

I.



Bruxelles, 2.9.2015
COM(2015) 419 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Acțiuni de pregătire a reuniunii mondiale la nivel înalt privind ajutorul umanitar: un
parteneriat global pentru acțiuni umanitare eficiente, bazate pe principii**

{SWD(2015) 166 final}

I. Reuniunea mondială la nivel înalt privind ajutorul umanitar – reorientarea acțiunilor umanitare într-un context în plină schimbare

a) Introducere

Secretarul General al Organizației Națiunilor Unite (ONU) a solicitat ca prima reuniune la nivel înalt privind ajutorul umanitar să aibă loc în perioada 23 - 24 mai 2016, la Istanbul. Reuniunea la nivel înalt reprezintă un răspuns la creșterea fără precedent a numărului de persoane afectate de conflicte și dezastre naturale, inclusiv a numărului de persoane strămutate, care este cel mai ridicat de la Al Doilea Război Mondial și până în prezent. Reuniunea reprezintă, pentru comunitatea internațională, o ocazie unică de a stabili un consens la nivel mondial, care să reafirme principiile ajutorului umanitar și să consolideze acțiunile umanitare. La reuniunea la nivel înalt vor participa reprezentanți ai guvernelor, donatori, organizații însărcinate cu punerea în aplicare¹, reprezentanți ai sectorului privat și ai populațiilor afectate care, atunci când este necesar, ar trebui să se angajeze să găsească modalități mai eficace de colaborare pentru îndeplinirea obiectivului comun de a salva vieți omenești și de a ușura suferințele. Prin urmare, reuniunea la nivel înalt va influența și, probabil, va schimba chiar actualele modalități de lucru în domeniul umanitar pentru a sprijini mai bine persoanele care au nevoie de ajutor.

Uniunea Europeană (UE) și statele sale membre sunt principalii donatori de ajutor umanitar. Împreună, acestea reprezintă un actor-cheie în ceea ce privește elaborarea politicilor, cu experiență operațională la nivel mondial. Multe părți interesate se așteaptă ca acestea să contribuie la succesul reuniunii la nivel înalt. Prezenta comunicare, care se bazează pe Consensul european privind ajutorul umanitar², stabilește viziunea Uniunii în ceea ce privește reorientarea acțiunilor umanitare și propune recomandări care ar trebui să fie adoptate la reuniunea la nivel înalt. Mesajul care stă la baza comunicării este necesitatea de a crea și consolida parteneriate între o multitudine de participanți. Numai prin acțiuni corelate și coordonate comunitatea internațională poate răspunde la escaladarea crizelor și a catastrofelor multidimensionale care necesită acordarea de asistență umanitară.

b) Un context umanitar în plină schimbare

În ultimii 25 de ani, crizele umanitare au devenit mai numeroase, mai complexe și mai grave. În 2014, s-au înregistrat peste 400 de conflicte cu caracter politic care au afectat viața a 50 de milioane de persoane. Peste 40 dintre aceste conflicte au implicat folosirea armelor convenționale sau comiterea unor acte de terorism³. Multe dintre acestea au fost de natură ideologică și au avut repercusiuni regionale majore, cu efecte de domino, asupra accesului la ajutor umanitar, a protecției populațiilor afectate și a securității lucrătorilor umanitari. Lipsa de voință din partea anumitor actori pentru a găsi răspunsuri politice duce la o prelungire, timp de ani de zile, dacă nu chiar zeci de ani, a acestor crize, generând nevoi în materie de ajutor umanitar.

Dezastrele naturale, dintre care unele sunt legate de schimbările climatice și de anumite tendințe majore, cum ar fi deficitul de apă, urbanizarea și presiunile demografice, afectează

¹ Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare, cum ar fi agențiile ONU, organizațiile internaționale, Mișcarea de Crucea Roșie și Semiluna Roșie, ONG-urile, acordă ajutor umanitar. Aceste organizații pot fi stabilite la nivel internațional, regional, național sau comunitar.

² *Consensul european privind ajutorul umanitar*, JO C 25, 30.1.2008, p. 1-12.

³ Institutul de cercetare în domeniul conflictelor internaționale din Heidelberg, *Conflict Barometer 2014* (Barometrul pe 2014 privind conflictele), p. 14-15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf

viețile a 100 de milioane de persoane, în fiecare an⁴. Multe dintre aceste dezastre se repetă, comunitățile neavând timp să se refacă.

Fragilitatea economică și socială contribuie la crizele umanitare. Din 1990 și până în prezent a crescut proporția persoanelor care trăiesc în condiții de sărăcie extremă, în state fragile, ale căror guverne nu pot sau nu doresc să ofere servicii de bază sau egalitate socială. Aceasta înseamnă că, în momentul de față, peste 250 de milioane de persoane sunt deja afectate de crizele umanitare sau sunt expuse acestui risc⁵.

Aceste tendințe, precum și interdependența lor au condus la creșterea fără precedent a suferinței umane și a numărului de persoane care au nevoie de ajutor umanitar. La jumătatea anului 2015, aproape 79 de milioane de persoane din 37 de țări, inclusiv 59 de milioane de persoane strămutate, au nevoie de ajutor umanitar⁶.

