



KOMISJA EUROPEJSKA

BIURO DS. POMOCY HUMANITARNEJ (ECHO)

## **STRATEGIA UDZIELANIA POMOCY PRZEZ ECHO W 2004 R.**

Wersja ostateczna 18/12/2003

## 1. STRESZCZENIE

Poniższy dokument ustanawia strategiczne wytyczne działań prowadzonych przez ECHO w obszarze pomocy humanitarnej w roku 2004. Biuro ds. Pomocy Humanitarnej ECHO pomaga - zgodnie z zasadą niedyskryminacji - ludności państw trzecich, dotkniętych klęską żywiołową, katastrofą spowodowaną przez człowieka lub będącej w stanie konfliktu. ECHO udziela pomocy wyłącznie na podstawie rzeczywistych potrzeb i nie podlega względem politycznym. Celem działań ECHO jest także pomoc poszkodowanej ludności w odzyskaniu stanu samowystarczalności i w tym celu ECHO czynnie angażuje się we wdrażanie zasady łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju – LRRD (ang. linkage between relief, rehabilitation and development). ECHO pracuje także nad wprowadzeniem w życie umiejętności przygotowania się na potencjalny kataklizm. Ludność cywilna nadal jest podstawowym celem a jednocześnie ofiarą poważnych konfliktów. Najbardziej dotkniętymi regionami świata są Azja i Afryka. Liczba osób wewnątrznie przesiedlonych – IDP (ang. internally displaced persons) utrzymuje się w skali światowej na poziomie 25 milionów. Biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, liczba uchodźców spadła po powrocie dwóch milionów afgańskich cywili, obniżając całkowitą liczbę uchodźców do 10,4 miliona. Nie przekłada się to jednak na zmniejszenie potrzeb pomocy humanitarnej, ponieważ nie tylko osoby wewnątrznie przesiedlone i uchodźcy potrzebują tej pomocy, ale także repatrianci.

Na poziomie ogólnym, liczba klęsk żywiołowych wzrosła na przestrzeni ostatniej dekady, przy czym głód jest najważniejszą przyczyną umieralności. W tym przypadku podobnie, należy zwrócić uwagę na inne dane statystyczne, aby ocenić potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej. Mimo że ogólna liczba zgonów spowodowanych kataklizmami naturalnymi spadła, liczba osób dotkniętych klęskami żywiołowymi wzrosła, zwiększając potrzebę pomocy humanitarnej.

W roku 2004 Biuro ds. Pomocy Humanitarnej ECHO będzie dalej udzielać pomocy humanitarnej w miejscach gdzie stwierdziło największą jej potrzebę, zgodnie z dokonaną globalną oceną potrzeb na rok 2004: w Afryce – Róg Afryki, Wielkie Jeziora, Afryka Zachodnia i Afryka Południowa, oraz w niektórych częściach Azji, w szczególności w Iraku i Afganistanie. Ponadto, sytuacja humanitarna na Bliskim Wschodzie wciąż dramatycznie się pogarsza. ECHO będzie też nadal przywiązywać szczególną uwagę do zapomnianych już kryzysów i potrzeb jak Haiti, Zachodnia Sahara, Myanmar (Birma), Nepal, Rosja (Czeczenia), Sudan, Somalia, Tajlandia (na granicy z Birma) i Uganda. Biuro ds. Pomocy Humanitarnej ECHO nadal będzie angażować się w udzielanie wysokiej jakości pomocy humanitarnej poprzez kwestie związane np. z łączeniem pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju – LRRD – oraz umiejętność przygotowania się na potencjalny kataklizm, a także działania na rzecz dzieci i dostaw wody. Kwestia dostaw wody jest nowym priorytetem horyzontalnym ze względu na znaczenie wody jako artykułu absolutnie pierwszej potrzeby w sytuacji kryzysowej oraz jako element lub czynnik stanowiący jednocześnie przyczynę klęsk żywiołowych. Strategia informacyjna i komunikacyjna ECHO na rok 2004 będzie nadal koncentrować się na popieraniu utrzymania niezależnej „przestrzeni humanitarnej” w sytuacjach kryzysowych oraz zachowaniu godności osób dotkniętych klęskami żywiołowymi.

Będzie to miało szczególne znaczenie, ponieważ rok 2004 będzie obfitował w wiele istotnych zmian na różnych poziomach instytucjonalnych, wprowadzonych wraz z wyborami nowego Parlamentu Europejskiego, przystąpieniem dziesięciu nowych Państw Członkowskich oraz mianowaniem nowego składu Komisji Europejskiej.

## **2. MISJA WSPÓLNOTOWEGO BIURA DS. POMOCY HUMANITARNEJ**

ECHO – Wspólnotowe Biuro ds. Pomocy Humanitarnej jest jednostką odpowiedzialną za udzielanie pomocy humanitarnej ludności państw trzecich, zgodnie z zasadą niedyskryminacji. Komisja Europejska wyraża w ten sposób prawdziwą solidarność Unii Europejskiej z osobami dotkniętymi konfliktami, klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka na całym świecie. Decyzje i działania podejmowane przez ECHO oparte są wyłącznie na podstawie oceny rzeczywistych potrzeb i nie mogą kierować się ani podlegać żadnym względom politycznym.

Misją ECHO jest skoordynowane udzielanie wspólnotowej pomocy humanitarnej i ochrony poprzez partnerskie organizacje humanitarne (organizacje pozarządowe oraz międzynarodowe) w celu ochrony i ratowania życia, zmniejszania lub zapobiegania cierpieniom oraz ochrony integralności i godności ludności państw trzecich dotkniętych kryzysem humanitarnym. Pomoc Biura wraz z innymi instrumentami pomocowymi ma także ułatwić późniejszy powrót ludności do stanu samowystarczalności, jeżeli tylko jest to możliwe, oraz doprowadzenie do wycofania pomocy ECHO już w dobrych warunkach. Z tej perspektywy, Biuro ds. Pomocy Humanitarnej czynnie angażuje się we wdrażanie zasady łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju – LRRD – oraz w rozwijanie bliższej współpracy ze służbami Komisji oraz innymi darczyńcami. Wykraczając poza sprostanie bezpośrednio potrzebom pomocy humanitarnej w takich sytuacjach, celem polityki ECHO jest przyczynienie się w pozytywny sposób do stworzenia na szczeblu międzynarodowym bardziej zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do kwestii rozwiązywania złożonych kryzysów/problemów.

W oparciu o doświadczenia zdobyte przy udzielaniu pomocy po kataklizmach, ECHO działa także w kierunku szerzenia umiejętności przygotowania się na potencjalny kataklizm – w ramach ogólnego podejścia Komisji do zapobiegania kataklizmom oraz przygotowania się do ich nadejścia – w celu zmniejszenia zarówno bezbronności i narażania ludzi na niebezpieczeństwa i kataklizmy, jak i zmniejszenia kosztów gospodarczych takich kataklizmów.

Pomoc humanitarna udzielana jest w trudnych okolicznościach charakteryzujących się nieprzewidywalnością, zmiennością, wysokim poziomem ryzyka i utrudnionym dostępem do ofiar. Zarówno złożone i zmienne warunki, w jakich działa Biuro, jak i fakt, że akcje humanitarne przeprowadzane są przez strony trzecie sprawiają, że osiągnięcie ustalonych celów politycznych staje się wyzwaniem. Osiągnięcie tych wyznaczonych celów może zależeć od czynników niepodlegających natychmiastowej i bezpośredniej kontroli działania.

## **3. WPROWADZENIE**

Niniejszy dokument strategiczny stanowi część cyklu strategicznego planowania i programowania Biura ds. Pomocy Humanitarnej, który został skonsolidowany na

przestrzeni ostatnich dwóch lat, przy ogólnym wykorzystaniu reformy Komisji, a zwłaszcza wprowadzenia systemu zarządzania wydajnością.

Strategia udzielania pomocy przez ECHO w 2004 r. powinna być postrzegana jako kluczowy instrument prowadzący do otwartego, szerokiego i przejrzystego dialogu z partnerami oraz ze stronami zainteresowanymi pomocą humanitarną. Należy ją także traktować jako fragment działalności Biura wyrażony w rzeczywistym wdrażaniu *Zasad i dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej* oraz w *Planie wdrożenia dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej (zwanym dalej „Zasadami dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej”)* ustalonymi w Sztokholmie w dn. 16-17 czerwca 2003 r.

