



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 13.6.2007
COM(2007) 317 final

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Spre un consens european privind ajutorul umanitar

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

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Spre un consens european privind ajutorul umanitar

1. ACȚIUNEA UMANITARĂ ÎNTR-O LUME ÎN SCHIMBARE

Acțiunea umanitară are o tradiție de solidaritate de secole care își are originea în activitatea oamenilor de a ajuta victimele crizelor. Obiectivul ajutorului umanitar este de a salva vieți și de a furniza ajutor imediat oamenilor care se confruntă cu o criză gravă, fie că este rezultatul unei calamități naturale, fie al unui conflict. În ultimii treizeci de ani, s-a pus din ce în ce mai mult accentul pe principiile, calitatea și profesionalismul asigurării ajutorului internațional umanitar.

Cu toate acestea, actorii umanitari se confruntă, în prezent, cu o serie de provocări specifice. Crizele umanitare se succed cu o frecvență mai mare și au un impact mai grav, fiind legate de schimbările climatice, natura în schimbare a conflictelor, sărăcia extremă, guvernarea deficitară și de statele eșuate. Principalele victime sunt civilii, majoritatea acestora locuind în țările în curs de dezvoltare. A existat o tendință în creștere de ignorare sau de încălcare flagrantă a dreptului umanitar și a dreptului internațional. Violarea „spațiului umanitar”¹ afectează în mod nefavorabil accesul la populațiile vulnerabile, precum și siguranța și securitatea personalului umanitar, acestea constituind două condiții prealabile esențiale pentru desfășurarea acțiunilor umanitare și pentru ca UE și partenerii săi să poată continua acordarea de asistență persoanelor afectate de crize.

Ajutorul umanitar constituie unul din principalele instrumente ale politicii externe a UE. Uniunea, în mod colectiv, este principalul furnizor de asistență umanitară în lume, statele europene fiind profund angajate să sprijine global acțiunea umanitară. Aceasta creează o responsabilitate și așteptări deosebite pentru UE. În fața acestor evoluții, este momentul să consolidăm acțiunea umanitară europeană, prin stabilirea unui consens explicit privind valorile comune și principiile care stau la baza acțiunii umanitare a UE. Este oportun, de asemenea, să fie identificate modalități practice pentru consolidarea complementarității între acțiunea umanitară a statelor membre și cea a comunității pentru a spori eficiența efortului UE de a acorda ajutor. Consensul european privind ajutorul umanitar trebuie să promoveze o abordare mai coerentă, mai consecventă și mai cuprinzătoare a ajutorului umanitar. Un angajament clar exprimat față de folosirea bunelor practici în domeniul acordării ajutorului umanitar și o definiție a rolurilor actorilor implicați sunt esențiale pentru a putea menține spațiul umanitar și, în consecință, capacitatea noastră de a continua să acordăm ajutor oamenilor aflați în dificultate. Consensul privind ajutorul umanitar ar trebui, în consecință, să fie distinct și, totodată, complementar Consensului european privind politica de dezvoltare din decembrie 2005².

¹ Pentru termenii subliniați, a se vedea definițiile cuprinse în glosarul din anexă.

² „Consensul European”, (JO C 46, 24.2.2006).

În elaborarea prezentei comunicări, Comisia Europeană a analizat experiența acumulată în cadrul reacțiilor sale anterioare la crizele umanitare³, organizând, totodată, un proces intens de consultare a partenerilor săi umanitari⁴. Acesta a reflectat un consens covârșitor privind provocările cu care se confruntă personalul umanitar, inclusiv cu privire la „responsabilitatea de a proteja” și „securitatea umană”.

2. O VIZIUNE COMUNĂ

2.1. Valori, principii și coerență

Acțiunea umanitară reprezintă un imperativ moral și o expresie fundamentală a valorii solidarității dintre cetățenii europeni și cei aflați în suferință. Într-o lume cu calamități naturale tot mai frecvente și mai grave în care suferința umană cauzată de conflicte continuă, producând efectele cele mai grave asupra oamenilor săraci, actorii UE trebuie să coopereze pentru a asigura acordarea eficientă de ajutor victimelor crizelor umanitare și pentru a reduce vulnerabilitatea acestora.

Ca instrument extern de acțiune, ajutorul umanitar face parte din ansamblul acțiunilor externe ale UE. Ajutorul umanitar contribuie în mod activ la protecția și capacitatea victimelor dezastrelor însă nu reprezintă un instrument de gestionare a crizelor: UE se angajează ferm să respecte principiile fundamentale umanitare ale umanității, neutralității, imparțialității și independenței. Această abordare principală este esențială pentru acceptarea UE ca partener și pentru abilitatea acesteia de a acorda ajutor victimelor crizelor umanitare, în contexte politice și de securitate adesea complexe. Percepția față de UE și angajamentul acesteia pentru neutralitatea și independența acțiunilor umanitare sunt legate, în mod evident, de comportamentul și angajamentul în cadrul acțiunilor efective de acordare a ajutorului. Toți actorii UE implicați în răspunsul la situațiile de criză trebuie să acționeze conform acestor principii.