Sistemul umanitar trebuie să facă față provocării de a acorda un sprijin sporit, unui număr mai mare de persoane și cu costuri mai ridicate. Având în vedere amploarea crizelor și a dezastrelor actuale, fondurile destinate ajutorului umanitar nu sunt suficiente, în ciuda nivelului record de contribuții din partea donatorilor⁷.

Contextul umanitar s-a schimbat nu doar din cauza creșterii numărului de provocări. Acesta se modifică și din cauza numărului sporit de actori diferiți care contribuie la eforturile umanitare. Acest lucru implică nu numai resurse suplimentare, ci și schimbarea modului în care comunitatea umanitară acționează în materie de planificare, coordonare și capacitate de răspuns⁸. Prin urmare, sistemul coordonat de ONU trebuie să fie adaptat pentru a-și păstra relevanța și valoarea adăugată. În ciuda progreselor înregistrate în urma reformei în domeniul umanitar din 2005 și a Agendei favorabile transformării din 2011⁹, deseori sistemul nu satisface totuși așteptările în ceea ce privește conducerea, coordonarea și asumarea responsabilității. Mai presus de toate, acesta nu mai poate fi perceput ca un grup restrâns de organizații și donatori însuflețiți de „valorile occidentale”. Prin urmare, reuniunea la nivel înalt ar trebui să recunoască și să susțină diversitatea actorilor umanitari, reconfirmând totodată principiile umanitare și abordând lacunele existente în ceea ce privește acțiunile umanitare.

⁴ Federația Internațională a Societăților de Cruce Roșie și Semilună Roșie, *Raportul pe 2014 privind catastrofele mondiale*, p. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>

⁵ Banca Mondială, *Fragility, Conflict and Violence*, (Fragilitate, conflict și violență), <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ Oficiul pentru coordonarea afacerilor umanitare (OCHA), *Global Humanitarian Overview June 2015* (Prezentare generală a situației umanitare la nivel mondial, iunie 2015), <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), *Global Trends Report 2014* (Raportul pe 2014 privind tendințele mondiale), <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ În 2014, ONU a solicitat să se acorde suma de 17 miliarde EUR pentru ajutor umanitar, aceasta fiind cea mai mare sumă solicitată vreodată. Ajutorul oferit de donatori, în urma solicitării, a atins nivelul record de 10 miliarde EUR, dar această sumă nu a fost suficientă pentru a acoperi toate nevoile în materie de ajutor umanitar. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014* (Prezentare generală a situației umanitare la nivel mondial, decembrie 2014), *op cit*.

⁸ Comunitatea umanitară se referă la grupul actorilor din domeniul umanitar. Din acest grup fac parte toate entitățile care sunt implicate în orice aspect al acțiunilor umanitare, de exemplu: guverne, organizații donatoare însărcinate cu punerea în aplicare, organizații internaționale și regionale, reprezentanți ai sectorul privat, ai mediului academic sau ai comunităților locale.

⁹ Agenda favorabilă transformării vizează îmbunătățirea capacității de răspuns a comunității umanitare la situațiile de urgență. Aceasta se concentrează asupra conducerii, a coordonării și a asumării responsabilității și are la bază reforma în domeniul umanitar. Mai multe informații: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

II. Recomandări-cheie pentru reuniunea mondială la nivel înalt privind ajutorul umanitar

La pregătirile în vederea reuniunii la nivel înalt au participat actori dintr-un spectru larg al sectorului umanitar, care și-au împărtășit ideile privind îmbunătățirea ajutorului umanitar. Prezenta comunicare se bazează pe aceste discuții și recomandă crearea unui parteneriat global, care să întărească solidaritatea comunității internaționale cu victimele conflictelor și ale dezastrelor, folosind ca punct de plecare principiile umanitare și susținând îmbunătățiri concrete ale sistemului umanitar. Recomandările sunt complementare, interdependente și au un singur obiectiv: acela de a permite comunității umanitare să colaboreze în vederea atingerii obiectivelor sale comune de salvare a vieților omenești, de prevenire a crizelor și a dezastrelor și de facilitare a redresării.

1. Un parteneriat global pentru acțiuni umanitare bazate pe principii

a) Reafirmarea valorilor care stau la baza ajutorului umanitar și asumarea mijloacelor de acțiune

Demnitatea, integritatea și solidaritatea sunt valori universale, esențiale pentru toate culturile, indiferent de situarea geografică, etnie sau religie. Principiile umanitare ale umanității, neutralității, imparțialității și independenței reprezintă concretizarea acestor valori comune¹⁰. Acestea sunt, de asemenea, o necesitate operațională, contribuind la asigurarea accesului la asistență, la protejarea persoanelor celor mai vulnerabile și la garantarea securității lucrătorilor umanitari.

Totuși, întrucât este dificil să se găsească soluții cuprinzătoare la crize, aceste valori fundamentale sunt din ce în ce mai neglijate. Acest lucru se reflectă în creșterea numărului de încălcări ale dreptului internațional umanitar, inclusiv ale Convențiilor de la Geneva, care au fost ratificate universal, precum și în faptul că statele membre și comunitatea internațională nu au posibilitatea de a trage la răspundere persoanele vinovate.

