COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.6.2007
COM(2007) 317 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Para um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária

{SEC(2007) 781}
{SEC(2007) 782}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Para um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária

1. A ACÇÃO HUMANITÁRIA NUM MUNDO EM MUTAÇÃO

A acção humanitária tem uma tradição secular de solidariedade enraizada no espírito das pessoas que trabalham para ajudar as vítimas de crises. O objectivo da ajuda humanitária consiste em salvar vidas e em prestar socorro imediato às pessoas confrontadas com crises graves resultantes de catástrofes naturais ou de conflitos. Nos últimos trinta anos tem-se vindo a atribuir mais importância aos princípios, à qualidade e ao profissionalismo dos actores da ajuda humanitária internacional.

Todavia, os actores humanitários enfrentam actualmente alguns desafios específicos. As crises humanitárias são mais frequentes e os seus efeitos mais devastadores devido a factores como as crises ligadas às mudanças climáticas, à mudança de natureza dos conflitos, à rivalidade crescente em matéria de acesso aos recursos energéticos e naturais, à pobreza extrema, à má governação e à desagregação de alguns Estados. As suas principais vítimas são as populações civis, a maior parte das quais vive em países em desenvolvimento. O direito humanitário e internacional é cada vez mais ignorado ou violado de forma flagrante. A violação do "espaço humanitário"[1] tem consequências adversas tanto no que respeita ao acesso às populações mais vulneráveis como à protecção e segurança dos trabalhadores humanitários, duas condições prévias essenciais para a acção humanitária e para a UE e os seus parceiros poderem continuar a prestar ajuda às vítimas de crises.

A ajuda humanitária é uma das principais políticas externas da UE. No seu conjunto, a UE é o principal dador de ajuda humanitária a nível mundial e os europeus estão fortemente empenhados em apoiar as acções neste domínio, o que se traduz em responsabilidades e expectativas elevadas para a UE. Face a estas evoluções, é tempo de reforçar a acção humanitária europeia através da definição de um consenso explícito da UE sobre os valores e princípios comuns subjacentes à acção humanitária europeia. É igualmente oportuno estudar formas práticas de reforçar a complementaridade entre a acção humanitária dos Estados-Membros, por um lado, e da Comunidade, por outro, de modo a aumentar a eficácia da ajuda da UE. O Consenso Europeu em matéria de ajuda humanitária deverá promover uma abordagem da ajuda humanitária mais coerente e global. Um empenhamento inequívoco na aplicação das boas práticas da ajuda humanitária e uma definição dos papéis dos respectivos actores são factores essenciais para ajudar a preservar o espaço humanitário e, por conseguinte, a nossa capacidade para continuar a prestar ajuda às pessoas que dela necessitam. O consenso em matéria de ajuda humanitária

[1] Relativamente a todos os termos sublinhados, remete-se para o glossário apresentado em anexo.

será, por conseguinte, diferente e complementar do Consenso Europeu em matéria de Desenvolvimento, de Dezembro de 2005[2].

Ao elaborar a presente Comunicação, a Comissão Europeia analisou os ensinamentos retirados das suas respostas a situações de crise[3] e procedeu a uma consulta exaustiva dos seus parceiros no domínio humanitário, a qual revelou a existência de um amplo consenso sobre os desafios com que se defronta o pessoal do sector humanitário[4], nos quais se incluem a "responsabilidade de proteger" e a "segurança humana".

2. UMA VISÃO COMUM

2.1. Valores, princípios e coerência

A acção humanitária é um imperativo moral e constitui a expressão fundamental do valor da solidariedade dos cidadãos europeus para com as pessoas que sofrem. Num mundo em que as catástrofes naturais são cada vez mais frequentes e assumem maior gravidade e em que o sofrimento humano resultante de conflitos perdura e atinge mais violentamente as pessoas mais pobres, os responsáveis da UE devem trabalhar conjuntamente para assegurar a prestação efectiva da ajuda às vítimas de crises humanitárias e diminuir a sua vulnerabilidade.

Enquanto instrumento da acção externa, a ajuda humanitária faz parte de um fluxo contínuo de acções externas da UE. Se bem que contribua activamente para a protecção e autonomia das vítimas de catástrofes, a ajuda humanitária não é um instrumento de gestão de crises: a UE tem um firme empenhamento nos princípios humanitários fundamentais da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Esta abordagem baseada em princípios é essencial para a aceitação da UE e para que esta seja capaz de prestar ajuda às vítimas de crises em contextos políticos e de segurança muitas vezes complexos. A percepção da UE e do seu empenhamento na neutralidade e independência no âmbito da acção humanitária depende claramente do seu comportamento e envolvimento no terreno. Todos os intervenientes da UE chamados a dar resposta em situações de crise devem trabalhar na observância destes princípios.