*Zasady dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej* stanowią, że fundusze w ramach pomocy humanitarnej powinny być przyznawane proporcjonalnie do potrzeb i na podstawie oceny tych potrzeb, odzwierciedlając w ten sposób podwaliny zasad programowania ECHO. *Zasady dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej* potwierdzają również nadrzędną pozycję organizacji cywilnych we wprowadzaniu w życie działań humanitarnych i wzywają darczyńców do wspierania Wytycznych z 1994 r. na temat Wykorzystania Aktywów Obrony Wojskowej i Cywilnej przy udzielaniu pomocy w przypadku kataklizmów jak i Wytycznych z 2003 r. na temat Wykorzystania Aktywów Obrony Wojskowej i Cywilnej do wsparcia działań humanitarnych ONZ w przypadkach złożonych sytuacji kryzysowych (zwanym dalej „Wytycznymi Wykorzystania Aktywów Obrony Wojskowej i Cywilnej”). W 2003 r. ECHO razem z Biurem ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej („UN-OCHA”) zainicjowało wdrażanie wytycznych z 2003 r., aby pokazać swoje niesłabnące poparcie dla filozofii, na której opierają się te wytyczne: mianowicie, że akcje humanitarne muszą pozostać działaniami o charakterze cywilnym oraz muszą być oparte na zasadach człowieczeństwa, neutralności, bezstronności i niedyskryminacji. Obrona i głoszenie potrzeby poszanowania „przestrzeni humanitarnej” będzie stałym priorytetem.

W 2004 r., Biuro ds. Pomocy Humanitarnej będzie musiało działać w ramach przemian instytucjonalnych. Z dniem 1 maja 2004 r., dziesięć nowych Państw Członkowskich przystąpi do Unii Europejskiej. W czerwcu 2004 r., obywatele w całej Unii Europejskiej będą głosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wreszcie, 1 listopada 2004 r., działanie rozpocznie Komisja Europejska w nowym składzie.

W chwili ogłoszenia niniejszej strategii, nie jest jeszcze jasne, w jaki sposób będą przebiegać w roku 2004 dalsze działania wynikające z Konferencji Międzyrządowej. Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję przygotowany przez Konwent Europejski zawiera specjalne artykuły mówiące o pomocy humanitarnej, podkreślające, że udzielanie pomocy humanitarnej winno następować zgodnie z zasadami międzynarodowego prawa humanitarnego, w szczególności bezstronności i niedyskryminacji. Należy utrzymywać rozwagę i czujność, aby w przyszłych debatach na temat polityki zagranicznej oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii zachować zasady kierujące pomocą i przestrzenią humanitarną.

W czerwcu 2003 r., ECHO przewodniczyło dorocznemu spotkaniu głównych darczyńców Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (tzw. Donor Support Group), a w listopadzie 2003 r., w Brukseli, było gospodarzem spotkania

inicjującego przewidziane na rok 2004, Skonsolidowane Akcje Charytatywne ONZ kładące nacisk na tzw. „zapomniane kryzysy”. Pozostanie czynnym darczyńcą mającym na celu bliską koordynację z innymi głównymi darczyńcami oraz odpowiedzialne wspomaganie Skonsolidowanych Międzyagencyjnych Akcji Charytatywnych ONZ oraz Akcji Charytatywnych Międzynarodowego Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – jak jest to podkreślone w Zasadach dobrej praktyki udzielania pomocy humanitarnej. Jednocześnie ECHO utrzyma podejście „szerokiego” partnerstwa oraz szerokiego dialogu z humanitarnymi organizacjami pozarządowymi na temat najważniejszych kwestii humanitarnych.

Biuro będzie także czynnie uczestniczyć w przygotowaniu przez Komisję propozycji nowych perspektyw finansowych na okres od 2007 r., ze szczególnym naciskiem na rozdział poświęcony pomocy humanitarnej.

#### 4. OGÓLNA SYTUACJA HUMANITARNA I PROGNOZY NA 2004 R.

Badania pokazały, że po zakończeniu Zimnej Wojny, w przeciwieństwie do poprzednio dominujących konfliktów między państwami, coraz większego znaczenia zaczęły nabierać konflikty wewnątrzpaństwowe. Taka zmiana ma silny wpływ na ludność cywilną, która stała się głównym celem gwałtownych konfliktów. Zgodnie z klasyfikacją dokonaną przez Instytut Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi w Heidelbergu<sup>1</sup>, dowody sugerują, że między grudniem 2002 r. a lipcem 2003 r. miało miejsce nie mniej niż 165 konfliktów politycznych, z czego 52 postrzega się jako poważne (kryzysy, poważne kryzysy lub wojny) a 113 jako mniej istotne konflikty (ukryte i jawne konflikty). Wyniki badań raz jeszcze dowodzą, że Azja i Afryka to regiony dotknięte przez największą liczbę poważnych konfliktów, często powodujące wysiedlenia ludności na dużą skalę oraz ludzkie cierpienie.

Liczba uchodźców oraz osób wewnątrznie przesiedlonych – IDP – podkreśla wymiar humanitarny sytuacji geopolitycznej. W 2002 r. całkowita liczba uchodźców na poziomie ogólnym spadła o prawie 14 % z 12 milionów do 10,4 miliona w porównaniu z 2001 r.<sup>2</sup> Podstawowym powodem była repatriacja około 2 milionów cywili do Afganistanu. Zmniejszenie się liczby wysiedlonych osób nie pociąga za sobą zmniejszenia potrzeb pomocy humanitarnej, ponieważ uchodźcy, którzy powrócili do Afganistanu nadal potrzebują pomocy w odbudowie swojego życia. W wyniku tego, liczba repatriantów, którym pomocy udziela Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR) wzrosła z pół miliona w 2001 r. do prawie 2,5 miliona w 2002 r. Dane dostarczone przez Urząd Wysokiego Komisarza nie uwzględniają ponad 4 milionów uchodźców palestyńskich zarejestrowanych przez Agencję Narodów Zjednoczonych ds. pomocy uchodźcom palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA).<sup>3</sup> W konsekwencji, mimo że liczba

---

<sup>1</sup> Instytut Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi w Heidelbergu, „Wczesne wykrywanie kryzysów powodowanych przez człowieka”, Raport dla ECHO (sierpień, 2003), [http://www.hiik.de/en/index\\_e.htm](http://www.hiik.de/en/index_e.htm).

<sup>2</sup> <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics> w: „Uchodźcy w liczbach”, wydanie 2003

<sup>3</sup> <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>; Definicja uchodźcy wg Agencji Narodów Zjednoczonych ds. pomocy uchodźcom palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) obejmuje potomstwo uchodźców z roku 1948. Liczba zarejestrowanych uchodźców palestyńskich wzrosła więc

nowych uchodźców zarejestrowanych przez Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców – prawie 300 tysięcy osób – była o 69 % niższa niż w roku 2001, przy największych przesiedleniach mających miejsce w Afryce Subsaharyjskiej, ogół potrzeb wzrósł. Według danych Wysokiego Komisarza, Azja posiada największą na świecie liczbę uchodźców (4,2 miliona), zaraz po niej znajduje się Afryka (3,34 miliona) i Europa (2,14 miliona).

Liczba osób wewnątrznie przesiedlonych w skali światowej pozostaje na poziomie 25 milionów, przy czym w Afryce – gdzie jest w sumie 13 milionów osób wygnanych z domów przez konflikty – ich liczba jest wyższa niż ogólna liczba uchodźców z pozostałych części świata<sup>4</sup>. Stała liczba 25 milionów osób wewnątrznie przesiedlonych w 2002 r. sugeruje, że sytuacja utrzymuje się na stałym poziomie, podczas gdy w rzeczywistości istnieje istotny ruch przesiedleńczy około trzech milionów osób powracających do swoich domów oraz podobna liczba osób nowo przesiedlonych. Obie grupy potrzebują pomocy.

Jak pokazuje to Raport z 2003 r. na temat kataklizmów na świecie<sup>5</sup>, w 2002 r. wydarzyło się więcej kataklizmów niż w którymkolwiek z poprzedzających lat na przestrzeni dekady 1992–2001. Kataklizmy mające miejsce w 2002 r. doprowadziły do śmierci mniejszej liczby osób, ale spowodowały więcej szkód niż w poprzedniej dekadzie. W zeszłym roku zginęło 24,5 tysiąca osób w porównaniu do rocznej średniej 62 tysiący obliczonej z całego dziesięciolecia. Jednak ocenia się, że nie mniej niż 608 milionów zostało dotkniętych kataklizmami, co stanowi trzykrotność średniej rocznej z lat 1992–2001. Ludność z państw najsłabiej rozwiniętych na świecie jest bardziej narażona bycie ofiarą kataklizmu. Z 24,5 tysiąca osób zabitych w 2002 r., 94% mieszkało w krajach rozwijających się.

