



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 13.6.2007
KOM(2007) 317 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Smerom k Európskemu konsenzu o humanitárnej pomoci

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

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Smerom k Európskemu konsenzu o humanitárnej pomoci

1. HUMANITÁRNA POMOC V MENIACOM SA SVETE

Humanitárna pomoc má stáročnú tradíciu solidarity, ktorá spočíva v snahe ľudí pomáhať obetiam kríz. Cieľom humanitárnej pomoci je záchrana životov a poskytnutie okamžitej pomoci osobám, ktoré sú v núdzi, či už v dôsledku prírodných katastrof alebo konfliktov. V posledných tridsiatich rokoch sa pri poskytovaní medzinárodnej humanitárnej pomoci kládol zvýšený dôraz na jej zásady, kvalitu a profesionalitu.

Subjekty humanitárnej pomoci však v súčasnosti čelia mnohým špecifickým problémom. K humanitárnym krízam dochádza čoraz častejšie a ich účinky sú čoraz závažnejšie. Súvisia s klimatickými zmenami, meniacim sa charakterom konfliktov, narastajúcim súperením o prístup k energetickým a prírodným zdrojom, extrémnou chudobou, zlou správou vecí verejných a zlyhávaním štátov. Civilné obyvateľstvo, predovšetkým z rozvojových krajín, je ich hlavnou obeťou. Zvyšuje sa tendencia ignorovať alebo flagrantne porušovať humanitárne a medzinárodné právne predpisy. Zásahy do „humanitárneho priestoru“¹ nepriaznivo ovplyvňujú prístup k ohrozeným skupinám obyvateľstva a bezpečnosť i ochranu humanitárnych pracovníkov, ktoré predstavujú dva základné predpoklady na poskytovanie humanitárnej pomoci a umožňujú EÚ a jej partnerom naďalej poskytovať pomoc ľuďom v núdzi.

Humanitárna pomoc je jednou z hlavných politík EÚ v oblasti vonkajších vzťahov. EÚ je kolektívne na svete vedúcim humanitárnym darcom a Európania sú pevne odhodlaní podporovať humanitárnu činnosť. Z toho plynie pre EÚ osobitná zodpovednosť a očakávania. Z pohľadu tohto vývoja je na čase podporiť európsku humanitárnu činnosť stanovením jednoznačného konsenzu EÚ o spoločných hodnotách a zásadách, na ktorých sa humanitárna pomoc EÚ zakladá. Taktiež je vhodné posúdiť praktické spôsoby posilňovania komplementárnosti medzi humanitárnou pomocou členských štátov a Spoločenstva s cieľom zvýšiť účinnosť úsilia v oblasti pomoci EÚ. Európskym konsenzom o humanitárnej pomoci by sa mal podporiť súdržnejší, dôslednejší a komplexnejší prístup k humanitárnej pomoci. Jasná angažovanosť v dobrých darcovských postupoch a vymedzenie úloh príslušných subjektov v podstatnej miere napomáhajú zachovať humanitárny priestor a tým aj našu schopnosť pokračovať v poskytovaní pomoci ľuďom v núdzi. Konsenzus o humanitárnej pomoci by sa teda líšil od Európskeho konsenzu o rozvoji z decembra 2005² a bol by jeho doplnením.

¹ Všetky podčiarknuté pojmy sú vymedzené v glosári v prílohe.

² „Európsky konsenzus“, (Ú. v. EÚ C 46, 24.2.2006).

Pri formulovaní tohto oznámenia Európska komisia prehodnotila svoje skúsenosti z reakcií na krízy³ a viedla intenzívne konzultácie so svojimi humanitárnymi partnermi, čo ukázalo existenciu značného konsenzu pokiaľ ide o problémy, ktorým čelia humanitárni pracovníci⁴, vrátane „zodpovednosti chrániť“ a „bezpečnosti ľudí“.

2. SPOLOČNÁ VÍZIA

2.1. Hodnoty, zásady a súdržnosť

Humanitárna pomoc je morálny imperatív a základné vyjadrenie hodnoty solidarity európskych občanov s trpiacimi ľuďmi. Vo svete častejších a závažnejších prírodných katastrof a pretrvávajúcom utrpení ľudí v dôsledku konfliktov, pričom najzávažnejšie sú účinky na najchudobnejších, subjekty v rámci EÚ musia spolupracovať, aby zabezpečili účinné poskytovanie pomoci obetiam humanitárnych kríz a zmierňovali zraniteľnosť.

Ako nástroj pomoci v oblasti vonkajších vzťahov je humanitárna pomoc súčasťou nepretržitých akcií EÚ v oblasti vonkajších vzťahov. I keď predstavuje aktívny príspevok k ochrane a podpore obetí katastrof, humanitárna pomoc nie je nástrojom riešenia kríz: EÚ sa významne angažuje v základných humanitárnych zásadách humanity, neutrality, nestrannosti a nezávislosti. Tento zásadový prístup je podstatný z hľadiska schválenia a schopnosti EÚ poskytovať pomoc obetiam kríz v často zložitých politických a bezpečnostných súvislostiach. Vnímanie EÚ a jej záväzku neutrality a nezávislosti v rámci humanitárnej činnosti sa zjavne spája so správaním a s účasťou priamo na mieste. Všetky subjekty v rámci EÚ, ktoré sa angažujú v reakciách na krízy, musia konať v súlade s týmito zásadami.

