

I.



Βρυξέλλες, 2.9.2015
COM(2015) 419 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ
ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Προς την Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής: Μια παγκόσμια εταιρική
σχέση για αποτελεσματική και βάσει αρχών ανθρωπιστική δράση**

{SWD(2015) 166 final}

I. Η Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής — Αναμόρφωση της ανθρωπιστικής δράσης σε ένα μεταβαλλόμενο τοπίο

α) Εισαγωγή

Ο Γενικός Γραμματέας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) συγκάλεσε την πρώτη Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής που θα πραγματοποιηθεί στις 23-24 Μαΐου 2016 στην Κωνσταντινούπολη. Η διάσκεψη κορυφής διοργανώνεται ως απόκριση στην άνευ προηγουμένου αύξηση του αριθμού των ατόμων που επλήγησαν από συρράξεις και φυσικές καταστροφές, συμπεριλαμβανομένου του υψηλότερου αριθμού μετακινήσεων από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και μετά. Αυτή η διάσκεψη κορυφής προσφέρει στην παγκόσμια κοινότητα μια μοναδική ευκαιρία για την επίτευξη διεθνούς συναίνεσης που θα επιβεβαιώσει τις αρχές της ανθρωπιστικής βοήθειας και θα ενισχύσει την ανθρωπιστική δράση. Η διάσκεψη κορυφής θα αποτελέσει τόπο συνάντησης κυβερνήσεων, χορηγών βοήθειας, εκτελεστικών οργανώσεων¹, του ιδιωτικού τομέα και εκπροσώπων των πληττόμενων πληθυσμών και, όπου είναι αναγκαίο, θα πρέπει να καταλήξει σε δεσμεύσεις για αποτελεσματικότερους τρόπους συνεργασίας με σκοπό την επίτευξη του κοινού στόχου της διάσωσης ζωών και της ανακούφισης του πόνου. Ως εκ τούτου, η διάσκεψη κορυφής θα επηρεάσει, και πιθανώς μάλιστα θα αλλάξει, τον σημερινό τρόπο ανθρωπιστικής δράσης, ώστε να εξυπηρετεί καλύτερα όσους έχουν ανάγκη.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και τα κράτη μέλη της αποτελούν σημαντικούς χορηγούς ανθρωπιστικής βοήθειας. Από κοινού, αποτελούν βασικό παράγοντα διαμόρφωσης πολιτικής με παγκόσμια επιχειρησιακή πείρα. Αναμένεται από πολλά ενδιαφερόμενα μέρη να συμβάλουν στην επιτυχία της διάσκεψης κορυφής. Η παρούσα ανακοίνωση, με βάση την ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανθρωπιστική βοήθεια², εκθέτει το όραμα της Ένωσης για την αναδιαμόρφωση της ανθρωπιστικής δράσης και προτείνει συστάσεις που θα πρέπει να υιοθετηθούν από τη διάσκεψη κορυφής. Το μήνυμα της ανακοίνωσης είναι ότι πρέπει να οικοδομηθούν και να ενισχυθούν συνεργασίες μεταξύ πολυάριθμων φορέων. Μόνο μέσω συνδεδεμένης και συντονισμένης δράσης θα μπορέσει η παγκόσμια κοινότητα να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες και πολύπλευρες κρίσεις και καταστροφές που καθιστούν αναγκαία την ανθρωπιστική βοήθεια.

β) Μεταβαλλόμενο ανθρωπιστικό τοπίο

Οι ανθρωπιστικές κρίσεις έχουν αυξηθεί σε αριθμό, πολυπλοκότητα και σοβαρότητα κατά τα τελευταία 25 έτη. Το 2014, υπήρξαν περισσότερες από 400 συγκρούσεις με πολιτικά αίτια, οι οποίες επηρέασαν τη ζωή 50 εκατομμυρίων ανθρώπων. Σε περισσότερες από 40 από αυτές τις συγκρούσεις υπήρξε συμβατικός πόλεμος ή τρομοκρατίας³. Πολλές βασίζονταν σε ιδεολογικά κίνητρα και είχαν δραματικές περιφερειακές επιπτώσεις με αλυσιδωτές συνέπειες όσον αφορά την πρόσβαση σε ανθρωπιστική βοήθεια, την προστασία των πληττόμενων πληθυσμών και την ασφάλεια των εργαζομένων στον ανθρωπιστικό τομέα. Η απροθυμία ορισμένων παραγόντων για εξεύρεση πολιτικών λύσεων έχει ως συνέπεια να παρατείνονται οι κρίσεις αυτές, δημιουργώντας ανάγκες για ανθρωπιστική βοήθεια επί σειρά ετών, αν όχι δεκαετίες.

¹ Φορείς υλοποίησης είναι αυτοί που παρέχουν ανθρωπιστική βοήθεια, π.χ. οι υπηρεσίες του ΟΗΕ, διεθνείς οργανώσεις, ο Ερυθρός Σταυρός και η Ερυθρά Ημισέληνος, ΜΚΟ. Μπορεί να είναι διεθνείς, περιφερειακοί, εθνικοί ή να λειτουργούν σε επίπεδο τοπικών κοινοτήτων.

² Η *ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανθρωπιστική βοήθεια*, ΕΕ C 25 της 30.1.2008, σσ. 1-12.

³ Heidelberg Institute for International Conflict Research (Ινστιτούτο Έρευνας Διεθνών Συγκρούσεων της Χαϊδελβέργης), *Conflict Barometer 2014*, σ. 14-15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

Οι φυσικές καταστροφές - ορισμένες από τις οποίες συνδέονται με την αλλαγή του κλίματος και εγγράφονται σε ευρύτερες τάσεις, όπως η λειψυδρία, η αστικοποίηση και οι δημογραφικές πιέσεις - επηρεάζουν τις ζωές 100 εκατομμυρίων ανθρώπων κάθε χρόνο⁴. Πολλές από τις καταστροφές αυτές ενσκλήπτουν εκ νέου προτού καν οι τοπικές κοινότητες προλάβουν να ανακάμψουν.

Η κοινωνική και οικονομική ευπάθεια αποτελεί πρόσφορο έδαφος για ανθρωπιστικές κρίσεις. Από το 1990, έχει αυξηθεί το ποσοστό των ανθρώπων που ζουν σε ακραία φτώχεια σε ευάλωτα κράτη — των οποίων οι κυβερνήσεις αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να παρέχουν ούτε βασικές υπηρεσίες ούτε κοινωνική ισότητα. Αυτό σημαίνει ότι σήμερα πάνω από 250 εκατομμύρια άνθρωποι είτε πλήττονται ήδη είτε είναι εκτεθειμένοι σε ανθρωπιστικές κρίσεις⁵.

Οι τάσεις αυτές, και η αλληλεξάρτησή τους, προκάλεσαν πρωτοφανή ανθρώπινο πόνο και άνευ προηγουμένου ανθρωπιστικές ανάγκες. Στα μέσα του 2015, σχεδόν 79 εκατομμύρια άτομα σε 37 χώρες χρειάζονται ανθρωπιστική βοήθεια, μεταξύ των οποίων πάνω από 59 εκατομμύρια εκτοπισμένων ατόμων⁶.

