

I.



Bruselj, 2.9.2015
COM(2015) 419 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Pred svetovnim humanitarnim vrhom: globalno partnerstvo za načelno in učinkovito
humanitarno ukrepanje**

{SWD(2015) 166 final}

I. Svetovni humanitarni vrh – preoblikovanje humanitarnega ukrepanja v spreminjajočih se razmerah

a) Uvod

Generalni sekretar Združenih narodov (ZN) je sklical Svetovni humanitarni vrh, ki je prvi te vrste in bo potekal v Istanbulu od 23. do 24. maja 2016. Vrh je odziv na doslej največji porast v številu ljudi, ki so jih prizadeli konflikti in naravne nesreče, vključno z največjim številom razseljenih oseb po drugi svetovni vojni. Vrh je edinstvena priložnost za svetovno skupnost, da doseže mednarodno soglasje, ki bo utrdilo načela humanitarne pomoči in okrepilo humanitarno ukrepanje. Na vrhu se bodo zbrali vlade, donatorji, izvajalske organizacije¹, zasebni sektor in predstavniki prizadetega prebivalstva, ki bi se morali, kjer je to potrebno, zavezati k učinkovitejšemu sodelovanju pri izpolnjevanju skupnega cilja, tj. reševanje življenj in olajšanje trpljenja. Vrh bo torej vplival na trenutni humanitarni način delovanja, da bo ta bolje služil ljudem v stiski, in ga morda celo spremenil.

Evropska unija (EU) in njene države članice so pomembne donatorice humanitarne pomoči. Skupaj tvorijo ključnega oblikovalca politike z globalnimi operativnimi izkušnjami. Mnogi deležniki pričakujejo, da bodo prispevale k uspehu vrha. To sporočilo, ki temelji na Evropskem soglasju o humanitarni pomoči², opredeljuje vizijo Unije za preoblikovanje humanitarnega ukrepanja in predlaga priporočila, ki bi jih moral podpreti vrh. Osnovno sporočilo vrha je oblikovati in okrepiti partnerstva med številnimi akterji. Samo na podlagi povezanega in usklajenega ukrepanja se lahko svetovna skupnost odzove na naraščajoče in mnogostranske krize ter nesreče, pri katerih je potrebna humanitarna pomoč.

b) Spreminjajoče se humanitarne razmere

Humanitarne krize so v zadnjih 25 letih postale vedno bolj številne, zapletene in resne. V letu 2014 se je zgodilo več kot 400 politično motiviranih konfliktov, ki so vplivali na življenja 50 milijonov ljudi. Več kot 40 teh konfliktov je zaznamovalo konvencionalno vojskovanje ali terorizem³. Veliko jih je bilo ideološko obarvanih z hudimi regionalnimi posledicami, posredno pa so vplivali na dostop do humanitarne pomoči, zaščito prizadetega prebivalstva in varnost humanitarnih delavcev. Zaradi pomanjkanja pripravljenosti nekaterih akterjev, da bi poiskali politično rešitev, so te krize postale dolgotrajne, kar je privedlo do večletne ali celo do več desetletne potrebe po humanitarni pomoči.

Naravne nesreče, od katerih so nekatere povezane s podnebnimi spremembami ter splošnimi trendi, kot so pomanjkanje vode, urbanizacija in demografski pritiski, vsako leto vplivajo na življenja 100 milijonov ljudi⁴. Mnoge od teh nesreč se ponovijo, še preden imajo skupnosti čas za obnovitev.

Družbena in gospodarska nestabilnost povečuje humanitarne krize. Od leta 1990 se je delež izjemno revnih ljudi povečal. Gre za ljudi, ki živijo v nestabilnih državah, kjer vlade ne morejo ali ne želijo zagotoviti osnovnih storitev ali socialne enakosti. To pomeni, da je danes

¹ Izvajalske organizacije zagotavljajo humanitarno pomoč, npr. agencije ZN, mednarodne organizacije, gibanji Rdeči križ in Rdeči polmesec ter nevladne organizacije. Te organizacije so lahko mednarodne, regionalne, nacionalne ali pa temeljijo na skupnosti.

² *Evropsko soglasje o humanitarni pomoči*, UL C 25, 30.1.2008, str. 1–12.

³ Heidelbergski inštitut za raziskovanje mednarodnih konfliktov, *Conflict Barometer 2014* (Barometer konfliktov za leto 2014), str. 14–15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

⁴ Mednarodna federacija Rdečega križa in Rdečega polmeseca, *World Disasters Report 2014* (Poročilo o svetovnih nesrečah za leto 2014), str. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

več kot 250 milijonov ljudi, ki jih je prizadela humanitarna kriza ali pa so ji bili izpostavljeni⁵.

Ti trendi in njihova soodvisnost povzročajo doslej najhujše človeško trpljenje in največje humanitarne potrebe. Sredi leta 2015 je skoraj 79 milijonov ljudi v 37 državah potrebovalo humanitarno pomoč, vključno z 59 milijoni razseljenih ljudi⁶.