Humanitárna pomoc sa líši od ostatných druhov pomoci tým, že jej jediným cieľom je poskytnúť reakciu v núdzi, ktorá je konkrétne zameraná na záchranu a ochranu života a na predchádzanie a zmiernenie ľudského utrpenia všade tam, kde vznikne taká potreba, ak sú miestni aktéri ochromení, neschopní alebo neochotní konať. Pripravenosť a miestna reakcia na krízu sú kľúčové z hľadiska záchrany životov. Keďže zásady a metódy, ktoré sa týkajú humanitárnej pomoci, sú špecifické a líšia sa od iných foriem pomoci, musí sa zabezpečiť súdržnosť s inými politickými nástrojmi, najmä s tými, ktoré sa týkajú riešenia kríz a rozvojovej spolupráce.

Žiaľ, globálne skúsenosti v posledných rokoch ukázali pretrvávajúci nedostatok rešpektu pre medzinárodné právo, vrátane medzinárodného humanitárneho práva. EÚ v roku 2005 schválila usmernenia o podpore dodržiavania medzinárodného humanitárneho práva (MHP) zo strany tretích štátov, prípadne neštátnych subjektov.⁵ Zahŕňajú širokú škálu krokov, od hodnotenia a podávania správ, politických rozhovorov a reštriktívnych opatrení až po operácie riešenia kríz a boj proti beztriestnosti. Európska komisia zdôrazňuje význam proaktívneho prístupu k zachovaniu podmienok potrebných pre humanitárnu pomoc.

³ Pozri pripojený pracovný dokument útvarov ES č. SEK(2007) 781: reakcie na krízy.

⁴ Pozri pripojený pracovný dokument útvarov ES č. SEK(2007) 782: správa o konzultáciách ku Konsenzu o európskej politike v oblasti humanitárnej pomoci.

⁵ Usmernenia Európskej únie o podpore dodržiavania medzinárodného humanitárneho práva, (Ú. v. EÚ C 327, 23.12.2005, s. 4).

Angažovaná a zásadová činnosť

EÚ by mala:

- podporovať a presadzovať humanitárne zásady humanity, neutrality, neustrannosti a nezávislosti, a tým prispievať k ochrane humanitárneho priestoru a schopnosti poskytovať pomoc,
- dôrazne a dôsledne sa zasadzovať za dodržiavanie medzinárodného práva,
- zabezpečovať súdržnosť, komplementárnosť a účinnosť politík používaním nástrojov a vplyvu na riešenie základných príčin a prevencie humanitárnych kríz.

2.2. EÚ a humanitárna pomoc

V roku 2006 bola EÚ ako celok najväčším darcom oficiálnej humanitárnej pomoci, s príspevkom na pomoc vo výške 2 miliardy EUR pre humanitárne reakcie, čo je viac ako 40 % z celkovej oficiálne priznanej medzinárodnej humanitárnej pomoci⁶. V roku 2006 bola humanitárna pomoc pochádzajúca iba z ES poskytnutá v 75 krajinách, odhadovanému počtu 100 miliónov ľudí⁷, pričom pomohla zachrániť veľa životov na celom svete, predovšetkým v tzv. opomenutých krízach. Príspevok EÚ sa skladá z humanitárnej pomoci Spoločenstva (riadenej Komisiou) a z poskytovania značného objemu dvojstrannej humanitárnej pomoci priamo členskými štátmi EÚ so spoločnou právomocou.

Účinnosť a vplyv poskytovania humanitárnej pomoci zo strany EÚ by sa dala značne zlepšiť posilnením koordinačnej odozvy a postupov a aktívnou výmenou skúseností. To by všetkým členským štátom umožnilo zlepšiť kvalitu celkovej humanitárnej reakcie. Koordinácia postojov na humanitárnych fórach a pri ich presadzovaní posilňuje pozíciu EÚ. Značné zastúpenie ES na humanitárnom poli predstavuje dôležitú výhodu, ktorá poskytuje prirodzený ústredný bod zástupcom EÚ spolupracujúcim na reakciách a pripravenosti v núdzových prípadoch, čím sa súdržne zapájajú do medzinárodného humanitárneho úsilia a do koordinačných prístupov („systém zoskupenia“).

Cieľom zlepšenej koordinácie na strane EÚ je

- jednotný postup v záujme posilnenia a optimalizácie celkovej humanitárnej reakcie,
- propagovať a podporovať dobre organizované stratégie dodávok pomoci,
- zdieľať poznatky o potrebách a primeraných reakciách,
- identifikovať nedostatky a zabezpečiť pripravenosť účinných opatrení na reakciu ešte pred vznikom krízy.

⁶ Ako je evidovaná finančným sledovacím systémom OSN (OSN- OCHA).

⁷ Zasiahnutá populácia: populácia, ktorá využíva priamo alebo nepriamo humanitárnu pomoc financovanú ES.