Το σύστημα ανθρωπιστικής βοήθειας βρίσκεται αντιμέτωπο με την πρόκληση να κάνει περισσότερα για περισσότερα άτομα και με υψηλότερο κόστος. Δεδομένης της κλίμακας των σύγχρονων κρίσεων και καταστροφών, η χρηματοδότηση για την κάλυψη των ανθρωπιστικών αναγκών δεν μπορεί να συμβαδίσει με τις ανάγκες, παρά τις άνευ προηγουμένου εισφορές από τους χορηγούς βοήθειας⁷.

Ωστόσο, το ανθρωπιστικό τοπίο έχει αλλάξει, όχι μόνο λόγω των πολλαπλάσιων προκλήσεων. Εκτός των άλλων, εξελίσσεται λόγω του ότι στις ανθρωπιστικές προσπάθειες συμβάλλουν περισσότεροι και πιο ποικιλόμορφοι φορείς. Αυτό φέρνει μεν πρόσθετους πόρους, αλλά μεταβάλλει συγχρόνως τον τρόπο με τον οποίο η ανθρωπιστική κοινότητα προγραμματίζει, συντονίζει και ανταποκρίνεται⁸. Κατά συνέπεια, το σύστημα του οποίου τον συντονισμό έχουν αναλάβει τα ΗΕ πρέπει να προσαρμοστεί κατά τρόπον ώστε να παραμένει χρήσιμο και να δημιουργεί προστιθέμενη αξία. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί από την ανθρωπιστική μεταρρύθμιση του 2005 και το μετασχηματιστικό θεματολόγιο του 2011⁹ και

⁴ Διεθνής Ομοσπονδία των Εταιρειών του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου, *Έκθεση για τις παγκόσμιες καταστροφές το 2014*, σ. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

⁵ Παγκόσμια Τράπεζα, «*Fragility, Conflict and Violence*» (Ευπάθεια, συγκρούσεις και βία), <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (OCHA), *Global Humanitarian Overview June 2015* (Παγκόσμια ανθρωπιστική επισκόπηση, Ιούνιος 2015), <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>. Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Global Trends Report 2014* (Έκθεση για τις παγκόσμιες τάσεις 2014), <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ Το 2014, τα Ηνωμένα Έθνη απηύθυναν έκκληση για το άνευ προηγουμένου ποσό των 17 δισεκατ. ευρώ για ανθρωπιστική βοήθεια. Οι χορηγοί ανταποκρίθηκαν με το πρωτοφανές ποσό των 10 δισεκατ. ευρώ, αλλά αυτό εξακολουθεί να μην αρκεί για την κάλυψη όλων των αναγκών. Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (OCHA), *Global Humanitarian Overview December 2014* (Παγκόσμια ανθρωπιστική επισκόπηση, Δεκέμβριος 2014), ό.π.

⁸ Με τον όρο «ανθρωπιστική κοινότητα» νοείται το σύνολο των ανθρωπιστικών φορέων. Οι ανθρωπιστικοί φορείς περιλαμβάνουν όλες τις οντότητες που συμμετέχουν σε οποιαδήποτε πτυχή της ανθρωπιστικής δράσης, π.χ.: κυβερνήσεις, φορείς υλοποίησης, χορηγοί, διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί, ο ιδιωτικός τομέας, η πανεπιστημιακή κοινότητα ή τοπικές κοινότητες.

⁹ Το μετασχηματιστικό θεματολόγιο στοχεύει στη βελτίωση της απόκρισης της ανθρωπιστικής κοινότητας σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Εστιάζει στην καθοδήγηση, τον συντονισμό και τη λογοδοσία. Βασίζεται στην ανθρωπιστική μεταρρύθμιση. Για περισσότερες πληροφορίες: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

μετά, το σύστημα παραμένει κατώτερο των προσδοκιών όσον αφορά την καθοδήγηση, τον συντονισμό και τη λογοδοσία. Πάνω απ' όλα, δεν μπορεί πλέον να εκλαμβάνεται ως μια μικρή ομάδα οργανισμών και χορηγών που εμφορείται από «δυτικές αξίες». Η διάσκεψη κορυφής θα πρέπει συνεπώς να αναγνωρίσει και να ενστερνιστεί την πολυμορφία των ανθρωπιστικών φορέων, και παράλληλα να επιβεβαιώσει εκ νέου τις ανθρωπιστικές αρχές και να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις στον τομέα της ανθρωπιστικής βοήθειας.

II. Βασικές συστάσεις για την Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής

Στην προετοιμασία της διάσκεψης κορυφής συμμετείχε ευρύ φάσμα ανθρωπιστικών φορών που κατέθεσε ιδέες για την ενίσχυση της ανθρωπιστικής βοήθειας. Η παρούσα ανακοίνωση στηρίζεται στις εν λόγω συζητήσεις. Συνιστά τη δημιουργία μιας παγκόσμιας εταιρικής σχέσης για την ενίσχυση της αλληλεγγύης της παγκόσμιας κοινότητας με τα θύματα συγκρούσεων και καταστροφών με αφετηρία τις ανθρωπιστικές αρχές και υποστηρίζοντας απτές βελτιώσεις του συστήματος ανθρωπιστικής βοήθειας. Οι συστάσεις είναι συμπληρωματικές και αλληλοσυνδεόμενες και έχουν έναν και μόνο σκοπό: να δοθεί στην ανθρωπιστική κοινότητα η δυνατότητα να εργαστεί ενωμένη για την επίτευξη των κοινών στόχων της διάσωσης ζώων, της πρόληψης κρίσεων και καταστροφών και της δημιουργίας δυνατοτήτων για ανάκαμψη.

1. Παγκόσμια εταιρική σχέση για ανθρωπιστική δράση βάσει αρχών

α) Επιβεβαίωση των αξιών στις οποίες βασίζεται η ανθρωπιστική βοήθεια και ανάληψη δράσης

Οι αξίες της αξιοπρέπειας, της ακεραιότητας και της αλληλεγγύης είναι καθολικές. Βρίσκονται στο επίκεντρο όλων των πολιτισμών, ανεξάρτητα από γεωγραφικούς, εθνοτικούς ή θρησκευτικούς παράγοντες. Οι ανθρωπιστικές αρχές του ανθρωπισμού, της ουδετερότητας, της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας αποτελούν απτή έκφραση των κοινών αυτών αξιών¹⁰. Αποτελούν επίσης επιχειρησιακή αναγκαιότητα καθώς συμβάλλουν στην παροχή πρόσβασης σε βοήθεια, στην προστασία των πλέον ευάλωτων ατόμων και στην εξασφάλιση της ασφάλειας των εργαζομένων των ανθρωπιστικών οργανώσεων.