Humanitarni sistem se sooča z izzivom, da stori več za več ljudi in da zagotovi več sredstev. Zaradi razsežnosti današnjih kriz in nesreč ni mogoče dovolj hitro zbrati zadostnih sredstev za humanitarne potrebe kljub doslej največjim prispevki donatorjev⁷.

Humanitarne razmere pa se niso spremenile samo zaradi številnejših izzivov. Spreminjajo se tudi zato, ker vedno več različnih akterjev prispeva k humanitarnim prizadevanjem. To pomeni dodatne vire, hkrati pa spreminja načrtovanje, usklajevanje in odzivanje humanitarne skupnosti⁸. Zato se mora sistem, ki ga usklajujejo ZN, prilagoditi, da bo še naprej izpolnjeval svojo vlogo in prispeval dodano vrednost. Kljub napredku na podlagi humanitarne reforme iz leta 2005 in transformativne agende iz leta 2011⁹ sistem še vedno ne izpolnjuje pričakovanj, kar zadeva vodstvo, usklajevanje in odgovornost. Predvsem pa na sistem ni mogoče več gledati kot na majhno skupino organizacij in donatorjev, ki delujejo v skladu z „zahodnimi vrednotami“. Vrh bi torej moral upoštevati in sprejeti raznolikost humanitarnih akterjev, hkrati pa ponovno potrditi humanitarna načela in obravnavati pomanjkljivosti humanitarnega ukrepanja.

II. Ključna priporočila za Svetovni humanitarni vrh

Pri pripravah na vrh so sodelovali najrazličnejši humanitarni akterji in si izmenjali svoje zamisli o izboljšanju humanitarne pomoči. To sporočilo temelji na teh razpravah. Priporoča globalno partnerstvo, da se okrepi solidarnost svetovne skupnosti z žrtvami konfliktov in nesreč, pri čemer kot izhodišče uporablja humanitarna načela in se zavzema za oprijemljive izboljšave v humanitarnem sistemu. Priporočila se med seboj dopolnjujejo in povezujejo ter imajo skupni cilj, tj. omogočiti humanitarni skupnosti, da sodeluje pri izpolnjevanju svojih skupnih ciljev, tj. reševanje življenj, preprečevanje kriz in nesreč ter spodbujanje obnovitve.

1. Globalno partnerstvo za načelne humanitarno ukrepanje

a) Ponovno potrjevanje vrednot, na katerih temelji humanitarna pomoč, in zavezanost ukrepanju

⁵ Svetovna banka, *Fragility, Conflict and Violence* (Nestabilnost, konflikt in nasilje), <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ OCHA, *Global Humanitarian Overview June 2015* (Pregled humanitarne pomoči po svetu v juniju 2015), <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; UNHCR, *Global Trends Report 2014* (Poročilo o svetovnih trendih za leto 2014), <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ ZN so leta 2014 prosili za 17 milijard EUR za humanitarno pomoč, kar je najvišji znesek poziva za pomoč v zgodovini. Donatorji so se odzvali z rekordnimi 10 milijardami EUR, toda ta znesek še vedno ni zadostoval za vse potrebe. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014* (Pregled humanitarne pomoči po svetu v decembru 2014), op. cit.

⁸ Humanitarna skupnost se nanaša na skupnost humanitarnih akterjev. Humanitarni akterji zajemajo vse subjekte, ki so vključeni v kateri koli vidik humanitarnega ukrepanja, npr. vlade, izvajalske organizacije, donatorji, mednarodne in regionalne organizacije, zasebni akterji, akademska skupnost ali lokalne skupnosti.

⁹ Cilj transformativne agende je izboljšati odziv humanitarne skupnosti na izredne razmere. Usmerjena je v vodstvo, usklajevanje in odgovornost. Temelji na humanitarni reformi. Več informacij na: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

Vrednote, kot so dostojanstvo, integriteta in solidarnost, so univerzalne. So v osrčju vseh kultur, ne glede na geografsko lokacijo, etnično pripadnost ali veroizpoved. Humanitarna načela, ki so človečnost, nevtralnost, nepristranskost in neodvisnost, so dejanski izraz teh skupnih vrednot¹⁰. Predstavljajo tudi operativno potrebo, ki pomaga zagotoviti dostop do pomoči, da se zaščitijo najbolj ogroženi posamezniki in zagotovi varnost humanitarnih delavcev.

Ker pa celovite rešitve za krize ostajajo težko opredeljive, se te osnovne vrednote vedno manj upoštevajo. To je razvidno iz vedno večjega števila kršitev mednarodnega humanitarnega prava, vključno s splošno ratificiranimi Ženevskimi konvencijami, ter nesposobnosti držav in mednarodne skupnosti, da od storilcev zahtevajo odgovornost za svoja dejanja.