2.3. Dobré darcovstvo

Prax zásadového darcovstva musí byť pevne začlenená do medzinárodného úsilia. Iniciatíva „Dobrého humanitárneho darcovstva“ (GHD), ktorá sa začala v júni 2003, poskytuje vhodný základ, vrátane vymedzenia humanitárnej pomoci, pevného záväzku dodržiavať základné humanitárne zásady, a usmernenia o dobrom darcovstve. ES sa domnieva, že nastal čas pre EÚ ako celok aktívnejšie sa angažovať v tom, čo tvorí podstatu dobrého darcovstva a ako sa to uskutoční v praxi. Táto práca by mala byť spojená so širším partnerským prístupom. Vychádzajúc z iniciatívy dobrého humanitárneho darcovstva a z iných existujúcich noriem a postupov⁸, EÚ by mala podporovať inkluzívny prístup k presadzovaniu osvedčených postupov humanitárnej činnosti prostredníctvom „dobrého humanitárneho partnerstva“, ktoré spája darcov („tradičných“ a „vznikajúcich“) a partnerov (medzinárodné a miestne subjekty).

EÚ by mala:

- potvrdiť svoju angažovanosť a spoločne hodnotiť poskytovanie humanitárnej pomoci v rámci existujúcich „Zásad dobrého humanitárneho darcovstva a osvedčených postupov“;
- podporovať ambiciózny medzinárodný prístup, ktorý spája darcov a partnerov, na prehodnotenie zásad, noriem a osvedčených postupov pre humanitárnej činnosti („Dobré humanitárne partnerstvo“).

3. PREVEDENIE ZÁSAD DO PRAXE

3.1. Vhodná a spravodlivá pomoc na základe potrieb a noriem

Keďže vnímanie nedostatočného financovania humanitárnej pomoci pretrváva aj napriek záväzkom poskytnúť vyššiu úroveň oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA), EÚ by mala podrobiť analýze výšku aj účinnosť financovania. Toto financovanie by malo vychádzať zo schválených minimálnych noriem pre pomoc a ochranu.

Okrem toho humanitárna pomoc sa musí prideliť transparentne na základe potrieb. V súčasnosti neexistuje jednotný rámec alebo dohodnutý prístup k hodnoteniu potrieb. ES uplatňuje osobitnú globálnu metodiku hodnotenia potrieb, ktorá je viazaná na jeho každoročnú programovú stratégiu, a vykonáva výročné „hodnotenie opomenutých kríz“. O jeho výsledkoch informuje všetky zainteresované strany. Podrobné hodnotenie potrieb vykonáva rozsiahla sieť terénnych pracovníkov a kancelárií ECHO cestou podrobných konzultácií s inými útvarmi Komisie a s členskými štátmi.

⁸ Konkrétne „Zásady riadenia záchranných operácií Medzinárodného hnutia červeného kríža a červeného polmesiaca a mimovládnych organizácií (MVO) v reakcii na katastrofy“ (1994) a „Humanitárna charta“ a minimálne normy“ projektu SPHERE.

Ak to možnosti dovoľujú osvedčené postupy v účinnosti pomoci znamenajú, že naturálna pomoc by sa mala čerpať z miestnych a regionálnych zdrojov, z verejného obstarávania a vopred pripravených zásob, aby nevznikali zbytočne navýšené environmentálne a finančné náklady za prepravu pomoci z Európy na dlhé vzdialenosti. Rozhodnutia o tom, kde sa uskutočnia nákupy, musia samozrejme vyplývať zo špecifických súvislostí. Iné „novátorské“ spôsoby poskytovania pomoci, vrátane nekomoditných prístupov (ako sú peňažné prostriedky v hotovosti a poukážky), by sa mali tiež zväžiť.

Poskytovanie účinnej pomoci

EÚ by mala:

- zaviazat' sa poskytnúť primeranú humanitárnu pomoc v súlade so svojim záväzkom zvýšiť ODA,
- pri tom vychádzať z dohodnutých minimálnych noriem pomoci a ochrany,
- usilovať o ustanovenie spoločného rámca na hodnotenie potrieb a výmenu odborných analýz,
- zabezpečiť všeobecne vyváženú reakciu, ktorá kladie osobitný dôraz na „opomenuté krízy“ a zanedbané potreby; a krízy, ktoré čelia vážnemu nedostatku finančných prostriedkov a pritom existuje zjavná potreba.

3.2. Partnerstvo

Partnerstvo je kľúč k účinnému poskytovaniu humanitárnej pomoci. Darcovia z EÚ pomáhajú prostredníctvom viacerých partnerov, ktorí pomoc uskutočňujú: európske a miestne MVO, OSN a hnutie Červený kríž, pričom každý z nich plní základnú i doplňujúcu úlohu. Poskytovanie humanitárnej pomoci v náročných podmienkach vyžaduje kvalitu, profesionalitu, skúsenosti a spoluprácu s ostatnými. Všetci partneri darcov z EÚ by mali zachovávať medzinárodné normy a usmernenia, ktoré sa použijú na poskytovanie pomoci a mali by byť transparentní a zodpovední vo vzťahu k príjemcom aj poskytovateľom finančných prostriedkov.

EÚ uznáva a plne podporuje ústrednú úlohu Organizácie Spojených národov – na čele s Úradom OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí (OCHA) - pri presadzovaní súdržnej medzinárodnej reakcie na humanitárne krízy a víta spojené úsilie, ktoré sa vynakladá na reformovanie humanitárneho systému. Dobrá koordinácia medzi partnermi a darcami, najmä v teréne, ktorá je postavená na širokej účasti a pružnom uplatňovaní „prístupu zoskupenia“, je základom účinnej humanitárnej reakcie.