Ωστόσο, δεδομένου ότι παραμένει δύσκολη η εξεύρεση συνολικών λύσεων στις κρίσεις, οι εν λόγω βασικές αξίες αγνοούνται όλο και περισσότερο. Αυτό αποτυπώνεται στις αυξανόμενες παραβιάσεις του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων της Γενεύης, οι οποίες έχουν επικυρωθεί παγκοσμίως, και στην αδυναμία των κρατών και της διεθνούς κοινότητας να οδηγήσουν τους δράστες στη δικαιοσύνη.

Το μεγαλύτερο μέρος του ανθρωπιστικού έργου πραγματοποιείται σε πεδία συγκρούσεων σε περιβάλλον πολιτικής αστάθειας και ασθενούς κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Η επίλυση συγκρούσεων που προκαλούν ανθρώπινο πόνο δεν αποτελεί καθήκον των φορέων ανθρωπιστικής βοήθειας. Ωστόσο, οι ανθρωπιστικοί φορείς πρέπει να κατανοήσουν το πολιτικό και κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν. Παρόλο που είναι σαφές ότι η ανθρωπιστική βοήθεια δεν αποτελεί ούτε πολιτικό ούτε στρατιωτικό εργαλείο, αλλά ούτε και ειρηνευτικό εργαλείο, ωστόσο οι ανθρωπιστικοί φορείς πρέπει να συνεργάζονται με άλλους — και να επιστούν την προσοχή τους στις φρικαλεότητες των ανθρωπιστικών κρίσεων — προκειμένου να μπορέσουν να αναλάβουν την κατάλληλη δράση¹¹.

Σύσταση:

¹⁰ *Ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανθρωπιστική βοήθεια*, όπ.π., σ. 1, σημείο 10.

¹¹ *Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις*, (JOIN(2013)30).

- Η διάσκεψη κορυφής αποτελεί μοναδική ευκαιρία να ανανεώσουμε τη συλλογική μας δέσμευση με την οποία θα επιβεβαιώσουμε τη συλλογική μας ευθύνη να προστατεύουμε ανθρώπινες ζωές και να παρέχουμε ανθρωπιστική βοήθεια. Θα πρέπει να ζητήσει να χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό αυτό από τους αντίστοιχους φορείς κάθε μέσο, είτε αυτό είναι πολιτικό, είτε αναπτυξιακό είτε ανθρωπιστικό. Στα αποτελέσματα της διάσκεψης κορυφής θα πρέπει να επιβεβαιώνονται οι κοινές βασικές αρχές: οι αξίες της αξιοπρέπειας, της ακεραιότητας και της αλληλεγγύης· οι ανθρωπιστικές αρχές· η τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο· και η δέσμευση για τον διαχωρισμό του ανθρωπιστικού έργου από πολιτικές ατζέντες.

β) Εξασφάλιση πρόσβασης

Η επιχειρησιακή πείρα δείχνει ότι οι ανθρωπιστικές αρχές διευκολύνουν πράγματι την πρόσβαση. Η έννοια της «πρόσβασης» αφορά κατά κύριο λόγο τη δυνατότητα των ατόμων να λαμβάνουν βοήθεια, και η διευκόλυνση της πρόσβασης των ανθρωπιστικών φορέων στους πληγέντες αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Ωστόσο, το είδος των διεξαγόμενων συγκρούσεων έχει οδηγήσει σε αύξηση των επιθέσεων κατά του προσωπικού των ανθρωπιστικών οργανώσεων και σε κλοπή του εξοπλισμού τους. Κατά συνέπεια, πολλές από τις πληγείσες περιοχές έχουν μετατραπεί σε απαγορευμένες ζώνες για τους εργαζόμενους στον ανθρωπιστικό τομέα. Ως εκ τούτου, είναι συχνό το φαινόμενο ευάλωτοι πληθυσμοί να μένουν χωρίς πρόσβαση σε βοήθεια. Πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση όσον αφορά τις οικουμενικές αξίες στις οποίες βασίζεται η ανθρωπιστική δράση, ιδίως στα κράτη στα οποία επικρατεί αστάθεια. Ο διάλογος με τα συγκρουόμενα μέρη, ιδίως τους μη κρατικούς φορείς, θα πρέπει να επανεστιάσει στις αντικειμενικές ανάγκες των πληγέντων.

Ορισμένες κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής ή μη κρατικοί παράγοντες παρεμποδίζουν την πρόσβαση της ανθρωπιστικής βοήθειας με την επιβολή περιορισμών στην κυκλοφορία, καθώς και γραφειοκρατικών εμποδίων σε εργαζομένους και προμήθειες ή μη εξασφαλίζοντας την προστασία τους. Οι εν εξελίξει εργασίες της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου με θέμα την «Προστασία προσώπων σε περιπτώσεις καταστροφών» θα πρέπει να παράσχουν καθοδήγηση στο θέμα αυτό¹². Ταυτόχρονα, οι φορείς υλοποίησης συχνά αποφεύγουν να δραστηριοποιηθούν σε δύσκολες περιοχές. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα αντιτρομοκρατικά μέτρα ορισμένων κυβερνήσεων δωρητών ενδέχεται να επηρεάσουν το έργο των ανθρωπιστικών φορέων, όταν αντιμετωπίζουν δίλημμα μεταξύ της μη απόκρισης στις ανθρωπιστικές ανάγκες ή του κινδύνου ποινικών διώξεων. Εξαιτίας όλων αυτών, η παροχή βοήθειας ζωτικής σημασίας ενδέχεται να μην είναι ισόρροπη.

Συστάσεις:

- Οι ανθρωπιστικοί φορείς θα πρέπει να επιδοθούν εντατικότερα σε διάλογο και προβολή των θέσεών τους με τα συγκρουόμενα μέρη ώστε να διασφαλίσουν την πρόσβαση, την προστασία και την ασφάλεια. Οι τοπικές κοινότητες, και δη η τοπική κοινωνία των πολιτών, θα πρέπει να ενθαρρύνονται και να έχουν τη δυνατότητα να υποστηρίζουν έναντι των συγκρουόμενων μερών τις καθολικές αξίες στις οποίες βασίζεται η ανθρωπιστική δράση.
- Οι κυβερνήσεις θα πρέπει κατά πρώτο και κύριο λόγο να διασφαλίζουν ένα ασφαλές και προστατευόμενο περιβάλλον για την ανθρωπιστική δράση. Πρέπει επίσης να θεσπίσουν το κατάλληλο νομικό και πολιτικό πλαίσιο ώστε να διευκολύνουν την ανθρωπιστική

¹² Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου, *Protection of persons in the event of disasters* (Προστασία προσώπων σε περιπτώσεις καταστροφών), σχέδια άρθρων, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

πρόσβαση: α) για το προσωπικό των ανθρωπιστικών οργανώσεων: όσον αφορά τα προνόμια και τις ασυλίες, τις απαιτήσεις θεωρήσεων και εισόδου, τις άδειες εργασίας, την ελεύθερη κυκλοφορία· καθώς και τη δυνατότητα ανάπτυξης ανθρωπιστικής δράσης βάσει αρχών στο πλαίσιο αντιτρομοκρατικών μέτρων· β) για εξοπλισμό και αγαθά, όσον αφορά: τελωνειακές απαιτήσεις και δασμούς, τη φορολογία και τις μεταφορές.