Ajutorul umanitar diferă de alte tipuri de asistență prin faptul că unicul său obiectiv este de a oferi un răspuns urgent care are drept țintă, în special, salvarea și protejarea vieților omenești, precum și prevenirea și eliminarea suferinței umane, oriunde este nevoie, atunci când actorii locali sunt depășiți de situație, se află în imposibilitate de a acționa sau nu doresc să acționeze. Gradul de pregătire și răspunsul local în situațiile de criză sunt elemente cheie pentru salvarea vieților omenești. Cu toate că principiile și modalitățile care se aplică ajutorului umanitar sunt specifice și diferite față de alte forme de ajutor, trebuie să se asigure o coerență cu alte instrumente de punere în practică a celorlalte politici, în special cu cele legate de gestionarea crizelor și de cooperarea pentru dezvoltare.

³ A se vedea documentul de lucru asociat al serviciilor CE numărul SEC(2007) 781: reacțiile în situații de criză.

⁴ A se vedea documentul de lucru al serviciilor CE numărul SEC(2007) 782: raport privind consultarea asupra unui consens legat de politica europeană de acordare a ajutorului umanitar.

În mod regretabil, experiența globală din ultimii ani a arătat faptul că există încălcări repetate ale dreptului internațional, inclusiv a dreptului internațional umanitar. UE a aprobat în 2005 orientările operaționale privind promovarea respectării de către statele terțe și, dacă este cazul, de către actorii fără caracter statal, a dreptului internațional umanitar⁵. Aceste orientări acoperă o gamă de acțiuni care variază de la evaluare și raportare, dialog politic și măsuri restrictive până la operațiuni de gestionare a crizelor umanitare și lupta împotriva impunității. Comisia Europeană subliniază importanța unei abordări proactive în scopul menținerii condițiilor necesare desfășurării acțiunilor umanitare.

Acțiune angajată și bazată pe principii

UE ar trebui:

- să respecte și să promoveze principiile umanitare ale, neutralității, imparțialității, umanității și independenței, contribuind, astfel, la menținerea spațiului umanitar și a capacității de a acorda ajutor;
- să susțină ferm și în mod sistematic respectul dreptului internațional;
- să asigure coerența politicilor, complementaritatea și eficiența acestora, utilizând instrumentele și influența de care dispune pentru a aborda cauzele care stau la baza crizelor umanitare, precum și pentru prevenirea acestora.

2.2. UE și ajutorul umanitar

În 2006, UE a fost, în mod colectiv, cel mai mare donator de ajutor umanitar oficial, contribuind cu peste 2 miliarde de euro la reacția umanitară, ceea ce constituie peste 40% din asistența umanitară internațională raportată oficial⁶. Doar la nivelul anului 2006, au beneficiat de ajutorul umanitar acordat de CE 75 de țări și aproximativ 100 de milioane de oameni⁷, ceea ce a contribuit la salvarea a numeroase vieți în întreaga lume, în special în contextul așa-numitelor „crize uitate”. Contribuția UE este compusă din ajutor umanitar comunitar (gestionat de către Comisie) și din acordarea directă de către statele membre UE a unor de ajutorare bilaterale umanitare substanțiale, în cadrul competenței partajate.

Eficacitatea și impactul acordării de ajutor umanitar de către UE ar putea fi îmbunătățite în mod considerabil prin consolidarea reflexului și a practicii de coordonare, precum și prin împărtășirea în mod activ a experiențelor. Aceasta ar permite statelor membre să genereze un salt calitativ în planul răspunsului umanitar de ansamblu. Coordonarea pozițiilor în cadrul forumurilor umanitare și a celor de susținere consolidează vocea UE în lume. Prezența extinsă a CE în diverse zone care beneficiază de ajutor umanitar reprezintă un atu important care asigură, în mod firesc, un punct de convergență pentru reprezentanții UE care colaborează în intervențiile în situațiile de urgență, precum și în pregătirea acestora, corelându-le, în

⁵ Orientările UE privind promovarea respectării dreptului internațional umanitar, (JO 2005/C 327/04, 23.12.2005).

⁶ după cum rezultă din datele sistemului de monitorizare financiară al Națiunilor Unite (UN-BCAU).

⁷ Populația beneficiară: populația care beneficiază direct sau indirect de asistență umanitară finanțată de către CE.

mod coerent, cu eforturile internaționale umanitare și cu inițiativele de coordonare (așa-numitul „sistemcluster”).

Obiectivul coordonării consolidate a UE este

- de a acționa într-un mod concertat pentru a consolida și optimiza reacția umanitară globală;
- de a promova și sprijini strategiile de acordare a ajutorului organizate corespunzător;
- de a împărtăși înțelegerea nevoilor și a răspunsurilor adecvate;
- de a identifica lipsurile și a asigura existența unor acorduri strânse înainte de apariția unei crize.

