



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.6.2007
KOM(2007) 317 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej

{SEK(2007) 781}
{SEK(2007) 782}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej

1. DZIAŁANIA HUMANITARNE W ŚWIETLE ZMIAN ZACHODZĄCYCH W ŚWIECIE

Za działaniami humanitarnymi stoi wielowiekowa tradycja solidarności międzyludzkiej na rzecz pomocy ofiarom kryzysów. Ich celem jest ratowanie życia i niesienie natychmiastowej pomocy ludziom, którzy na skutek klęski żywiołowej lub konfliktu zbrojnego znaleźli się w sytuacji kryzysowej. Przez ostatnie 30 lat coraz większą wagę przywiązuje się do zasad niesienia międzynarodowej pomocy humanitarnej, jej jakości i profesjonalnego działania.

Z działaniami tymi wiąże się dziś jednak wiele specyficznych problemów. Kryzysy humanitarne zdarzają się coraz częściej, a ich skutki są coraz dotkliwsze. Ma to związek ze zmianami klimatu, zmieniającym się charakterem konfliktów, rosnącą rywalizacją o dostęp do energii i zasobów naturalnych, skrajnym ubóstwem, słabymi systemami rządów i państwami upadającymi. Cierpi najczęściej ludność cywilna, głównie w krajach rozwijających się. Coraz częściej zdarza się, że międzynarodowe prawo humanitarne jest ignorowane lub otwarcie naruszane. Naruszanie przestrzeni humanitarnej¹ utrudnia dostęp do ludności narażonej na zagrożenia oraz wpływa niekorzystnie na bezpieczeństwo pracowników humanitarnych, tymczasem czynniki te stanowią dwa niezbędne warunki prowadzenia działań humanitarnych i umożliwiają UE i jej partnerom nieprzerwane niesienie pomocy ludziom dotkniętym sytuacją kryzysową.

Pomoc humanitarna jest jednym z głównych obszarów polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. UE jest największym dawcą pomocy humanitarnej na świecie, a Europejczycy chętnie wspierają akcje humanitarne. Sprawia to, że na Unii spoczywa szczególna odpowiedzialność. Nadszedł czas na wzmocnienie europejskich działań humanitarnych w odpowiedzi na obecną sytuację poprzez wypracowanie jasnego konsensusu UE w sprawie wspólnych wartości i zasad leżących u podstaw działań humanitarnych UE. Stosowne byłoby również rozważenie praktycznych sposobów lepszego uzupełniania się działań humanitarnych państw członkowskich i Wspólnoty w celu poprawy efektywności działań pomocowych UE. Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej powinien propagować bardziej spójne, konsekwentne i kompleksowe podejście do kwestii pomocy humanitarnej. Wyraźne zobowiązanie się do stosowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie niesienia pomocy oraz określenie ról wszystkich uczestników działań jest konieczne do utrzymania przestrzeni humanitarnej, a co za tym idzie zdolności niesienia pomocy ludziom w potrzebie. Konsensus w sprawie pomocy humanitarnej byłby zatem odrębnym

¹ Definicje wszystkich podkreślonych terminów znajdują się w załączonym glosariuszu.

dokumentem od Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju z grudnia 2005 r.², a jednocześnie stanowiłby jego uzupełnienie.

Podczas opracowywania niniejszego komunikatu Komisja Europejska uwzględniła doświadczenia zdobyte w ramach reagowania na sytuacje kryzysowe³ oraz przeprowadziła szerokie konsultacje z partnerami akcji humanitarnych, które wykazały, że istnieje szerokie porozumienie w zakresie wyzwań stojących przed podmiotami zajmującymi się taką działalnością⁴, w tym odpowiedzialność za ochronę i bezpieczeństwo ludzi.

2. WSPÓLNA WIZJA

2.1. Wartości, zasady i spójność

Działania humanitarne są obowiązkiem moralnym oraz najważniejszym wyrazem solidarności Europejczyków z osobami poszkodowanymi. W świecie, w którym klęski żywiołowe są coraz częstsze i coraz bardziej dotkliwe, a konflikty zbrojne nadal powodują cierpienie wielu ludzi, dotykając szczególnie najbiedniejszych, wszystkie podmioty europejskie muszą działać wspólnie, aby skutecznie nieść pomoc ofiarom kryzysów humanitarnych, a także aby zmniejszyć podatność na zagrożenia w przyszłości.

Pomoc humanitarna stanowi jeden z elementów działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pomoc ta w dużym stopniu przyczynia się do ochrony i usamodzielnienia ofiar klęsk, nie jest ona jednak narzędziem zarządzania kryzysowego: UE ściśle przestrzega podstawowych zasad humanitarnych, tj. humanitaryzmu, neutralności, bezzstronności i niezależności. Takie podejście jest niezbędne, aby UE mogła zatwierdzić i nieść pomoc ofiarom sytuacji kryzysowych, często w kontekście bardzo złożonym pod względem polityki i bezpieczeństwa. Postrzeganie UE i jej zobowiązania do przestrzegania zasad neutralności i niezależności w działaniach humanitarnych niewątpliwie zależą od jej zachowania i zaangażowania w praktyce. Wszystkie podmioty europejskie zaangażowane w działania na wypadek sytuacji kryzysowych muszą przestrzegać powyższych zasad.