- Οι εκτελεστικοί φορείς θα πρέπει να αυξήσουν την παρουσία τους σε απομακρυσμένες και επικίνδυνες περιοχές ώστε να εξασφαλίζουν εγγύτητα προς τους πληγέντες πληθυσμούς. Τούτο απαιτεί αυστηρά, αλλά όχι περιοριστικά, πρωτόκολλα ασφαλείας, την αποστολή ειδικευμένου και καταρτισμένου προσωπικού, καθώς και τη συνεργασία με όσους έχουν πρόσβαση.

γ) Η προστασία πρέπει να τεθεί στον πυρήνα της ανθρωπιστικής απόκρισης

Οι ανθρωπιστικές κρίσεις συχνά καθιστούν τους πληγέντες πληθυσμούς πιο ευάλωτους σε εκμετάλλευση και κακοποίηση. Η μη τήρηση των ανθρωπιστικών αρχών και του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου τους εκθέτει περισσότερο σε ανασφάλεια, διακρίσεις, κακοποίηση ή απειλές για τη ζωή τους. Οι πιο ευάλωτοι είναι συνήθως τα παιδιά, οι γυναίκες και τα κορίτσια, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα κράτη φέρουν την πρωταρχική ευθύνη της προστασίας των ανθρώπων που πλήττονται από ανθρωπιστικές κρίσεις. Αλλά όταν αθετούν την υποχρέωσή τους αυτή ή όταν τα ίδια διαπράττουν παραβιάσεις του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, οι ανθρωπιστικοί φορείς πρέπει να αναλαμβάνουν δράση.

Η ανθρωπιστική δράση δεν λαμβάνει ακόμη υπόψη στον βαθμό που θα έπρεπε την παροχή προστασίας σε ανθρώπους¹³. Αυτό είναι αποτέλεσμα παραγόντων όπως η έλλειψη στρατηγικού προσανατολισμού, οι περιορισμένες δυνατότητες, οι αποκλίνουσες ερμηνείες της έννοιας της προστασίας, καθώς και η αδυναμία επαφής με τις πληττόμενες κοινότητες σε περιβάλλοντα συγκρούσεων. Πρέπει να γίνει μια νέα έκκληση να τεθεί η προστασία στο επίκεντρο της ανθρωπιστικής αντίδρασης. Παρόλο που βασίζονται αποκλειστικά στις ανάγκες, οι ανθρωπιστικές δραστηριότητες θα πρέπει να αποσκοπούν στην εξασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων όλων των ατόμων, σύμφωνα με το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το δίκαιο περί προσφύγων. Συγχρόνως, η ανθρωπιστική δράση θα πρέπει να στηρίζει, και όχι να υποκαθιστά, την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μηχανισμών προστασίας μέσω των τοπικών κοινοτήτων.

Οι ανθρωπιστικοί φορείς δεν μπορούν από μόνοι τους να εξασφαλίσουν την προστασία όσων την έχουν ανάγκη. Θα πρέπει να σφυρηλατηθούν ισχυρότεροι δεσμοί μεταξύ των ανθρωπιστικών φορέων και της κοινότητας των υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, πρέπει να καταστεί σαφές ότι η ανθρωπιστική δράση οφείλει να παραμένει ουδέτερη, αμερόληπτη και ανεξάρτητη ώστε να αποφευχθεί η έκθεση του πληττόμενου πληθυσμού και του προσωπικού των ανθρωπιστικών οργανώσεων σε επιθέσεις από συγκρουόμενα μέρη ή στον κίνδυνο να μην τους επιτραπεί η πρόσβαση¹⁴.

¹³ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015* (Η προστασία στο επίκεντρο της ανθρωπιστικής απόκρισης 2015), <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>. IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015* (Δήλωση σχετικά με τον κεντρικό χαρακτήρα της προστασίας στην ανθρωπιστική δράση 2015), <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>. OCHA, *Background Paper on Protection 2015*, (Εγγραφο εργασίας σχετικά με την προστασία του Γραφείου συντονισμού ανθρωπιστικών υποθέσεων, OCHA, 2015), https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

¹⁴ Σχέδιο δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία (2015-2019) - Τα ανθρώπινα δικαιώματα ως κύρια παράμετρος του θεματολογίου της ΕΕ, (JOIN (2015) 16).

Συστάσεις:

- Η ανθρωπιστική κοινότητα θα πρέπει να ενσωματώνει συστηματικά το στοιχείο της προστασίας κατά την απόκριση σε ανθρωπιστικές κρίσεις, λαμβάνοντας υπόψη τα ευάλωτα σημεία και τις ικανότητες συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού υπό δεδομένες συνθήκες, καθώς και τις απειλές που αυτές αντιμετωπίζουν. Οι φορείς υλοποίησης, μέσω κατάλληλων μηχανισμών συντονισμού, όπως ανθρωπιστικές ομάδες ή ευρύτεροι σχηματισμοί ανά χώρα, θα πρέπει να αναπτύξουν ολοκληρωμένες στρατηγικές προστασίας για την ανάλυση, τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση, και θα πρέπει να διαθέτουν εξειδικευμένο προσωπικό για την προστασία.
- Θα πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των φορέων ανθρωπιστικής δράσης και των φορέων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς αμφότεροι είναι φορείς προστασίας. Ωστόσο, το προσωπικό των ανθρωπιστικών οργανώσεων θα πρέπει να εξαιρείται από απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ουδετερότητα, την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους ή να λειτουργήσουν εις βάρος της πρόσβασης.

2. Παγκόσμια εταιρική σχέση για την αποτελεσματική ανθρωπιστική δράση

α) Μια παγκόσμια εταιρική σχέση για τα βασικά στοιχεία της αποτελεσματικότητας της ανθρωπιστικής βοήθειας

Το μεταβαλλόμενο ανθρωπιστικό τοπίο απαιτεί από την κοινότητα των φορέων παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας να καταστεί πολύ αποτελεσματικότερη από ό,τι σήμερα. Καμία ανθρωπιστική κρίση δεν είναι ίδια με άλλη – οι καταστάσεις διαφέρουν. Ωστόσο, από πολλές απόψεις, το σύστημα ανθρωπιστικής βοήθειας συνεχίζει να ακολουθεί μια ενιαία και αδιαφοροποίητη προσέγγιση, η οποία δεν ανταποκρίνεται πάντοτε επαρκώς στις ανάγκες ούτε διασφαλίζει την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Επιπλέον, δεν υπάρχουν επί του παρόντος αξιόπιστες και συγκρίσιμες εκτιμήσεις των ανθρωπιστικών αναγκών. Το παρόν σύστημα περιλαμβάνει πολλαπλές συλλογές δεδομένων και ανομοιογενείς αναλύσεις που οδηγούν σε δισταγμένες εκτιμήσεις και σε ανταγωνισμό για χρηματοδότηση. Αυτές οι ανεπάρκειες δεν είναι δυνατόν να συνεχιστούν.