A ajuda humanitária difere dos outros tipos de ajuda pelo facto de o seu único objectivo consistir em dar uma resposta urgente com o intuito específico de salvar e preservar a vida e prevenir e aliviar o sofrimento humano onde a necessidade se fizer sentir, nos casos em que os intervenientes locais estão submergidos, impotentes ou não estão dispostos a agir. O grau de preparação e a resposta local às crises são elementos fundamentais para salvar vidas. Embora os princípios e as modalidades aplicáveis à ajuda humanitária sejam específicos e distintos de outras formas de ajuda, deve ser assegurada a coerência com outros instrumentos de política, nomeadamente os instrumentos relacionados com a gestão de crises e a cooperação para o desenvolvimento.

---

2 "O Consenso Europeu", (JO C 46 de 24.2.2006).

3 Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão relacionado n.º SEC(2007) 781: respostas às crises.

4 Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão relacionado n.º SEC(2007) 782: relatório sobre a consulta relativa a um consenso sobre a política europeia em matéria de ajuda humanitária.

Infelizmente, a experiência global dos últimos anos tem demonstrado um desrespeito persistente pelo direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário. Em 2005, a UE adoptou directrizes sobre a promoção da observância do direito internacional humanitário (DIH)[5] pelos Estados terceiros e, se for caso disso, pelos intervenientes não estatais. Estas directrizes abrangem um grande número de acções, desde a avaliação e elaboração de relatórios, o diálogo político e as medidas restritivas, até às operações de gestão de crise e de luta contra a impunidade. A Comissão Europeia sublinha a importância que reveste uma abordagem pró-activa para preservar as condições necessárias para a acção humanitária.

Acção empenhada e baseada em princípios

A UE deve:

- apoiar e promover os princípios humanitários da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência e contribuir assim para preservar o espaço humanitário e a capacidade de prestar ajuda;
- defender enérgica e sistematicamente a observância do direito internacional;
- garantir a coerência, a complementaridade e a eficácia das políticas mediante a utilização dos instrumentos de que dispõe e da sua influência para abordar as causas profundas das crises humanitárias e preveni-las.

2.2. A UE e a ajuda humanitária

Em 2006, a UE foi, no seu conjunto, o maior dador de ajuda oficial humanitária, tendo contribuído com mais de 2 000 milhões de euros para a resposta humanitária, ou seja, mais de 40% da ajuda humanitária internacional global oficialmente comunicada[6]. Em 2006, a ajuda humanitária da CE chegou a 75 países e a cerca de 100 milhões de pessoas[7], tendo contribuído para salvar muitas vidas em todo o mundo, nomeadamente no âmbito das chamadas crises esquecidas. A contribuição da UE é composta pela ajuda humanitária da Comunidade (gerida pela Comissão) e por montantes consideráveis de ajuda humanitária prestada directamente a nível bilateral pelos Estados-Membros da UE, com competências partilhadas.

A eficácia e o impacto da ajuda humanitária da UE poderão ser consideravelmente melhorados mediante o reforço da coordenação e da partilha activa de experiências, o que permitiria a todos os Estados-Membros melhorarem a qualidade da resposta humanitária global. Graças à coordenação de posições nas instâncias humanitárias e à defesa da ajuda humanitária, a voz da UE torna-se mais forte. A presença humanitária constante da CE no terreno é um trunfo precioso que constitui um ponto de convergência natural para os representantes da UE que trabalham conjuntamente na resposta e na preparação para situações de emergência, fazendo uma ligação coerente com a ajuda humanitária internacional e a sua coordenação (o chamado "Cluster System").

---

5 Directrizes da União Europeia sobre a Promoção da Observância do Direito Internacional Humanitário (DIH), (JO C 327 de 23.12.2005, p.4).

6 Como registado pelo sistema de acompanhamento financeiro das Nações Unidas (UNOCHA).

7 Populações servidas: populações que beneficiam directa e indirectamente de ajuda humanitária financiada pela CE.

Objectivo da coordenação reforçada da UE:

- agir de forma concertada para reforçar e optimizar a resposta humanitária global;
- promover a apoiar estratégias bem organizadas de prestação de ajuda;
- identificar conjuntamente as necessidades e as respostas adequadas;
- identificar lacunas e assegurar que existem dispositivos sólidos para reagir antes da ocorrência de uma crise.