Majoritatea activităților umanitare sunt întreprinse ca urmare a conflictelor apărute în contextul unui mediu politic fragil și al unei dezvoltări socioeconomice precare. Personalul care desfășoară activități în domeniul umanitar nu are rolul de a soluționa conflicte care provoacă suferință umană. Cu toate acestea, actorii din domeniul umanitar au nevoie să înțeleagă mediul politic și socioeconomic în care își desfășoară activitatea. Deși este evident că ajutorul umanitar nu este un instrument politic, militar sau de instaurare a păcii, actorii din domeniul umanitar trebuie să colaboreze cu terți, aducându-le la cunoștință atrocitățile cauzate de crizele umanitare, pentru a le permite să ia măsurile corespunzătoare¹¹.

Recomandare

- Reuniunea la nivel înalt reprezintă o oportunitate unică de asumare a unui angajament colectiv reînnoit, care să confirme responsabilitatea pe care o avem toți, de a proteja viețile omenești și de a acorda ajutor umanitar. Ar trebui să se solicite ca actorii respectivi să depună în acest scop toate mijloacele de care dispun, fie acestea politice, de dezvoltare și umanitare. Reuniunea la nivel înalt ar trebui să confirme principiile de bază comune: demnitatea, integritatea și solidaritatea; principiile umanitare; respectarea obligațiilor impuse în temeiul dreptului internațional umanitar și angajamentul de a separa acțiunile umanitare de agendele politice.

b) Asigurarea accesului

¹⁰ Consensul european privind ajutorul umanitar, op. cit., p. 1, punctul 10.

¹¹ Abordarea globală a UE în materie de conflicte și crize externe, [JOIN(2013) 30].

Experiența practică indică faptul că principiile umanitare facilitează, într-adevăr, accesul la acestea. Asigurarea accesului se referă în primul rând la posibilitatea cetățenilor de a beneficia de ajutor, iar facilitarea accesului actorilor din domeniul umanitar la persoanele afectate este o condiție fundamentală prealabilă a ajutorului umanitar.

Cu toate acestea, natura conflictelor a condus la un număr sporit de atacuri împotriva personalului din domeniul umanitar și de furturi ale activelor. În consecință, multe regiuni afectate s-au transformat în zone interzise pentru lucrătorii umanitari. Prin urmare, în mod frecvent, populațiile vulnerabile nu au acces la ajutoare. Trebuie întreprinse toate eforturile pentru a crește gradul de conștientizare cu privire la valorile universale care stau la baza acțiunii umanitare, în special în statele fragile. Dialogul cu părțile implicate într-un conflict, în special cu actorii nestatali, ar trebui să se reorienteze către nevoile obiective ale persoanelor afectate.

Unele guverne-gazdă sau unii actori nestatali obstrucționează accesul umanitar prin impunerea de restricții privind circulația și crearea unor obstacole birocratice în calea lucrătorilor și a bunurilor sau prin faptul că nu garantează protecția acestora. Lucrările în curs privind „protecția persoanelor în caz de dezastre”, desfășurate de Comisia de Drept Internațional, ar trebui să ofere orientări în acest sens¹². În același timp, organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare evită, uneori, să fie prezente în zone dificile. În plus, în unele situații, anumite măsuri de combatere a terorismului luate de guvernele donatoare sunt susceptibile să afecteze activitatea actorilor din domeniul umanitar, care pot fi puși în situația de a alege între a nu răspunde la nevoile umanitare sau a risca urmărirea penală. Ca urmare a tuturor acestor acțiuni, asistența indispensabilă este sau poate fi acordată în mod inegal.

Recomandări

- Actorii din domeniul umanitar ar trebui să se angajeze în acțiuni de dialog și de promovare mai ferme cu părțile implicate în conflicte, pentru a asigura accesul, protecția și securitatea persoanelor afectate. Comunitățile locale și societatea civilă locală, în special, ar trebui să fie încurajate și împuternicite să susțină, în dialogul cu părțile implicate într-un conflict, valorile universale care stau la baza acțiunilor umanitare.
- În primul rând, guvernele ar trebui să asigure un climat de siguranță și securitate pentru acțiunile umanitare. Acestea ar trebui să dispună, de asemenea, de un cadru juridic și de politică adecvat, care să faciliteze accesul în scopuri umanitare: a) pentru personalul de salvare: în ceea ce privește privilegiile și imunitățile, obligațiile privind vizele și trecerea frontierei, permisele de muncă, libertatea de circulație, precum și facilitarea desfășurării de acțiuni umanitare bazate pe principii în contextul măsurilor de combatere a terorismului; b) pentru echipamente și bunuri în ceea ce privește: cerințele și tarifele vamale, fiscalitatea și transportul.
- Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare ar trebui să își intensifice prezența în zonele izolate și în zonele periculoase pentru a asigura proximitatea pentru populațiile afectate. Acest lucru necesită protocoale stricte, dar care favorizează securitatea, detașarea de personal calificat și instruit, precum și cooperarea cu persoanele care au acces.