Diverzita a kvalita v partnerstve

EÚ by mala:

- zdôrazniť svoju skutočnú podporu pluralite partnerov, ktorí pomoc uskutočňujú – MVO, OSN a hnutie Červený kríž,
- uznať komparatívne výhody každého partnera pri reakciách na jednotlivé situácie alebo okolnosti,
- podporovať ústrednú koordinačnú úlohu OSN pokračovaním v reformách zameraných na zlepšenie celkovej medzinárodnej humanitárnej reakcie.

Pre výber partnerov uskutočňujúcich pomoc by určujúcimi kritériami mali byť:

- profesionalita,
- schopnosť reagovať na zistené potreby (vrátane prítomnosti a prístupu),
- dodržiavanie humanitárnych zásad a medzinárodných usmernení a osvedčených postupov pri poskytovaní pomoci,
- odborné znalosti alebo poverenie,
- nákladová efektívnosť,
- miestne partnerstvo a súvislosti,
- zodpovednosť vrátane transparentnosti výsledkov.

3.3. Účinnosť, kvalita a zodpovednosť

Rýchlosť a kvalita sú pre dodávky humanitárnej pomoci nesmierne dôležité. Ako darcu máme zjavnú zodpovednosť zabezpečiť, že poskytovaná pomoc predstavuje najlepšiu dostupnú možnosť a splní predpokladaný účel. Pomoc sa musí vhodne prispôbiť špecifickým okolnostiam jednotlivej humanitárnej krízy. Kvalitatívny príspevok a ukazovatele výkonnosti, kritériá nákladovej efektívnosti (napr. pomer režijných nákladov k pomoci, ktorá je distribuovaná príjmom) a partnerstvo s miestnym obyvateľstvom pri riadení reakcie, najmä pri zdĺhavých krízach, to všetko sú hľadiská, ktoré Európska únia musí starostlivo posudzovať s cieľom zabezpečiť, aby sa jej humanitárna pomoc realizovala účinne a čo najlepšie poslúžila ľuďom v núdzi. Kvalitný prístup vyžaduje vysokú úroveň záruky poskytnutej partnermi, ktorí uskutočňujú pomoc v rámci posudzovania spôsobilosti partnerov a monitorovania výkonu. Skúsenosti ES ukazujú, že je možné a nutné spojiť rýchlu reakciu a účinnosť pri humanitárnej pomoci s prísnou politikou zodpovednosti⁹ prostredníctvom akreditačných systémov pre partnerov a opatrení finančnej kontroly. Ide o neoddeliteľnú súčasť zabezpečovania zodpovednosti voči európskej verejnosti a príjmom pomoci.

⁹ Pozri napríklad Európsky Dvor audítorov, Osobitná správa 3/2006 o humanitárnej pomoci Európskej komisie ako reakcia na tsunami.

3.4. Kapacita rýchlej reakcie

Významné nedostatky v kapacite humanitárneho spoločenstva na celosvetovú reakciu boli zdôraznené v dokumente Posudzovanie humanitárnej reakcie (Humanitarian Response Review) z roku 2005, pričom niektoré z nich sa riešia reformou humanitárneho systému. EÚ musí zvýšiť svoju kapacitu reakcie v krízach a odstrániť tak zostávajúce nedostatky. Jej úlohou je podporovať medzinárodné úsilie pri zisťovaní a odstraňovaní nedostatkov na medzinárodnej úrovni (napr. v logistike a príprave opatrení), a zabezpečiť tým dostupnosť týchto kapacít širokej škále partnerov. Patrí k tomu prispievanie do regionálnych centráľ a opatrenia na vytváranie dodatočných kapacít v prípadoch veľkých kríz, napr. v doprave alebo hodnotiacich tímoch.

Dlhodobé opatrenia na budovanie kapacít, vrátane systémov včasného varovania na miestnej, vnútroštátnej a regionálnej úrovni, spoločné výcvikové a informačné systémy sa tiež musia posilniť. Podpora budovaniu miestnych kapacít, najmä v oblastiach zdĺhavých alebo opakovaných kríz, by sa mala zamerať na kvalitu a udržateľnosť s jasným cieľom zvýšiť schopnosť miestnej nezávislej humanitárnej pomoci.

Kapacity EÚ by sa mali posilniť uplatňovaním pružného, ale systematického operačného prístupu na zabezpečenie včasnej koordinácie darcov z EÚ a na poskytnutie dodatočnej možnosti využívať existujúce schopnosti, prostriedky a odbornosť. Praktické opatrenia sú tiež potrebné na zabezpečenie komplementárnosti s existujúcimi rozpismi pre naliehavé situácie a záchrannými tímami. Európska komisia s využitím svojej trvalej prítomnosti v oblasti, by mala uľahčiť rýchlu a kvalitnú humanitárnu reakciu, koordinovanú na miestnej úrovni EÚ, ktorá je pevne začlenená do medzinárodného záchranného úsilia.