Pomoc humanitarna tym różni się od innych rodzajów pomocy, że jej jedynym zadaniem jest szybka reakcja na sytuację kryzysową w celu ocalenia i utrzymania przy życiu ludzi oraz aby zapobiec lub ulżyć cierpieniu ludzkiemu wszędzie, gdzie zachodzi taka potrzeba, jeżeli miejscowe władze i inne podmioty lokalne nie chcą lub nie są w stanie podjąć działań. Gotowość i zdolność lokalnego reagowania na sytuację kryzysową są niezwykle istotne, jeśli chodzi o ratowanie życia. Mimo że zasady niesienia pomocy humanitarnej są specyficzne w porównaniu z innymi formami pomocy, konieczne jest jednak zachowanie spójności z innymi instrumentami polityki, szczególnie dotyczącymi zarządzania kryzysowego i współpracy na rzecz rozwoju.

² Konsensus europejski, (Dz.U. C 46 z 24.2.2006).

³ Zob. powiązany dokument roboczy służb Komisji Europejskiej SEK(2007) 781: reagowanie na sytuacje kryzysowe.

⁴ Zob. powiązany dokument roboczy służb Komisji Europejskiej SEK(2007) 782: sprawozdanie z konsultacji na temat konsensusu w sprawie europejskiej polityki pomocy humanitarnej.

Ostatnie lata przyniosły niestety doświadczenia ciągłego braku poszanowania prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego. W 2005 r. UE przyjęła wytyczne operacyjne w sprawie promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego przez państwa trzecie oraz, w stosownych przypadkach, podmioty niepubliczne⁵. Obejmują one wiele różnych działań, począwszy od oceny i sprawozdawczości poprzez dialog polityczny i sankcje aż po zarządzanie kryzysowe oraz walkę z bezkarnością. Komisja Europejska podkreśla znaczenie pro-aktywnego podejścia w celu utrzymania warunków koniecznych do prowadzenia działań humanitarnych.

Zaangażowane działania oparte na konkretnych zasadach

UE powinna:

- stać na straży zasad humanitarnych, tj. humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności, oraz upowszechniać je, tym samym przyczyniając się do ochrony przestrzeni humanitarnej i utrzymania zdolności niesienia pomocy;
- głośno i systematycznie apelować o poszanowanie prawa międzynarodowego;
- zapewniać spójność, komplementarność i skuteczność polityki, korzystając z narzędzi i wpływów w celu naprawienia przyczyn kryzysów humanitarnych oraz zapobiegania im.

2.2. Unia Europejska a pomoc humanitarna

W 2006 r. UE była największym dawcą publicznej pomocy humanitarnej, przekazując na ten cel kwotę ponad 2 mld EUR, czyli ponad 40 % całkowitej publicznej pomocy międzynarodowej na cele humanitarne⁶. Pomoc humanitarna Wspólnot Europejskich dotarła w 2006 r. do 75 krajów i ok. 100 mln ludzi⁷, co pozwoliło uratować wiele istnień ludzkich na całym świecie, szczególnie w przypadku tzw. zapomnianych kryzysów. Na wkład UE składa się pomoc humanitarna Wspólnoty (którą zarządza Komisja) oraz znaczna pomoc udzielana bezpośrednio przez państwa członkowskie UE na zasadach dwustronnych (w tym przypadku kompetencje są podzielone).

Skuteczność i wpływ pomocy humanitarnej UE mogłyby znacznie wzrosnąć dzięki częstszej i ściślejszej współpracy oraz wymianie doświadczeń. Umożliwiłoby to państwom członkowskim podniesienie jakości wszystkich prowadzonych działań humanitarnych. Jednolite stanowisko na forach różnych organizacji humanitarnych oraz szerzenie idei pomocy humanitarnej sprawia, że głos UE jest bardziej słyszalny. Ugruntowana pozycja WE w obszarze pomocy humanitarnej jest niezwykle cenna, ponieważ tworzy naturalną platformę współpracy przedstawicieli UE w zakresie szybkiego reagowania i gotowości, łącząc się spójnie z międzynarodowymi działaniami humanitarnymi i ich koordynacją (tzw. „system klastrow”).

⁵ Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, (Dz.U. C 327 z 23.12.2005, str. 4.).

⁶ Zgodnie z systemem monitorowania finansowego biura OCHA ONZ.

⁷ Uwzględniono ludność korzystającą pośrednio i bezpośrednio z pomocy humanitarnej WE.

Celem ściślejszej koordynacji działań UE jest:

- spójne działanie w celu nasilenia i optymalizacji wszystkich działań humanitarnych;
- szerzenie i wspieranie dobrze zaplanowanych strategii niesienia pomocy;
- wymiana informacji na temat potrzeb i odpowiednich sposobów ich zaspokajania;
- określanie potencjalnych problemów i zadbanie o stałą dostępność odpowiednich środków na wypadek sytuacji kryzysowej.