Večina humanitarnega dela se izvaja v konfliktih v razmerah nestabilnega političnega okolja in šibkega družbeno-gospodarskega razvoja. Reševanje konfliktov, ki povzročajo človeško trpljenje, ni naloga humanitarnih delavcev, ki se odzivajo na take dogodke. Kljub temu pa morajo humanitarni akterji razumeti politično in družbeno-gospodarsko okolje, v katerem delujejo. Medtem ko je jasno, da humanitarna pomoč ni politično ali vojaško orodje ali orodje za graditev miru, morajo humanitarni akterji sodelovati z drugimi akterji ter jih opozarjati na hude zločine humanitarnih kriz, da bodo lahko ustrezno ukrepali¹¹.

Priporočilo:

- Vrh je edinstvena priložnost za ponovno skupno zavezo, ki bo potrdila našo skupno odgovornost, da zaščitimo človeška življenja in zagotovimo humanitarno pomoč. Moral bi pozvati zadevne akterje, da v ta namen uporabijo vsa sredstva, pa naj bodo politična, razvojna ali humanitarna. Rezultat vrha bi moral potrditi skupne osnove: vrednote, kot so dostojanstvo, integriteta in solidarnost; humanitarna načela; spoštovanje obveznosti v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom; in zavezo, da humanitarno delo ostaja ločeno od političnih programov.

b) Zagotavljanje dostopa

Iz operativnih izkušenj je razvidno, da humanitarna načela dejansko olajšujejo dostop. Dostop pomeni predvsem to, da lahko ljudje koristijo pomoč, olajševanje dostopa humanitarnih akterjev do prizadetih ljudi pa je temeljni predpogoj za humanitarno pomoč.

Toda zaradi narave konfliktov se pojavlja vedno več napadov na humanitarno osebje in kraja sredstev. Zato so mnoge prizadete regije postale prepovedana območja za humanitarne delavce. Tako je ogroženemu prebivalstvu pogosto onemogočen dostop do pomoči. Z vsemi sredstvi si je treba prizadevati, da se poveča ozaveščenost o univerzalnih vrednotah, ki so temelj humanitarnega ukrepanja, zlasti v nestabilnih državah. Dialog s stranmi, udeleženi v konfliktu, zlasti nedržavnimi akterji, bi se moral ponovno usmeriti v objektivne potrebe ljudi, ki so jih prizadeli konflikti.

Nekatere vlade gostiteljice ali nedržavni akterji ovirajo humanitarni dostop, ker uvajajo omejitve gibanja in birokratske ovire za delavce in dobavo blaga ali pa jim ne zagotavljajo zaščite. Trenutno delo Komisije za mednarodno pravo v zvezi z Zaščito oseb v primeru nesreč („Protection of persons in the event of disasters“) bi moralo zagotoviti smernice na tem področju¹². Hkrati pa se izvajalske organizacije včasih izogibajo prisotnosti na težavnih območjih. Poleg tega lahko ukrepi določenih vlad držav donatoric za boj proti terorizmu v

¹⁰ *Evropsko soglasje o humanitarni pomoči*, op. cit., str. 1, odstavek 10.

¹¹ *Celosten pristop zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz*, (JOIN(2013)30).

¹² Komisija za mednarodno pravo, *Protection of persons in the event of disasters* (Zaščita oseb v primeru nesreč), osnutek členov, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

nekaterih primerih morda vplivajo na delo humanitarnih akterjev, ki se morajo včasih odločati med tem, ali naj se ne odzovejo na humanitarne potrebe ali tvegajo kazenski pregon. Posledica vseh takih ukrepov je, da je zagotavljanje kritične pomoči neenakomerno oziroma je lahko takšno.

Priporočila:

- Humanitarni akterji bi morali bolj odločno zagovarjati svoja dejanja in biti bolj odločni v dialogu s stranmi, udeleženi v konfliktu, da zagotovijo dostop, zaščito in varnost. Spodbujati in pooblastiti bi bilo treba lokalne skupnosti, zlasti lokalno civilno družbo, da se v dialogu s stranmi, udeleženi v konfliktu, zavzemajo za univerzalne vrednote, ki so temelj humanitarnega ukrepanja.
- Vlade bi morale predvsem zagotoviti varno in varovano okolje za humanitarne ukrepanje. Morale bi tudi imeti vzpostavljen ustrezen pravni in politični okvir za olajševanje humanitarnega dostopa: a) za humanitarne delavce glede privilegijev in imunitete, vizumov in pogojev za vstop, delovnih dovoljenj ter prostega gibanja; ter omogočanje načelnega humanitarnega ukrepanja v okviru ukrepov za boj proti terorizmu; b) za opremo in blago glede carinskih zahtev in tarif, obdavčitve ter prevoza.
- Izvajalske organizacije bi morale okrepiti svojo prisotnost na oddaljenih in nevarnih območjih, da bi bile blizu prizadetega prebivalstva. Za to pa so potrebni varnostni protokoli, ki so strogi, vendar omogočajo dostop, napotitev usposobljenega osebja z ustreznimi kvalifikacijami in sodelovanje z osebami, ki imajo dostop.