c) Protecția – element central al acțiunilor de răspuns în domeniul umanitar

¹² Comisia de Drept Internațional, *Protecția persoanelor în caz de dezastre*, proiecte de articole, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

Deseori, crizele umanitare fac ca populațiile afectate să fie vulnerabile la exploatare și rele tratamente. Nerespectarea principiilor umanitare și a dreptului internațional umanitar le expune la un grad sporit de nesiguranță, discriminare, abuzuri sau amenințări la adresa vieților lor. Copiii, femeile și fetele, persoanele în vârstă, persoanele cu handicap sunt adesea cei mai vulnerabili. Ar trebui subliniat faptul că statelor le revine responsabilitatea fundamentală de a proteja persoanele afectate de crize umanitare. Cu toate acestea, în cazul în care nu reușesc să facă acest lucru sau dacă statele înseși comit încălcări ale dreptului internațional umanitar, actorii din domeniul umanitar au obligația de a acționa.

Protejarea persoanelor în cadrul acțiunilor umanitare nu a fost încă abordată în măsura în care ar trebui¹³. Acest lucru este rezultatul unor factori cum ar fi lipsa de orientare strategică, o capacitate limitată, interpretări divergente privind protecția și imposibilitatea de a lua legătura cu comunitățile afectate din zonele de conflict. Trebuie să se lanseze un nou apel care să plaseze protecția în centrul acțiunilor de răspuns în domeniul umanitar. Cu toate că acțiunile umanitare se bazează exclusiv pe necesități, acestea ar trebui să vizeze asigurarea respectării drepturilor tuturor persoanelor, în conformitate cu dreptul internațional umanitar, legislația în materie de drepturi ale omului și dreptul privind refugiații. În același timp, acțiunea umanitară ar trebui să sprijine, și nu să fie un substitut pentru mecanismele de protecție comunitare eficiente deja existente.

Actorii umanitari nu pot asigura, de unii singuri, protecția beneficiarilor. Ar trebui să se creeze legături mai strânse între actorii din domeniul umanitar și comunitatea care luptă pentru apărarea drepturilor omului. Cu toate acestea, trebuie să fie clar că acțiunea umanitară trebuie să rămână neutră, imparțială și independentă, pentru a evita expunerea populației afectate și a lucrătorilor umanitari la atacuri din partea părților la un conflict, precum și la riscul de a li se refuza accesul¹⁴.

Recomandări

- Comunitatea umanitară ar trebui să integreze în mod sistematic protecția în acțiunile de răspuns din domeniul umanitar, luând în considerare vulnerabilitățile și posibilitățile grupurilor de populație speciale, în anumite situații, și amenințările cu care acestea se confruntă. Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare, prin intermediul mecanismelor de coordonare relevante cum ar fi echipele sau rețelele umanitare de țară, ar trebui să elaboreze strategii de protecție cuprinzătoare care să includă analiza, programarea și monitorizarea și ar trebui să dispună de personal specializat în materie de protecție.
- Ar trebui să fie consolidată cooperarea dintre comunitățile din domeniul umanitar și cel al drepturilor omului, ambele având un rol de protecție. Cu toate acestea, personalul misiunilor umanitare ar trebui să fie în continuare scutit de cerințele de raportare care le-ar putea compromite neutralitatea, imparțialitatea și independența sau le-ar putea prejudicia accesul.

2. Un parteneriat global pentru acțiuni umanitare eficiente

¹³ ICNUR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015* (Protecția – element central al acțiunii umanitare, 2015), <http://www.refworld.org/pd/557ea67c4.pdf>; IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015* (Declarația actorilor principali privind rolul central al protecției în cadrul acțiunilor umanitare, 2015), <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection 2015* (Document de bază privind protecția, 2015), https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

¹⁴ *Plan de acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019)* – „Menținerea drepturilor omului în centrul agendei UE”, [JOIN(2015) 16].

a) *Un parteneriat global cu privire la noțiunile de bază ale eficienței ajutorului umanitar*

Contextul umanitar în schimbare îi impune comunității umanitare să fie mult mai eficientă decât este în prezent. Crizele umanitare nu sunt identice – situațiile sunt diferite. Cu toate acestea, în multe privințe, sistemul umanitar urmează, încă, o abordare universală, care nu răspunde întotdeauna în mod adecvat nevoilor sau nu asigură cele mai eficiente rezultate. În plus, în prezent nu există evaluări fiabile și comparabile ale nevoilor umanitare. Sistemul actual implică colectări multiple de date și analize divergente care conduc la evaluări diferite și la o concurență pentru fonduri. Aceste ineficiențe nu mai pot continua.

O acțiune umanitară eficientă presupune informații dezagregate fiabile cu privire la nevoile și capacitățile disponibile, inclusiv cu privire la actorii netradiționali, în cazul în care aceștia au o contribuție relevantă. Acest lucru presupune colectarea sistematică de date de către persoanele prezente pe teren. După colectarea datelor, acestea ar trebui să fie transmise actorilor din domeniul umanitar și ar trebui să fie utilizate la efectuarea unei analize comune și a unor evaluări coordonate privind nevoile.