Για να είναι αποτελεσματική η ανθρωπιστική δράση απαιτούνται αξιόπιστες αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες και τις διαθέσιμες δυνατότητες, συμπεριλαμβανομένων και μη παραδοσιακών φορέων εφόσον η συμβολή τους είναι σημαντική. Προς τούτο απαιτείται η συστηματική συλλογή δεδομένων επιτόπου. Μόλις συλλέγονται τα δεδομένα, πρέπει να ανταλλάσσονται μεταξύ των ανθρωπιστικών φορέων και να χρησιμοποιούνται για από κοινού ανάλυση και για συντονισμένες εκτιμήσεις των αναγκών.

Η ποιότητα, η επίτευξη αποτελεσμάτων, η οικονομική αποδοτικότητα και η λογοδοσία στους πληγέντες πληθυσμούς αποτελούν επίσης βασικά στοιχεία για την αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής βοήθειας. Υπάρχει ανάγκη κοινών εργαλείων μέτρησης του εάν η βοήθεια καλύπτει πραγματικές ανάγκες και έχει τον αναμενόμενο αντίκτυπο. Παράλληλα, προκειμένου να μεγιστοποιηθούν το βεληνεκές και η χρησιμότητα της δράσης, πρέπει να υπάρχουν μηχανισμοί που εξασφαλίζουν ότι οι απόψεις των πληγέντων πληθυσμών, ιδίως των γυναικών, λαμβάνονται υπόψη καθ' όλη τη διάρκεια της απόκρισης. Όλες αυτές οι προσπάθειες πρέπει να στηρίζονται στην αποτελεσματική παρακολούθηση της χρηματοδότησης, ει δυνατόν έως το επίπεδο της βοήθειας που παρέχεται πραγματικά στους δικαιούχους, ώστε να αποφεύγονται κενά και επικαλύψεις. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή θα πρέπει να διευκολύνει την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων για την επίτευξη περαιτέρω βελτιώσεων.

Η έρευνα, η καινοτομία και οι επιστημονικές λύσεις μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της ανθρωπιστικής δράσης, τόσο όσον αφορά τη διαδικασία λήψης

των αποφάσεων όσο και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας. Εκτός από τις παραδοσιακές εταιρικές σχέσεις, η συνεργασία με ακαδημαϊκά ιδρύματα, ερευνητικά δίκτυα, επιστημονικές κοινότητες και τον ιδιωτικό τομέα είναι καίριας σημασίας εν προκειμένω.

Η αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής βοήθειας εξαρτάται από το κατά πόσο η συλλογική ευθύνη τίθεται υπεράνω των επί μέρους θεσμικών συμφερόντων. Μόνο μέσω της συγκέντρωσης όλων των γνώσεων, της εμπειρογνωσίας και των πόρων θα κατορθώσει η ανθρωπιστική κοινότητα να έχει τον μεγαλύτερο δυνατό αντίκτυπο. Το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών θα πρέπει να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα αυτής της προσπάθειας, τα δε επί μέρους στοιχεία του πρέπει να εκπληρούν την αποστολή τους με συντονισμένο και αποτελεσματικό τρόπο. Σε αντίθετη περίπτωση, θα πρέπει να επανεξετασθούν οι σημερινές μέθοδοι εργασίας σε αναζήτηση μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας. Η πλήρης ανάπτυξη του μετασχηματιστικού θεματολογίου παραμένει καίριας σημασίας εν προκειμένω.

Συστάσεις:

- Η ανθρωπιστική κοινότητα πρέπει να καταρτίσει ένα συνολικό πίνακα για την αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής βοήθειας με σκοπό τη διευκόλυνση ολόκληρου του κύκλου απόκρισης. Όλοι οι παράγοντες που εμπλέκονται στον τομέα της ανθρωπιστικής ανταπόκρισης πρέπει να συνεισφέρουν σε αυτό το πλαίσιο και να το χρησιμοποιούν. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:
 - αρχείο των δεδομένων που ανταλλάσσονται βάσει των αναγκών, των κινδύνων, των ευπαθειών και της πρόσβασης·
 - κατάλογο των διαθέσιμων ικανοτήτων·
 - πλατφόρμα για κοινή ανάλυση κινδύνου και για τον συντονισμό της εκτίμησης των αναγκών·
 - βάση δεδομένων για την πλήρη παρακολούθηση όλων των χορηγούμενων κονδυλίων από τις κάθε είδους πηγές και των αναθέσεων σε τοπικούς εταίρους μέχρι τους τελικούς δικαιούχους·
 - κοινούς δείκτες ποιότητας·
 - κοινούς δείκτες αποτελεσμάτων·
 - αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και του αντικτύπου·
 - και έρευνα.
- Οι χορηγοί θα πρέπει να απαιτούν από τους φορείς υλοποίησης να συντονίζουν τις εκτιμήσεις αναγκών, λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο και τις διαθέσιμες ικανότητες και χρησιμοποιώντας αναλυτικά δεδομένα και δείκτες ποιότητας. Οι χορηγοί θα πρέπει να χρησιμοποιούν τις εκτιμήσεις αυτές στις αποφάσεις τους για τα χρηματοδοτικά κονδύλια. Θα πρέπει επίσης να αναλάβουν τη δέσμευση ότι θα εξορθολογίσουν τις διαδικασίες που ακολουθούν για τη σύναψη συμβάσεων και για την υποβολή εκθέσεων και, συγχρόνως, ότι θα συμμορφώνονται με τις νομικές τους υποχρεώσεις και θα διασφαλίζουν τη λογοδοσία προς εκείνους τους οποίους εκπροσωπούν. Οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει να υποβάλλουν εκθέσεις για την ποιότητα και τα αποτελέσματα.
- Οι χορηγοί θα πρέπει να δεσμευτούν ότι θα ενσωματώνουν συστηματικά τη λογοδοσία προς τους πληγέντες πληθυσμούς στα προγράμματα που χρηματοδοτούν. Οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει, αφενός, να θεσπίσουν πρότυπα για τη συμμετοχή των πληγέντων πληθυσμών σε ολόκληρη τη διάρκεια του κύκλου απόκρισης, συμπεριλαμβανομένων ειδικών προσεγγίσεων για συγκεκριμένες ομάδες και, αφετέρου, να δημιουργήσουν τους κατάλληλους μηχανισμούς.

- Τα Ηνωμένα Έθνη και άλλοι φορείς υλοποίησης που εκπροσωπούνται στη Μόνιμη Διοργανική Επιτροπή (IASC) θα πρέπει να αποδείξουν ότι το μετασχηματιστικό θεματολόγιο έχει τεθεί σε εφαρμογή πλήρως και συστηματικά. Οι χορηγοί θα πρέπει, αφενός, να παρακολουθούν και να ενθαρρύνουν αυτή την εφαρμογή και, αφετέρου, να εξετάσουν σε ποιους τομείς, θα ήταν σκόπιμη η επανεξέταση των μεθόδων ή της διάρθρωσης του διεθνούς έργου ανθρωπιστικής βοήθειας προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη αποτελεσμάτων.