2.3. Bunele practici privind acțiunile umanitare

Bunele practici privind acțiunile umanitare trebuie să fie înglobate ferm în cadrul eforturilor internaționale. Inițiativa referitoare la bunele practici privind acțiunile umanitare (GHD), lansată în iunie 2003, oferă o bază utilă, inclusiv o definiție a ajutorului umanitar, un angajament ferm de a respecta principiile fundamentale umanitare, precum și orientare în domeniul bunelor practici privind acțiunile umanitare. CE consideră că este momentul ca UE, în ansamblu său, să se angajeze mai activ față de substanța a ceea ce reprezintă bunele practici privind acțiunile umanitare și față de modul în care acestea sunt puse în practică. Această activitate trebuie corelată cu abordarea instituirii unui parteneriat mai larg. Bazându-se pe inițiativa GHD, precum și pe alte standarde și procese existente⁸, UE ar trebui să sprijine o abordare integrată în promovarea celor mai bune practici privind acțiunile umanitare printr-un „bun parteneriat umanitar” care reunește atât donatori („tradiționali” și „recenți”) cât și parteneri (actori internaționali și locali).

UE ar trebui:

- să-și confirme angajamentul pentru ajutorul umanitar și să efectueze o evaluare a punerii în aplicare a acestuia, în lumina actualelor „principii și bune practici privind acțiunile umanitare”;
- să susțină o abordare internațională ambițioasă care să reunească donatori și parteneri, cu scopul de a revizui principiile, standardele și bunele practici privind acțiunile umanitare („un bun parteneriat umanitar”).

⁸

În special „Codului deontologic al Crucii Roșii Internaționale, al mișcării Semilunii Roșii și al ONG-urilor pentru operațiunile de ajutorare acordat în caz de dezastre” (1994), „Carta umanitară” SPHERE și Standardele minime.

3. TRANSPUNEREA PRINCIPILOR ÎN PRACTICĂ

3.1. Ajutor adecvat și echitabil bazat pe necesități și standarde

Întrucât, în pofida unui angajament privind niveluri mai ridicate ale ajutorului oficial pentru dezvoltare (ODA), percepția privind deficitul fondurilor pentru ajutor umanitar continuă să existe, UE are trebui să analizeze atât nivelul, cât și eficacitatea finanțării acordate. Această finanțare trebuie să se bazeze pe standarde acceptate de asistență și protecție minime .

În plus, ajutorul umanitar trebuie alocat în mod transparent pe baza necesităților existente. În prezent, nu există un cadru unic sau o abordare unitară privind evaluarea necesităților. CE aplică o metodologie specifică și globală de evaluare a necesităților, corelată strategiei anuale de programare, efectuând, în plus, și o „evaluare anuală a crizelor uitate”. Rezultatele sunt transmise tuturor părților interesate. Evaluările detaliate ale nevoilor sunt efectuate de către o rețea largă de experți și birouri din cadrul ECHO, în strânsă colaborare cu alte servicii ale Comisiei și cu statele membre.

Atunci când este posibil, cea mai bună metodă de a acorda un ajutor eficace ar fi furnizarea unui ajutor în natură care să provină din resurse, achiziții și stocuri prestabilite existente la nivel local și regional, pentru a evita costurile de mediu și financiare suplimentare și excesive rezultate din expedierea pe distanțe mari a ajutorului provenind din Europa prin intermediul transportului maritim. În mod firesc, deciziile privind locul de achiziționare a ajutorului depind de context. Alte modalități „inovatoare” de acordare a ajutorului (precum plăți în numerar sau bonuri), în afară de oferirea de produse de bază ar trebui, de asemenea, luate în considerare.

Furnizarea unui ajutor eficace

UE ar trebui:

- să se angajeze în furnizarea corespunzătoare de ajutor umanitar, în conformitate cu angajamentul său de a spori ODA;
- să bazeze acest ajutor pe standarde de asistență și protecție minime acceptate
- să urmărească stabilirea unui cadru comun de evaluare a necesităților și de diseminare a rezultatelor analizei experților;
- să asigure furnizarea unui răspuns global echilibrat, cu acordarea unei atenții speciale „crizelor uitate” și necesităților neluate în considerare, precum și crizelor care se confruntă cu deficite serioase de finanțare, atunci când nevoia a fost în mod clar stabilită.

3.2. Parteneriatul

Parteneriatul reprezintă un element cheie pentru acordarea efectivă de ajutor umanitar. Donatorii UE acționează prin intermediul unor parteneri multipli responsabili de transpunerea în practică a ajutorului umanitar: ONG-urile europene și locale, mișcarea ONU și a Crucii Roșii, fiecare dintre aceștia având un rol esențial și complementar, în același timp. Acordarea de ajutor umanitar în circumstanțe dificile necesită calitate, profesionalism, experiență și cooperare cu alți parteneri. Toți partenerii donatorilor UE ar trebui să respecte standardele internaționale și orientările care se aplică în domeniul acordării de ajutor umanitar; acțiunile lor ar trebui să fie transparente și responsabile atât față de beneficiarii, cât și față de donatori.

UE recunoaște și sprijină în totalitate rolul central al ONU – al cărei „vârf de lance” este Biroul pentru coordonarea afacerilor umanitare (BCAU) - în promovarea unui răspuns internațional coerent la crizele umanitare și salută eforturile concertate depuse în vederea reformării sistemului umanitar. Buna coordonare între parteneri și donatorii, în special cu cei de pe teren, pe baza unei participări largi și a unei utilizări flexibile a „abordării cluster”, reprezintă elemente esențiale pentru un răspuns umanitar eficient.