3.5. Využitie civilnej ochrany a vojenských prostriedkov a kapacít

Európska humanitárna pomoc je politika, ktorá využíva rôzne nástroje Spoločenstva a členských štátov, vrátane zložiek civilnej ochrany koordinovaných prostredníctvom monitorovacieho a informačného strediska (MIC) v súčinnosti s predsedníctvom EÚ alebo organizovaných bilaterálnym spôsobom. Okrem toho, že tieto zložky tvoria súčasť reakcie na humanitárne katastrofy, majú aj ďalšie uplatnenie¹⁰. Členské štáty využívajú vo zvýšenej miere kapacity civilnej ochrany pri reakciách na katastrofy mimo Európu, čo vyjadruje túžbu ich občanov využiť dostupné kapacity na účely medzinárodnej solidarity. V rámci humanitárnej reakcie je rozhodujúca riadna koordinácia rôznych európskych aktérov a nástrojov s cieľom maximalizovať komplementárnosť a súdržnosť.

¹⁰ Rozhodnutie Rady 2001/792/ES vytvorilo mechanizmus Spoločenstva pre zásahy v rámci EÚ a mimo nej.

Zložky civilnej ochrany môžu významne prispieť pri humanitárnych akciách založených na hodnotení humanitárnych potrieb a ich komparatívnych výhodách z hľadiska rýchlosti, odvetvovej odbornosti, účinnosti a efektívnosti predovšetkým v počiatočných fázach záchranného úsilia. Je dôležité, aby tieto zložky podporovali a dopĺňali humanitárnych aktérov, keď konajú v humanitárnych súvislostiach mimo EÚ v súlade s dohodnutými medzinárodnými zásadami a usmerneniami, predovšetkým pokiaľ ide o neutralitu, nestrannosť a nezávislosť.

Prostriedky a zložky civilnej ochrany zahŕňajú širokú škálu štátom vlastnených prostriedkov, a to vojenských ako aj civilných. Takéto prostriedky sú nasadené pri reakciách v prípade oficiálnej žiadosti postihnutého štátu, čo by v nestabilných štátoch, alebo v štátoch, ktoré sú vo vojne znamenalo takmer jednoznačne konanie na základe pozvania bojujúcej strany. Takýto zásah môže teda ohroziť neutralitu a nestrannosť záchranného úsilia a môže spôsobiť, že humanitárni pracovníci, ako aj postihnuté obyvateľstvo bude napadnuté bojujúcou stranou a bude takto znemožnený prístup k postihnutému obyvateľstvu nielen v súčasnosti, ale aj v budúcich záchranných akciách. Tieto riziká je nutné starostlivo zvážiť vzhľadom na naliehavosť potrieb obyvateľstva a nutnosti nasadenia zložiek civilnej ochrany na ich pokrytie. Použitie štátom vlastnených prostriedkov civilnej ochrany v zložitých krízach je preto skôr výnimkou. Ak bude civilná ochrana nasadená v zložitých krízach, mala by podliehať vedeniu OSN a humanitárnych organizácií. Malo by sa tu rozlišovať medzi humanitárnymi zásahmi a operáciou EÚ pre riešenie kríz.

Keďže je dôležité zabezpečiť neutralitu humanitárnej akcie, je potrebné sa vyhnúť stieraniu hraníc medzi humanitárnymi a vojenskými úlohami. V súlade s medzinárodnými usmerneniami by sa preto vojenské sily a prostriedky mali v humanitárnych operáciách nasadiť len ako krajný prostriedok.

Využitie komparatívnych výhod pri reakcii na humanitárnu situáciu

EÚ by mala:

- zaviazat' sa podporovať medzinárodné úsilie pri mapovaní a odstraňovaní zistených nedostatkov v kapacitách, najmä v súvislosti s dopravou, komunikáciami, logistikou a opatreniami pre dodatočnú kapacitu na účely rýchlej reakcie v prípade katastrofy,
- preskúmať spôsoby na posilnenie vlastnej kapacity rýchlej reakcie prostredníctvom spolupráce založenej na existujúcich komparatívnych výhodách,
- dodržiavať a presadzovať usmernenia MCDA a usmernenia prijaté v Oslo,
- znovu potvrdiť, že nasadenie vojenských prostriedkov a prostriedkov civilnej ochrany pre špeciálne úlohy a podporu sa musí uskutočniť spôsobom, ktorý dopĺňa a podporuje prácu humanitárnych organizácií podľa potrieb/okolností.

4. SPOLOČNÝ PRÍSTUP K POMOCI

4.1. Znižovanie nebezpečenstva katastrof – zvyšovanie pripravenosti

Podpora stratégií na znižovanie nebezpečenstva katastrof a činnosti v oblasti pripravenosti sú podstatné vzhľadom na vyššiu frekvenciu a opakovaný výskyt prírodných katastrof, predovšetkým z dôvodu klimatických zmien, veľmi závažne zasahujú najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva. V závislosti od použitých nástrojov mohlo by sa to uskutočniť na miestnej, regionálnej a vnútroštátnej úrovni v rozvojových krajinách. Po svetovej konferencii o znižovaní nebezpečenstva katastrof, ktorá sa konala v Hyogo (v Japonsku) v januári 2005, došlo k obnoveniu medzinárodného úsilia s cieľom zaviesť účinnejšie stratégie pre obmedzenie nebezpečenstva katastrof a jeho zmiernenia. EÚ to v plnej miere uznáva a upravuje zodpovedajúcim spôsobom svoj prístup k pomoci: prostredníctvom autonómnej podpory aktivít na dosiahnutie pripravenosti Spoločenstva, napríklad program ES DIPECHO; prostredníctvom vyzdvihnutia tohto rozmeru v humanitárnej a rozvojovej pomoci EÚ, čo je zohľadnené v Konsenze o rozvoji, v ktorom sa EÚ zaviazala podporovať prevenciu a pripravenosť, pokiaľ ide o prírodné katastrofy; a prostredníctvom presadzovania uvedených zásad.