Na poziomie ogólnym, liczba klęsk żywiołowych wzrosła z rocznej średniej 200 w okresie 1993-1997 do rocznej średniej 331 w okresie 1998-2002. W trakcie ostatniego dziesięciolecia głód był prawdopodobnie przyczyną największej umieralności (275 tysięcy ofiar, co stanowi prawie połowę wszystkich zgonów), podczas gdy skutki powodzi dotknęły więcej osób niż jakikolwiek inny naturalny lub technologiczny kataklizm (roczna średnia wynosi 140 milionów). Jak podkreśla Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża w Raporcie z 2003 r. na temat kataklizmów na świecie, ogólna liczba odnotowanych zgonów zmniejszyła się o 39 % porównując dekady 1983–1992 i 1993-2002, podczas gdy liczba dotkniętych kataklizmami osób wzrosła o 54 % w tym samym okresie, powodując większe zapotrzebowanie na pomoc humanitarną.

Stawiając czoła skutkom klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, darczyńcy pomocy humanitarnej oraz organizacje humanitarne są coraz częściej postawieni wobec problemu coraz większego wpływu HIV/AIDS na ludność, do której skierowane są działania pomocy humanitarnej. W sytuacjach krytycznych, wzajemna zależność pomiędzy AIDS a innymi czynnikami stojącymi

---

z 914 tysięcy w 1950 r. do powyżej czterech milionów w 2003 r., i nadal rośnie ze względu na naturalny przyrost ludności.

<sup>4</sup> [http://www.idpproject.org/global\\_overview.htm](http://www.idpproject.org/global_overview.htm)

<sup>5</sup> <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2003/>: Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (IFRC) – strona główna na temat Raportu z 2003 r. na temat kataklizmów na świecie

u źródła kryzysu stanowi dodatkowe wyzwanie zarówno dla dotkniętych kryzysem społeczności jak i dla agencji humanitarnych. Epidemia AIDS w skali światowej nadal się rozszerza i daleko jeszcze do stanu, w którym można by ją uznać za opanowaną. W Afryce Południowej, AIDS jest obecnie główną przyczyną umieralności, a ogólnie czwartą na świecie śmiertelną chorobą. Zaangażowanie ECHO w walce przeciwko AIDS jest ograniczone zarówno uprawnieniami udzielania pomocy humanitarnej do ratowania życia w bezpośrednim następstwie kryzysu jak i poprzez zasoby, którymi dysponuje. Gdzie zasadne i możliwe do zrealizowania, podejmowane będą próby włączenia kwestii HIV/AIDS do głównego nurtu działań humanitarnych ECHO, gdy HIV/AIDS oddziałuje na efektywność wspieranych działań oraz umiejętność radzenia sobie przez poszkodowaną ludność. Celem wsparcia ze strony ECHO jest przyczynienie się do zmniejszenia stopnia przenoszenia HIV oraz śmiertelności w trakcie działań humanitarnych. Jednak kwestie związane z HIV/AIDS potrzebują zaangażowania długoterminowego i wymagają rozwojowego podejścia wykraczającego poza sytuacje kryzysowe<sup>6</sup>. Działania ECHO na tym polu mogą więc przebiegać tylko w ograniczonym zakresie, na jaki pozwalają uprawnienia udzielania pomocy w nagłych wypadkach, które są z definicji krótkotrwałe.

Powyższe tendencje potwierdzają strategiczne wybory dokonywane w przeszłości przez ECHO: koncentracja na działaniach z zakresu „trzonu swych uprawnień” (tj. na ochronę życia w sytuacjach krytycznych i ich następstwie) wspierając jednocześnie politykę czynnego łączenia działań w sytuacjach kryzysowych oraz instrumentów udzielania pomocy długofalowej.

## **5. OGÓLNE ZASADY PROGRAMOWANIA I GŁÓWNE CELE NA 2004 R.**

Trzymając się najlepszych praktyk kluczowych stron zainteresowanych pomocą humanitarną i zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1257/96, ECHO określa zarówno horyzontalne jak i geograficzne zasady programowania akcji humanitarnych podejmowanych w kolejnym roku. Niniejsze zasady programowania biorą pod uwagę ogólne tendencje, wnioski wyciągnięte z realizowania działań pomocowych w terenie oraz ograniczenia zasobów tak w kwestii zasobów ludzkich jak i budżetowych. Zasady programowania na 2004 r. wywodzą się od zasad leżących u podstaw strategii udzielania pomocy w poprzednich latach. Zasady te były podzielane i wspierane przez Państwa Członkowskie, Parlament Europejski i ważnych partnerów, i okazały się skuteczną odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby.

- **Określanie obszarów największych potrzeb humanitarnych i działanie w tych obszarach**

Ocena potrzeb dokonana przez ECHO łączy podejście „od góry do dołu” i „z dołu do góry”. Ocena potrzeb pomocy humanitarnej w terenie jest porównywana z danymi statystycznymi (uchodźcy, osoby wewnętrznie przesiedlone, śmiertelność,

---

<sup>6</sup> Zobacz Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlament Europejskiego: Program Działania: Przyspieszone działania w obszarze HIV/AIDS, malarii i gruźlicy w kontekście zmniejszania ubóstwa, COM (2001) 96 ost. Dokument pokazuje w zarysie szeroką i spójną odpowiedź Wspólnoty, w okresie 2001-2006, w ogólnie kryzysowej sytuacji spowodowanej przez trzy główne choroby zakaźne, HIV/AIDS, malarię i gruźlicę.

podatność na kataklizmy). Na potrzeby planowania działań humanitarnych na 2004 r., ogólna ocena potrzeb pomocy humanitarnej została dodatkowo zawężona poprzez zamianę wskaźnika „ogólne niedożywienie ludności” na „dzieci z niedowagą na swój wiek”, wskaźnik lepiej uwzględniający potrzeby dzieci. Jest to zgodne z kierunkiem strategicznym zakładającym przykładanie większej wagi do ich potrzeb. Zgodnie z dokonaną przez ECHO oceną potrzeb na rok 2004, pomoc humanitarna będzie najbardziej potrzebna w Afryce (Róg Afryki, Wielkie Jeziora, Afryka Zachodnia i Afryka Południowa) oraz w Azji (Irak i Afganistan). Ponadto, sytuacja humanitarna na Bliskim Wschodzie wciąż dramatycznie się pogarsza.

- **Przykładanie szczególnej wagi do „zapomnianych kryzysów” i „zapomnianych potrzeb”.**

Powyższa zasada jest bezpośrednim wyrażeniem podejścia do pomocy humanitarnej opartego na ocenie potrzeb, które podporządkowuje działania humanitarne potrzebom ludzi. ECHO będzie nadal wspierać kryzysy tam, gdzie istnieją największe potrzeby, niezależnie od stopnia ich nagłośnienia w mediach. Podejście „z dołu do góry” (ocena w terenie) zostało połączone z podejściem „od góry do dołu”, w celu określenia kryzysów o najwyższych potrzebach pomocy humanitarnej, którym poświęca się mało uwagi w mediach i które nie przyciągają uwagi darczyńców. W 2004 r. ECHO będzie też nadal przywiązywać szczególną wagę do następujących miejsc z zapomnianymi kryzysami: Haiti, Zachodnia Sahara, Myanmar (Birma), Nepal, Rosja (Czeczenia), Sudan, Somalia, Tajlandia (na granicy z Birma) i Północna Uganda.

- **Zobowiązanie się do właściwego reagowania na zagrożenia przekrojowe:**

- LRRD – linkage between relief, rehabilitation and development – zasada łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju oraz umiejętność przygotowania się na potencjalny kataklizm,
- Działania na rzecz dzieci oraz
- Dostawy wody.