c) Postavljanje zaščite v središče humanitarnega odziva

Zaradi humanitarnih kriz je prizadeto prebivalstvo pogosto izpostavljeno izkoriščanju in slabemu ravnanju. Neupoštevanje humanitarnih načel in mednarodnega humanitarnega prava jih izpostavlja nadaljnji negotovosti, diskriminaciji, zlorabam ali ogrožanju življenja. Pogosto so najbolj ogroženi otroci, ženske in deklice, starejši ter invalidi. Treba je poudariti, da imajo države glavno odgovornost za zaščito ljudi, ki jih je prizadela humanitarna kriza. Če pa jim to ne uspe ali same kršijo mednarodno humanitarno pravo, morajo ukrepati humanitarni akterji.

V okviru humanitarnega ukrepanja zaščita ljudi še ni bila obravnavana v zadostnem obsegu¹³. To je posledica dejavnikov, kot so pomanjkanje strateškega vodenja, omejene zmogljivosti, različne razlage zaščite in nesposobnost povezovanja s prizadetimi skupnostmi v konfliktnih okoljih. Ponovno je treba opozoriti na to, da mora biti zaščita v središču humanitarnega odziva. Čeprav humanitarne dejavnosti temeljijo zgolj na potrebah, bi njihov cilj moral biti zagotavljanje spoštovanja pravic vseh posameznikov v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom, pravom o človekovih pravicah in begunskim pravom. Hkrati bi morale humanitarne ukrepanje podpirati, ne pa nadomestiti, učinkovite obstoječe mehanizme zaščite, ki temeljijo na skupnosti.

Humanitarni akterji sami ne morejo zagotoviti zaščite upravičencev. Oblikovati bi bilo treba močnejše povezave med humanitarnimi akterji in zagovorniki človekovih pravic. Jasno pa je, da bi morale humanitarne ukrepanje ostati nevtralne, nepristranske in neodvisne, da prizadeto

¹³ UNHCR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015* (Postavljanje zaščite v središče humanitarnega ukrepanja v letu 2015), <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; SMRS, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015* (Izjava glavnih zavezancev o osrednji vlogi zaščite pri humanitarnem ukrepanju za leto 2015), <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection 2015* (Osnovni dokument o zaščiti za leto 2015), https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

prebivalstvo in humanitarni delavci niso izpostavljeni napadom strani, udeleženi v konfliktu, in tveganju, da imajo onemogočen dostop¹⁴.

Priporočila:

- Humanitarna skupnost bi morala sistematično vključevati zaščito v humanitarni odziv, pri tem pa upoštevati ranljivosti in zmogljivosti posebnih skupin prebivalstva v zadevnih razmerah in grožnje, s katerimi se soočajo. Izvajalske organizacije bi morale z ustreznimi mehanizmi usklajevanja, kot so humanitarne ekipe ali skupine držav, oblikovati celovite strategije za zaščito, ki bi zajele analize, načrtovanje programov in spremljanje, ter imeti posebno osebje za delo na področju zaščite.
- Okrepiti bi bilo treba sodelovanje med humanitarno skupnostjo in skupnostjo zagovornikov človekovih pravic, saj se obe zavzemata za zaščito. Humanitarno osebje pa bi moralo ostati izvzeto iz obveznosti poročanja, saj bi ta obveznost lahko ogrozila njegovo nevtralnost, nepristranskost in neodvisnost ali pa bi škodila dostopu.

2. Globalno partnerstvo za učinkovito humanitarno ukrepanje

a) Globalno partnerstvo, ki temelji na humanitarni učinkovitosti

Spreminjajoče se humanitarne razmere zahtevajo od humanitarne skupnosti, da postane veliko bolj učinkovita, kot je zdaj. Vsaka humanitarna kriza je drugačna, saj razmere niso nikoli enake. Kljub temu humanitarni sistem v mnogih pogledih še vedno sledi univerzalnemu pristopu, ki potreb ne izpolnjuje vedno na ustrezen način ali pa ne zagotavlja najučinkovitejše izvedbe. Poleg tega trenutno ni zanesljivih in primerljivih ocen humanitarnih potreb. Trenutni sistem zajema različne zbirke podatkov in povsem različne analize, ki vodijo v različne ocene in tekmovanja za sredstva. Te neučinkovitosti je treba odpraviti.