2.3. Zasady odpowiedniego udzielania pomocy

Międzynarodowe działania humanitarne powinny mieć silne oparcie w zasadach udzielania pomocy. Punktem wyjścia może być podjęta w czerwcu 2003 r. inicjatywa opracowania zasad odpowiedniego udzielania pomocy humanitarnej, obejmująca definicję pomocy humanitarnej, zdecydowane zobowiązanie do stania na straży fundamentalnych zasad humanitarnych oraz wskazówki dotyczące sprawdzonych rozwiązań w zakresie udzielania pomocy. Zdaniem WE nadszedł czas, aby Unia bardziej aktywnie zaangażowała się w kwestie zasad udzielania pomocy oraz ich przełożenia na działania praktyczne. Działania te należy powiązać z ideą szerszego partnerstwa. Działając w oparciu o wyżej wspomnianą inicjatywę oraz inne standardy i procesy⁸, UE powinna wspierać integracyjne podejście do propagowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie działań humanitarnych poprzez „partnerstwo na rzecz odpowiedniego udzielania pomocy” skupiające dawców pomocy (tradycyjnych i nowych) oraz partnerów (podmioty międzynarodowe i miejscowe).

UE powinna:

- potwierdzić swoje zaangażowanie w niesienie pomocy humanitarnej i wspólnie oceniać realizację działań humanitarnych w ramach istniejących zasad i sprawdzonych rozwiązań w zakresie odpowiedniego udzielania pomocy humanitarnej;
- wspierać ambitny projekt międzynarodowy skupiający ofiarodawców i partnerów mający na celu przegląd zasad, standardów i sprawdzonych rozwiązań w zakresie działań humanitarnych (partnerstwo na rzecz odpowiedniego udzielania pomocy).

⁸

Przede wszystkim „Zasady postępowania obowiązujące w Międzynarodowym Czerwonym Krzyżu, Czerwonym Półksiężycu i organizacjach pozarządowych w programach reagowania w sytuacjach kryzysowych” (1994) oraz „Karta humanitarna” i „Minimalne standardy” SPHERE.

3. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE ZASAD

3.1. Odpowiednia i sprawiedliwa pomoc stosowna do potrzeb i oparta na standardach

W związku z tym, że nadal panuje powszechne przekonanie o niedoborze pomocy humanitarnej – mimo zobowiązania do przeznaczania wyższych kwot pomocy publicznej na rzecz rozwoju – UE powinna przeanalizować wielkość i skuteczność finansowania. Powinno ono opierać się na uzgodnionych minimalnych standardach pomocy i ochrony.

Pomoc humanitarną należy ponadto przydzielać w sposób przejrzysty w oparciu o faktyczne zapotrzebowanie. Obecnie nie istnieją żadne wspólne zasady ani uzgodnione podejście do kwestii oceny potrzeb. WE stosuje szczególną metodę globalnej oceny potrzeb powiązaną z jej roczną strategią programowania i przeprowadza roczną ocenę tzw. zapomnianych kryzysów. Wyniki udostępnia wszystkim zainteresowanym stronom. Szczegółowe oceny potrzeb przeprowadza sieć licznych ekspertów i urzędników Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej (ECHO) pracujących w terenie, w ścisłej współpracy z innymi służbami Komisji i państwami członkowskimi.

Zasady dotyczące skuteczności pomocy mówią, że w miarę możliwości przy udzielaniu pomocy rzeczowej należy wykorzystywać zasoby lokalne i regionalne oraz zasoby wstępnie rozlokowane, a także stosować procedury zamówień publicznych, aby uniknąć niepotrzebnych dodatkowych kosztów finansowych i środowiskowych związanych z transportem pomocy z Europy na duże odległości. Decyzje o miejscu zakupu środków przekazywanych w ramach pomocy rzeczowej zależą oczywiście od konkretnej sytuacji. Należy rozważyć również inne, nowocześniejsze sposoby niesienia pomocy, w tym nierzeczowe, takie jak gotówka lub talony.

Skuteczne niesienie pomocy

UE powinna:

- zobowiązać się do odpowiedniego niesienia pomocy humanitarnej, zgodnie z zobowiązaniem zwiększenia pomocy publicznej na rzecz rozwoju;
- prowadzić powyższe działania w oparciu o minimalne standardy pomocy i ochrony;
- podjąć działania prowadzące do stworzenia wspólnych zasad oceniania potrzeb i wymiany analiz dokonywanych przez ekspertów;
- zapewnić ogólne, zrównoważone działania pomocowe, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. zapomnianych kryzysów i zaniedbanych potrzeb oraz tych sytuacji kryzysowych, w których wyraźnie i w poważnym stopniu brakuje środków.

3.2. Partnerstwo

Zasadniczym elementem skutecznego niesienia pomocy jest partnerstwo. Ofiarodawcy z UE działają za pośrednictwem wielu partnerów wykonawczych: europejskie i lokalne organizacje pozarządowe, ONZ, Czerwony Krzyż – wszystkie te podmioty mają istotne i wzajemnie uzupełniające się zadania. Niesienie pomocy humanitarnej w trudnych warunkach wymaga jakości, profesjonalizmu, doświadczenia i współpracy. Wszyscy partnerzy ofiarodawców z UE powinni przestrzegać międzynarodowych standardów i wytycznych dotyczących niesienia pomocy, a ich działalność powinna być przejrzysta i rozliczalna zarówno wobec beneficjentów, jak i dawców pomocy.