Zasada łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju – **LRRD** – jako nieodłączny element skutecznej i trwałej polityki udzielania pomocy humanitarnej będzie zawsze uwzględniana w planowaniu i zarządzaniu działaniami humanitarnymi<sup>7</sup>. ECHO będzie nadal czynnie wdrażać politykę łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju – LRRD. W 2004 r., ECHO włączy do swoich działań wyniki pracy Grupy Interserwisowej LRRD (linkage between relief, rehabilitation and development - zasada łączenia pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju) / DPP (Disaster Preparedness and Prevention – umiejętność

---

<sup>7</sup> W tym kontekście ECHO pozytywnie traktuje podejście „4 R” (Repatriacja, Reintegracja, Rehabilitacja (Odbudowa) i Rekonstrukcja) promowane przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR). Podejście „4 R” podkreśla potrzebę skoncentrowania się na powiązaniach między potrzebami uchodźców a rozwojem, oraz na tym, w jaki sposób wsparcie rozwoju może pomóc w znalezieniu trwałych rozwiązań problemu uchodźców. Zobacz dokument roboczy Nieformalnej Grupy Konsultacyjnej na temat trwałych rozwiązań (lipiec 2002 r.). ECHO już wspiera to podejście poprzez finansowanie działań takich jak repatriacja uchodźców angolskich z Zambii i DRK, odgrywając jednocześnie rolę promotora ich reintegracji poprzez długofalowe instrumenty interwencyjne.



przygotowania się na potencjalny kataklizm i zapobiegania im) stworzonej w Komisji w 2003 r., która wysunęła propozycję praktycznych działań dla ośmiu krajów i dwóch regionów (Angola, Sierra Leone, Etiopia, Sudan, Burundi, Kambodża, Afganistan, Tadżykistan, Afryka Zachodnia oraz Ameryka Środkowa) w celu zapewnienia skutecznej transformacji ze stanu pomocy w sytuacji kryzysowej do cyklu współpracy długookresowej.

W odniesieniu do **DIPECHO**, strategia koncentruje się na trzech elementach: po pierwsze, umiarkowany wzrost środków budżetowych, po drugie, szybsze procedury podejmowania decyzji przy utrzymaniu wysokiego stopnia przejrzystości i po trzecie, bardziej trafne kierowanie działań w miejsca najbardziej zasługujące na uwzględnienie w Planach Działania dla Ameryki Środkowej, Azji Południowo-Wschodniej, Azji Środkowej i Karaibów<sup>8</sup>, z których każdy zasadniczo posiada cykl dwuletni. Włączenie przygotowania na potencjalny kataklizm do działań w sytuacjach kryzysowych zostanie wzmocnione poprzez poprawę metodologii wskazywania takich działań i raportowania na ich temat. Wreszcie, funkcja wspierająca zostanie wzmocniona na dwa sposoby: poprzez popieranie integracji środków zapobiegania i przygotowania na potencjalny kataklizm z długookresowymi instrumentami interwencji zarządzanymi przez inne służby Komisji oraz darczyńców oraz poprzez wzmocnienie udziału ECHO w międzynarodowych sieciach redukcji kataklizmów. ECHO będzie odgrywać istotną rolę w zapewnianiu, aby środki zapobiegania i przygotowania się na potencjalny kataklizm stały się częścią szerszego podejścia LRRD.

Szczególny nacisk na kwestie związane z **dziećmi** stanowił już część strategii udzielania pomocy w 2003 r., zgodnie z podejściem ECHO opartym na potrzebach, ponieważ dzieci mają najslabszy mechanizm obronny w sytuacji kryzysu humanitarnego. W 2004 r., Biuro będzie nadal popierać włączenie działań na rzecz dzieci do akcji humanitarnych. Pierwsza ocena pokazała, że potrzebna jest właściwie określona i zharmonizowana metodologia, aby działania na rzecz dzieci w ramach akcji humanitarnych stały się porównywalne oraz aby zmierzyć ich wpływ, co pozwoli na przejście od pomiaru czysto ilościowego (np. ilości dostarczonej żywności) do pomiaru wyników (np. liczba ocalonych osób). Do końca 2004 r. ECHO będzie miało na celu rozwinięcie takiej metodologii, budując ją w dużej mierze na podstawie dobrych praktyk oraz pracy już dokonanej przez wiele organizacji humanitarnych, oraz wykorzystując swoje własne doświadczenia.

Regularne dostawy wody pitnej są jedną z najbardziej podstawowych potrzeb humanitarnych, a podczas kryzysów humanitarnych stają się codziennym warunkiem przeżycia. Woda ma także zasadnicze znaczenie dla zdrowia (bezpośrednio lub pośrednio poprzez higienę) i bezpieczeństwa żywności, jak również dla perspektyw długookresowej odbudowy i rekonstrukcji. Dlatego podjęto decyzję o włączeniu problemu dostaw **wody** do celów horyzontalnych ECHO. W 2004 r. nie będzie jednak jeszcze nacisku na włączenie tej kwestii do głównego nurtu działań (co będzie możliwe częściowo począwszy od 2005 r.), lecz na jasność od strony metodologicznej. ECHO rozpocznie rozwijanie instrumentów metodologicznych w 2004 r., aby lepiej oceniać wpływ różnych kwestii związanych z wodą na działania w trakcie udzielania pomocy humanitarnej. Woda jest nie tylko

---

<sup>8</sup> W zależności od wyników oceny działań w ramach zapobiegania i przygotowania na potencjalny kataklizm w danym regionie w przeszłości. Zobacz także str. 11

środkiem ratującym życie, ale sama również może stać się przyczyną ludzkiego cierpienia i klęski żywiołowej, np. w przypadku powodzi. Instrumenty lepszego przewidywania i szybkiej oceny potrzeb humanitarnych z powodu klęsk żywiołowych związanych z wodą zostaną także wzmocnione. Skoncentrowanie się ECHO na zagadnieniach wody pociąga za sobą rolę wspierającą informowanie opinii społecznej na temat potrzeby działań związanych z wodą w ramach akcji humanitarnych oraz potrzeby właściwego reagowania ze strony darczyńców w obliczu klęski żywiołowej spowodowanej nadmierną ilością wody lub jej brakiem (susze).

## 6. GEOGRAFICZNE I SEKTOROWE PRIORYTETY NA 2004 R.

Strategia na 2004 r. będzie koncentrować się na następujących priorytetach regionalnych:

### **Afryka Subsaharyjska:**

We wszystkich regionach Afryki nadal istnieje ogromna potrzeba pomocy humanitarnej na szeroką skalę. Podczas gdy napięcie spowodowane suszą w Afryce Południowej nieco zmalało w niektórych dotkniętych nią krajach, zaostrzający się konflikt na linii Demokratyczna Republika Kongo a Afryka Zachodnia stał się dodatkowym wyzwaniem dla humanitarnej społeczności.

Kryzys humanitarny spowodowany suszą oraz słabą polityką rządu w kwestii bezpieczeństwa żywnościowego w **Afryce Południowej** uległ poprawie w niektórych krajach w wyniku lepszych warunków rolniczych. W szczególności **Malawi** i **Zambia** nie powinny już potrzebować natychmiastowej pomocy żywnościowej po następnych żniwach, mimo że pozostają nadal w potrzebie. W **Malawi**, nadal udzielane będzie wsparcie dla Ośrodków Dożywiania (ang. Nutritional Rehabilitation Units NRU) i poszerzony zostanie zakres społecznego terapeutycznego programu dożywiania dzieci, które nie mogą dotrzeć do Ośrodków Dożywiania. Najbardziej bezbronnym rodzinom dotkniętym przez HIV/AIDS udzielona zostanie pomoc żywnościowa. Sytuacja przedstawia się bardzo odmiennie w **Zimbabwe**, gdzie kryzysowi politycznemu z daleko idącymi konsekwencjami gospodarczymi i humanitarnymi wciąż daleko do rozwiązania. Duża część ludności pozostanie w dotkliwej potrzebie pomocy humanitarnej przez większą część 2004 r. ECHO pozostanie zaangażowane tak długo, jak długo będzie dostęp do ludzi w potrzebie, a same działania humanitarne będą mogły być realizowane bez sprzeniewierzenia się zasadom humanitarnym. **Lesotho** może potrzebować pomocy żywnościowej w trakcie 2004 r., w szczególności w regionach południowych. W przypadku **Suazi** potrzeby są nadal znaczące. Dla obu krajów, największym humanitarnym wyzwaniem jest złagodzenie oddziaływania HIV/AIDS. W tym względzie priorytetem jest skolaryzacja dzieci, w szczególności dziewczynek.

Po podpisaniu w 2002 r. uzgodnień pokojowych kończących wojnę domową w **Angoli**, największym wyzwaniem jest proces odbudowy kraju wraz z zaspokojeniem ogromnych potrzeb humanitarnych. Kluczowe znaczenie będzie mieć ponowne osiedlenie dotkniętej wojną ludności, włączając w to ponad milion osób wewnętrznie przesiedlonych i do 450 tysięcy uchodźców z państw sąsiadujących, w szczególności z Demokratycznej Republiki Konga (DRK) i Zambii. Strategia ECHO pozostanie skoncentrowana na podejściu **LRRD** – łączenie

pomocy w nagłych wypadkach, odbudowy i rozwoju, ze zdrowiem, bezpieczeństwem żywnościowym i edukacją jako głównymi sektorami.