2.3. Princípios e boas práticas da ajuda humanitária

Os princípios da ajuda humanitária devem estar firmemente enraizados nos esforços internacionais. A iniciativa relativa aos princípios e boas práticas da ajuda humanitária (Good Humanitarian Donorship – GHD), lançada em Junho de 2003, constitui uma boa base e inclui uma definição de ajuda humanitária, um compromisso firme no sentido de apoiar os princípios humanitários fundamentais e directrizes sobre as boas práticas em matéria de acção humanitária. A CE considera que é tempo de a União Europeia no seu conjunto se empenhar mais activamente no conteúdo essencial dos bons princípios da ajuda humanitária e na forma de os traduzir na prática. Este trabalho deverá estar ligado a uma abordagem de parceria mais alargada. Apoiando-se na Iniciativa GHD e noutras normas e processos existentes[8], a UE deverá apoiar uma abordagem abrangente destinada a promover as melhores práticas no âmbito da acção humanitária através de uma "boa parceria em matéria de ajuda humanitária" que congregue os dadores ("tradicionais" e "emergentes") e os parceiros (intervenientes internacionais e locais).

A UE deve:

- reiterar o seu empenhamento na ajuda humanitária e avaliar conjuntamente a sua execução no âmbito dos bons princípios e melhores práticas;
- apoiar uma abordagem internacional ambiciosa que reúna os dadores e os parceiros com o objectivo de analisarem os princípios, as normas e as melhores práticas em matéria de acção humanitária ("boa parceria em matéria de ajuda humanitária"**.**

[8] Nomeadamente o "Código de conduta relativo ao auxílio em casos de desastre para o movimento internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e das organizações não-governamentais (ONG) (1994) e a Carta humanitária e as normas mínimas de resposta humanitária em situações de desastre do projecto Esfera.

3. APLICAR OS PRINCÍPIOS NA PRÁTICA

3.1. Uma ajuda adequada e equitativa, baseada nas necessidades e nas normas

Dado que a percepção da insuficiência de financiamento a favor da ajuda humanitária persiste, não obstante o compromisso de aumentar os níveis da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), a UE deverá analisar tanto o volume como a eficácia do financiamento. Este deverá basear-se em normas mínimas de assistência e protecção acordadas.

Além disso, a ajuda humanitária deve ser atribuída de modo transparente, em função das necessidades. Actualmente, não existe um quadro único ou uma abordagem acordada em matéria de avaliação das necessidades. A CE aplica um método específico de avaliação global das necessidades ligado à sua estratégia de programação anual e procede anualmente a uma "Avaliação das Crises Esquecidas"**.** Os resultados são transmitidos a todas as partes interessadas. Uma ampla rede de peritos no terreno e de responsáveis geográficos da DG ECHO efectua avaliações pormenorizadas das necessidades, em estreita cooperação com outros serviços da Comissão e com os Estados-Membros.

Sempre que possível, a melhor prática em matéria de eficácia da ajuda significa que a ajuda em espécie deverá provir de recursos, de aquisições e de reservas constituídas a nível local e regional, de modo a evitar os custos ambientais e financeiros adicionais desnecessários que a expedição a longa distância da ajuda proveniente da Europa acarretaria. Naturalmente, as decisões sobre os locais em que deve adquirir-se a ajuda devem ser tomadas caso a caso. Deverão igualmente ser estudadas outras formas "inovadoras" de prestação da ajuda, nomeadamente adoptando uma abordagem em que a ajuda não assuma a forma de produtos de base (por exemplo, ajuda em numerário e em cupões).

Prestar uma ajuda eficaz

A UE deve:

- comprometer-se a prestar ajuda humanitária de forma adequada, em consonância com o seu compromisso de aumentar a APD;
- basear a prestação da ajuda em normas mínimas de assistência e protecção acordadas;
- procurar estabelecer um quadro comum para a avaliação das necessidades e a partilha dos resultados das análises dos peritos;
- assegurar uma resposta global equilibrada, dedicando especial atenção às "crises esquecidas" e às necessidades negligenciadas, bem como às crises confrontadas com graves problemas de financiamento, nos casos em que as necessidades estejam claramente demonstradas.

3.2. Parceria

A parceria é a chave para a prestação efectiva da ajuda humanitária. Os dadores da UE trabalham com vários parceiros encarregados da execução da ajuda humanitária: as ONG europeias e locais, as Nações Unidas e o Movimento da Cruz Vermelha, todos eles com papéis fundamentais e complementares. A prestação da ajuda humanitária em circunstâncias difíceis exige qualidade, profissionalismo, experiência e cooperação. Todos os parceiros dos dadores da UE deverão aderir às normas e directrizes internacionais aplicáveis à prestação da ajuda, agir de forma transparente e responsável tanto perante os beneficiários como perante os dadores.