Calitatea, rezultatele, eficiența din punctul de vedere al costurilor și asumarea răspunderii față de populațiile afectate sunt, de asemenea, elemente esențiale ale eficacității ajutorului umanitar. Este nevoie de instrumente comune pentru a evalua dacă asistența răspunde nevoilor reale și are impactul preconizat. În paralel, pentru a maximiza domeniul de aplicare și relevanța acțiunii umanitare, ar trebui să fie instituite mecanisme care să asigure că, pe durata întregii acțiuni, sunt luate în considerare punctele de vedere ale populației afectate, în special cele ale femeilor. Toate aceste eforturi ar trebui să se bazeze pe o monitorizare financiară operațională, dacă este posibil la nivelul ajutorului furnizat efectiv beneficiarilor, astfel încât să se evite lacunele și suprapunerile. În schimb, această abordare ar trebui să faciliteze evaluarea rezultatelor în vederea unor îmbunătățiri viitoare.

Cercetarea, inovarea și soluțiile științifice pot contribui la sporirea eficienței acțiunii umanitare, atât în ceea ce privește procesul decizional, cât și în ceea ce privește punerea la dispoziție a ajutorului. În această privință, pe lângă parteneriatele tradiționale, este esențială cooperarea cu instituțiile academice, rețelele de cercetare, comunitățile științifice și sectorul privat.

Pentru ca ajutorul umanitar să fie eficient, este necesar ca responsabilitatea colectivă să prevaleze asupra intereselor instituționale individuale. Comunitatea umanitară poate avea un impact mai puternic numai prin punerea în comun a tuturor cunoștințelor, competențelor și resurselor. Sistemul ONU ar trebui să facă parte integrantă din acest efort, iar componentele sale individuale trebuie să își ducă la îndeplinire mandatele într-un mod coordonat și eficient. În caz contrar, va fi necesar să se revizuiască actualele metode de lucru pentru a se obține o mai bună eficacitate. Punerea în aplicare pe deplin a Agendei favorabile transformării rămâne esențială, în acest sens.

Recomandări

- Comunitatea umanitară ar trebui să elaboreze un „tablou de bord” cuprinzător privind eficiența ajutorului umanitar care să faciliteze întregul ciclu al acțiunilor de răspuns. Toți actorii implicați în acțiuni umanitare de răspuns ar trebui să introducă informații în acest tablou și să îl utilizeze. Tabloul ar putea cuprinde:
 - un registru de date comune privind nevoile, riscurile, vulnerabilitățile și accesul;
 - un inventar al capacităților disponibile;

- o platformă pentru efectuarea de analize comune privind riscurile și coordonarea evaluărilor privind nevoile;
 - o bază de date pentru urmărirea completă a tuturor alocărilor financiare, din toate sursele, cu privire la subcontractarea către parteneri locali și, mai departe, până la beneficiari;
 - indicatori comuni de calitate;
 - indicatori comuni de rezultat;
 - evaluarea rezultatelor și a impactului,
 - precum și cercetare.
- Donatorii ar trebui să le solicite organizațiilor însărcinate cu punerea în aplicare să își coordoneze evaluările nevoilor, ținând seama de context și capacități, pe baza datelor dezagregate și a indicatorilor de calitate. Donatorii ar trebui să utilizeze aceste evaluări în procesul de luare a deciziilor privind alocarea de fonduri. De asemenea, ar trebui ca aceștia să se angajeze să își raționalizeze mecanismele contractuale și de raportare, asigurând, în același timp, respectarea obligațiilor legale care le revin și a principiului responsabilității față de părțile implicate. Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare ar trebui să raporteze pe baza indicatorilor de calitate și a rezultatelor obținute.
 - Donatorii ar trebui să se angajeze să includă sistematic, în programele pe care le finanțează, responsabilitatea față de populațiile afectate. Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare ar trebui să stabilească standarde privind implicarea populațiilor afectate pe tot parcursul ciclului de reacție, inclusiv abordări sensibile pentru anumite grupuri, și să instituie mecanisme adecvate.
 - ONU și celelalte organizații însărcinate cu punerea în aplicare reprezentate în cadrul Comitetului permanent pentru cooperarea între agenții (IASC) ar trebui să demonstreze punerea în aplicare generalizată a Agendei favorabile transformării, precum și aplicarea sa sistematică, în perioada următoare. Donatorii ar trebui să monitorizeze și să stimuleze această punere în aplicare, analizând care sunt domeniile în care ar fi justificată o revizuire a metodelor de lucru privind acțiunea umanitară sau a sistemului, la nivel internațional, pentru a asigura rezultate.

b) Parteneriate cu actorii de la nivel local, național și regional: principiul subsidiarității și al solidarității

Eficacitatea ajutorului umanitar presupune, de asemenea, o mai bună utilizare, de către toți actorii, a tuturor capacităților disponibile. Sistemul umanitar internațional, astfel cum a fost instituit prin Rezoluția 46/182 a Adunării Generale a ONU, se întemeiază pe premisa că responsabilitatea privind satisfacerea nevoilor umanitare ale populațiilor afectate le revine, în primul rând, guvernelor. Numeroși actori de la nivel local, național și regional, în special din țările cu venituri medii, și-au îmbunătățit capacitatea de a face față situațiilor de urgență, în special dezastrelor naturale. Rolul din ce în ce mai important al acestor actori trebuie să se reflecte în mod mai clar în modul în care sunt concepute, coordonate și puse în aplicare acțiunile de răspuns la nivel internațional.