Spośród państw **Rogu Afryki** otrzymujących pomoc, punktem skoncentrowania działań będzie nadal **Sudan**, gdzie 20 lat wojny domowej i częste klęski żywiołowe zrujnowały dużą część kraju. Niezależnie od wyników trwających aktualnie negocjacji pokojowych, nadal istnieją ogromne potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej i dlatego ECHO pozostanie nadal zaangażowane w 2004 r. w działania pomocowe na rzecz najbardziej bezbronnej i potrzebującej ludności. Wielosektorowe podejście (zdrowie, żywienie, woda i higiena, bezpieczeństwo żywnościowe) oparte na trzonie uprawnień ECHO będzie głównym celem. Potencjalne wznowienie formalnej współpracy może otworzyć drzwi do poprawy realizacji polityki LRRD. Wreszcie, kiedy tylko będzie to możliwe, wzmocnione zostaną określone przekrojowe sektory, takie jak ochrona dzieci, zagadnienia związane z płcią i HIV/AIDS.

Działania na rzecz zapomnianych kryzysów w **Somalii** i **Północnej Ugandzie** utrzymają swój kierunek (głównie zdrowie, żywienie, woda, higiena) tak długo, jak długo będzie pozostawał cień szansy na szybkie rozwiązanie konfliktów wewnętrznych, które wywołały ludzkie cierpienie. W wyniku napięć spowodowanych suszami w latach 2002 i 2003 wśród już bezbronnej ludności **Etiopii** i **Erytrei**, ECHO będzie kierować pomoc w miejsca największych potrzeb, jak również koordynować działania z innymi służbami na rzecz skutecznego ze strony Komisji wcielania zasady LRRD oraz zapobiegania i przygotowania na potencjalny kataklizm w celu skonsolidowania działań pomocowych w obliczu klęski suszy. W **Kenii**, po okresie stopniowego wycofywania w 2003 r. pomocy ECHO udzielanej w okresie kryzysu suszy i okresie następującym bezpośrednio po kryzysie, sytuacja będzie uważnie monitorowana, aby zapewnić właściwe stosowanie polityki Komisji w kwestii zapobiegania i przygotowania na potencjalny kataklizm oraz zasady LRRD.

W **Afryce Zachodniej** Biuro będzie nadal dostarczać pomocy humanitarnej Liberii, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Sierra Leone i Gwinei. Utrzymane zostanie podejście regionalne do położonej na wybrzeżu części Afryki Zachodniej w celu utrzymania maksymalnej elastyczności działań w odpowiedzi na kryzysy o zasięgu regionalnym.

Ogólna sytuacja bezpieczeństwa w **Sierra Leone** uległa dalszej poprawie w 2003 r. W połączeniu ze skutecznym wdrażaniem zasady LRRD powinno to pozwolić na znaczące zmniejszenie wkładu finansowego ECHO oraz rozpoczęcie wycofywania się pod koniec 2004 r. W **Gwinei**, ECHO ma zamiar skoncentrować swoją pomoc na obozach w Nzérékoré, które nadal wymagają pilnej pomocy.

Pomoc humanitarna będzie przede wszystkim kierowana do **Liberii**, gdzie sytuacja humanitarna uległa dramatycznemu pogorszeniu. Duża część ludności została przesiedlona z powodu walk a podstawowe usługi praktycznie nie istnieją. Nadal nie można też określić pełnego zakresu kryzysu humanitarnego ze względu na brak dostępu do ofiar w większej części kraju.

Na **Wybrzeżu Kości Słoniowej** dokonano postępu na szczeblu politycznym w rozpoczęciu wprowadzania postanowień porozumienia Linas–Marcoussis, sytuacja pozostaje jednak wciąż bardzo niestabilna. Kraj jest nadal podzielony między siły

rządowe oraz „Nowe Siły” (dawni rebelianci). Usługi publiczne nie są dostępne w większej części kraju.

Głównym zadaniem w regionie Afryki Zachodniej jest umiejętność właściwego reagowania na ciągle nowe fale migracji ludności, wewnętrznych przesiedleń i uchodźstwa. Działania będą koncentrować się na zdrowiu (głównie w Liberii i na Wybrzeżu Kości Słoniowej), żywieniu (głównie w Liberii i na Wybrzeżu Kości Słoniowej) jak również na dostawach wody i higienie (głównie w Sierra Leone i Gwinei) w oparciu o szczegółową ocenę potrzeb w każdym z dotkniętych państw. Działania na rzecz ochrony oraz wsparcie koordynacji działań humanitarnych w całym regionie będzie również odgrywać istotną rolę w Ogólnym Planie na 2004 r. dla regionu.

W regionie Wielkich Jezior w **Afryce Środkowej**, w 2003 r. dokonał się prawdziwy, choć jeszcze nie przełomowy, postęp w procesach pokojowych w różnych regionach. W **Burundi**, chociaż przekazanie władzy prezydenckiej z rąk Tutsi do Hutu nastąpiło zgodnie z planem w maju 2003 r., sytuacja pozostała napięta, utrzymując dysydencko-rebelianckie frakcje poza procesem krajowym. Okresowe wybuchy zamieszek nadal destabilizują część kraju, powodując przesiedlenia i ubóstwo. ECHO będzie prowadzić strategię wielosektorową (zdrowie, żywienie, bezpieczeństwo żywności, dostawy wody), aby móc szybko reagować na potrzeby humanitarne w chwili, gdy pojawią się w trakcie roku.

W **Demokratycznej Republice Kongo (DRK)**, u władzy jest przejściowy rząd jedności narodowej. W następstwie sukcesu jaki odniosły dowodzone przez UE siły stabilizacyjne w Bunii – rozmieszczony został kontyngent ONZ w większej liczbie i z nowym zakresem uprawnień w rejonie Ituri i jeziora Kivu. Jednak mimo ogólnie pozytywnych tendencji na froncie politycznym, zamieszki wciąż trwają we wschodnich prowincjach. Ocenia się, że DRK posiada jeden z najwyższych na świecie wskaźników umieralności dzieci (205 na 1000 urodzeń), i obecnie zajmuje pierwsze miejsce na liście krajów ocenionych przez ECHO jako potrzebujące pomocy. Pogorszenie usług społecznych (w szczególności zdrowotnych) doprowadziło do wzrastającego współczynnika umieralności od zwykłych chorób, natomiast systematyczne gwałty na obszarach konfliktu doprowadziły do szybkiego rozprzestrzeniania się HIV/AIDS. Rok 2004 będzie rokiem przełomowym dla Kongo i regionów sąsiadujących. Pomoc humanitarna będzie ważna jak nigdy, nie tylko w celu sprostania pilnym bieżącym potrzebom w trakcie konfliktu i w okresie następującym po nim, ale również w celu właściwego przyczynienia się do procesu stabilizacyjnego. Głównym punktem zainteresowania z geograficznego punktu widzenia będą rejony jeziora Kivu i Ituri, oraz dostępne od niedawna obszary w pobliżu byłej linii frontu. Dofinansowanie będzie skierowane do następujących głównych sektorów: zdrowie (wykrywanie i powstrzymywanie większych epidemii, podstawowa opieka zdrowotna), żywność i żywienie (powstrzymywanie i redukcja poważnego niedożywienia), wewnętrzni przesiedleńcy i repatrianci (natychmiastowa pomoc dla nowych rodzin wewnętrznie przesiedlonych i zintegrowana pomoc na rzecz ich powtórnego osiedlenia) jak również specjalne uprawnienia (wsparcie dla międzynarodowych agencji w celu ochrony i koordynacji działań).

W międzyczasie, **Tanzania** nadal stanowi schronienie dla prawie pół miliona uchodźców (około jednej trzeciej to mieszkańcy Kongo, a dwie trzecie to mieszkańcy Burundi, z których większość pochodzi z obszarów, które są nadal zbyt

mało stabilne, aby pozwolić na repatriację). Przy rosnących ograniczeniach ze strony rządu oraz malejącym wsparciu ze strony międzynarodowych darczyńców (prowadzącym do częstych cięć racji żywnościowych), kluczowym zagadnieniem będzie udzielanie stałej pomocy w ramach programu uchodźców w Tanzanii. Na rok 2004 zaplanowano przesunięcie udzielania pomocy żywnościowej uchodźcom z linii budżetowej pomocy humanitarnej do linii budżetowej bezpieczeństwa żywnościowego.

Mimo oznak powrotu do normalności po burzliwym roku 2003, dalsze działania humanitarne mogą być również niezbędne na mniejszą skalę w innych państwach regionu, mianowicie w **Kongo-Brazaville** oraz **Republice Środkowoafrykańskiej**, gdzie ECHO będzie nadal uważnie monitorować sytuację. ECHO podejmie się także dokonania ogólnej oceny interwencji na Karaibach w ramach programu **DIPECHO**. W zależności od wyników tej oceny, może zostać stworzony nowy Plan Działania.