UE uznaje i całkowicie wspiera kierowniczą rolę ONZ, a szczególnie Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), w propagowaniu spójnych działań międzynarodowych w odpowiedzi na kryzysy humanitarne i z zadowoleniem przyjmuje łączenie wysiłków na rzecz reformy systemu pomocy humanitarnej. Ważnymi elementami skutecznego niesienia pomocy humanitarnej jest dobra współpraca między partnerami i ofiarodawcami, szczególnie tymi działającymi w terenie, udział wielu podmiotów w tzw. „systemie klastrów” oraz jego elastyczne wykorzystywanie.

Różnorodność i wysoka jakość partnerstwa

UE powinna:

- podkreślić swoje głębokie poparcie dla wielości partnerów wykonawczych: organizacji pozarządowych, ONZ i Czerwonego Krzyża;
- uznać, że każdy z nich ma szczególne predyspozycje pozwalające mu skuteczniej reagować w konkretnych sytuacjach lub okolicznościach;
- wspierać rolę ONZ jako centralnego koordynatora reform mających na celu usprawnienie międzynarodowych działań humanitarnych.

Przy wyborze partnerów wykonawczych należy kierować się następującymi kryteriami:

- profesjonalizm;
- zdolność od podjęcia działań w odpowiedzi na określone potrzeby (w tym obecność i dostęp);
- przestrzeganie zasad humanitarnych, wskazówek międzynarodowych i sprawdzonych rozwiązań w zakresie niesienia pomocy;
- specjalistyczna wiedza lub specjalne upoważnienie;
- efektywność pod względem kosztów;
- partnerstwo lokalne i kontekst;
- rozliczalność, w tym przejrzyste sprawozdania dotyczące wyników.

3.3. Skuteczność, jakość i rozliczalność

Zarówno szybkość, jak i jakość mają ogromne znaczenie w niesieniu pomocy humanitarnej. Jako ofiarodawcy jesteśmy odpowiedzialni za to, żeby dostarczona pomoc była najlepszą z możliwych opcji i aby spełniła swoje cele. Pomoc musi być odpowiednio dostosowana do konkretnej sytuacji kryzysowej. Jakość i wskaźniki dotyczące wyników, kryteria efektywności pod względem kosztów (np. koszty ogólne w stosunku do wartości pomocy przekazanej beneficjentom) oraz partnerstwo z lokalną społecznością w niesieniu pomocy, szczególnie w przypadku kryzysów długotrwałych – Unia Europejska musi z dokładnie rozważyć wszystkie te elementy, aby niesiona przez nią pomoc humanitarna była skuteczna i jak najlepiej służyła potrzebującym jej ludziom. Do zapewnienia wysokiej jakości niezbędni są niezawodni partnerzy wykonawczy, dobierani w oparciu o kwalifikacje i monitorowani pod względem wyników. Z doświadczenia WE wynika, że możliwe i konieczne jest połączenie szybkości i skuteczności pomocy humanitarnej z surową polityką rozliczalności⁹ poprzez system akredytacji partnerów i kontrolę finansową. Jest to nieodłączny element rozliczania się przed europejskimi obywatelami i beneficjentami pomocy.

3.4. Zdolność szybkiego reagowania

Podczas przeprowadzonego w 2005 r. przeglądu pomocy humanitarnej zauważono istotne niedociągnięcia w zakresie ogólnej zdolności reagowania podmiotów udzielających pomocy. Niektóre z nich są właśnie usuwane w drodze reformy systemu pomocy humanitarnej. UE musi zwiększyć swoje zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych tak, aby pomóc rozwiązać pozostałe problemy. Jej zadanie polega na wspieraniu działań międzynarodowych obejmujących identyfikację i rozwiązanie problemów ze zdolnością reagowania na poziomie globalnym (np. kwestie logistyki i wstępnego rozlokowania zasobów) oraz na zapewnieniu dostępu do tych zdolności wszystkim partnerom. Oznacza to między innymi wkład w działania grup regionalnych i udostępnianie dodatkowych zdolności w przypadku poważnych kryzysów, np. w zakresie transportu lub zespołów oceniających.

Należy również wzmocnić środki długoterminowego budowania zdolności reagowania, w tym systemy wczesnego ostrzegania na poziomie lokalnym, krajowym i regionalnym oraz wspólne systemy szkoleniowe i informatyczne. Działania wspierające budowanie zdolności działania na poziomie lokalnym, szczególnie na obszarach, gdzie kryzysy trwają długo lub powtarzają się, powinny koncentrować się na aspektach jakości i trwałości, a ich wyraźnym celem powinno być zwiększenie zdolności społeczności lokalnych do prowadzenia niezależnych działań humanitarnych.

⁹ Zob. np. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2006 dotyczące pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami.

Zdolności UE można zwiększyć, stosując elastyczne lecz systematyczne podejście operacyjne zapewniające terminową koordynację działań ofiarodawców UE i umożliwiające dodatkowy dostęp do zdolności, zasobów i wiedzy. Konieczne są również praktyczne środki, po to aby nowe działania uzupełniały się z już istniejącymi harmonogramami działań kryzysowych i zadaniami rozmieszczonych zespołów. Komisja Europejska, w pełni wykorzystując swoją stałą obecność w terenie, powinna ułatwić szybkie i wysokiej jakości skoordynowane działania humanitarne UE na poziomie lokalnym w połączeniu z działaniami międzynarodowymi.