Za učinkovito humanitarno ukrepanje so potrebne zanesljive, razčlenjene informacije o potrebah in razpoložljivih zmogljivostih, vključno z netradicionalnimi akterji, če ti zagotovijo ustrezen prispevek. Zato morajo osebe, ki so prisotne na terenu, sistematično zbirati podatke. Ko so podatki zbrani, bi si jih morali humanitarni akterji izmenjati in jih uporabiti za skupne analize in usklajene ocene potreb.

Ključni elementi humanitarne učinkovitosti so tudi kakovost, rezultati, stroškovna učinkovitost in odgovornost do prizadetega prebivalstva. Potrebna so skupna orodja, da se oceni, ali pomoč ustreza dejanskim potrebam in zagotavlja pričakovani učinek. Da se čim bolj povečata doseg in ustreznost ukrepanja, bi hkrati morali biti vzpostavljeni mehanizmi, da se med celotnim odzivom zagotovi upoštevanje vidikov prizadetega prebivalstva, zlasti žensk. Vsa ta prizadevanja bi morala temeljiti na delujočem finančnem sledenju, če je le mogoče na ravni dejanske pomoči, ki je zagotovljena za upravičence, da se preprečijo vrzeli in prekrivanja. Ta pristop bi moral olajšati ocenjevanje rezultatov, kar bi zagotovilo nadaljnje izboljšave.

Raziskave, inovacije in znanstvene rešitve lahko pomagajo izboljšati učinkovitost humanitarnega ukrepanja, tako v smislu odločanja kot zagotavljanja pomoči. V zvezi s tem je poleg tradicionalnih partnerstev ključno sodelovanje z akademskimi institucijami, raziskovalnimi mrežami, znanstvenimi skupnostmi in zasebnim sektorjem.

Pri humanitarni učinkovitosti gre za postavljanje skupne odgovornosti pred posamezne institucionalne interese. Humanitarna skupnost lahko doseže večji učinek samo z združevanjem vsega znanja, strokovnosti in virov. Sistem ZN bi moral biti sestavni del teh

¹⁴ Akcijski načrt za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2015–2019 „Ohranjanje človekovih pravic v središču programov EU“, (JOIN(2015)16).

prizadevanj, njegovi posamezni deli pa bi morali izpolnjevati svoje naloge usklajeno in učinkovito. V nasprotnem primeru bo treba proučiti trenutne delovne metode, da bi postale učinkovitejše. V zvezi s tem ostaja ključnega pomena celovita uvedba transformativne agende.

Priporočila:

- Humanitarna skupnost bi morala oblikovati celovit nadzorni sistem za humanitarno učinkovitost, da se olajša celotni cikel odziva. Vsi akterji, ki so vključeni v humanitarni odziv, bi morali prispevati v ta okvir in ga tudi uporabljati. Vključeval bi lahko:
 - zbirko skupnih podatkov o potrebah, tveganjih, ranljivostih in dostopu;
 - inventar razpoložljivih zmogljivosti;
 - platformo za skupne analize tveganja in usklajevanje ocen potreb;
 - zbirko podatkov za celovito sledenje vseh dodeljenih finančnih sredstev iz vseh virov in sklepanje pogodb z lokalnimi partnerji vse do upravičencev;
 - skupne označevalce kakovosti;
 - skupne kazalnike rezultatov;
 - ocenjevanje rezultatov in učinka;
 - in raziskave.
- Donatorji bi morali od izvajalskih organizacij zahtevati, da usklajujejo ocene potreb, pri tem pa upoštevajo razmere in zmogljivosti ter uporabijo razčlenjene podatke in označevalce kakovosti. Donatorji bi morali uporabiti take ocene pri odločanju o dodelitvah finančnih sredstev. Zavezati bi se morali tudi racionalizaciji svojih mehanizmov sklepanja pogodb in poročanja, hkrati pa izpolnjevati pravne obveznosti in prevzemati odgovornost do prebivalcev na svojih območjih. Izvajalske organizacije bi morale poročati na podlagi kakovosti in rezultatov.
- Donatorji bi se morali zavezati sistematičnemu vključevanju odgovornosti do prizadetega prebivalstva v programe, ki jih financirajo. Izvajalske organizacije bi morale oblikovati standarde o vključevanju prizadetega prebivalstva v celotni cikel odziva, vključno z občutljivimi pristopi do posebnih skupin, in vzpostaviti ustrezne mehanizme.
- ZN in druge izvajalske organizacije, ki so zastopane v Svetu za mednarodne računovodske standarde (SMRS), bi morale pokazati, da je bila transformativna agenda v celoti uvedena, nato pa se je tudi sistematično uporabljala. Donatorji bi morali spremljati in spodbujati to izvajanje ter proučiti, na katerih področjih bi bil upravičen pregled mednarodnih humanitarnih delovnih metod ali sestave, da se zagotovijo rezultati.

b) Partnerstvo z lokalnimi, nacionalnimi in regionalnimi akterji: subsidiarnost in solidarnost

Humanitarna učinkovitost zahteva tudi boljšo uporabo celotnega nabora zmogljivosti, ki jih zagotavljajo vsi akterji. Mednarodni humanitarni sistem, ki je bil vzpostavljen z Resolucijo Generalne skupščine ZN št. 46/182, temelji na predpostavki, da vlade nosijo glavno odgovornost za izpolnjevanje humanitarnih potreb prizadetega prebivalstva. Mnogi lokalni, nacionalni in regionalni akterji, zlasti v državah s srednjimi dohodki, so izboljšali svojo zmogljivost obravnavanja izrednih razmer, zlasti naravnih nesreč. Vedno večjo vlogo teh akterjev je treba bolj jasno upoštevati pri oblikovanju, usklajevanju in izvajanju mednarodnih odzivov.