Diversitate și calitate în parteneriat

UE ar trebui:

- să insiste pe susținerea unei pluralități de parteneri responsabili de punerea în aplicare a ajutorului umanitar - ONG-uri, ONU și mișcarea Crucii Roșii;
- să recunoască faptul că fiecare partener prezintă propriile avantaje în ceea ce privește capacitatea de a răspunde la anumite situații sau circumstanțe;
- să susțină rolul central de coordonator al ONU în promovarea reformelor vizând îmbunătățirea răspunsului umanitar global.

Criteriile definitorii pentru alegerea partenerilor responsabili de punerea în aplicare ajutorului umanitar:

- profesionalismul;
- capacitatea de a răspunde la nevoile identificate (inclusiv prezență și acces);
- respectarea principiilor umanitare, orientărilor internaționale și celor mai bune practici privind acordarea de ajutor umanitar;
- cunoștințe sau mandat de specialitate;
- raportul cost-eficiență;
- parteneriatul și contextul local;
- responsabilitate, inclusiv raportare transparentă a rezultatelor.

3.3. Eficacitate, calitate și responsabilitate

Rapiditatea și calitatea sunt două criterii esențiale în procesul de acordare a ajutorului umanitar. În calitate de donatori, ne revine o responsabilitate de a veghea ca ajutoarele acordate să fie cea mai potrivită opțiune și să își atingă rezultatele propuse. Ajutoarele trebuie să fie adaptate circumstanțelor specifice ale unei crize umanitare particulare. Aportul calitativ și indicatorii de performanță, criteriile de cost-eficiență (de exemplu costurile generale în raport cu ajutorul efectiv acordat destinatarilor), precum și parteneriatul cu populațiile locale în gestionarea reacției umanitare, în special în cazul crizelor prelungite, reprezintă elemente pe care Uniunea Europeană trebuie să le analizeze cu atenție pentru a se asigura că ajutorul umanitar acordat este pus în aplicare în mod eficient, astfel încât acesta să servească cât mai bine populației aflate în dificultate. O abordare bazată pe criterii calitative impune un nivel înalt de competență din partea partenerilor responsabili de punerea în practică a ajutorului umanitar, prin aplicarea în cadrul procesului de selecție a criteriilor de eligibilitate a partenerilor și a monitorizării performanțelor. Experiența CE indică faptul că este posibilă și necesară combinarea răspunsului rapid și a eficienței în acordarea ajutorului umanitar cu o politică strictă de responsabilizare⁹ prin intermediul unui sistem de acreditare a partenerilor și a măsurilor de control financiar. Acest lucru este parte integrantă a asigurării respectării principiului responsabilității față de publicul european și față de destinatarii ajutorului.

3.4. Capacități de reacție rapidă

Analiza răspunsului umanitar corespunzătoare anului 2005 a evidențiat deficiențe semnificative cu privire la capacitatea globală de reacție a comunității umanitare, unele dintre acestea fiind abordate în cadrul reformei sistemului umanitar. UE trebuie să consolideze capacitățile de reacție în situații de criză, astfel încât să poată remedia deficiențele rămase. Rolul acesteia este de a sprijini eforturile internaționale în scopul identificării și eliminării dezechilibrelor privind capacitatea disponibilă la nivel global (de exemplu cele privind sprijinul logistic și amplasarea prealabilă), asigurându-se că aceste capacități sunt puse la dispoziția unei game largi de parteneri. Acest lucru ar presupune contribuția la crearea de antene regionale și la încheierea de acorduri privind punerea la dispoziție a unor capacități suplimentare în cazul producerii crizelor majore, de exemplu pentru transport sau pentru echipele de evaluare.

De asemenea, măsurile pe termen lung de crearea a capacităților, inclusiv a sistemelor de alertă rapidă la nivel local, regional și regional, precum și a sistemelor comune de formare și informare trebuie consolidate. În ceea ce privește sprijinul acordat consolidării capacităților locale, în zonele cu crize prelungite sau recurente, acesta ar trebui să se concentreze asupra parametrilor calității și durabilității, cu scopul declarat de a crește capacitatea de acțiune umanitară independentă la nivel local.

⁹

A se vedea, de exemplu, raportul special numărul 3/2006 al Curții Europene de Conturi privind ajutorul umanitar acordat de către Comisia Europeană în reacție la criza provocată de tsunami.

Capacitățile UE ar putea fi consolidate prin aplicarea unei abordări operaționale flexibile și sistematice, pentru a asigura coordonarea la timp a donatorilor UE și pentru a asigura o modalitate suplimentară de a recurge la capacitățile, bunurile și expertiza disponibile. Măsurile practice sunt necesare, de asemenea, pentru a asigura complementaritatea cu graficul situațiilor de urgență sau al echipelor de intervenție existente. Utilizând la maximum prezența sa permanentă pe teren, Comisia Europeană ar trebui să faciliteze o reacție umanitară coordonată, rapidă și de calitate a UE în zonele aflate în dificultate, integrată în cadrul mai larg al eforturilor internaționale în situații de urgență.