A UE reconhece e apoia plenamente o papel central que as Nações Unidas – representados pelo Serviço de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) - desempenham na promoção de uma resposta internacional coerente às crises humanitárias e congratula-se com os esforços concertados envidados para reformar o sistema humanitário. Uma boa coordenação entre os parceiros e os dadores, nomeadamente no terreno, com base numa ampla participação na abordagem sectorial ("Cluster Approach") e na utilização flexível da mesma é uma condição essencial para uma ajuda humanitária eficaz.

Diversidade e qualidade da parceria

A UE deve:
- sublinhar o seu apoio intrínseco a um grande número de parceiros responsáveis pela execução da ajuda humanitária – as ONG, as Nações Unidas e o Movimento da Cruz Vermelha;
- reconhecer que cada um dos parceiros possui vantagens comparativas para responder a certas situações ou circunstâncias;
- apoiar o papel central de coordenação das Nações Unidas na promoção de reformas destinadas a melhorar a resposta humanitária internacional global.

Os critérios de selecção dos parceiros responsáveis pela execução deverão ser os seguintes:
- profissionalismo;
- capacidade de resposta a uma necessidade identificada (nomeadamente, presença e acesso);
- observância dos princípios humanitários, das directrizes internacionais e das melhores práticas em matéria de prestação da ajuda;
- conhecimento especializado ou mandato;
- boa relação custo/eficácia;
- parceria e contexto a nível local;
- responsabilização, incluindo a apresentação de relatórios transparentes sobre os resultados.

3.3. Eficácia, qualidade e responsabilização

A rapidez e a qualidade são elementos cruciais na prestação de ajuda humanitária. Enquanto dadores, somos claramente responsáveis por assegurar que a ajuda prestada representa a melhor opção e cumpre o objectivo fixado. A ajuda deve ser devidamente adaptada às circunstâncias específicas de cada crise humanitária. Entre os elementos que a União Europeia deve ponderar cuidadosamente para garantir uma execução eficaz da sua ajuda humanitária de modo a servir da melhor forma as pessoas que dela necessitam contam-se factores qualitativos e indicadores de desempenho, critérios de avaliação custo/eficácia (por exemplo, as despesas gerais proporcionalmente à ajuda destinada aos beneficiários) e a parceria com as populações locais para gerir a resposta, nomeadamente nos casos de crises prolongadas. Uma abordagem de qualidade exige um elevado nível de fiabilidade por parte dos parceiros responsáveis pela execução, que serão escolhidos com base em critérios de elegibilidade e de controlo de desempenho. A experiência da CE demonstra que é possível e necessário combinar a rapidez da resposta e a eficácia da ajuda humanitária com uma política de responsabilização rigorosa[9], através de sistemas de acreditação de parceiros e de medidas de controlo financeiro. Isto faz parte integrante do princípio de responsabilização perante a opinião pública europeia e os beneficiários da ajuda.

3.4. Capacidade de resposta rápida

A Análise das Intervenções Humanitárias de 2005 revelou lacunas significativas na capacidade global de resposta dos organismos envolvidos na prestação de ajuda humanitária, algumas das quais estão a ser tratadas no âmbito da reforma do sistema humanitário. A UE precisa de aumentar a sua capacidade de resposta às crises, de modo a colmatar as lacunas que subsistem. O seu papel consiste em apoiar as acções realizadas a nível internacional para identificar e suprimir as lacunas em matéria de capacidades a nível global (por exemplo, no que diz respeito à logística e ao pré-posicionamento) e garantir que estas capacidades estão à disposição de um amplo leque de parceiros. Estas acções incluiriam contribuir para a criação de centros regionais e tomar medidas para disponibilizar capacidades suplementares em caso de crises graves, por exemplo para o transporte ou as equipas de avaliação.

É igualmente necessário reforçar as medidas para a criação de capacidades a longo prazo, incluindo sistemas de alerta rápido a nível local, nacional e regional e sistemas conjuntos de formação e de informação. A ajuda à criação de capacidades a nível local, nomeadamente nas regiões em que as crises são prolongadas ou recorrentes, deverá concentrar-se na qualidade e na sustentabilidade, com o objectivo claro de aumentar a capacidade para acções humanitárias independentes a nível local.

As capacidades da UE poderão ser reforçadas mediante a adopção de uma abordagem operacional flexível mas sistemática para assegurar a coordenação atempada dos dadores da UE e permitir o recurso às capacidades, meios e experiência disponíveis. São também necessárias medidas práticas para garantir a complementaridade com os planos de emergência/equipas de intervenção rápida.