3.5. Wykorzystanie zdolności i majątku obrony wojskowej i ochrony ludności

Europejska pomoc humanitarna to obszar polityki, w którym wykorzystywane są różne instrumenty prawne Wspólnoty i państw członkowskich, w tym zasoby służące ochronie ludności koordynowane przez Ośrodek Monitoringu i Informacji w porozumieniu z krajem sprawującym przewodnictwo w UE lub zarządzane na zasadzie dwustronnej. Poza tym, że stanowią element sił reagowania w przypadku katastrof humanitarnych, zasoby te mają również wiele innych zastosowań¹⁰. Coraz częściej państwa członkowskie wykorzystują swoje zdolności w zakresie ochrony ludności do niesienia pomocy w przypadku sytuacji kryzysowych poza granicami Europy w ramach międzynarodowej solidarności. W przypadku działań humanitarnych właściwa koordynacja działań różnych europejskich podmiotów i instrumentów jest konieczna, aby mogły się jak najlepiej uzupełniać i być spójne.

Zasoby służące ochronie ludności mogą stanowić istotny wkład w działania humanitarne w oparciu o ocenę potrzeb humanitarnych oraz dzięki takim atutom, jak szybkość działania, wiedza sektorowa, skuteczność i efektywność, szczególnie w początkowej fazie niesienia pomocy. W przypadku działań humanitarnych prowadzonych poza granicami UE ważne jest, aby tego rodzaju zasoby wspierały i uzupełniały inne podmioty zgodnie z przyjętymi zasadami i wytycznymi międzynarodowymi, szczególnie pod względem neutralności, bezstronności i niezależności.

Majątek i zasoby służące ochronie ludności obejmują różne rodzaje majątku publicznego, zarówno wojskowego, jak i cywilnego. Wykorzystuje się je w odpowiedzi na formalny wniosek kraju dotkniętego kryzysem, co w przypadku krajów znajdujących się w stanie wojny lub państw niestabilnych najczęściej oznacza działanie na wniosek jednej z walczących stron. To z kolei wiąże się z ryzykiem naruszenia zasad neutralności i bezstronności działań pomocowych i może prowadzić do narażenia osób niosących pomoc oraz ludności ją otrzymującej na ataki walczących stron, a także do uniemożliwienia dostępu do osób potrzebujących nie tylko w trakcie obecnego konfliktu, lecz również w przyszłości. Należy uważnie porównać wagę powyższych zagrożeń z pilną potrzebą pomocy i zapotrzebowaniem na zasoby służące ochronie ludności przeznaczone na jej zaspokojenie. Korzystanie z publicznego majątku służącego ochronie ludności w przypadku złożonych sytuacji kryzysowych należy więc do wyjątków. W takich przypadkach powinno się to odbywać pod przewodnictwem ONZ i organizacji humanitarnych. Należy dokonać

¹⁰ Decyzją Rady 2001/792/WE ustanowiono mechanizm wspólnotowy mający zastosowanie do interwencji w UE i poza jej granicami.

rozdzielenia między interwencjami humanitarnymi a operacjami zarządzania kryzysowego przeprowadzanymi przez UE.

Z uwagi na istotne znaczenie neutralności w działaniach humanitarnych należy wyraźnie oddzielać operacje humanitarne od wojskowych. Z tego względu, zgodnie z wytycznymi międzynarodowymi, siły i majątek wojskowy powinno się wykorzystywać w działaniach humanitarnych tylko w ostateczności.

Wykorzystywanie mocnych stron w działaniach humanitarnych

UE powinna:

- zaangażować się w podstawowe działania międzynarodowe mające na celu określenie i rozwiązanie problemów ze zdolnościami, szczególnie w odniesieniu do transportu, komunikacji, logistyki i szybkiego gromadzenia zasobów na wypadek nagłego zapotrzebowania;
- przeanalizować sposoby zwiększenia wewnętrznej zdolności szybkiego reagowania poprzez wspólne działania w oparciu o istniejące mocne strony;
- przestrzegać następujących wytycznych i propagować ich stosowanie: wytyczne w sprawie wykorzystania majątku obrony wojskowej i ochrony ludności oraz wytyczne z Oslo;
- potwierdzić, że zasoby obrony wojskowej i ochrony ludności należy rozmieszczać w taki sposób, aby uzupełniały i wspierały działania organizacji humanitarnych w zależności od zapotrzebowania na szczególne zadania i wsparcie.