3.5. Folosirea resurselor și capacităților militare și de protecție civilă

Ajutorul umanitar european utilizează diverse instrumente ale Comunității și ale statelor membre, inclusiv forțe de protecție civilă coordonate prin intermediul Centrului de monitorizare și informare (CMI) în colaborare cu președinția UE sau organizate pe baze bilaterale. Pe lângă faptul că reprezintă o parte a reacției în caz de dezastre umanitare, aceste forțe sunt mobilizate în contextul multor alte operațiuni¹⁰. În mod progresiv, statele își folosesc capacitățile de protecție civilă pentru a răspunde dezastrelor care se produc în afara Europei, fapt ce reflectă dorința cetățenilor de a folosi capacitățile disponibile în numele solidarității internaționale. În eventualitatea unei acțiuni umanitare, coordonarea corespunzătoare dintre diferiții actori și instrumente europene este esențială pentru a maximiza complementaritatea și coerența acestora.

Resursele de protecție civilă pot contribui substanțial în cadrul acțiunilor umanitare, pe baza unei evaluări a necesităților umanitare și a avantajelor pe care le pot oferi acestea în privința vitezei, experienței sectoriale, eficienței și eficacității, în special în fazele inițiale ale acțiunii umanitare. Atunci când intervin într-un context umanitar în afara teritoriului UE, este important ca aceste resurse să sprijine și să completeze activitatea celorlalți actori umanitari respectând, totodată, principiile și orientările internaționale acceptate - în special în ceea ce privește neutralitatea, imparțialitatea și independența acțiunilor umanitare.

Resursele și forțele de protecție civilă includ o gamă largă de mijloace militare și civile ale statului. Acestea sunt mobilizate atunci când statul afectat formulează o solicitare formală în acest sens care, în cazul statelor instabile sau aflate în stare de război ar veni, aproape cu siguranță, din partea unei părți beligerante. Aceasta, la rândul său, poate risca să compromită percepția de neutralitate și imparțialitate a ajutorului de urgență și poate avea ca rezultat expunerea personalului umanitar, ca și a populației afectate, la atacuri venite din partea beligeranților, precum și refuzul accesului la populațiile afectate nu doar în cazul situațiilor de urgență prezente, ci și a celor viitoare. Aceste riscuri trebuie puse în balanță cu urgența nevoilor populației și cu necesitatea acoperirii acestora folosind resursele de protecție civilă. În consecință, folosirea resurselor de protecție civilă ale statului în cadrul urgențelor complexe este, mai degrabă, excepția de la regulă. În situațiile în care se recurge la resursele de protecție civilă în cadrul urgențelor complexe, aceasta trebuie să se desfășoare sub îndrumarea ONU și a organizațiilor umanitare. În această situație trebuie să se facă

¹⁰

Decizia 2001/792/EC a Consiliului a inițiat Mecanismul comunitar pentru intervențiile pe și în afara teritoriului UE.

distincție între intervenția umanitară și operațiunile de gestionare a crizelor de către UE.

Întrucât este esențială asigurarea neutralității acțiunii umanitare, trebuie eliminate orice ambiguități în stabilirea frontierelor dintre inițiativele umanitare și cele militare. În consecință, în cadrul operațiunilor umanitare resursele și forțele militare ar trebui să fie folosite doar ca un ultim resort, în conformitate cu orientările internaționale în materie.

Exploatarea punctelor forte în contextul acțiunilor umanitare

UE ar trebui:

- să se angajeze în sprijinirea eforturilor internaționale pentru a identifica și elimina deficiențele privind capacitățile, în special cele legate de transport, comunicații, sprijinul logistic și acordurile privind efortul intensificat în scopul unui răspuns rapid în eventualitatea producerii unor dezastre;
- să examineze modalitățile de consolidare a propriei capacități de reacție rapidă prin colaborare cu ceilalți parteneri și prin exploatarea punctelor forte existente;
- să respecte și orientările privind resursele militare și de protecție civilă (RMPC), precum și orientările de la Oslo;
- să reafirme faptul că resursele militare și de protecție civilă trebuie mobilizate într-o manieră care completează și sprijină activitatea organizațiilor umanitare, în conformitate cu nevoile contextuale de sprijin și misiuni specializate.

4. O ABORDARE COMUNĂ A AJUTORULUI

4.1. Reducerea riscului de producere a dezastrelor - creșterea gradului de pregătire în situații de criză

Având în vedere frecvența crescută și recurența dezastrelor naturale, cauzate în special de schimbările climatice, care afectează cel mai grav grupurile cele mai vulnerabile, promovarea strategiilor de reducere a riscului de producere a dezastrelor și activitățile de pregătire reprezintă elemente esențiale funcție de instrumentul utilizat, acest lucru ar putea fi realizat la nivel local, regional și național în țările în curs de dezvoltare. În urma Conferinței mondiale privind reducerea dezastrelor naturale organizată la Hyogo (Japonia), în ianuarie 2005, comunitatea internațională s-a mobilizat din nou pentru a dezvolta strategii mai eficace pentru reducerea riscurilor producerii dezastrelor și atenuarea efectelor acestora. UE recunoaște în mod deschis acest fapt și își definește sistemul propriu de ajutor în consecință: prin sprijin autonom acordat activităților de pregătire ale comunității, precum programul DIPECHO al CE; prin integrarea acestei dimensiuni în ajutorul umanitar UE și în ajutorul pentru dezvoltare, care se reflectă în angajamentul cuprins în Consensul UE pentru politica de dezvoltare de a sprijini prevenirea și nivelul de pregătire în caz de dezastre; precum și prin acțiuni de sensibilizare