---

[9] Ver, por exemplo, Relatório Especial n.º 3/2006, do Tribunal de Contas Europeu, relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão Europeia em resposta ao tsunami.

Aproveitando plenamente a sua presença permanente no terreno, a Comissão Europeia deverá facilitar uma reacção humanitária rápida e de qualidade no terreno, coordenada pela UE, no âmbito dos esforços da ajuda humanitária internacional.

3.5. Utilização dos recursos e das capacidades militares e da protecção civil

A ajuda humanitária europeia é uma política que utiliza vários instrumentos comunitários e dos Estados-Membros, incluindo os recursos da protecção civil coordenados através do Centro de Informação e Vigilância (CIV), em ligação com a Presidência da UE, ou enviados a título bilateral; para além de participarem em acções no âmbito de catástrofes humanitárias, estes recursos são utilizados para diversos fins[10]. Os Estados-Membros utilizam cada vez mais os recursos da sua protecção civil em resposta a catástrofes ocorridas fora da Europa, o que demonstra o desejo dos cidadãos europeus de utilizarem os meios disponíveis para efeitos de solidariedade internacional. Nas respostas humanitárias, é essencial uma boa coordenação entre os vários actores e instrumentos europeus, de modo a maximizar a sua complementaridade e coerência.

Os recursos da protecção civil podem dar um contributo significativo para as acções humanitárias, com base na avaliação das necessidades humanitárias e das suas vantagens comparativas em termos de rapidez, competência sectorial, eficiência e eficácia, nomeadamente na primeira fase das operações de socorro. Sempre que estes recursos intervenham num contexto humanitário fora da UE, é importante que apoiem e complementem o trabalho dos actores humanitários, na observância dos princípios e orientações internacionais acordados – designadamente em matéria de neutralidade, imparcialidade e independência.

Os recursos e meios da protecção civil cobrem um amplo leque de meios militares e civis pertencentes ao Estado. São utilizados em resposta a um pedido formal do Estado afectado, o que, nos países em guerra ou em Estados frágeis, equivaleria quase de certeza a intervir a pedido de uma parte beligerante. Por sua vez, isto poderia comprometer a percepção da neutralidade e imparcialidade da ajuda humanitária e conduzir à exposição dos trabalhadores humanitários, bem como da população afectada, a ataques das partes beligerantes e à recusa de acesso à população atingida, não só na situação em causa, mas também em futuros casos de emergência. Estes riscos devem ser cuidadosamente ponderados face às necessidades imediatas da população e à necessidade de os recursos da protecção civil as cobrirem. Por conseguinte, a utilização de meios estatais da protecção civil em situações de emergência complexas constitui uma excepção. O recurso à protecção civil no âmbito de situações de emergência complexas deverá fazer-se sob a supervisão das Nações Unidas e das organizações humanitárias. É necessário estabelecer uma distinção entre intervenções humanitárias e operações de gestão de crises da UE.

---

[10] A Decisão 2001/792/CE do Conselho estabeleceu um mecanismo comunitário para as intervenções dentro e fora da UE.

Uma vez que é crucial assegurar a neutralidade da acção humanitária, deve ser evitada a diluição da linha divisória entre acção humanitária e acção militar. Por conseguinte, as forças e os meios militares só deverão ser utilizados em último recurso nas operações humanitárias, em conformidade com o estabelecido nas orientações internacionais.

Tirar partido das vantagens comparativas de cada interveniente na resposta às crises humanitárias

A UE deve:

- comprometer-se a apoiar os esforços envidados a nível internacional no sentido de fazer o levantamento e colmatar as lacunas detectadas nas capacidades, nomeadamente no domínio dos transportes, comunicações, logística e dispositivos que permitem reagir rapidamente em caso de catástrofe;
- examinar formas de reforçar a sua própria capacidade de reacção rápida através de um trabalho conjunto baseado nos pontos fortes dos vários intervenientes;
- respeitar e promover as Orientações sobre a utilização de recursos militares e da protecção civil e as directrizes de Oslo;
- reiterar que as capacidades militares e de defesa/protecção civis devem ser utilizadas como complemento e apoio ao trabalho das organizações humanitárias, em função das necessidades/situações que necessitem de intervenção e apoio especializados.