### **Wspólnota Państw Niepodległych (WNP) oraz Mongolia**

W **WNP** ECHO nadal będzie udzielać pomocy humanitarnej potrzebnej na skutek konfliktu **czeczeńskiego**. Potrzeby humanitarne są wciąż ogromne, ponieważ ludność cywilna pozostaje główną ofiarą konfliktu, charakteryzującego się powszechnym łamaniem praw człowieka i prawa humanitarne. W Czeczenii, ochrona zdrowia i dostawy wody praktycznie nie działają i wielu ludzi ma poważne problemy ze zdobyciem żywności. Poza Czeczenią, sytuacja wewnętrznych przesiedleńców w **Inguszet** i **Dagestanie** pozostaje niepewna, z bardzo małym zainteresowaniem ze strony międzynarodowej społeczności.

W zależności od warunków dostępu i bezpieczeństwa, ECHO będzie próbowało zaspokoić podstawowe potrzeby osób wewnętrznie przesiedlonych oraz najbardziej bezbronnej ludności w Czeczenii, oraz w republikach ościennych, Inguszet i Dagestanie. Działania będą obejmować żywność, opiekę medyczną (z naciskiem na opiekę zdrowotną matki i dziecka oraz wsparciem szpitali dziecięcych w Czeczenii), schronienie, dostawy wody i higienę, ochronę, działania podnoszące świadomość społeczną na temat min oraz projekty psychospołeczne. Zakres pomocy będzie zależał od sposobu, w jaki konflikt, a tym samym potrzeby humanitarne, będą się rozwijać. W celu poprawy monitorowania pomocy, ECHO nadal planuje otworzyć biuro w Nazran, co nie było możliwe w 2003 r. z powodu postawy władz rosyjskich.

ECHO będzie nadal obecne w **Gruzji**, gdzie sytuacja humanitarna ma niewielkie szanse na poprawę w krótkim okresie czasu. Na skutek podjęcia ostatecznej decyzji w 2003 r., Biuro wycofa się w 2004 r. z Armenii. Nie prowadzi już działalności w Azerbejdżanie, jednak w perspektywie trwających trudnych warunków dla wielu tamtejszych uchodźców, dokonana zostanie powtórna ocena sytuacji.

Rok 2004 będzie pierwszym rokiem trzyletniego planu wycofania się z **Tadżykistanu**, w chwili, gdy zmniejszyły się bezpośrednie skutki suszy i wojny. TACIS zacznie aktywniej działać w 2004 r., więc działania ECHO będą projektowane z myślą o zasadzie LRRD. Finansowanie pomocy humanitarnej prawdopodobnie zostanie podzielone prawie po równo między dostawy wody, higienę, żywność i zdrowie, co oznacza, że proporcjonalnie więcej funduszy będzie kierowane na działania w zakresie dostaw wody i higieny niż w latach poprzednich.

Jeżeli nie nastąpi kolejna klęska zimowa z istotnymi konsekwencjami humanitarnymi, ECHO przestanie wspierać działania pomocowe w Mongolii w 2004 r. Przeanalizuje jednak możliwość finansowania przygotowań na potencjalny kataklizm, ponieważ Mongolia jest krajem podatnym na kataklizmy.

### **Kraje basenu morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu**

Ogólnym celem strategii Biura dla tego regionu jest przyczynienie się do zapobiegania dalszemu pogorszeniu warunków życia bezbronnych uchodźców i mieszkańców palestyńskich, w szczególności w obozach dla uchodźców, w zamkniętych, oddzielonych i oddalonych regionach.

Sytuacja humanitarna na **Okupowanych Terytoriach Palestyńskich** stale pogarsza się w tempie wykraczającym daleko poza możliwości reakcji ze strony społeczności międzynarodowej. Trwająca budowa tzw. „Muru wokół Palestyny” na Zachodnim Brzegu dalej pogarsza dramatyczną sytuację, pogłębia bezbronność ludności i zwiększa problemy oraz koszty dostarczania pomocy humanitarnej. ECHO nadal będzie kierować pomoc do kluczowych sektorów – dostaw wody i higieny, zdrowia, żywności, generowania przychodu, ochrony, pomocy psychospołecznej, wsparcia i koordynacji, i chroniące odbudowę. Biorąc pod uwagę bezbronność dzieci, stanowiąc będą nadal grupę priorytetową.

Szacunkowo, co najmniej 430 tysięcy uchodźców palestyńskich przebywających w **Libanie** pozostaje zapomnianą grupą w ramach wciąż aktualnego kryzysu. Niepewność ich warunków życiowych pogarsza zarówno ogólnie odległa perspektywa rozwiązania kwestii palestyńskiej – włącznie z pytaniem o to, gdzie ostatecznie będą mieszkać – jak i stosowana wobec nich polityka władz libańskich. Pomoc uchodźcom palestyńskim w Libanie będzie nadal udzielana w kluczowych sektorach – dostaw wody i higieny, generowania przychodu, zdrowia i pomocy psychospołecznej, oraz odbudowy schronień.

Potrzeby humanitarne około miliona 700 tysięcy oraz 410 tysięcy uchodźców palestyńskich odpowiednio w Jordanii i Syrii nie wymagają w obecnej chwili konkretnych działań humanitarnych. Biorąc jednak pod uwagę nieprzewidywalny rozwój sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie, są oni grupą pozostającą w kręgu zainteresowania.

Sytuacja **uchodźców z plemienia Sahrawi** pozostaje zapomnianym kryzysem, w szczególności z racji zmęczenia darczyńców oraz małego zainteresowania na forum światowym. Rozwiązanie konfliktu na szczeblu politycznym pozostaje nadal niepewne. Zakres pomocy ECHO będzie blisko powiązany z postępem dokonywanym przez jego partnerów w poprawianiu zarządzania działaniami w regionie jako kontynuacja środków już podjętych lub planowanych na 2004 r., w celu wzmocnienia monitorowania dystrybucji dóbr humanitarnych. W następstwie trzęsienia ziemi w 2003 r. w **Algierii** (Boumerdes), sytuacja będzie uważnie monitorowana. W zależności od rozwoju sytuacji, w roku 2004 wymagane może być podjęcie decyzji o uwzględnieniu innych potrzeb, w szczególności w dziedzinie zdrowia.

Istnieją ogromne ukryte potrzeby pomocy humanitarnej w **Jemenie**, częściowo z powodu braku pomocy międzynarodowej. Potrzeby te można uznać za zapomniane w perspektywie małego zainteresowania okazywanego przez większość

darczyńców. Jest to szczególnie prawdziwe w odniesieniu do sektora wody i sektora zdrowia w obszarach najbardziej oddalonych, które będą głównymi celami w 2004 r.

W następstwie skutecznego rozszerzenia zakresu działania programu **DIPECHO** na Azję Środkową w 2003 r., rozpoczęta zostanie realizacja drugiego Planu Działania dla Azji Środkowej, koncentrującego się ponownie na Tadżykistanie i w mniejszym stopniu na Kirgizji i Uzbekistanie.

## **Azja i Ameryka Łacińska**

**Irak** i **Afganistan** pozostaną dwiema najważniejszymi arenami działań humanitarnych w Azji; oba państwa pojawiają się w kategorii krajów o największych potrzebach w ocenie ogólnych potrzeb humanitarnych dokonanej przez ECHO na rok 2004. W obu państwach bezpieczeństwo znacząco zmalało w drugiej połowie 2003 r. a działania w najbardziej potrzebujących obszarach są znacznie ograniczone poprzez trudności w dostępie. Bezpieczeństwo pozostanie istotną kwestią w obu krajach.

W **Iraku** kluczowymi sektorami w okresie odbudowy powojennej będą prawdopodobnie nadal sektor zdrowia oraz wody/higieny, ale ECHO może zapewniać wsparcie w innych sektorach, takich jak odbudowa szkół, wysiedleńcy oraz działania na rzecz podniesienia świadomości społecznej na temat min.

Biuro będzie także blisko współpracować z innymi Służbami Komisji zaangażowanych w proces rekonstrukcji, w celu zapewnienia właściwego połączenia między działaniami humanitarnymi a procesem rozwoju w **Afganistanie**, gdzie napływ uchodźców obecnie zmniejszył się dzięki maszynemu powrotowi w 2002 r. Głównymi sektorami będzie podtrzymywanie życia oraz dostawy wody, głównie na południu, gdzie wciąż odczuwalne są skutki pięcioletniej suszy. Będzie także wysoki poziom działań ochronnych, zarówno w stosunku do repatriantów jak i więźniów politycznych w Afganistanie oraz do uchodźców afgańskich przebywających w **Pakistanie** i **Iranie**. Ponadto, przeprowadzone zostanie badanie ogólnej sytuacji humanitarnej w Pakistanie.