Humanitarna pomoč bi morala temeljiti na načelu subsidiarnosti in solidarnosti, pri čemer se najprej odzovejo lokalni, nacionalni in regionalni akterji, mednarodna skupnost pa po potrebi posreduje z dopolnilno podporo. Mednarodna skupnost bi morala ukrepati samo, kadar so

zmogljivosti lokalnih akterjev, ki se odzivajo, preobremenjene, in kadar ti akterji ne želijo ali ne morejo izpolniti potreb celotnega prizadetega prebivalstva ali ne morejo preprečiti učinka prelivanja izrednih razmer v sosednje države.

Mednarodni sistem se mora povezati s širšo skupino akterjev, ki se odzivajo, in postati vključujoč, da bo olajšal delo vseh zadevnih akterjev glede na posebnosti posameznih kriz. Usklajeno si je treba prizadevati za spodbujanje sodelovanja in interoperabilnosti, da se čim bolj zmanjšajo vrzeli in prekrivanja. Za učinkovito izvajanje tega bi lahko globalna skupnost predvidela celovit nabor sredstev po svetu, ki bi ga bilo mogoče uporabiti pri odzivu. Tudi vlade in vsi izvajalski akterji bi si morali prizadevati, da zagotovijo skladnost njihovih ukrepov s ključnimi mednarodnimi standardi.

Za ta pristop je potrebno jasno razumevanje razlogov za posredovanje humanitarnega sistema in obsega tega posredovanja. Kršitev humanitarnih načel in mednarodnega humanitarnega prava na primer bi morala nedvoumno sprožiti mednarodno pomoč, da se izpolnijo potrebe prizadetega prebivalstva.

Vlade in razvojni akterji – ki jim pomaga humanitarna skupnost – bi morali vlagati v graditev trajnostnih lokalnih zmogljivosti, zato da se okrepijo lokalne skupnosti, da bodo vzdržale posledice nesreče in olajšale humanitarni odziv. Regionalne organizacije bi morale podpirati ta prizadevanja z olajševanjem izmenjav strokovnega znanja in usklajevanjem pomoči med državami. Poleg tega lahko sodelovanje med različnimi regijami sveta pri obvladovanju nesreč in kriznem odzivanju nadalje okrepi interoperabilnost, zmanjša učinek kriz ter izboljša načrtovanje in pripravljenost na krize in nesreče.

Priporočila:

- Strukture usklajevanja na mednarodni in nacionalni ravni bi morale vključevati vse akterje, ki sodelujejo pri posameznih odzivih. To bi bilo mogoče izvesti na primer z vzpostavitvijo humanitarnih ekip ali skupin držav SMRS. Če ni mogoče sodelovati z obstoječimi mehanizmi usklajevanja, bi Urad ZN za usklajevanje humanitarnih aktivnosti (OCHA) moral omogočiti druge metode zagotavljanja interoperabilnosti sistemov.
- Humanitarni odziv bi moral temeljiti predvsem na načelih subsidiarnosti in solidarnosti. Za vse države bi morale biti pripravljene ocene tveganja in analize ogroženosti. Izvesti bi bilo treba pregled pripravljenosti in zmogljivosti odziva ustreznih lokalnih, nacionalnih, regionalnih in mednarodnih akterjev. Na mednarodni ravni bi takšno evidentiranje več deležnikov lahko olajšal OCHA.
- Humanitarna skupnost bi morala oblikovati smernice za scenarije glede na specifične razmere, te smernice pa bi pojasnile vloge akterjev, ki se odzivajo, in opredelile pogoje za mednarodno pomoč. Spremljati bi jih moral mehanizem za zagotavljanje discipline pri sistematični uporabi teh različnih pristopov. OCHA bi lahko olajšal ta proces v sodelovanju z ustreznimi partnerji.
- Vlade in donatorji bi morali podpirati gradnjo zmogljivosti lokalnih akterjev, ki se odzivajo, in se morda odločiti, da jih po potrebi podprejo..
- Regionalne organizacije bi treba podpreti pri vzpostavljanju mreže za izmenjavo izkušenj in usposabljanje. Regionalne organizacije bi bilo treba spodbujati, da v svoje pristojnosti vključijo določbe o solidarnosti, s čimer se zagotovi pomoč članom, ki so jih prizadele naravne nesreče ali nesreče, ki jih je povzročil človek.

c) Partnerstvo z donatorji, zasebnim sektorjem, dobrodelnimi organizacijami, fundacijami in izvajalskimi organizacijami za učinkovito in zadostno financiranje humanitarne pomoči

Za rezultate na humanitarnem področju je treba zagotoviti zadostne vire. To je treba doseči na dva načina: zagotoviti čim večji izkoristek vsakega evra pomoči in razširiti vire financiranja.