Ajutorul umanitar ar trebui să se bazeze pe cele două principii inseparabile, subsidiaritatea și solidaritatea, conform cărora actorii de la nivel local, național și regional sunt cei care intervin primii în situațiile de urgență, iar comunitatea internațională intervine cu asistență complementară, în cazul în care este necesar. Comunitatea internațională ar trebui să acționeze doar în cazul în care capacitatea de intervenție a actorilor de la nivel local este insuficientă, atunci când acești actori sunt reticenți sau nu sunt în măsură să răspundă nevoilor tuturor populațiilor afectate ori atunci când aceștia nu pot evita efectele de contagiune ale situațiilor de urgență în țările vecine.

Sistemul internațional trebuie conectat cu grupul extins de intervenție, trebuie să devină favorabil incluziunii pentru a facilita activitatea tuturor actorilor relevanți, în funcție de specificitățile fiecărei crize în parte. Trebuie să existe un efort concertat în vederea stimulării interacțiunii și a interoperabilității, în scopul de a reduce lacunele și suprapunerile. Pentru ca aceste măsuri să se dovedească eficiente, comunitatea internațională ar putea avea în vedere o inventariere cuprinzătoare la nivel mondial a activelor care pot fi implicate într-o acțiune de răspuns. De asemenea, guvernele și toți actorii însărcinați cu punerea în aplicare ar trebui să depună eforturi pentru a se asigura că acțiunile pe care le întreprind sunt compatibile cu principalele standarde internaționale.

Această abordare necesită o înțelegere clară a situațiilor în care sistemul umanitar internațional ar trebui să intervină și a gradului de intervenție. De exemplu, încălcarea principiilor umanitare și a dreptului internațional umanitar ar trebui să fie un motiv clar de acordare de asistență internațională, pentru a răspunde nevoilor populațiilor afectate.

Guvernele și actorii din domeniul dezvoltării, cu sprijinul comunității umanitare, ar trebui să investească în construirea unei capacități locale durabile care să le permită comunităților locale să facă față consecințelor unui dezastru și care să faciliteze acțiunile de răspuns umanitar. Organizațiile regionale ar trebui să sprijine aceste eforturi prin facilitarea schimbului de cunoștințe practice și coordonarea asistenței acordate de diverse state. În plus, cooperarea dintre diferitele regiuni ale lumii pentru a gestiona dezastrele și a răspunde la situațiile de criză poate duce la o mai bună interoperabilitate, la reducerea impactului crizelor și la îmbunătățirea planificării, pregătind părțile implicate să facă față mai bine situațiilor de criză și dezastrelor.

Recomandări

- Din structurile de coordonare la nivel internațional și național ar trebui să facă parte toți actorii implicați în fiecare acțiune de răspuns. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin participarea la echipele sau rețelele naționale din domeniul umanitar ale IASC. În cazul în care nu este posibilă cooperarea în cadrul mecanismelor de coordonare existente, Oficiul ONU pentru coordonarea afacerilor umanitare (OCHA) ar trebui să faciliteze alte metode de asigurare a interoperabilității sistemelor.
- Răspunsul umanitar ar trebuie să se bazeze, în principal, pe principiul subsidiarității și al solidarității. Ar trebui să se efectueze, pentru toate țările, evaluări ale riscurilor sau ale fragilității. Ar trebui să existe o imagine de ansamblu asupra pregătirii și a capacității de răspuns a actorilor relevanți de la nivel local, național, regional și internațional. La nivel internațional, o astfel de cartografiere multiparticipativă ar putea fi facilitată de OCHA.
- Comunitatea umanitară ar trebui să elaboreze orientări privind scenariile specifice unui anumit context, care să clarifice rolul personalului de intervenție și să stabilească condițiile de declanșare a procedurii de acordare de asistență internațională. Orientările ar trebui să fie însoțite de un mecanism care să asigure o disciplină în aplicarea sistematică a acestor abordări divergente. OCHA, în colaborare cu partenerii relevanți, ar putea facilita acest proces.
- Guvernele și donatorii ar trebui să sprijine consolidarea capacității locale a personalului de intervenție și ar trebui să aibă în vedere sprijinirea acestuia, dacă este cazul, pe durata intervenției.
- Organizațiile regionale ar trebui să fie sprijinite să înființeze o rețea pentru schimbul de experiență și exerciții de formare. Organizațiile regionale ar trebui încurajate să includă clauze de solidaritate în mandatele lor, pentru a oferi asistență membrilor afectați de un dezastru natural sau provocat de om.

c) Parteneriate cu donatorii, sectorul privat, organizații de caritate, fundații și organizații însărcinate cu punerea în aplicare pentru o finanțare în scop umanitar eficientă și suficientă

Rezultatele acțiunii umanitare trebuie să fie finanțate prin resurse corespunzătoare. Acest aspect ar trebui abordat în două moduri: prin asigurarea utilizării, în modul cel mai eficient posibil, a fiecărui euro acordat pentru ajutorul umanitar și prin extinderea bazei de finanțare.