Podpora pripravenosti na katastrofy

EÚ by mala:

- podporovať medzinárodné úsilie na základe Akčného rámca z Hyogo na zvýšenie kapacít reakcie na miestnej, regionálnej a vnútroštátnej úrovni prostredníctvom strategického plánovania a pomoci,
- zahrnúť znižovanie nebezpečenstva katastrof do humanitárnych a rozvojových operácií a zabezpečiť, aby EÚ poskytla primerané finančné prostriedky pre činnosti v oblasti pripravenosti a znižovania nebezpečenstva, pokiaľ ide o katastrofy,
- vytvoriť všeobecný prístup politiky EÚ na podporu pomoci v tejto oblasti.

4.2. Spojenie pomoci, obnovy a rozvoja

Obnova a rozvoj krajín bezprostredne po katastrofe je veľkou výzvou, ktorá si vyžaduje realizáciu štruktúrovanej a rozvojovej činnosti okamžite po poskytnutí naliehavej pomoci. I keď potreba účinného spojenia pomoci, obnovy a rozvoja (Linking Relief, Rehabilitation and Development) (LRRD) a tým aj prispievanie k zmierneniu chudoby, potravinovej bezpečnosti a udržateľnému rozvoju, je všeobecne uznávaným zásadným cieľom¹¹, jeho uskutočnenie vyžaduje flexibilnú a inovatívnu stratégiu zo strany všetkých aktérov pomoci. Aktéri v rozvojovej a humanitárnej oblasti sú vo zvýšenom počte súbežne prítomní v dlhších obdobiach, keďže ukončovanie humanitárnej pomoci sa odlišuje podľa odvetví alebo regiónov. Narastajúca vzájomná informovanosť o rôznych spôsoboch, nástrojoch a prístupoch je rozhodujúca pre účinnosť pomoci a zabezpečuje hladký prechod. So zavedením

¹¹ Európsky konsenzus o rozvoji zaväzuje EÚ spojiť pomoc v núdzi, obnovu a dlhodobý rozvoj.

nových finančných nástrojov ES od roku 2007, konkrétne nástroja na rozvoj a spoluprácu a nástroja stability, ES má novú príležitosť riešiť problém LRRD použitím politického mixu v štátoch, ktoré sa spamätávajú z kríz, čo zahŕňa včasné zapojenie sa do programu rozvoja a nástroje, ktoré podporujú včasnú obnovu spoločne s dôkladne plánovanými existujúcimi stratégiami humanitárnej pomoci, a tak zabezpečiť hladký prechod na štrukturálnejšie programy. Vzhľadom na kolektívne skúsenosti EÚ v oblasti humanitárnej pomoci v krajinách, ktoré sa nachádzajú v prechodnom období, je potrebné vypracovať systematickejšiu politiku na riešenie situácií LRRD.

Posilnenie väzby s ostatnými nástrojmi pomoci

- EÚ by mala spolupracovať na rámci pre dosiahnutie pokroku v praktických prístupoch k LRRD na základe získaných skúseností a poznatkov,
- určiť počet pilotných krajín LRRD na testovanie implementácie spoločných prístupov EÚ špecifických pre každý prípad,
- zlepšiť spoluprácu medzi humanitárnymi a rozvojovými agentúrami a inými aktérmi v oblasti pomoci, najmä na miestnej úrovni a v situáciách zložitých kríz a nestability v štátoch.

5. IMPLEMENTÁCIA HUMANITÁRNEJ POMOCI SPOLOČENSTVA

Humanitárna pomoc ES sa riadi nariadením Rady č. 1257/96 z 20. júna 1996, ktorým sa ustanovuje jasný mandát na poskytovanie pomoci a ochrany ľudí vystavených humanitárnym krízam.

Komisia sa snaží pridať hodnotu k účinnosti celkového úsilia EÚ v oblasti pomoci:

- zavedením dobrých darcovských postupov do praxe u seba samej a povzbudzovaním ostatných, aby tak tiež urobili,
- presadzovaním kvalitných reakcií na základe potrieb, ktoré čerpajú zo získaných operačných skúseností a zo skúseností získaných v minulých krízach,
- vývojom a rozširovaním osvedčených postupov a usmernení pre odvetvia,
- uľahčením politického dialógu a výmeny informácií z operácií,
- nepretržitým úsilím o zlepšovanie výkonnosti a profesionality pri poskytovaní pomoci ako vzdelávacia organizácia; a
- uľahčovaním koordinovaného úsilia EÚ o príspevok k účinným humanitárnym reakciám, vrátane LRRD.