Dejanske in domnevne pomanjkljivosti pri uporabi humanitarnih sredstev lahko negativno vplivajo na učinek in verodostojnost humanitarnega odziva. Vzpostaviti je treba celovit in usklajen pregled vseh potreb, ki bo posledično podprl okrepljeno usklajevanje pozivov za pomoč in izboljšano finančno načrtovanje obvladovanja nepredvidljivih razmer. Spodbujanje inovativnih načinov izvrševanja, kot je pristop, ki temelji na gotovini, se lahko uporabi, če je to ustrezno glede na razmere, za zmanjšanje režijskih stroškov, stroškov na enoto in transakcijskih stroškov. Za vse te ukrepe so potrebna tesna partnerstva med predstavniki upravičencev, izvajalskih organizacij in donatorjev ter zasebnim sektorjem.

Medtem ko je izboljšanje učinkovitosti financiranja humanitarne pomoči bistvenega pomena, je jasno, da trenutne ravni financiranja niso zadostne za izpolnjevanje humanitarnih potreb po vsem svetu. To slabo vpliva zlasti na dolgotrajne krize, saj javnost na njih počasi pozabi, medtem pa se pojavljajo nove izredne razmere.

Sistem je preveč odvisen od peščice donatorjev. Čeprav so donatorji, ki niso člani Odbora za razvojno pomoč (DAC) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ter zasebni sektor – vključno z dobrodelnimi organizacijami in fundacijami – v nekaterih krizah dejansko znatno spremenili potek dogodkov, sistem še ni našel pravega načina za njihovo čim večjo vključenost, da se v celoti izkoristi njihov potencial. Sistem mora postati privlačnejši za nove in raznolike akterje, tako da poudarja njihov ključni prispevek, prikaže učinek njihove podpore ter olajšuje partnerstva na terenu. Mednarodni sistem bi se moral usmeriti v iskanje spodbud za nove akterje, vzpostavljanje rednejšega dialoga in opredeljevanje okvirov, v katerih bi bilo sodelovanje zanje še posebej zanimivo.

Priporočila:

- Sestava in učinkovitost humanitarnega ukrepanja se mora izboljšati. Izvajalske organizacije bi pod vodstvom SMRS morale preoblikovati sistem pozivov za pomoč, da bi zagotovil celovit pregled potreb in zahtev za financiranje. To bi bilo mogoče storiti z orodjem za sledenje v okviru že predlaganega nadzornega sistema. Posamezne izvajalske organizacije bi se v najboljšem primeru morale vključiti v ta sistem in se izogniti posameznim pozivom za pomoč v humanitarnih izrednih razmerah. Namesto tega bi morale usklajevati svoja prizadevanja, da bi se izognile nepotrebni tekmovalnosti na račun učinkovitosti. Hkrati bi pozivi na pomoč morali olajšati zagotavljanje kakovostne pomoči. Poročanje o obravnavanju pozivov na pomoč bi moralo zajeti podatke o izpolnjenih in neizpolnjenih potrebah.
- Donatorji bi morali sistematično usklajevati svoja prizadevanja in ocenjevati prakse izvrševanja izvajalskih organizacij, da bi ugotovili svojo dodano vrednost in morebitne stroškovne učinkovitosti na podlagi skupnih humanitarnih standardov¹⁵.
- Donatorji in izvajalske organizacije bi morali povečati delež ljudi, ki prejemajo pomoč, ki temelji na gotovini, hkrati pa upoštevati posebne razmere. Lahko bi se predvidel cilj.
- Sistem ZN in tradicionalna skupnost donatorjev bi v okviru financiranja humanitarnega ukrepanja morala sodelovati v tesnejšem dialogu z donatorji, ki niso člani odbora DAC, državami s srednjimi dohodki, regionalnimi organizacijami, zasebnim sektorjem, dobrodelnimi organizacijami in fundacijami. To bi se lahko izvedlo z rednimi, uradnimi

¹⁵ Cilj takih standardov je zagotoviti kakovostno pomoč, npr. glede na odgovornost, upravljanje, usklajevanje itd.

ali neuradnimi, srečanja v okviru skupine za donatorsko podporo OCHA¹⁶ ali pobude za dobro humanitarno donatorstvo¹⁷.