4. ABORDAGEM CONCERTADA DA AJUDA

4.1. Diminuição dos riscos de catástrofe – Melhoramento da preparação

Dada a maior frequência e a recorrência das catástrofes naturais, nomeadamente devido aos efeitos das mudanças climáticas, que afectam de forma mais grave os grupos mais vulneráveis, é essencial encorajar as estratégias vocacionadas para a redução dos riscos de catástrofes e as actividades de preparação para as mesmas. Consoante o instrumento utilizado, isto deverá ser feito a nível local, regional e nacional nos países em desenvolvimento. Na sequência da Conferência Mundial sobre a Redução de Catástrofes, realizada em Hyogo (Japão) em Janeiro de 2005, tem-se assistido a uma nova mobilização internacional no sentido de desenvolver estratégias mais eficazes para reduzir os riscos de catástrofes e mitigar os seus efeitos. A UE reconhece claramente esta necessidade e está a definir o seu sistema de concessão de ajuda em conformidade: através da assistência pontual a actividades de preparação a nível local, no âmbito do programa comunitário DIPECHO, da integração desta dimensão na ajuda humanitária e na ajuda ao desenvolvimento da UE, que se encontra reflectida no compromisso do Consenso Europeu para o Desenvolvimento no sentido de ajudar à prevenção das catástrofes e à preparação para as mesmas, bem como através de acções de sensibilização.

Fomentar a preparação para as catástrofes

A UE deve:

- encorajar as iniciativas internacionais no âmbito do Programa de acção de Hyogo a fim de aumentar as capacidades para enfrentar os problemas a nível local, regional e nacional através de um planeamento e acção estratégicos;
- integrar a redução dos riscos de catástrofes nas operações humanitárias e de desenvolvimento e assegurar a disponibilização de um financiamento adequado para as actividades de preparação para as catástrofes e de redução dos riscos;
- elaborar uma estratégia global da UE para apoiar as acções neste domínio.

4.2. Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento

A recuperação e a reconstrução dos países na sequência de uma catástrofe é um grande desafio que requer acções estruturais e de desenvolvimento que ultrapassam a ajuda de emergência imediata. Ainda que a necessidade de criar uma verdadeira interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD), contribuindo deste modo para reduzir a pobreza e garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável, constitua um objectivo plenamente reconhecido[11], realizá-lo na prática requer estratégias de transição flexíveis e inovadoras por parte de todos os actores da ajuda humanitária. Os actores nos domínios do desenvolvimento e da ajuda humanitária estão cada vez mais presentes ao mesmo tempo no terreno e durante períodos mais longos, variando a supressão progressiva da ajuda humanitária em função dos sectores e das regiões em causa. Para que a ajuda seja eficaz e haja uma transição suave, é indispensável que cada um dos intervenientes esteja consciente de que trabalha segundo modalidades diferentes, com instrumentos diversos e seguindo abordagens igualmente diferentes. Com a introdução de novos instrumentos de financiamento comunitários a partir de 2007, nomeadamente o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento e o Instrumento de Estabilidade, a Comunidade tem uma nova oportunidade de abordar a questão da LRRD, mediante a aplicação de uma combinação de políticas em Estados que estão a emergir de crises que inclui o início rápido de programas e instrumentos de desenvolvimento que promovam uma recuperação rápida, paralelamente a uma programação cuidadosa das estratégias de saída da ajuda humanitária, garantindo assim uma transição suave para programas mais estruturais. Tendo em conta a experiência colectiva da UE em países em situações de transição, justifica-se a aplicação de uma política mais sistemática para abordar as situações de LRRD.

[11] O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento compromete a UE a estabelecer uma interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento a longo prazo.

Reforçar a interligação com outros instrumentos de ajuda

- A UE deve trabalhar conjuntamente para o estabelecimento de um quadro que permita desenvolver abordagens concretas para a questão da LRRD, com base na experiência e nos ensinamentos adquiridos;
- identificar alguns países-piloto em matéria de LRRD para testar a aplicação de abordagens comuns específicas da UE;
- melhorar a cooperação entre os organismos com fins humanitárias e as agências especializadas em desenvolvimento e outros intervenientes, nomeadamente no terreno e em situações de crise complexas e de fragilidade dos Estados.

5. EXECUÇÃO DA AJUDA HUMANITÁRIA DA COMUNIDADE

A ajuda humanitária da Comunidade é regulada pelo Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de Junho de 1996, que prevê um mandato no sentido de se prestar socorro e protecção às populações confrontadas com crises humanitárias.