Ineficiențele reale sau percepute privind cheltuielile din domeniul umanitar pot submina atât impactul, cât și credibilitatea acțiunilor de răspuns umanitar. Este necesar să se stabilească o imagine completă și coerentă a tuturor nevoilor, fapt care, la rândul său, va contribui la o mai bună coordonare a solicitărilor de colectare de fonduri și la îmbunătățirea planificării financiare pentru situațiile de urgență. Încurajarea metodelor inovatoare de furnizare a ajutorului, cum ar fi abordările bazate pe transferuri în numerar („cash-based”), ori de câte ori contextul permite acest lucru, poate duce la reducerea cheltuielilor indirecte și a costurilor unitare și de tranzacție. Toate aceste acțiuni necesită realizarea unor parteneriate strânse cu reprezentanți ai beneficiarilor, ai organizațiilor însărcinate cu punerea în aplicare și ai donatorilor, precum și cu sectorul privat.

Cu toate că este esențial să se îmbunătățească eficiența fondurilor umanitare, este clar că nivelurile actuale de finanțare nu sunt suficiente pentru a răspunde nevoilor umanitare la nivel mondial. Crizele de lungă durată sunt, în special, afectate, deoarece ele nu se mai află în atenția publicului, fiind înlocuite de noi situații de urgență.

Sistemul a avut de suferit din cauza dependenței excesive de un număr restrâns de donatori. În pofida faptului că donatorii, care nu sunt membri ai Comitetului de asistență pentru dezvoltare al OCDE (CAD), și sectorul privat, inclusiv organizațiile de caritate și fundațiile, au fost, în unele situații de criză, adevărați factori ai schimbării, sistemul nu a găsit încă modalitățile adecvate pentru a-i implica în cel mai bun mod posibil și a valorifica pe deplin potențialul pe care aceștia îl reprezintă. Este necesar ca sistemul să devină mai atractiv pentru actorii noi și diverși, prin evidențierea contribuției esențiale pe care aceștia o au, prin demonstrarea impactului sprijinului pe care îl oferă și prin facilitarea realizării de parteneriate pe teren. Sistemul internațional ar trebui să se concentreze pe găsirea de stimulente pentru actorii noi, pe instituirea unui dialog mai sistematic și pe identificarea contextelor în care participarea acestora ar prezenta un interes deosebit pentru ei.

Recomandări

- Este necesar să se îmbunătățească structura și eficiența acțiunilor umanitare. Organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare, sub îndrumarea IASC, ar trebui să reformeze sistemul solicitărilor de colectare de fonduri pentru a se asigura că acesta reflectă pe deplin necesitățile și cerințele de finanțare (acest lucru ar putea fi realizat prin intermediul unui instrument de urmărire în cadrul tabloului de bord propus mai sus). În mod ideal, ar trebui ca organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare să fie integrate în acest sistem, evitându-se formularea unor solicitări individuale în situațiile de urgență umanitară. Acestea ar trebui, în schimb, să își coordoneze eforturile pentru a evita concurența neloială în detrimentul eficienței. În același timp, solicitările de colectare de fonduri ar trebui să faciliteze acordarea unui ajutor de calitate. Raportarea privind punerea în aplicare a solicitărilor de colectare de fonduri ar trebui să includă date referitoare atât la nevoile care au fost îndeplinite, cât și la cele care nu au fost îndeplinite.
- Donatorii ar trebui să își coordoneze sistematic eforturile și să evalueze practicile de acordare a ajutorului la care recurg organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare pentru

a identifica valoarea adăugată pe care acestea o reprezintă și posibilă eficiență din punctul de vedere al costurilor, pe baza standardelor umanitare comune¹⁵.

- Donatorii și organizațiile însărcinate cu punerea în aplicare ar trebui să sporească proporția persoanelor care beneficiază de asistență bazată pe transferuri în numerar, ținând seama, în același timp, de contextul specific. S-ar putea avea în vedere stabilirea unui obiectiv.
- Sistemul ONU și comunitatea tradițională a donatorilor ar trebui să își intensifice dialogul cu donatorii non-CAD, țările cu venituri medii, organizațiile regionale, sectorul privat, organizațiile de caritate și fundațiile, pentru finanțarea acțiunilor umanitare. Acest lucru ar putea fi realizat prin reuniuni sistematice, formale sau informale, sub egida Grupului de sprijin al donatorilor din cadrul OCHA¹⁶ sau a Inițiativei referitoare la bunele practici privind acțiunile umanitare¹⁷.
- Sectorul privat ar trebui să fie stimulat să contribuie la asistența umanitară, de exemplu prin stabilirea unor obiective privind responsabilitatea socială a întreprinderilor.

d) Parteneriatul cu actorii din domeniul dezvoltării

Dată fiind creșterea numărului de cazuri umanitare, parteneriatul dintre actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării a devenit tot mai important. Crizele umanitare repetate și îndelungate, precum și strămutările forțate de lungă durată au făcut ca ajutorul umanitar de urgență să nu mai poată face față nevoilor, de unul singur. Este imperios necesară redefinirea cooperării dintre actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării, astfel încât acest parteneriat să consolideze rezultatele în ambele domenii. Consolidarea capacității de rezistență s-a dovedit deja a fi un obiectiv comun atât pentru actorii din domeniul umanitar, cât și pentru cei din domeniul dezvoltării.