- Zasebni sektor bi bilo treba spodbujati, da prispeva k humanitarni pomoči, na primer z zavezanostjo ciljem družbene odgovornosti podjetij.

d) Partnerstvo z razvojnimi akterji

Zaradi porasta humanitarnih zadev je partnerstvo med humanitarnimi in razvojnimi akterji toliko pomembnejše. Ponavljajoče se in dolgotrajne humanitarne krize ter dolgotrajne prisilne razselitve oseb pomenijo, da humanitarna pomoč za izredne razmere sama več ne more nositi tega bremena. Nujno je treba preoblikovati sodelovanje razvojnih in humanitarnih akterjev, da bo to partnerstvo utrdilo rezultate z obeh področij. Večja odpornost je že postala skupni cilj humanitarnih in razvojnih akterjev.

Medsebojno delovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja bi se moralo začeti v fazi pred krizo, in sicer s skupno analizo, ki bi med drugim morala zajemati tveganja in ranljivosti, temu pa bi morale slediti naložbe v odpornost in zmanjševanje tveganja, da bi se lahko kriza ali nesreča lažje predvidela in bi bila priprava ter odziv nanjo boljša¹⁸. Med krizo ali nesrečo ali po njej bi bilo treba oblikovati skupno strateško načrtovanje in načrtovanje večletnih programov. Tako skupno načrtovanje bi moralo evidentirati skupna prizadevanja, oblikovati sinergije v zvezi z zadevnimi prednostmi in, kadar je to ustrezno, navesti prilagodljiv prehod od humanitarne do razvojne pomoči na podlagi jasnih mejnikov, ko bi humanitarno ukrepanje moralo dati prednost razvojnim prizadevanjem.

Financiranje bi moralo izhajati iz humanitarnih in razvojnih instrumentov na podlagi jasne delitve dela glede na zadevno dodano vrednost, da se združi upoštevanje takojšnjih potreb s srednje- in dolgoročnim odzivom, ki je usmerjen v vzroke. Dolgoročno razvojno financiranje je še zlasti pomembno pri dolgotrajnih krizah, da lahko omogoči trajnostne rešitve, predvsem za okrepitev zmogljivosti gostiteljskih in lokalnih skupnosti, da poskrbijo za razseljeno prebivalstvo.

Priporočila:

- Oblikovati je treba nov model za sodelovanje humanitarnih in razvojnih akterjev. Ta bi moral zajeti skupne analize tveganj za različne nevarnosti in po potrebi načrtovanje večletnih programov in financiranje ter strategije za umik humanitarnih akterjev. Obravnavati bi moral vprašanja, kot so stopnja pripravljenosti, begunci, notranje razseljeno prebivalstvo, zlasti v dolgotrajnih razmerah.
- Donatorji bi si morali prizadevati, da olajšajo bolj predvidljivo, večletno financiranje na podlagi skupnih humanitarnih in razvojnih skladov, zlasti za dolgotrajne krize.
- Morali bi tudi proučiti uvedbo določil krize v razvojnih programih, ki bi omogočili prerazporeditev virov za krizno odzivanje ter s tem bolj prilagodljiv pristop.

III. Prispevek EU in kako naprej

Svetovni humanitarni vrh in priprave nanj ustvarjajo politični zagon, ki krepi solidarnost globalne skupnosti z ljudmi, ki so jih prizadele humanitarne krize in nesreče. To je priložnost za pomoč tretjim državam, evropskim državljanom in drugim partnerjem ter ozaveščanje o

¹⁶ Več informacij: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Več informacij: <http://www.ghdinitiative.org/>.

¹⁸ *Pristop EU k odpornosti*, COM(2012) 586 final; *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries* (Akcijski načrt za odpornost v državah, ki so nagnjene h krizam), SWD(2013) 227 final; *Hyoški akcijski okvir po letu 2015*, COM(2014) 216 final.

moralni obveznosti, da je treba pomagati žrtvam konfliktov in nesreč ter preprečiti učinke prelivanja, kot sta nestabilnost in razseljevanje. Komisija poziva države članice in druge partnerje, da si v zvezi s tem izmenjajo izkušnje in sodelujejo.

Vrh bo pomemben mejnik za načelno in učinkovito humanitarno ukrepanje, na njem pa bo opredeljen program za več sprememb sistema. Izvajanje njegovih rezultatov bo torej zahtevalo prizadevanja globalne skupnosti in njenih posameznih akterjev. Zaveze, sprejete v Istanbulu, bi torej morale biti preverljive in izmerljive. Priporočljivo bi bilo redno proučevati izvajanje teh zavez, da se ohrani usmerjenost v napredek.

Po vrhu bo Komisija opredelila poseben prispevek EU v zvezi z izvajanjem rezultatov vrha. Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu sporočilu, navaja nekatere primere dela, ki trenutno že poteka v EU, da bi humanitarno ukrepanje bolj ustrezalo svojemu namenu.