**Zapomniane potrzeby** będą nadal odgrywać istotną rolę w działaniach humanitarnych ECHO w pozostałej części Azji. Przede wszystkim, ogromne potrzeby humanitarne istnieją w **Korei Północnej**, jednak mimo swej wagi politycznej, wzbudzają one bardzo małe zainteresowanie ze strony darczyńców. Działania będą się koncentrować na sektorze zdrowia i będą miały na celu wprowadzenie większej liczby partnerów oraz poszerzenie swojego zakresu geograficznego. Po drugie, w **Nepalu** pomoc żywnościowa zostanie znów skierowana do uchodźców z Bhutanu pozostawionych własnemu losowi w obozach na granicy, ponieważ nie posiadają oni żadnych innych środków do życia. Opieka zdrowotna oraz ochrona będą również skierowane do ludności dotkniętej długotrwałym buntem Maoistów – w tym przypadku ponownie zaangażowanych jest stosunkowo niewielu darczyńców. Po trzecie, sytuacja humanitarna w **Myanmarze (Birmie)** nadal dostarcza poważnych powodów do niepokoju, tym bardziej, że dostęp do wielu części kraju jest niemożliwy z powodu restrykcji rządowych, szczególnie na granicach z Tajlandią i Chinami, ojczyzną większości bezbronnych mniejszości etnicznych. Działania tutaj będą skupione na zdrowiu,

żywieniu i ochronie, a pomoc będzie nadal udzielana uchodźcom birmańskim w obozach w **Tajlandii**.

W Azji Południowej, w **Indiach** będą prowadzone działania na rzecz ofiar poważnych klęsk żywiołowych. Będą one reakcją na zapomniane potrzeby bezbronnych ludzi dotkniętych gwałtownymi konfliktami politycznymi, włączając w to ludność dotkniętą sytuacją w Jammu i Kaszmirze, gdzie ECHO wydaje się być jedynym znaczącym darczyńcą. Strategia w odniesieniu do **Sri Lanki** będzie zależeć od postępów inicjatywy pokojowej. Jeżeli pójdzie ona we właściwym kierunku, pomoc w repatriacji udzielona zostanie powracającym osobom wewnątrznie przesiedlonym i uchodźcom. Jednak każde wznowienie konfliktu spowoduje skierowanie pomocy do Dżafny, która znowu zostanie odcięta, oraz do stref działań wojennych w zależności od sytuacji bezpieczeństwa. W **Bangladeszu** ECHO będzie prowadzić działania tylko w przypadku istotnych i rozległych powodzi lub innych klęsk żywiołowych.

W Azji Południowo-Wschodniej ECHO będzie kontynuować proces stopniowego wycofywania się z **Kambodży i Laosu**, wraz ze stopniowym przejściem do instrumentów długookresowych. W **Indonezji** i na **Filipinach**, pomoc będzie udzielana osobom wewnątrznie przesiedlonym w odniesieniu do przemieszczenia się i ponownego osiedlenia na obszarach konfliktu, gdzie miejscowe możliwości pokonywania trudności są nieadekwatne. Zakres działań w regionie zostanie poszerzony, obejmując **Wietnam** i **Timor Wschodni**, w przypadku poważnych klęsk żywiołowych, szczególnie powodzi. Także w **Chinach** działania będą koncentrować się tylko na klęskach żywiołowych, zazwyczaj w najbardziej odległych obszarach takich jak Tybet lub Xinjiang.

W **Ameryce Łacińskiej, Kolumbia** ponownie będzie głównym obszarem działań, z ukierunkowaniem na pomoc osobom wewnątrznie przesiedlonym w przeżyciu i odnalezieniu się w nowej sytuacji w pierwszych latach po przemieszczeniu się.

W chwili, gdy sytuacja żywnościowa w krajach **Ameryki Środkowej** wykazuje poprawę, działania będą prowadzone wyłącznie w przypadku klęsk żywiołowych, jeżeli lokalne możliwości okażą się w tej sytuacji niewystarczające.

W odniesieniu do programu **DIPECHO**, Plany Działania zostaną opracowane w 2004 r. dla Ameryki Środkowej i Azji Południowo-Wschodniej, z naciskiem na konkretne potrzeby w obszarze umiejętności przygotowania się na kataklizm oraz środki łagodzenia na małą skalę, określone poprzez ocenę poprzednich Planów Działania. Priorytet zostanie także nadany stworzeniu powiązań z działaniami zmniejszającymi ryzyko.

## 7. PRIORYTETY ZWIĄZANE Z PARTNERAMI

Rok 2004 będzie pierwszym rokiem wdrażania odnowionych ram prawnych i finansowych w odniesieniu do stosunków ECHO z różnymi grupami partnerów (Agencje ONZ, organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe). Ramy te nie koncentrują się już na kontroli wkładu poszczególnych organizacji, lecz na określeniu jasnych celów i wskaźników w celu lepszego pomiaru i oceny wyników działań finansowanych przez Biuro.



Po wejściu w życie w styczniu 2003 r. nowego Rozporządzenia Finansowego Wspólnot Europejskich oraz jego Przepisów Wykonawczych, 29 kwietnia 2003 r. podpisano Ramową Umowę Finansowo-Administracyjną (FAFA od ang. Financial and Administrative Framework Agreement) między Wspólnotą Europejską a Organizacją Narodów Zjednoczonych, która jest stosowana do wszystkich umów między Komisją a Agencjami ONZ, określających wkład poszczególnych organizacji.

Nowa Ramowa Umowa na rzecz Partnerstwa (FPA od ang. Framework Partnership Agreements) z organizacjami pozarządowymi i organizacjami międzynarodowymi (obejmującymi np. organizacje międzynarodowe niebędące stroną FAFA, takie jak MKCK – Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża) zostały sfinalizowane i wejdą w życie 1 stycznia 2004 r.

Istniejące Umowy na rzecz Partnerstwa podpisane z organizacjami pozarządowymi nie zostały automatycznie odnowione. Wszystkie uprzednio partnerskie organizacje pozarządowe, które chciały podpisać nową Umowę na rzecz Partnerstwa musiały, zgodnie z nowym Rozporządzeniem Finansowym Komisji, przejść procedurę selekcji opartą na kryterium jakości. Taki tryb będzie stosowany począwszy od 1 stycznia 2004 r. w stosunku do wszystkich nowych podmiotów ubiegających się o partnerstwo.

Szkolenia dla pracowników organizacji partnerskich będą kluczowym zagadnieniem w 2004 r. w celu zapewnienia jak najgładszego przejścia z istniejących do nowych ram prawnych. W tym względzie, w pierwszej połowie 2004 r. zrealizowany zostanie kompletny program szkolenia tak na szczeblu centralnym, jak i w oddziałach terenowych. Materiały szkoleniowe opracowane na potrzeby nauczania na odległość zostaną rozdane wszystkim zainteresowanym organizacjom pozarządowym. ECHO ma również zamiar wspierać własne inicjatywy swoich partnerów na rzecz rozwijania materiałów szkoleniowych oraz organizowania seminariów. W tym celu, ogłoszone zostanie zaproszenie do składania wniosków, aby wybrać właściwe projekty.

Wyżej wymieniona procedura selekcji powinna pozwolić Biuru na stworzenie sieci partnerów wysokiej jakości do wdrażania akcji udzielania pomocy humanitarnej.

W kwestii **audytu**, ECHO będzie nadal stosować ustaloną praktykę audytowania kompletnych projektów w centralach organizacji partnerskich w cyklu dwuletnim. Nadal kładziony będzie nacisk na zatwierdzenie poniesionych kosztów oraz na przegląd adekwatności systemów finansowych organizacji partnerskich. Ponieważ liczba zamkniętych audytów rośnie, pojawia się nowe zadanie przeglądu działań podjętych przez partnerów względem zaleceń z poprzedniego audytu. Trwające projekty w danym obszarze będą nadal audytowane, z wyborem do audytu opartym przede wszystkim na profilu ryzyka i wielkości partnera. Aby zapewnić właściwe przeprowadzenie procesu audytu, ulepszona zostanie metodologia audytu, przy skutecznym wykorzystaniu zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych zasobów.