Interacțiunea dintre ajutorul umanitar și cooperarea pentru dezvoltare ar trebui să înceapă în etapa anterioară crizei, cu o analiză comună care ar trebui să includă, printre altele, riscurile și vulnerabilitățile, urmate de investițiile realizate în materie de reziliență și de reducere a riscurilor în scopul de a anticipa, a pregăti și a răspunde mai bine la situațiile de criză sau la dezastre¹⁸. În timpul unei situații de criză sau al unui dezastru și ulterior acestora, ar trebui să se elaboreze planificarea strategică comună și programarea multianuală. O astfel de planificare strategică comună ar trebui să identifice eforturile comune, să creeze sinergii bazate pe punctele forte și, după caz, să prezinte o tranziție flexibilă de la ajutorul umanitar la ajutorul pentru dezvoltare, bazată pe situații clare „de ieșire” în care acțiunea umanitară ar trebui să prevaleze asupra acțiunilor pentru dezvoltare.

Finanțarea ar trebui să provină din instrumente umanitare și pentru dezvoltare, stabilind o diviziune clară a activităților, în funcție de valoarea adăugată a acestora, pentru a combina satisfacerea nevoilor imediate cu acțiuni de răspuns pe termen mediu și lung, care vizează soluționarea cauzelor profunde. Finanțarea pentru dezvoltare pe termen lung este deosebit de importantă în situațiile de criză de lungă durată, pentru a deschide calea către găsirea unor soluții durabile, în special pentru a consolida capacitatea comunităților locale și a comunităților-gazdă de a face față nevoilor persoanelor strămutate.

¹⁵ Aceste standarde vizează asigurarea calității ajutorului, de exemplu cu privire la: responsabilitate, gestionare, coordonare etc.

¹⁶ Mai multe informații: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Mai multe informații: <http://www.ghdinitiative.org/>.

¹⁸ Abordarea UE în materie de reziliență, COM(2012) 586 final; Planul de acțiune pentru reziliență în țările predispuse la crize, SWD(2013) 227 final. Cadrul de acțiune de la Hyogo post-2015, COM(2014) 216 final.

Recomandări

- Este nevoie de un nou model de cooperare între actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării. Acest model ar trebui să includă o analiză comună a riscurilor multiple și, atunci când este cazul, programarea și finanțarea multianuală, precum și strategii „de ieșire” pentru actorii umanitari. Modelul ar trebui să abordeze aspecte cum ar fi gradul de pregătire, refugiații și persoanele strămutate în interiorul țării, în special în situațiile de criză de lungă durată.
- Donatorii ar trebui să încerce să faciliteze o finanțare multianuală mai previzibilă, prin intermediul fondurilor comune pentru domeniul umanitar și cel al dezvoltării, în special în situațiile de criză de lungă durată.
- Donatorii ar trebui să ia în considerare introducerea, în programele pentru dezvoltare, a unor mecanisme de modificare a crizei care permit realocarea resurselor pentru gestionarea crizelor, permițând o abordare mai flexibilă.

III. Contribuția UE și etapele următoare

Reuniunea mondială la nivel înalt privind ajutorul umanitar și procesul care conduce la aceasta creează o dinamică politică pentru consolidarea comunității internaționale care promovează solidaritatea cu persoanele afectate de crize umanitare și de dezastre. Aceasta reprezintă o ocazie de a solicita țărilor terțe, cetățenilor europeni și altor parteneri să comunice cu privire la obligația morală de a ajuta victimele conflictelor și ale dezastrelor și de a evita efectele de contagiune, cum ar fi instabilitatea și strămutările. Comisia invită statele membre și alți parteneri să își împărtășească experiența și să colaboreze în acest sens.

Reuniunea la nivel înalt va reprezenta un eveniment important pentru punerea în practică a unei acțiuni umanitare bazate pe principii și eficace și va stabili agenda pentru o serie de modificări ale sistemului. Punerea în aplicare a rezultatelor acestor modificări va necesita eforturi din partea comunității internaționale și a actorilor individuali ai acesteia. Prin urmare, angajamentele asumate la Istanbul ar trebui să fie verificabile și măsurabile. Pentru a menține în centrul atenției progresele înregistrate, ar fi util să se evalueze, la intervale regulate, îndeplinirea acestor angajamente.

După reuniunea la nivel înalt, Comisia va stabili contribuția specifică a UE la punerea în aplicare a rezultatelor stabilite cu această ocazie. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare prezintă câteva exemple cu privire la lucrările aflate deja în desfășurare, la nivelul UE, care au scopul ca acțiunea umanitară să fie mai adecvată scopului.