ES sa zaväzuje udržiavať vysokú kvalitu reakcií a svojej schopnosti rýchlej reakcie. S týmto cieľom posilňuje svoju predkrízovú pripravenosť, vrátane hodnotenia situácie a analýzy kapacít na reakciu, ako aj vlastnú dodatočnú kapacitu spojenou s kapacitou partnerov. V tejto súvislosti prebieha posilňovanie siete odborníkov na Generálnom riaditeľstve ECHO a posilní sa 6 regionálnych kapacít krízových reakcií delegácií ES.

Komisia v úzkom partnerstve s tými, ktorí uskutočňujú humanitárnu pomoc priamo na mieste, mala by si zachovať svoju úlohu aktívneho „referenčného darcu“ a humanitárneho subjektu prostredníctvom humanitárneho GR, ktoré je na to určené. Musí zostať silným hlasom v otázkach, ktoré ovplyvňujú humanitárnu pomoc, stavať na základoch operačných skúsenosti, pridanej hodnoty a medzinárodného uznania GR ECHO. Z toho vyplýva posilnenie schopnosti úzko spolupracovať s inými a zároveň aj schopnosti v centre humanitárneho úsilia EÚ. Niektoré konkrétne opatrenia na posilnenie rýchlej reakcie a pružnosti sú v súčasnosti predmetom posudzovania.

Na úrovni Spoločenstva sa mnohé oblasti politiky viažu na humanitárnu pomoc, čo zahŕňa: riešenie kríz, potravinová bezpečnosť, rozvojová politika a presadzovanie ľudských práv a bezpečnosti osôb a ochrana verejného zdravia. EÚ je povinná zabezpečiť, aby sa politická súdržnosť a komplementárnosť dôsledne prevádzali do koordinovanej operačnej implementácie poskytovania pomoci. Je potrebné vychádzať zo synergie a vylúčiť potenciálny zmätok alebo zdvojenie úsilia¹².

6. EURÓPSKY KONSENZUS O HUMANITÁRNEJ POMOCI

Európska komisia vyzýva Radu Európskej únie a Európsky parlament, aby:

- prijali spoločné vyhlásenie o „Európskom konsenze o humanitárnej pomoci“ založenom na zásadách a prístupoch k aktívnemu darcovstvu, ktoré sú načrtnuté v tomto oznámení,
- opätovne potvrdili záväzok EÚ/ES spolupracovať koordinovane, súdržne a komplementárne, a tak zabezpečiť účinné prevedenie tohto konsenzu do praxe.

Na základe Európskeho konsenzu je Európska komisia pripravená navrhnúť plán osobitných implementačných opatrení, ktoré má EÚ prijať.

Spoluprácou na Európskom konsenze o humanitárnej pomoci a jeho praktickou implementáciou chceme dosiahnuť zvýšenie príspevku EÚ k celosvetovej humanitárnej reakcii v partnerstve s ostatnými. Potvrdzujeme tým náš záväzok poskytovať pomoc ľuďom v núdzi ako základný prejav solidarity EÚ.

¹²

Je to v súlade s cieľmi, ktoré boli stanovené v oznámení Komisie „Európa vo svete – Niekoľko praktických návrhov na väčšiu spojitosť, efektívnosť a zviditeľnenie“ – KOM(2006) 278, 8.6.2006.

PRÍLOHA

GLOSÁR

OPOMENUTÉ KRÍZY

Metodika ES hodnotenia opomenutých kríz vymedzuje „opomenuté krízy“ ako krízy, ktoré vzbudzujú malú alebo žiadnu pozornosť médií, a ktorých obetiam je poskytovaná relatívne malá alebo žiadna medzinárodná pomoc.

INICIATÍVA DOBRÉHO HUMANITÁRNEHO DARCOVSTVA (GHD)

Iniciatíva GHD načrtáva zásady a osvedčené postupy humanitárneho darcovstva a v roku 2003 ju v Štokholme schválili Nemecko, Austrália, Belgicko, Kanada, Európska Komisia, Dánsko, Spojené štáty Americké, Fínsko, Francúzsko, Írsko, Japonsko, Luxembursko, Nórsko, Holandsko, Spojené kráľovstvo, Švédsko a Švajčiarsko. Následne sa tiež k tejto iniciatíve, ktorá sa prostredníctvom vzájomného hodnotenia, dialógu a výmeny skúseností snaží o uplatňovanie dobrého darcovstva v praxi, pripojili Rakúsko, Česká republika, Grécko, Taliansko, Portugalsko a Španielsko.

ĽUDSKÁ BEZPEČNOSŤ

Rezolúcia Valného zhromaždenia 60/1 z 24. októbra 2005 uznáva, „že všetky osoby, predovšetkým zraniteľní ľudia, majú právo na život bez strachu a právo na dôstojný život a musia mať rovnakú možnosť všetky svoje práva využívať a plne rozvíjať svoj ľudský potenciál. Na tento účel sa zaväzujeme diskutovať vo Valnom zhromaždení o pojme ľudskej bezpečnosti a vymedziť ho“. Zdôrazňovanie práva na dôstojný život a život bez strachu má zabezpečiť, aby najzraniteľnejšie osoby mali prostriedky na zabezpečenie svojej vlastnej bezpečnosti.