A Comissão procura imprimir valor acrescentado à eficácia da ajuda global da UE ao:

- aplicar os princípios e boas práticas da ajuda humanitária e encorajar os outros intervenientes a fazê-lo;
- preconizar respostas de qualidade baseadas nas necessidades que recorram às experiências adquiridas a nível operacional e aos ensinamentos retirados das crises anteriores;
- desenvolver e divulgar as boas práticas e as directrizes sectoriais;
- facilitar o diálogo sobre políticas e o intercâmbio de informações de carácter operacional;
- esforçar-se continuamente por melhorar o desempenho e o profissionalismo no âmbito da prestação da ajuda enquanto "organização em constante aprendizagem"; e
- facilitar a coordenação dos esforços da UE a fim de contribuir para uma resposta humanitária eficaz, incluindo a LRRD.

A Comissão está empenhada em manter simultaneamente uma resposta de elevada qualidade e a sua capacidade de reacção rápida. Para o conseguir, está a reforçar a sua preparação para as crises, nomeadamente procedendo a avaliações de situação e a análises das capacidades de reacção, e a criar as suas próprias capacidades de intervenção rápida em associação com as dos seus parceiros. É neste contexto que tem lugar o reforço da rede de peritos da DG ECHO, bem como da capacidade de reacção às crises de 6 delegações regionais da CE.

A Comissão, em estreita parceria com os intervenientes que executam a ajuda humanitária no terreno, deverá continuar a desempenhar o papel de "dador de referência" e de actor no domínio humanitário através da sua DG consagrada à ajuda humanitária. Deve continuar a ser uma voz importante nas questões referentes à acção humanitária, baseando-se na experiência operacional, no valor acrescentado e no reconhecimento internacional da DG ECHO. Isto implica um reforço da capacidade para trabalhar em estreita colaboração com outros parceiros ao mesmo tempo que está no centro das acções humanitárias europeias. Estão actualmente a ser analisadas algumas medidas específicas destinadas a reforçar a reacção rápida e a flexibilidade.

A nível comunitário, alguns domínios de intervenção estão estreitamente ligados à ajuda humanitária: nomeadamente a gestão das crises, a segurança alimentar, a política de desenvolvimento, a promoção dos direitos humanos e da segurança humana e a saúde pública. A CE está empenhada em garantir que a coerência e a complementaridade das políticas se traduzam numa execução operacional coordenada da ajuda. É necessário explorar sinergias e evitar qualquer potencial confusão ou duplicação de esforços[12].

6. UM CONSENSO EUROPEU EM MATÉRIA DE AJUDA HUMANITÁRIA

A Comissão Europeia convida o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu a:

- adoptarem uma declaração comum sobre o "Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária", baseada nos princípios e abordagens da ajuda eficaz descritos na presente Comunicação;
- reafirmarem o empenhamento da UE/CE no trabalho conjunto e coordenado, coerente e complementar para assegurar a aplicação efectiva deste consenso.

Com base num Consenso Europeu, a Comissão Europeia está disposta a propor um roteiro de medidas específicas de execução que a UE deverá pôr em prática.

Ao trabalhar conjuntamente para um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária e respectiva aplicação prática, o nosso objectivo é reforçar a contribuição da UE para a resposta humanitária global, em parceria com outros intervenientes. Ao fazê-lo, reafirmamos o nosso empenhamento em prestar assistência às populações que dela necessitam, enquanto expressão fundamental da solidariedade da União Europeia.

***

[12] Em conformidade com os objectivos estabelecidos na Comunicação da Comissão "A Europa no Mundo — Propostas concretas para uma maior coerência, eficácia e visibilidade"-COM(2006) 278, 8.6.2006.

ANEXO

GLOSSÁRIO

CRISES ESQUECIDAS

O método de avaliação das crises esquecidas da CE define "crises esquecidas" como crises que recebem pouca ou nenhuma atenção por parte dos meios de comunicação social e cujas vítimas beneficiam de pouca ou nenhuma assistência internacional.

INICIATIVA RELATIVA AOS PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DA AJUDA HUMANITÁRIA (GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP - GHD)

A iniciativa GHD, que expõe os princípios e as boas práticas da ajuda humanitária, foi aprovada em Estocolmo em 2003 pela Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça. Desde então, a Áustria, República Checa, Grécia, Itália, Portugal e Espanha também se associaram à iniciativa que, através do processo de análise pelos pares, do diálogo e da partilha de experiências, procura melhorar a aplicação concreta dos princípios e boas práticas em matéria de ajuda humanitária.