4. POŁĄCZONE PODEJŚCIE DO KWESTII NIESIENIA POMOCY

4.1. Zapobieganie katastrofom i ograniczanie ich skutków – zwiększanie gotowości

Z uwagi na rosnącą częstotliwość występowania klęsk żywiołowych (głównie w związku ze zmianami klimatu), najsilniej dotykających grupy najbardziej bezbronne, bardzo ważne jest propagowanie strategii zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków oraz działań mających na celu zwiększenie gotowości. W zależności od wykorzystanego instrumentu w państwach rozwijających się należy to robić na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym. W następstwie Światowej Konferencji na temat Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof w Hyogo w Japonii w styczniu 2005 r. ponownie wyrażono chęć opracowania bardziej efektywnych strategii zapobiegania katastrofom i łagodzenia ich skutków. UE w pełni popiera te działania i odpowiednio kształtuje swoje podejście do niesienia pomocy: poprzez indywidualne wspieranie lokalnych działań w zakresie gotowości, jak np. wspólnotowy program DIPECHO, poprzez włączanie tego aspektu do głównego nurtu unijnej pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju, co znalazło odzwierciedlenie w zobowiązaniu do działań na rzecz zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków oraz gotowości, wyrażonym w europejskim konsensusie w sprawie rozwoju, a także poprzez szerzenie idei pomocy.

Propagowanie idei gotowości na wypadek katastrof

UE powinna:

- wspierać międzynarodowe wysiłki podejmowane na podstawie planu działania przyjętego w Hyogo mającego na celu zwiększenie zdolności radzenia sobie z problemami na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym poprzez strategiczne planowanie i działanie;
- włączyć kwestię zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków do głównego nurtu działań humanitarnych i działań na rzecz rozwoju oraz zapewnić dostępność odpowiednich funduszy UE na działania w zakresie gotowości i zapobiegania katastrofom;
- opracować ogólne podejście UE w celu wsparcia działań w tym obszarze.

4.2. Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

Odbudowa kraju po przebytej katastrofie jest ogromnym wyzwaniem wymagającym, oprócz pomocy doraźnej, również działań strukturalnych i rozwojowych. Mimo że konieczność efektywnego połączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (przyczyniająca się do zmniejszenia ubóstwa, do bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rozwoju) jest powszechnie uznanym i ważnym celem¹¹, przełożenie jej na rzeczywistość wymaga elastycznych i innowacyjnych strategii przejścia od jednego rodzaju pomocy do innego, realizowanych przez wszystkie podmioty. Podmioty zaangażowane w działania pomocowe i działania na rzecz rozwoju coraz częściej i coraz dłużej działają obok siebie, a stopniowe wycofywanie pomocy humanitarnej różni się w zależności od sektora lub regionu. Rosnąca obustronna świadomość różnic dotyczących metod, narzędzi i strategii jest niezwykle ważna dla skuteczności pomocy i zapewnienia łagodnego przejścia od jednej formy pomocy do drugiej. Dzięki wprowadzeniu w 2007 r. nowych instrumentów finansowania WE, w szczególności instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju oraz instrumentu stabilności, WE ma ponownie okazję zmierzyć się z wyzwaniem połączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju, stosując kombinację działań w krajach wychodzących z kryzysu. Działania te obejmują zastosowanie na etapie początkowym programowania i instrumentów z zakresu działań na rzecz rozwoju wspierających początkowe wychodzenie z kryzysu przy jednoczesnym dokładnym zaplanowaniu strategii wycofywania pomocy humanitarnej, gwarantując w ten sposób łagodne przejście do programów o charakterze bardziej strukturalnym. W związku z ogólnym doświadczeniem UE w pomaganiu krajom znajdującym się w okresie przejściowym można rozważyć opracowanie bardziej systematycznej strategii działania w sytuacjach wymagających połączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju.

¹¹ Na mocy Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju UE jest zobowiązana do łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i długoterminowego rozwoju.

Wzmacnianie powiązań między różnymi instrumentami pomocy

- UE powinna: wspólnie opracować zasady ramowe dotyczące praktycznego podejścia do łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju w oparciu o doświadczenia;
- wybrać kilka krajów pilotażowych, gdzie łączy się pomoc doraźną, odbudowę i rozwój, i wypróbować zastosowanie konkretnych wspólnych strategii UE;
- poprawić współpracę między agencjami pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w działania pomocowe, szczególnie w terenie oraz w przypadkach złożonych sytuacji kryzysowych i państw niestabilnych.

5. REALIZACJA ZASAD UDZIELANIA WSPÓLNOTOWEJ POMOCY HUMANITARNEJ

Podstawą działań humanitarnych WE jest rozporządzenie Rady 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r., które wyraźnie upoważnia ją do niesienia pomocy ludziom zagrożonym kryzysem humanitarnym i do ich ochrony.

Komisja stara się poprawić efektywność działań pomocowych UE poprzez:

- stosowanie w praktyce zasad odpowiedniego udzielania pomocy i zachęcanie do tego innych;
- propagowanie działań w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe, które będą się charakteryzowały wysoką jakością, będą odpowiadały zapotrzebowaniu oraz będą oparte na doświadczeniu zdobytym przy okazji poprzednich kryzysów;
- opracowywanie i rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań i wytycznych sektorowych;
- ułatwianie dialogu politycznego i wymianę informacji operacyjnych;
- nieustające starania na rzecz poprawy wyników i zwiększenia profesjonalizmu w zakresie niesienia pomocy w ramach procesu uczenia się; oraz
- ułatwianie skoordynowanych działań UE mających na celu poprawę efektywności działań humanitarnych, w tym łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju.

