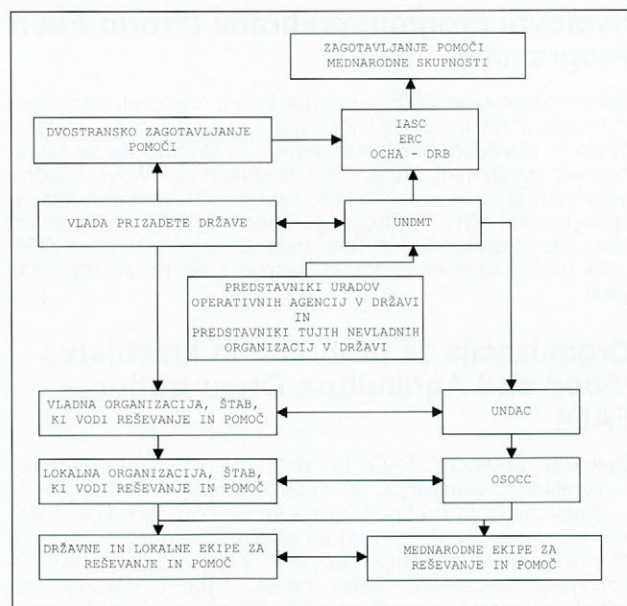
organiziran poseben oddelek za delovanje ob nesrečah in humanitarnih akcijah (Division of Emergency and Humanitarian Action – EHA). EHA usklajuje mednarodno zdravstveno pomoč in prizadeti državi pomaga s strokovnjaki in izvedenskimi mnenji za nadzor epidemioloških razmer.

## Delovanje sistema ob nesrečah

### Strukture sistema OZN za pomoč ob nesrečah na ravni države, ki jo je prizadela nesreča

Ugotavljanje, kakšne so posledice nesreče, kakšno in koliko pomoči potrebuje prizadeta država, ter zagotavljanje in usklajevanje pridobivanja, prevoza, skladiščenja in delitve pomoči praviloma opravljajo pisarne in uradi, ki jih imajo operativne agencije v prizadeti državi. To je zlasti naloga uradov UNDP, razen kadar vrsta nesreče in njene posledice zadevajo delovno področje predvsem ene operativne agencije ali kadar UNDP v državi nima svojega urada. V takšnem primeru lahko ERC v prvi fazi aktivira UNDAC, pozneje pa določi eno od operativnih agencij kot vodilno (Leading Agency); ta prevzame organiziranje in usklajevanje pomoči mednarodne skupnosti prizadeti državi. Za vsako pomoč mednarodne skupnosti velja osnovni pogoj, da mora država zanjo zaprositi! Šele ko država to stori, začnejo dejavnosti tudi formalno potekati.

UNDP v državi oblikuje skupino OZN za usklajevanje pomoči (United Nations Disaster Management Team – UNDMT). V njej so predstavniki vseh agencij OZN in tujih nevladnih organizacij v državi. Če po nesreči pridejo v državo še druge agencije OZN in nevladne organizacije, velja pravilo, da svoje dejavnosti usklajujejo v okviru UNDMT. Naloga UNDMT je, da pomaga vladi prizadete države pri ocenjevanju posledic, potreb po pomoči, pridobivanju pomoči, usklajevanju prihoda, razporeditve, razdelitve ipd. mednarodne pomoči.



Slika 2. Usklajevanje zagotavljanja pomoči na nacionalni ravni in povezava z mednarodno ravno

Figure 2. Co-ordination of humanitarian activities on the national level and liaisons with the international level.

V primeru, da UNDMT potrebuje pomoč pri svojem delu ali da je potrebno vzpostaviti več koordinacijskih ravni, lahko od OCHA zahteva aktiviranje skupine UNDAC. V takšnem

primeru je naloga UNDAC pomoč UNDMT in sodelovanje s tisto vladno organizacijo v državi, ki vodi, kakor pravimo pri nas, zaščito, reševanje in pomoč na državni ravni, in ji pomaga pri usklajevanju z reševalnimi ekipami iz drugih držav in ravnanju s humanitarno pomočjo.

Kadar so posledice nesreče in njen obseg zelo veliki, je zelo dobrodošla tudi pomoč pri vodenju in usklajevanju na nižji, lokalni ravni. V takšnem primeru lahko OCHA aktivira OSOCC.

### Proces aktiviranja in zagotavljanja pomoči

Odločitev o tem, da bo prizadeta država zaprosila za mednarodno pomoč, najpogosteje sprejme njena vlada. Mednarodno skupnost o tem obvesti njeno ministrstvo za zunanje zadeve, ki sporočilo prenese v OZN v New Yorku ali Ženevi ali pa ga pošlje neposredno OCHA. Podatke, ki bi morali biti v zaporilu, je OCHA standardizirala. Po zaprosilu prizadete države za pomoč na mednarodni ravni se prva odzove OCHA oziroma njen DRB s stalno dežurno službo, ki začne obveščati mednarodno skupnost in organizira pomoč iz svojih virov in virov v centralnem registru za obvladovanje nesreč. OCHA obvesti tudi ERC, ki glede na razmere začne usklajevati dejavnosti v IASC.

Operativne agencije in nevladne organizacije v prizadeti državi začnejo vzpostavljati UNDMT in nudijo pomoč iz virov, ki jih imajo na voljo v državi, mobilizirajo vire, ki jih imajo drugje po svetu. Te dejavnosti praviloma usklajujejo najprej v UNDMT in nato z OCHA.

OCHA glede na vrsto nesreče in oceno posledic hkrati po neformalni poti obvesti tiste organizacije, s katerimi ima zelo natančne in operativne dogovore o hitrem aktiviranju. Tako se lahko takoj začnejo pripravljati za ukrepanje, obenem pa po formalni poti, prek ministrstva za zunanje zadeve države darovalke zaprosi vlado za pomoč tudi formalno na voljo. Tako v praksi ponavadi minejo približno štiri do šest ur od vzpostavitve formalnega stika OCHA z državo darovalko, v tem času pa je organizacija, ki pomoč dejansko organizira, že na letališču in pripravljena na polet. Takšna organizacija obveščanja je potrebna zlasti ob potresu, saj morajo mednarodne ekipe za reševanje in iskanje delo na terenu začeti vsaj 12 ur po potresu. Za aktiviranje drugih virov, kjer vprašanje ure ali dveh ni tako pomembno, OCHA vse potencialne darovalce virov reševalne in humanitarne pomoči (in ne le tiste, s katerimi ima poseben dogovor) najprej povpraša, ali so ob tej nesreči pripravljeni pomagati, in nato med ponujeno pomočjo v izberejo najbolj ustrezno in uskladijo njen prihod s prizadeto državo.

## Sklep

Opisani sistem bi OZN v popolnosti razvil ob zelo velikih nesrečah, v realnosti pa se najpogosteje razvijejo samo njegovi najbolj nujni deli, kar je odvisno od vrste nesreče in njenih posledic, stanja organiziranosti v prizadeti državi in njenih zaprosil.

## Literatura

1. PfP Basic Course on International Humanitarian Relief Operations, 1995, Sweden.
2. UN CIMIC Staff Training Course, 1997, Switzerland.
3. PfP Follow-up Course on International Humanitarian Relief Operations, 1998, Sweden.
4. Benčina, D., Simoniti, I., 1994. Mednarodne organizacije, priručnik in vodnik, Ljubljana, DZS.
5. Temeljni podatki o Združenih narodih, Ljubljana, 1978, Zavod SRS za šolstvo.
6. Basic Facts About the United Nations, New York, 1995, UN Department of Public Information.
7. Dokumentacija OCHA.