β) Εταιρική σχέση με τοπικούς, εθνικούς και περιφερειακούς φορείς: επικουρικότητα και αλληλεγγύη

Η αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής βοήθειας απαιτεί επίσης την καλύτερη αξιοποίηση ολόκληρου του φάσματος των ικανοτήτων που είναι διαθέσιμες από όλους τους φορείς. Το διεθνές σύστημα ανθρωπιστικής βοήθειας, το οποίο δημιουργήθηκε με την απόφαση 46/182 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι κυβερνήσεις φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την κάλυψη των ανθρωπιστικών αναγκών των πληγέντων πληθυσμών. Πολλοί τοπικοί, εθνικοί και περιφερειακοί φορείς, ιδίως σε χώρες μεσαίου εισοδήματος, έχουν βελτιώσει την ικανότητά τους να αντιμετωπίζουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών. Ο αυξανόμενος ρόλος των εν λόγω φορέων πρέπει να αναγνωριστεί σαφέστερα στον τρόπο με τον οποίον σχεδιάζονται, συντονίζονται και υλοποιούνται οι διεθνείς δράσεις απόκρισης.

Η ανθρωπιστική βοήθεια πρέπει να βασίζεται στη διττή αρχή της επικουρικότητας και της αλληλεγγύης, βάσει της οποίας οι τοπικοί, εθνικοί και περιφερειακοί παράγοντες είναι αυτοί που αναλαμβάνουν πρώτοι δράση, ενώ η διεθνής κοινότητα προσφέρει συμπληρωματική στήριξη, όπου αυτό είναι αναγκαίο. Η διεθνής κοινότητα πρέπει να ενεργεί μόνον όταν η ικανότητα των τοπικών παραγόντων που αναλαμβάνουν δράση αποδεικνύεται ανεπαρκής, όταν οι παράγοντες αυτοί δεν είναι πρόθυμοι ή δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πληγέντων πληθυσμών ή όταν είναι ανίκανοι να αποτρέψουν τη επέκταση των συνεπειών των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε γειτονικές χώρες.

Το διεθνές σύστημα πρέπει να συνδέεται με την ευρύτερη ομάδα παρεμβαινόντων και πρέπει να λειτουργεί χωρίς αποκλεισμούς ώστε να διευκολύνεται το έργο όλων των σχετικών φορέων, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε κρίσης. Πρέπει να καταβληθεί συντονισμένη προσπάθεια για την προώθηση της διάδρασης και της διαλειτουργικότητας ώστε να ελαχιστοποιηθούν τα κενά και οι επικαλύψεις. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η διεθνής κοινότητα θα μπορούσε να εξετάσει την απογραφή σε παγκόσμιο επίπεδο όλων των διαθέσιμων μέσων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε μια δράση απόκρισης. Επίσης, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες από τις κυβερνήσεις και όλους τους φορείς υλοποίησης ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι ενέργειές τους θα είναι συμβατές με τα βασικά διεθνή πρότυπα.

Η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει σαφή κατανόηση του πότε και σε ποιο βαθμό θα πρέπει να επεμβαίνει το διεθνές ανθρωπιστικό σύστημα. Για παράδειγμα, μια παραβίαση των ανθρωπιστικών αρχών και του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου θα πρέπει να αποτελεί σαφώς λόγο παροχής διεθνούς βοήθειας με σκοπό την κάλυψη των αναγκών των πληγέντων πληθυσμών.

Οι κυβερνήσεις και οι αναπτυξιακοί παράγοντες — με τη βοήθεια της ανθρωπιστικής κοινότητας — θα πρέπει να επενδύσουν στην οικοδόμηση βιώσιμων τοπικών ικανοτήτων ώστε να αποκτήσουν οι τοπικές κοινότητες τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν τις συνέπειες των καταστροφών και να διευκολύνουν την ανθρωπιστική απόκριση. Οι περιφερειακές οργανώσεις θα πρέπει να στηρίζουν τις προσπάθειες αυτές διευκολύνοντας την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και συντονίζοντας την παροχή βοήθειας μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον,

η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων περιοχών του κόσμου στη διαχείριση καταστροφών και στην αντιμετώπιση κρίσεων μπορεί να ενισχύσει περαιτέρω τη διαλειτουργικότητα, να μειώσει τις επιπτώσεις των κρίσεων και να βελτιώσει τον σχεδιασμό και την προετοιμασία της αντιμετώπισης κρίσεων και καταστροφών.

Συστάσεις:

- Οι δομές συντονισμού που λειτουργούν σε διεθνές και σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να περιλαμβάνουν όλους τους φορείς που εμπλέκονται σε κάθε συγκεκριμένη απόκριση. Αυτό θα μπορούσε να γίνει, για παράδειγμα, με το άνοιγμα των ανθρωπιστικών ομάδων ή ευρύτερων σχηματισμών ανά χώρα της IASC. Σε περίπτωση που η συνεργασία στο πλαίσιο των υφιστάμενων μηχανισμών συντονισμού δεν είναι δυνατή, το Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων του ΟΗΕ (OCHA) θα πρέπει να διευκολύνει την εξεύρεση άλλων μεθόδων για την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων.
- Η ανθρωπιστική απόκριση πρέπει πρωτίστως να βασίζεται στις αρχές της αλληλεγγύης και της επικουρικότητας. Θα πρέπει να καθιερωθεί η εκπόνηση εκτιμήσεων κινδύνου ή αναλύσεων ευπάθειας για όλες τις χώρες. Θα πρέπει να πραγματοποιηθεί επισκόπηση της ετοιμότητας και της ικανότητας απόκρισης των αρμόδιων τοπικών, εθνικών, περιφερειακών και διεθνών φορέων. Στο διεθνές επίπεδο, το OCHA θα μπορούσε να διευκολύνει αυτή τη χαρτογράφηση που θα καλύπτει μεγάλο αριθμό εμπλεκόμενων φορέων.
- Η ανθρωπιστική κοινότητα θα πρέπει να εκπονήσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με σενάρια που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες συνθήκες ώστε να καταστούν σαφείς οι ρόλοι των παραγόντων που αναλαμβάνουν δράση και να προσδιοριστούν οι περιστάσεις υπό τις οποίες ενεργοποιείται η παροχή διεθνούς βοήθειας. Αυτό θα πρέπει να συνοδεύεται από ένα μηχανισμό που θα εξασφαλίζει πειθαρχία όσον αφορά τη συστηματική εφαρμογή αυτών των διαφορετικών προσεγγίσεων. Το OCHA θα μπορούσε να διευκολύνει την εν λόγω διαδικασία σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους εταίρους.
- Οι κυβερνήσεις και οι χορηγοί θα πρέπει να στηρίζουν την ανάπτυξη των ικανοτήτων των τοπικών παραγόντων που αναλαμβάνουν δράση και να εξετάσουν το ενδεχόμενο στήριξής τους, κατά περίπτωση, κατά τη διάρκεια της απόκρισης.
- Οι περιφερειακές οργανώσεις θα πρέπει να λάβουν στήριξη ώστε να συγκροτήσουν ένα δίκτυο για την ανταλλαγή εμπειριών και να πραγματοποιούν ασκήσεις κατάρτισης. Οι περιφερειακές οργανώσεις θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να συμπεριλάβουν στην εντολή τους διατάξεις αλληλεγγύης για την παροχή βοήθειας στα μέλη τους που έχουν πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.