Komisja Europejska ma zamiar utrzymać zarówno wysoką jakość działań pomocowych, jak również zdolność szybkiego reagowania. W tym celu zwiększa swoją gotowość reagowania na wypadek kryzysu, w tym w zakresie oceny sytuacji i analizy zdolności koniecznych do przeprowadzenia operacji, a także własną zdolność szybkiego gromadzenia zasobów w powiązaniu ze zdolnością partnerów. W tym właśnie kontekście wzmacniana jest sieć ekspertów Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i zwiększona zostanie zdolność reagowania na sytuacje kryzysowe w sześciu regionalnych przedstawicielstwach KE.

Komisja, w ścisłej współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację pomocy humanitarnej w terenie, powinna utrzymać rolę aktywnego ofiarodawcy będącego odniesieniem dla innych dawców pomocy oraz działacza humanitarnego poprzez specjalną dyrekcję generalną zajmującą się kwestiami pomocy humanitarnej. Powinna zabierać głos w sprawach dotyczących działań humanitarnych na podstawie doświadczenia operacyjnego DG ds. Pomocy Humanitarnej, wartości dodanej swoich działań i uznania międzynarodowego. Wiąże się to ze zwiększeniem zdolności do ścisłej współpracy z innymi podmiotami, w centrum działań humanitarnych UE. Obecnie trwa przegląd niektórych środków mających na celu poprawę szybkiego reagowania i zwiększenie elastyczności.

Na poziomie wspólnotowym z kwestią pomocy humanitarnej wiąże się wiele innych obszarów polityki, np.: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo żywnościowe, polityka rozwoju, wspieranie praw człowieka i bezpieczeństwa ludzi, zdrowie publiczne. WE zamierza zadbać o to, by spójność różnych obszarów polityki i ich wzajemne uzupełnianie się konsekwentnie przekładały się na skoordynowane działania operacyjne w zakresie niesienia pomocy. Istnieje konieczność wykorzystania efektu synergii i unikania ewentualnych nieporozumień lub niepotrzebnego powielania wysiłków¹².

6. EUROPEJSKI KONSENSUS W SPRAWIE POMOCY HUMANITARNEJ

Komisja Europejska zwraca się do Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego o:

- przyjęcie wspólnej deklaracji w sprawie „Europejskiego konsensusu w sprawie pomocy humanitarnej”, opartej na zasadach i podejściu do aktywnego udzielania pomocy opisanych w niniejszym komunikacie;
- potwierdzenie zobowiązania UE/WE do skoordynowanej, spójnej i uzupełniającej współpracy w celu efektywnego przełożenia zaproponowanego konsensusu na działania praktyczne.

W oparciu o europejski konsensus Komisja Europejska jest gotowa zaproponować mapę drogową w sprawie konkretnych środków wykonawczych, które zostaną wprowadzone przez UE.

Pracując wspólnie nad Europejskim konsensusem w sprawie pomocy humanitarnej i jego praktycznym zastosowaniem, pragniemy zrealizować nasz cel, którym jest zwiększenie udziału UE w globalnych działaniach humanitarnych w partnerstwie z innymi podmiotami. W ten sposób potwierdzamy nasze zaangażowanie w niesienie pomocy ludziom w potrzebie, będące fundamentalnym wyrazem solidarności UE.

¹² Jest to zgodne z celami określonymi w komunikacie Komisji „Europa w świecie — jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań” KOM(2006) 278, 8.6.2006 r.

ZAŁĄCZNIK

DEFINICJE

ZAPOMNIANE KRYZYSY

Zgodnie ze wspólnotową metodologią oceny zapomnianych kryzysów definiuje się je jako sytuacje kryzysowe, którym media nie poświęcają wiele lub wcale uwagi i których ofiary otrzymują niewiele pomocy międzynarodowej lub nie otrzymują jej w ogóle.

INICJATYWA OPRACOWANIA ZASAD ODPOWIEDNIEGO UDZIELANIA POMOCY HUMANITARNEJ

Dzięki inicjatywie tej określono zasady i sprawdzone rozwiązania w zakresie niesienia pomocy humanitarnej. W 2003 r. w Sztokholmie zatwierdziły ją następujące strony: Niemcy, Australia, Belgia, Kanada, Komisja Europejska, Dania, Stany Zjednoczone, Finlandia, Francja, Irlandia, Japonia, Luksemburg, Norwegia, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo, Szwecja i Szwajcaria, a później dołączyły również Austria, Republika Czeska, Grecja, Włochy, Portugalia i Hiszpania. Celem tej inicjatywy jest coraz powszechniejsze stosowanie w praktyce zasad odpowiedniego udzielania pomocy dzięki wzajemnej weryfikacji, dialogowi i wymianie doświadczeń.

BEZPIECZEŃSTWO LUDZI

W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 60/1 z dnia 24 października 2005 r. czytamy: „(...) wszyscy ludzie, a przede wszystkim osoby szczególnie narażone na zagrożenia, mają prawo do wolności od strachu i wolności od niedostatku, a także jednakowe możliwości korzystania ze wszystkich swoich praw i rozwijania swojego potencjału. Aby to umożliwić, Zgromadzenie Ogólne zobowiązuje się omówić i zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa ludzi”. Nacisk na wolność od niedostatku i wolność od strachu ma na celu zapewnienie najbardziej narażonym na sytuacje kryzysowe instrumentów umożliwiających im wzięcie odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo.