## 8. INNE KWESTIE I PRIORYTETY HORYZONTALNE

**Finansowanie tematyczne:** W ograniczonym wymiarze, ECHO będzie nadal wdrażać podejście tematyczne do finansowania, w celu wspierania specjalnych uprawnień poszczególnych partnerów. Warunkiem będzie, aby wkład tematyczny

osiągnął wartość dodaną w dziedzinie zaspokajania potrzeb humanitarnych oraz w kwestii wzmocnienia możliwości reakcji społeczności humanitarnej, włączając w to bezpieczeństwo personelu. W latach 2002/2003, ECHO już wspomagało Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców we wdrażaniu trzonu swoich uprawnień – ochronie uchodźców – poprzez finansowanie działań UNHCR w dziedzinie ochrony, bezpieczeństwa i rejestracji. Fundusze te pozwalają Wysokiemu Komisarzowi rozwijać narzędzie programowe do jednolitej rejestracji uchodźców, które zostanie wprowadzone w 20 krajach w 2004 r. Wsparcie dla dalszych działań tematycznych jest brane pod uwagę w 2004 r., włączając być może prawa dzieci i poprawę mechanizmów koordynacji działań humanitarnych.

**Ocena:** Podobnie jak w 2003 r., program oceny opracowany przez ECHO zostanie zsynchronizowany z zarządzaniem działaniami humanitarnymi, utrzymując trojaki kierunek: **działania na poziomie krajowym** (plany ogólne, decyzje i kontrakty operacyjne); **partnerzy** (np. Lekarze bez Granic); oraz **zagadnienia tematyczne** (np. woda, dzieci, płęć, itp.). Jednak szczególnie w wyborze studiów tematycznych oraz spraw wybieranych do wspólnej oceny wraz z niektórymi Państwami Członkowskimi UE, plan rocznej oceny ECHO wykaże silne powiązanie z cyklem programowania strategicznego ECHO w celu lepszej oceny jego działań w powiązaniu z celami strategicznymi. Aby jeszcze lepiej wspierać to powiązanie, program ocen będzie miał perspektywę dłuższą niż jednego roku kalendarzowego. Dodatkowym elementem będzie także wykorzystanie ocen, studiów i przeglądów do tworzenia metodologii, wskazówek oraz narzędzi, które mogą być użyte do wsparcia partnerów ECHO w ich próbach rozwijania możliwości technicznych.

**Strategia informacyjna i komunikacyjna:** Działania informacyjne w 2004 r. będą skoncentrowane na komunikowaniu wartości, zasad i konkretnych osiągnięć w ramach udzielania pomocy humanitarnej przez UE, ze szczególnym naciskiem na potrzebę utrzymania „przestrzeni humanitarnej” w trakcie kryzysów oraz na zachowanie godności ludności w ekstremalnych sytuacjach humanitarnych.

Strategię wyznaczać będą cztery podstawowe kierunki: po pierwsze, grupą docelową będą przekazniki informacji, takie jak liderzy opinii w Państwach Członkowskich UE i w krajach przystępujących, młodzi ludzie oraz media; po drugie, strategia będzie się koncentrować jedynie na kilku przesłaniach, ale będą to przesłania o kluczowym znaczeniu; celem strategii będzie osiągnięcie szerszego echa informacyjnego poprzez przejście od ledwie dostrzegalnych działań do czynnego wspierania zasad i wartości humanitarnych; i wreszcie, strategia będzie stosować rygorystyczne podejście pod względem opłacalności, wykorzystując dostępne zasoby z maksymalnym możliwym efektem. Pociąga to za sobą, między innymi, szersze zastosowanie wysokowydajnych narzędzi informacyjnych, takich jak produkcja audiowizualna i Internet.

**Poprawa systemów sprawozdawczych oraz środowiska IT:** podejście ECHO, oparte na wydajności, kontynuowane, między innymi, wraz z nowymi Ramowymi Umowami na rzecz Partnerstwa, zostanie wzmocnione poprzez przyjęcie istniejących narzędzi sprawozdawczych oraz systemów IT. Skuteczne monitorowanie finansowanych działań zależy w dużym stopniu od wkładu poszczególnych biur terenowych. Jest więc ogromnie istotnym, aby raportowanie z terenu pozwoliło ECHO na monitorowanie osiągania celów oraz na pomiar oddziaływania działań pomocy humanitarnej. Dlatego też, nowe wytyczne raportowania będą stosowane przez ekspertów terenowych, co powinno ułatwić

wdrożenie i monitorowanie rocznej strategii udzielania pomocy, monitorowanie decyzji finansowania oraz ocenianie działań partnerów.

W kontekście Lokalnego Systemu Informacyjnego Biura ds. Pomocy Humanitarnej HOLIS („Humanitarian Office Local Information System”), wieloletni program ECHO na rzecz ulepszania środowiska informatycznego, program pracy na 2004 r. będzie się koncentrował na rozwoju aplikacji dla arkusza oceny nowego projektu („FichOp 2G”). Prototyp będzie dostępny pod koniec 2004 r. Obejmuje to również niezbędne dostosowania lokalnych systemów informatycznych do zmian przewidywanych w aplikacjach finansowych Komisji (np. SINCOM III i CRIS).

**Bezpieczeństwo pracowników udzielających pomocy w sytuacjach kryzysowych:** Poprawa bezpieczeństwa i ochrony personelu humanitarnego oraz ochrona pracowników ECHO będzie kluczowym tematem w 2004 r. Biuro będzie kontynuować wysiłki na rzecz wzmocnienia własnego systemu zarządzania ochroną w głównej siedzibie oraz w terenie, poprzez lepszą koordynację i współpracę w kwestiach bezpieczeństwa z właściwymi partnerami humanitarnymi. Mechanizmy ochrony partnerów również zostaną wzmocnione. Podjętych zostanie wiele inicjatyw w dziedzinie szkoleń i wyposażenia. W szczególności, ECHO będzie nadal kupować urządzenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa (np. radia VHF) w ramach normalnych kontraktów. Zapewni także większe wsparcie dla specjalnych projektów i badań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa ze strony właściwych partnerów.

ECHO będzie z bliska śledzić i wspierać prace agencji ONZ w odniesieniu do kroków podjętych na rzecz zapewnienia ochrony personelu ONZ, personelu towarzyszącego oraz personelu udzielającego pomocy humanitarnej w strefach konfliktów, jak mówi o tym niedawno podjęta Rezolucja 1502 (2003) Rady Bezpieczeństwa ONZ. ECHO będzie nadal promować wyznawaną przez siebie filozofię, na której opiera się niniejszy dokument, a w szczególności zasadę mówiącą, że pomoc humanitarna musi pozostać neutralna, aby nie stała się zakładnikiem względów politycznych i nie narażała na niebezpieczeństwo pracowników pomocy humanitarnej.

## 9. WNIOSKI

ECHO będzie nadal zaangażowane w politykę wierności fundamentalnym zasadom i wartościom pomocy humanitarnej, mianowicie neutralności, bezstronności i niezależności. ECHO jest przekonane, że dokładne trzymanie się tych zasad jest obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek ze względu na niepokojące tendencje, zarówno w kontekście instytucjonalnym, gdzie niektóre siły polityczne mają tendencje do postrzegania pomocy humanitarnej jako narzędzia polityki zagranicznej lub zarządzania kryzysowego, oraz zwiększonego realnego zagrożenia na obszarach, gdzie same organizacje humanitarne stają się celami walczących frakcji.

Według ECHO, najlepszym sposobem na zachowanie „przestrzeni humanitarnej” jest utrzymanie wysokiego poziomu zaangażowania w zasady dobrego udzielania pomocy humanitarnej, (tj. udzielanie pomocy na podstawie potrzeb, a nie na podstawie względów politycznych), poczucie odpowiedzialności za udzielanie pomocy wysokiej jakości oraz utrzymanie przejrzystego dialogu z innymi

kluczowymi stronami zarówno na dwustronnych, jak i wielostronnych forach humanitarnych.

Doświadczenia ostatnich kryzysów w Afganistanie, na Bliskim Wschodzie oraz w Iraku wskazują na to, że wyżej wymienione zasady są podstawowymi warunkami skutecznego udzielania pomocy, utrzymania dostępu do narodów znajdujących się w potrzebie oraz ochrony życia i bezpieczeństwa osób udzielających pomocy humanitarnej.

Poszukując właściwych mechanizmów dzielenia się informacjami, należy bezwzględnie oddzielić zarządzanie kryzysowe od strony politycznej i wojskowej od działań czysto humanitarnych. Poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego przez wszystkie strony zainteresowane pomocą humanitarną, włączając darczyńców, pozostaje fundamentem pomocy humanitarnej, która nadal zbyt często jest ostatnią deską ratunku dla milionów zdesperowanych ludzi.