SEGURANÇA HUMANA

A Resolução 60/1 da Assembleia Geral, de 24 de Outubro de 2005, reconhece que "todas as pessoas, nomeadamente as mais vulneráveis, têm o direito de viver ao abrigo do medo e da miséria e devem ter a oportunidade de exercer os seus direitos e desenvolver plenamente o seu potencial em condições de igualdade. Para tal, comprometemo-nos a discutir e definir a noção de segurança humana na Assembleia Geral". A ênfase colocada no direito de viver ao abrigo da miséria e do medo significa que é necessário assegurar que as pessoas mais vulneráveis estejam em condições de gerir a sua própria segurança.

PRINCÍPIOS HUMANITÁRIOS

A definição dos princípios humanitários consta do Código de Conduta relativo ao auxílio em casos de catástrofe para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e para as ONG, bem como da Resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Estes princípios inspiram-se nos princípios fundamentais da Cruz Vermelha, nomeadamente os princípios I (humanidade), II (imparcialidade), III (neutralidade) e IV (independência).

Humanidade

O princípio da humanidade significa que todos os seres humanos devem ser tratados humanamente em todas as circunstâncias; significa igualmente salvar vidas e aliviar o sofrimento, assegurando ao mesmo tempo o respeito pelo indivíduo. Trata-se do princípio fundamental da acção humanitária.

Imparcialidade

A prestação de ajuda humanitária deve ser imparcial e ignorar factores como a nacionalidade, a raça, a religião e as opiniões políticas. Deve basear-se unicamente na necessidade.

Independência

Os organismos humanitários devem conceber e aplicar as suas próprias políticas independentemente das (outras) políticas e acções governamentais.

Neutralidade

A neutralidade significa não tomar partido nas hostilidades nem participar em momento algum em controvérsias de natureza política, racial, religiosa ou ideológica.

A Resolução 46/182 da Assembleia das Nações Unidas estabelece que o princípio da neutralidade, juntamente com os princípios da humanidade e da imparcialidade, deve guiar a prestação de ajuda humanitária,

ESPAÇO HUMANITÁRIO

O contexto operacional de que os intervenientes na ajuda humanitária necessitam no terreno para poder aceder plenamente às vítimas a fim de prestar ajuda e oferecer protecção sem porem em perigo a segurança do pessoal humanitário.

PROGRAMA-QUADRO DE ACÇÃO DE HYOGO

Em Janeiro de 2005, na Conferência Mundial sobre a Redução de Catástrofes (realizada em Kobe, Hyogo, no Japão), 168 governos adoptaram um plano decenal tendo em vista reduzir as catástrofes naturais em todo o mundo. O Programa-quadro de acção de Hyogo é um plano de acção global para a redução dos riscos ligados às catástrofes naturais durante a próxima década. O seu objectivo consiste em reduzir substancialmente, até 2015, as perdas ligadas às catástrofes - tanto em vidas humanas como em recursos sociais, económicos e ambientais - das comunidades e dos países.

LRRD

A interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD) é um conceito que procura assegurar que as estratégias de saída e entrada dos vários actores/instrumentos de ajuda estejam ligadas de forma a cobrir a chamada "zona cinzenta" entre os programas de ajuda humanitária e os programas de cooperação para o desenvolvimento, evitando deste modo uma interrupção da ajuda. Para ter êxito, a abordagem LRRD exige uma planificação da ajuda a partir das primeiras fases (recuperação rápida), que tenha em conta fases posteriores do processo, no âmbito da qual o desenvolvimento complemente os instrumentos da ajuda de emergência e a fase de reabilitação.

ORIENTAÇÕES MCDA E DIRECTRIZES DE OSLO

As directrizes de Oslo e as orientações MCDA são directrizes internacionais que visam assegurar a preservação da imparcialidade e da neutralidade das acções humanitárias sempre que sejam utilizados recursos militares e da protecção civil (MCDA) para apoiar operações humanitárias. O seu principal objectivo consiste em estabelecer um quadro de base para formalizar e melhorar a eficácia da utilização dos recursos militares e da protecção civil no âmbito de operações internacionais de socorro em caso de catástrofes.

As **directrizes de Oslo** dizem respeito à utilização de recursos militares e da protecção civil no âmbito de operações humanitárias conduzidas pelas Nações Unidas nos casos de catástrofes naturais. Em contrapartida, as **orientações MCDA** estão relacionadas com a utilização de recursos militares e da protecção civil no âmbito de operações de ajuda humanitária em situações de emergência complexas (isto é, em zonas de conflito) conduzidas pelas Nações Unidas.

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 24 de Outubro de 2005 determina que "incumbe a cada Estado-Membro a responsabilidade de proteger as suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos actos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade". Prevê igualmente que "a comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, em conformidade com os Capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos actos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade". Menciona também o recurso ao Capítulo VII da Carta se os meios pacíficos não forem adequados.