Promovarea pregătirii în eventualitatea producerii dezastrelor

UE ar trebui:

- să promoveze eforturile internaționale descrise în Cadrul de acțiune Hyogo în scopul creșterii capacităților la nivel local, regional și național, prin intermediul planificării și acțiunilor strategice;
- să acorde un loc important noțiunii de reducere a riscurilor de producere a dezastrelor în cadrul operațiunilor umanitare și de dezvoltare și să se asigure că un nivel de finanțare adecvat este pus la dispoziție din partea UE pentru desfășurarea activităților privind pregătirea în caz de dezastre și reducerea riscului de producere a acestora;
- să stabilească o abordare politică comună a UE pentru sprijinul acțiunilor din acest domeniu.

4.2. Legătura dintre ajutorul de urgență, procesul de reconstrucție și dezvoltare

Redresarea și reconstrucția țărilor după producerea unei dezastre este o provocare majoră, care necesită acțiuni structurale și de dezvoltare care să urmeze ajutorului de urgență. Deși necesitatea unei legături eficiente între ajutorul de urgență, procesul de reconstrucție și dezvoltare (LARD), care să contribuie la reducerea sărăciei, securitatea alimentară și dezvoltarea durabilă, reprezintă un obiectiv esențial recunoscut¹¹, realizarea acestuia necesită strategii de tranziție inovative și flexibile din partea tuturor actorilor din domeniul ajutorului umanitar. Actorii din domeniul dezvoltării, precum și cei umanitari sunt din ce în ce mai prezenți în mod paralel și pentru perioade mai îndelungate, eliminarea progresivă a ajutorului umanitar variind în funcție de sector sau de regiune. Pentru ca ajutorul să fie eficient și pentru a se garanta o tranziție ușoară, este esențial ca fiecare dintre acești actori să conștientizeze reciproc faptul că folosesc diferite modalități, instrumente și ca au abordări diferite. O dată cu introducerea noilor instrumente financiare comunitare începând cu 2007, în special a instrumentului de dezvoltare și cooperare și a instrumentului de stabilitate, CE dispune de o oportunitate de a aborda provocările ridicate de LARD, prin punerea în practică a unui complex de politici în țara care a depășit criza, respectiv inițierea imediată de programe și instrumente de dezvoltare care sprijină redresarea rapidă, precum și elaborarea cu deosebită atenție a unor strategii de retragere a ajutorului umanitar, asigurând, astfel, tranziția la programe cu caracter mai structural. Având în vedere experiența colectivă a UE în materie de intervenții în cadrul țărilor aflate în situații tranzitorii, este oportună dezvoltarea unei politici mai sistemice de abordare a contextului LARD

¹¹

Consensul european privind politica de dezvoltare obligă UE să facă legătura, pe termen lung, între acordarea de ajutor în caz de urgență, procesul de reconstrucție și dezvoltare.

Consolidarea legăturilor cu alte instrumente de ajutor

- să colaboreze în vederea creării unui cadru care să permită promovarea unor abordări practice față de LARD;
- să identifice un număr de țări LARD pilot pentru a testa punerea în practică a abordărilor comune specifice ale UE, în funcție de caz;
- să îmbunătățească cooperarea dintre agențiile umanitare, cele de dezvoltare și alți actori care acordă ajutor umanitar, în special pe teren și în situațiile de criză complexă și instabilitate statală.

5. PUNEREA ÎN APLICARE A AJUTORULUI UMANITAR ACORDAT DE COMUNITATE

Ajutorul umanitar din partea Comunității este reglementat de Regulamentul nr. 1257/96 din 20 iunie 1996 al Consiliului, al cărui obiectiv declarat este de a acorda de ajutor de urgență și a asigura protecția populației care se confruntă cu crize umanitare.

Comisia dorește să aducă plus de valoare eficacității efortului european de acordare a ajutorului umanitar prin:

- aplicarea bunelor practici privind ajutorul umanitar și încurajarea celorlalți parteneri să procedeze în mod similar;
- promovarea reacțiilor calitative, bazate pe necesități, care să se bazeze pe experiența operațională acumulată și pe învățămintele crizelor anterioare;
- dezvoltarea și diseminarea bunelor practici și a orientărilor sectoriale;
- facilitarea dialogului politic și a schimbului informațiilor operaționale;
- depunerea continuă de eforturi pentru a îmbunătăți performanța și profesionalismul în cadrul acordării de ajutor, în calitate de organizație „care învață continuu”, precum și prin
- facilitarea eforturilor coordonate ale UE de a contribui la reacția umanitară eficientă, inclusiv LARD.