γ) Εταιρική σχέση με χορηγούς, τον ιδιωτικό τομέα, φιλανθρωπικές οργανώσεις, ιδρύματα και φορείς υλοποίησης για την αποτελεσματική και επαρκή ανθρωπιστική χρηματοδότηση

Για να επιτύχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, η ανθρωπιστική δράση πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους. Το ζήτημα αυτό θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με δύο τρόπους: εξασφαλίζοντας την αποτελεσματικότερη δυνατή αξιοποίηση κάθε ευρώ της βοήθειας και διευρύνοντας τη χρηματοδοτική βάση.

Οι αντικειμενικοί και υποκειμενικοί παράγοντες αναποτελεσματικότητας όσον αφορά τις ανθρωπιστικές δαπάνες μπορεί να υπονομεύσουν την αξιοπιστία και τον αντίκτυπο της ανθρωπιστικής βοήθειας. Είναι αναγκαίο να δημιουργηθεί μια ολοκληρωμένη και συνεκτική

εικόνα όλων των αναγκών, πράγμα που με τη σειρά του θα συμβάλει στη βελτίωση τόσο του συντονισμού των εκκλήσεων για βοήθεια όσο και του οικονομικού σχεδιασμού για περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Η ενθάρρυνση καινοτόμων μεθόδων παροχής βοήθειας, όπως προσεγγίσεων που βασίζονται στη χρήση μετρητών όπου αυτό είναι κατάλληλο για τις περιστάσεις, μπορεί να μειώσει τα γενικά έξοδα, καθώς και τα έξοδα ανά μονάδα και το κόστος των συναλλαγών. Όλες οι εν λόγω δράσεις απαιτούν στενή συνεργασία μεταξύ των εκπροσώπων των δικαιούχων, των φορέων υλοποίησης και των χορηγών βοήθειας, καθώς και με τον ιδιωτικό τομέα.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της ανθρωπιστικής χρηματοδότησης είναι βέβαια ουσιώδης, αλλά είναι σαφές ότι τα σημερινά επίπεδα χρηματοδότησης δεν επαρκούν για την κάλυψη των ανθρωπιστικών αναγκών σε όλο τον κόσμο. Αυτό ισχύει ιδίως για τις παρατεταμένες κρίσεις, καθώς παύουν σιγά σιγά να ελκύουν τους προβολείς της δημοσιότητας, οι οποίοι στρέφονται προς νέες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Το σύστημα αντιμετωπίζει το πρόβλημα της υπερβολικής εξάρτησης από λίγους χορηγούς βοήθειας. Παρόλο που σε ορισμένες κρίσεις η θετική συμβολή των χορηγών, που δεν είναι μέλη της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ (EAB), και του ιδιωτικού τομέα — συμπεριλαμβανομένων φιλανθρωπικών οργανώσεων και ιδρυμάτων — υπήρξε καθοριστικής σημασίας, το σύστημα δεν έχει ακόμη βρει τον κατάλληλο τρόπο με τον οποίο οι φορείς αυτοί θα μπορούν να συμβάλλουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο αξιοποιώντας στο μέγιστο το δυναμικό τους. Το σύστημα αυτό πρέπει να καταστεί πιο ελκυστικό για νέους και ποικίλους φορείς προβάλλοντας τη ζωτική συμβολή τους, επιδεικνύοντας τον αντίκτυπο της στήριξης που παρέχουν και διευκολύνοντας την εταιρική σχέση επιτόπου. Το διεθνές σύστημα θα πρέπει να επικεντρωθεί στην εξεύρεση κινήτρων για νέους φορείς, καθιερώνοντας τακτικότερο διάλογο και προσδιορίζοντας τις περιστάσεις στις οποίες η συμμετοχή τους θα είχε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για αυτούς.

Συστάσεις:

- Η διάρθρωση και η αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής δράσης πρέπει να βελτιωθούν. Οι φορείς υλοποίησης, υπό την καθοδήγηση της IASC, πρέπει να μεταρρυθμίσουν το σύστημα των εκκλήσεων για βοήθεια ώστε να εξασφαλίζεται ότι δίνει πλήρη εικόνα των αναγκών και των απαιτήσεων χρηματοδότησης — κάτι που θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω ενός εργαλείου παρακολούθησης στο πλαίσιο του πίνακα που προτείνεται ανωτέρω. Το ιδανικό θα ήταν να ενταχθούν σε αυτό το σύστημα οι επιμέρους φορείς υλοποίησης και να αποφεύγουν να απευθύνουν μεμονωμένα εκκλήσεις για βοήθεια σε περιπτώσεις έκτακτης ανθρωπιστικής ανάγκης. Αντίθετα, θα πρέπει να συντονίζουν τις προσπάθειές τους ώστε να αποφευχθεί ο αδικαιολόγητος ανταγωνισμός που θα ήταν σε βάρος της αποτελεσματικότητας. Ταυτόχρονα, οι εκκλήσεις για βοήθεια θα πρέπει να διευκολύνουν την παροχή ποιοτικής βοήθειας. Η εκθέσεις σχετικά με την ανταπόκριση σε εκκλήσεις για βοήθεια πρέπει να περιλαμβάνουν δεδομένα τόσο για τις ανάγκες που καλύφθηκαν όσο και για εκείνες οι οποίες δεν έχουν καλυφθεί.
- Οι χορηγοί βοήθειας θα πρέπει να είναι συστηματικοί όσον αφορά τον συντονισμό των προσπαθειών τους και την αξιολόγηση των πρακτικών που ακολουθούν οι φορείς υλοποίησης της βοήθειας ώστε να προσδιορίζουν την προστιθέμενη αξία τους, καθώς και τυχόν δυνατότητες βελτίωσης της αποτελεσματικότητας ως προς το κόστος, με βάση κοινά ανθρωπιστικά πρότυπα¹⁵.

¹⁵ Τα πρότυπα αυτά έχουν ως στόχο να εξασφαλίσουν την ποιότητα της βοήθειας, π.χ. σχετικά με: τη λογοδοσία, τη διαχείριση, τον συντονισμό κλπ.