HUMANITÁRNE ZÁSADY

Vymedzenie zásad je možné nájsť v Kódexe správania pri záchranných akciách Medzinárodného hnutia Červeného kríža a Červeného polmesiaca a MVO a v rezolúcií Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov č. 46/182. Vychádzajú zo základných zásad Červeného kríža, ktorými sú najmä I (humanita), II (nestrannosť), III (neutralita) a IV (nezávislosť).

HUMANITA

Zásada humanity znamená, že s ľuďmi sa má zaobchádzať za všetkých okolností ľudsky. Treba chrániť ich životy a zmiernovať utrpenie a tým zabezpečiť rešpektovanie ľudskej dôstojnosti. Ide o základnú zásadu humanitárnej reakcie.

NESTRANNOSŤ

Poskytovanie humanitárnej pomoci musí byť nestranné a nesmie byť ovplyvnené príslušnosťou k národu, rase, náboženstvu alebo politickým názorom. Jej jediným kritériom je núdza.

NEZÁVISLOSŤ

Humanitárne agentúry musia formulovať a implementovať svoje vlastné oblasti politiky nezávisle od (iných) vládnych oblastí politiky alebo akcií.

NEUTRALITA

Neutralita znamená nezapájať sa nikdy do bojov alebo sporov politickej, rasovej, náboženskej alebo ideologickej povahy.

Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č. 46/182 uvádza zásadu neutrality vo svojej prílohe spolu so zásadou humanity a nestrannosti ako zásady smerodajné pre poskytovanie humanitárnej pomoci.

HUMANITÁRNY PRIESTOR

Pracovné prostredie, ktoré humanitárni aktéri potrebujú na mieste, aby mali úplný prístup k obetiam a mohli poskytnúť pomoc a ochranu bez toho, aby tým bola ohrozená bezpečnosť humanitárnych pracovníkov.

AKČNÝ RÁMEC Z HYOGO

V januári 2005, na svetovej konferencii o znižovaní nebezpečenstva katastrof (World Conference on Disaster Reduction), ktorá sa konala v Kobe, Hyogo, Japonsku, 168 vlád prijalo desaťročný plán na dosiahnutie vyššej bezpečnosti vo svete vzhľadom na prírodné nebezpečenstvá. Akčný rámec z Hyogo (HFA) (Hyogo Framework for Action (HFA)) je celosvetovým plánom na znižovanie nebezpečenstva katastrof na obdobie nasledujúcich desiatich rokov. Jeho cieľom je podstatne znížiť následky katastrof do roku 2015, pokiaľ ide o životy, sociálne, hospodárske alebo environmentálne hodnoty spoločenskí a krajín.

LRRD

Spojenie pomoci, obnovy a rozvoja (Linking Relief, Rehabilitation and Development) je koncept, ktorý sa usiluje o to, aby sa stratégie odchodu a vstupu rôznych humanitárnych aktérov a nástrojov vzájomne spájali spôsobom, ktorý pokryje tzv. „šedú zónu“ medzi humanitárnou pomocou a programami rozvojovej spolupráce tak, že nevznikne výpadok v poskytovaní pomoci. Úspešné LRRD vyžaduje plánovanie pomoci od najskorších štádií (rýchla obnova) s cieľom zohľadniť štádiá, ktoré budú nasledovať tak, že rozvojová pomoc bude ďalším článkom nadväzujúcim na nástroje pomoci a štádium obnovy.

USMERNENIA Z OSLO A USMERNENIA MCDA

Usmernenia z Oslo a usmernenia MCDA sú medzinárodné usmernenia, ktorých cieľom je zabezpečenie zachovania neustrannosti a neutrality humanitárnej činnosti v prípade nasadenia vojenských prostriedkov a prostriedkov civilnej ochrany (MCDA) na podporu humanitárnych akcií. Ich hlavným cieľom je vytvoriť základný rámec pre zlepšenie a formálne zakotvenie účinnosti a efektívnosti využitia cudzích prostriedkov vojenskej a civilnej ochrany v rámci medzinárodných operácií na zmiernenie následkov katastrof.

Usmernenia z Oslo sa týkajú využitia prostriedkov vojenskej a civilnej ochrany na podporu humanitárnych činností OSN pri prírodných katastrofách. Naproti tomu **usmernenia MCDA** upravujú použitie prostriedkov vojenskej a civilnej ochrany na podporu humanitárnych činností OSN v zložitých krízach (t.j. v konfliktných oblastiach).

ZODPOVEDNOSŤ CHRÁNIŤ

Rezolúcia Valného zhromaždenia č. 60/1 z 24. októbra 2005 stanovuje, že „Každý jednotlivý štát má zodpovednosť chrániť svojich obyvateľov pred genocídou, vojnovými zločinmi, etnickými čistkami a zločinmi proti ľudskosti“. Ďalej stanovuje, že „rovnako medzinárodné spoločenstvo má prostredníctvom Spojených národov zodpovednosť použiť zodpovedajúce diplomatické, humanitárne a iné mierové prostriedky, v súlade s kapitolou VI a VII Charty s cieľom pomôcť chrániť obyvateľstvo pred genocídou, vojnovými zločinmi, etnickými čistkami a zločinmi proti ľudskosti.“ Ďalej odkazuje na použitie kapitoly VII Charty v prípade, ak sú mierové prostriedky neprimerané.