Comisia se angajează să mențină atât un răspuns calitativ, cât și o capacitate de reacție rapidă. Pentru a face acest lucru, aceasta consolidează nivelul de pregătire anterior crizelor, inclusiv evaluări circumstanțiate și analize ale capacităților de reacție, precum și propria capacitate de intervenție rapidă, corelată cu cea a celorlalți parteneri. Acesta este contextul în care a avut loc consolidarea rețelei experților DG Ajutor umanitar (ECHO) și consolidarea capacității de reacție în situații de criză a șase delegații regionale ale CE.

Comisia, în parteneriat strâns cu cei care pun în aplicare ajutorul umanitar pe teren, trebuie să își mențină rolul de „donator de referință” activ și de actor umanitar, prin intermediul directoratului specializat în acest domeniu. Comisia trebuie să rămână „o voce puternică” în domeniul acțiunilor umanitare, bazându-se pe experiența operațională a directoratului ECHO, pe valoarea adăugată și pe recunoașterea internațională. Acest lucru implică consolidarea capacității de a colabora cu alți parteneri și de a se afla în centrul efortului umanitar al UE. În prezent sunt analizate unele măsuri specifice de consolidare a reacției rapide și a flexibilității.

La nivelul Comunității, o serie de domenii politice sunt strâns legate de ajutorul umanitar, cum ar fi gestionarea crizelor, securitatea alimentară, politica pentru dezvoltare, promovarea drepturilor omului și securității, sănătatea publică. CE se angajează să asigure transpunerea, în mod sistematic, a coerenței politicii și a complementarității în cadrul punerii în aplicare operaționale coordonate a acordării ajutorului umanitar. Este necesară exploatarea sinergiilor, evitarea oricărei confuzii potențiale sau duplicarea eforturilor¹².

6. UN CONSENS EUROPEAN PRIVIND AJUTORUL UMANITAR

Comisia Europeană invită Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European la următoarele:

- să adopte o declarație comună privind „Consensul european privind ajutorul umanitar”, pe baza principiilor și abordărilor practicilor acordării active a ajutorului umanitar evidențiate în prezenta comunicare;
- să reafirme angajamentul UE/CE de a colabora într-un mod coordonat, coerent și complementar în scopul asigurării transpunerii eficiente în practică a prezentului consens.

Pe baza unui Consens european, Comisia Europeană este gata să propună o foaie de parcurs a măsurilor specifice de punere în aplicare care urmează să fie adoptate de UE.

Colaborând în privința unui Consens european privind ajutorul umanitar și a punerii în aplicare a acestuia, obiectivul nostru este de a consolida contribuția Uniunii Europene la răspunsul umanitar global, în colaborare cu ceilalți parteneri. Acționând în această direcție, reafirmăm angajamentul de a acorda asistență populațiilor aflate în dificultate, ca expresie fundamentală a solidarității UE

¹²

Acestea sunt în acord cu obiectivele stabilite în cadrul Comunicării Comisiei "Europa în lume Propuneri practice pentru o mai mare coerență, eficacitate și vizibilitate" – COM(2006) 278, 8.6.2006.

ANEXĂ

GLOSAR

CRIZE UITATE

Metodologia CE de evaluare a „crizelor uitate” definește conceptul ca fiind acele crize care primesc o atenție redusă sau care nu apar în mijloacele de informare în masă și ale căror victime beneficiază de asistență internațională minoră sau care nu primesc nici o formă de ajutor.

INIȚIATIVA REFERITOARE LA BUNELE PRACTICI PRIVIND ACȚIUNILE UMANITARE (GHD)

Inițiativa (GHD) descrie principiile și bunele practici privind acțiunile umanitare și a fost adoptată la Stocholm în 2003 de către Germania, Australia, Belgia, Canada, Comisia Europeană, Danemarca, Statele Unite ale Americii, Finlanda, Franța, Irlanda, Japonia, Luxemburg, Norvegia, Țările de Jos, Marea Britani, Suedia și Elveția. Ulterior, Austria, Republica Cehă, Grecia, Italia, Portugalia și Spania s-au alăturat inițiativei, de asemenea, care prin evaluări reciproce, dialog și schimb de experiență urmărește să continue progresele în domeniul punerii în aplicare a bunelor practici privind acțiunile umanitare.

SECURITATEA FIINȚEI UMANE

Rezoluția nr. 60/1 din 24 octombrie 2005 a Adunării Generale a ONU recunoaște că „toate ființele umane, în special cele vulnerabile, au dreptul să trăiască liberi de frică și de nevoi, având oportunități egale de a se bucura de toate drepturile și de a-și dezvolta propriul potențial uman. În acest scop, ne angajăm să dezbatem și să definim noțiunea de securitate a ființei umane în cadrul Adunării Generale”. Accentul pus pe libertatea de frică și de nevoi este menit să garanteze persoanelor celor mai vulnerabile faptul că acestea sunt capabile să-și gestioneze propria securitate.