ZASADY HUMANITARNE

Definicję tych zasad można znaleźć w kodeksie postępowania Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz organizacji pozarządowych na wypadek klęsk i katastrof, a także w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/182. Opierają się na podstawowych zasadach Czerwonego Krzyża, szczególnie na zasadzie I (zasada humanitaryzmu), II (zasada bezstronności), III (zasada neutralności) i IV (zasada niezależności).

Zasada humanitaryzmu

Zgodnie z tą zasadą człowieka należy traktować humanitarnie w każdych warunkach, czego przejawem jest ratowanie życia ludzkiego i niesienie ulgi w cierpieniu, przy jednoczesnym poszanowaniu jednostki. Jest to podstawowa zasada niesienia pomocy humanitarnej.

Zasada bezstronności

Niesienie pomocy humanitarnej musi być bezstronne i nie może być uzależnione od narodowości, rasy, wyznania ani poglądów politycznych. Podstawą pomocy musi być w każdym przypadku wyłącznie zaistniała potrzeba.

Zasada niezależności

Organizacje humanitarne muszą określać i realizować swoje strategie niezależnie od strategii i działań rządów.

Zasada neutralności

Zgodnie z tą zasadą nie wolno stawać po żadnej ze stron konfliktu ani angażować się w spory na tle politycznym, rasowym, religijnym lub ideologicznym.

W załączniku do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/182 zasadę neutralności wymienia się, obok zasady humanitaryzmu i bezstronności, jako jedną z wtycznych niesienia pomocy humanitarnej.

PRZESTRZEŃ HUMANITARNA

Otoczenie umożliwiające działaczom humanitarnym pełen dostęp do ofiar, a przez to dostarczanie im pomocy i oferowanie ochrony bez narażania bezpieczeństwa osób niosących pomoc.

PLAN DZIAŁAŃ PRZYJĘTY W HYOGO

W styczniu 2005 r. na Światowej Konferencji na temat Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof w Kobe, Hyogo w Japonii, 168 rządów przyjęło 10-letni plan na rzecz ochrony świata przed skutkami klęsk żywiołowych. . Plan działań z Hyogo to globalna strategia na rzecz zapobiegania katastrofom i ograniczenia ich skutków w ciągu kolejnej dekady. Jego celem jest znaczne ograniczenie do 2015 r. strat powodowanych przez klęski żywiołowe pod względem liczby istnień ludzkich, lecz także pod względem wpływu społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska na społeczności i kraje dotknięte klęską.

ŁĄCZENIE POMOCY DORAŻNEJ, ODBUDOWY I ROZWOJU

Łączenie pomocy dorażnej, odbudowy i rozwoju ma za zadanie powiązanie strategii wyjścia i wejścia różnych podmiotów i instrumentów pomocowych w celu zlikwidowania tzw. „szarej strefy” między pomocą humanitarną a programami współpracy na rzecz rozwoju, aby wypełnić luki w niesieniu pomocy. Skuteczne łączenie pomocy dorażnej, odbudowy i rozwoju wymaga planowania działań pomocowych od najwcześniejszego etapu (wstępna odbudowa) i uwzględnienia etapów późniejszych, przeplatając pomoc na rzecz rozwoju z instrumentami pomocy dorażnej i odbudowy.

WYTYCZNE Z OSŁO ORAZ WYTYCZNE W SPRAWIE WYKORZYSTANIA MAJĄTKU OBRONY WOJSKOWEJ I OCHRONY LUDNOŚCI

Są to międzynarodowe wytyczne mające na celu zagwarantowanie przestrzegania zasad bezstronności i neutralności podczas prowadzenia działań humanitarnych z wykorzystaniem majątku obrony wojskowej i ochrony ludności. Mają służyć przede wszystkim opracowaniu podstawowych zasad sformalizowania i poprawy efektywności i skuteczności wykorzystania majątku obrony wojskowej i ochrony ludności innych państw w międzynarodowych operacjach niesienia pomocy.

Wytyczne z Oslo dotyczą wykorzystania majątku obrony wojskowej i ochrony ludności w celu wsparcia działań humanitarnych ONZ w zakresie kłesk żywiolowych. **Z kolei wytyczne** w sprawie wykorzystania majątku obrony wojskowej i ochrony ludności dotyczą wsparcia działań humanitarnych OZN w przypadku złożonych kryzysów (np. strefy konfliktów).

OBOWIĄZEK OCHRONY

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 60/1 z dnia 24 października 2005 r. stanowi: „Każde państwo ma obowiązek chronić swoich obywateli przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości”. Dalej czytamy, że „(...) społeczność międzynarodowa, za pośrednictwem ONZ, jest również zobowiązana wykorzystać stosowne środki dyplomatyczne i humanitarne oraz inne środki pokojowe, zgodnie z rozdziałem VI i VII Karty, aby pomóc chronić ludność przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości”. Znajduje się tam również odniesienie do zastosowania postanowień rozdziału VII Karty, jeśli środki pokojowe okażą się nieadekwatne.