PRINCIPIILE UMANITARE

Definiția acestor principii poate fi identificată în cadrul Codului deontologic al Crucii Roșii Internaționale, al mișcării Semilunii Roșii și al ONG-urilor pentru operațiunile de ajutorare acordat în caz de dezastre, precum și în cadrul Rezoluției nr. 46/182 a Adunării Generale a ONU. Acestea își au originea în Principiile fundamentale ale Crucii Roșii, în special I (umanitatea), II (imparțialitatea), III (neutralitatea) și IV (independența).

Umanitatea

Principiul umanității presupune ca orice ființă umană să fie tratată într-o manieră umană, indiferent de circumstanțe. De asemenea, are în vedere salvarea vieților și alinarea suferințelor asigurând, în același timp, respectul individului. Acesta constituie principiul fundamental al acțiunii umanitare.

Imparțialitatea

Acordarea asistenței umanitare trebuie să fie imparțială și nu bazată pe naționalitate, rasă, religie sau convingeri politice. Doar nevoia reală trebuie luată în considerare.

Independența

Organizațiile umanitare trebuie să-și formuleze și să pună în aplicare propriile politici, independent de (alte) politici sau acțiuni guvernamentale.

Neutralitatea

Neutralitatea are în vedere faptul de a nu face partizanat cu nici una din părțile implicate într-un conflict și de a nu se implica, în nici situație, în polemici de natură politică, rasială, religioasă sau ideologică.

Rezoluția numărul 46/182 a Adunării Generale a Națiunilor Unite menționează principiul neutralității alături de principiile umanității și imparțialității (menționate în anexa acesteia), precizând că acesta trebuie să ghideze activitatea de acordare a ajutorului umanitar.

SPAȚIUL UMANITAR

Constituie mediul operațional de care actorii umanitari au nevoie pe teren pentru a avea acces deplin la victime, pentru a putea acorda asistență și oferi protecție, fără a periclita securitatea și siguranța personalului umanitar.

CADRUL DE ACȚIUNE HYOGO

În luna ianuarie 2005, în cadrul Conferinței Mondiale privind Reducerea Dezastrelor, (desfășurată la Kobe, Hyogo, Japonia), 168 de guverne au adoptat un plan pentru o durată de 10 ani pentru a transforma lumea într-un loc mai sigur, ferit de dezastre naturale. Cadrul de acțiune Hyogo (CAH) reprezintă un model global pentru eforturile de reducere a riscurilor producerii dezastrelor pentru următoarea decadă. Scopul acesteia este ca până în 2015 să reducă substanțial pierderile produse de dezastre – cele de vieți omenești sau de resurse sociale, economice sau atingerile aduse mediului comunităților sau țărilor.

LARD:

Legătura dintre ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare este un concept care urmărește să garanteze corelarea strategiilor de acces și retragere ale diferiților actori sau instrumente umanitare pentru a acoperi așa-numita „zonă gri” între asistența umanitară și cooperarea pentru dezvoltare, astfel încât să nu existe întreruperi în acordarea asistenței umanitare. Pentru a reuși, abordarea LLRD necesită o programare a ajutorului pornind de la fazele inițiale (refacere imediată), luarea în considerare a etapelor ulterioare ale procesului, precum și complementaritatea dintre acțiunile de dezvoltare, instrumentele de acordare a ajutorului de urgență, și activitățile din cadrul fazei de reconstrucție.

ORIENTĂRILE OSLO ȘI RMPC

Orientările Oslo și RMPC reprezintă orientările la nivel internațional elaborate pentru a garanta că imparțialitatea și neutralitatea activităților umanitare sunt respectate atunci când în sprijinul operațiunilor sunt mobilizate resurse militare și de protecție civilă (RMPC). Scopul acestora este de a stabili cadrul de bază pentru formalizarea și îmbunătățirea eficienței și eficacității mobilizării resurselor militare și de protecție civilă străine în cadrul operațiunilor internaționale de acordare a ajutorului de urgență în caz de dezastre.

Orientările Oslo privesc folosirea resurselor militare și de protecție civilă în sprijinul activităților desfășurate de către ONU în cazul producerii de dezastre naturale. Dimpotrivă, **orientările RMPC** au în vedere folosirea resurselor militare și de protecție civilă în sprijinul activităților umanitare desfășurate de către ONU în situații de urgență complexe (de exemplu, zone de conflict).

RESPONSABILITATEA DE A PROTEJA

Rezoluția numărul 60/1 a Adunării Generale a ONU din 24 octombrie 2005 prevede că „fiecare stat poartă responsabilitatea protejării propriilor populații împotriva genocidului, crimelor de război, purificării etnice și crimelor împotriva umanității”. În continuare, aceasta menționează, de asemenea, că „întreaga comunitate internațională, în cadrul Națiunilor Unite, are responsabilitatea de a utiliza mijloacele diplomatice, umanitare, precum și alte căi pașnice, în conformitate cu capitolul VI și VII al Cartei, pentru a sprijini protejarea populației împotriva genocidului, crimelor de război, purificărilor etnice și crimelor împotriva umanității”. e asemenea, face referire la folosirea capitolului VII al Cartei, în cazul în care mijloacele pașnice nu sunt adecvate.