- Οι χορηγοί βοήθειας και οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει να αυξήσουν το ποσοστό των ατόμων που λαμβάνουν άμεση χρηματική βοήθεια, λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε περιστάσεις. Θα μπορούσε να εξεταστεί ο καθορισμός συγκεκριμένου στόχου.
- Το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών και η κοινότητα των παραδοσιακών χορηγών βοήθειας πρέπει να εντείνουν τον διάλογο με χορηγούς εκτός ΕΑΒ, χώρες μέσου εισοδήματος, περιφερειακές οργανώσεις, τον ιδιωτικό τομέα, φιλανθρωπικές οργανώσεις και ιδρύματα κατά τη χρηματοδότηση της ανθρωπιστικής δράσης. Αυτό θα μπορούσε να γίνει με τακτικές, επίσημες ή άτυπες συνεδριάσεις στο πλαίσιο της ομάδας υποστήριξης χορηγών του ΟCHA¹⁶ ή της πρωτοβουλίας χρηστής ανθρωπιστικής χορηγίας¹⁷.
- Θα πρέπει να δοθούν κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα ώστε να συμβάλλει στην ανθρωπιστική βοήθεια, για παράδειγμα όταν αναλαμβάνει δεσμεύσεις για την επίτευξη στόχων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης.

δ) Συνεργασία με αναπτυξιακούς παράγοντες

Λόγω της αύξησης του αριθμού των δικαιούχων ανθρωπιστικής βοήθειας, η συνεργασία μεταξύ παραγόντων του ανθρωπιστικού και του αναπτυξιακού τομέα έχει αποκτήσει ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Ως αποτέλεσμα των επανειλημμένων και παρατεταμένων ανθρωπιστικών κρίσεων και μακροχρόνιων αναγκαστικών εκτοπίσεων πληθυσμών, η επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια δεν μπορεί πλέον να αναλαμβάνει μόνη της τα βάρη. Υπάρχει επιτακτική ανάγκη αναδιάρθρωσης της συνεργασίας ανθρωπιστικών-αναπτυξιακών φορέων, ώστε αυτή η εταιρική σχέση να ενισχύει τα αποτελέσματα και των δύο τομέων. Η ενίσχυση της ανθεκτικότητας έχει ήδη αναδειχτεί σε κοινό στόχο τόσο για τους ανθρωπιστικούς όσο και τους αναπτυξιακούς φορείς.

Η αλληλεπίδραση μεταξύ της ανθρωπιστικής βοήθειας και της αναπτυξιακής συνεργασίας θα πρέπει να αρχίζει ήδη πριν από την κρίση, με μια κοινή ανάλυση, η οποία θα πρέπει να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους κινδύνους και τα τρωτά σημεία, ακολουθούμενη από επενδύσεις στην ανθεκτικότητα και τη μείωση του κινδύνου με σκοπό την καλύτερη πρόληψη, την προετοιμασία και την αντιμετώπιση μιας κρίσης ή καταστροφής¹⁸. Τόσο κατά τη διάρκεια όσο και μετά μια κρίση ή καταστροφή, θα πρέπει να γίνεται από κοινού στρατηγικός σχεδιασμός και πολυετής προγραμματισμός. Αυτός ο από κοινού σχεδιασμός θα πρέπει να καταγράφει τις συνδυασμένες προσπάθειες, να αναπτύσσει συνέργειες με βάση τα δυνατά σημεία κάθε φορέα, και — κατά περίπτωση — να περιγράφει μια ευέλικτη μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια με βάσει σαφή σημεία εξόδου, όταν την ανθρωπιστική δράση θα πρέπει να διαδεχτούν οι αναπτυξιακές προσπάθειες.

Η χρηματοδότηση θα πρέπει να προέρχεται από ανθρωπιστικά και αναπτυξιακά μέσα, με σαφή καταμερισμό των εργασιών σύμφωνα με την αντίστοιχη προστιθέμενη αξία ώστε να συνδυάζεται η κάλυψη άμεσων αναγκών με τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη απόκριση στα γενεσιουργά αίτια. Η μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση της ανάπτυξης είναι ιδιαίτερα σημαντική για τις παρατεταμένες κρίσεις ώστε να προλειάνει το έδαφος για βιώσιμες λύσεις, ιδίως για την ενίσχυση της ικανότητας των κοινοτήτων υποδοχής και των τοπικών κοινοτήτων να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των εκτοπισμένων πληθυσμών.

Συστάσεις:

¹⁶ Για περισσότερες πληροφορίες: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Για περισσότερες πληροφορίες: <http://www.ghdinitiative.org/>.

¹⁸ Η προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα, COM(2012) 586 final· Σχέδιο δράσης για την ανθεκτικότητα σε χώρες επιρρεπείς σε κρίση, SWD (2013) 227 final· Το μετά το 2015 πλαίσιο δράσης του Hyogo, COM(2014) 216 final.

- Υπάρχει ανάγκη για ένα νέο μοντέλο ανθρωπιστικής-αναπτυξιακής συνεργασίας συνεργασίας. Θα πρέπει να περιλαμβάνει την από κοινού ανάλυση πολλαπλών κινδύνων και, κατά περίπτωση, πολυετή προγραμματισμό και χρηματοδότηση, καθώς και στρατηγικές εξόδου για τους ανθρωπιστικούς φορείς. Θα πρέπει να αντιμετωπίζει ζητήματα όπως η ετοιμότητα και οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί, ιδίως σε περιπτώσεις παρατεταμένων κρίσεων.
- Οι χορηγοί βοήθειας θα πρέπει να προσπαθήσουν να διευκολύνουν μια περισσότερο προβλέψιμη πολυετή χρηματοδότηση μέσω αλληλένδετων ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών κονδυλίων, ιδίως για περιπτώσεις παρατεταμένων κρίσεων.
- Οι χορηγοί θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο να εντάξουν στα αναπτυξιακά προγράμματα τροποποιητές κρίσεων που να επιτρέπουν την ανακατανομή πόρων για την αντιμετώπιση κρίσεων, ώστε να καταστεί δυνατή μια πιο ευέλικτη προσέγγιση.

III. Συνεισφορά της ΕΕ και επόμενα βήματα

Η Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής και η διαδικασία που οδήγησε σε αυτή δημιουργούν μια πολιτική δυναμική για την ενίσχυση της αλληλεγγύης της παγκόσμιας κοινότητας με τους πληθυσμούς που πλήττονται από ανθρωπιστικές κρίσεις και καταστροφές. Αποτελεί ευκαιρία για επικοινωνία με τρίτες χώρες, με τους ευρωπαίους πολίτες και με άλλους εταίρους με σκοπό την ευαισθητοποίηση σχετικά με την ηθική υποχρέωση προσφοράς βοήθειας στα θύματα συγκρούσεων και καταστροφών και για την αποφυγή της επέκτασης των συνεπειών τους, όπως η αστάθεια και οι εκτοπισμοί πληθυσμών. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη και τους λοιπούς εταίρους να ανταλλάξουν εμπειρίες και να συνεργασθούν προς τον σκοπό αυτό.

Η διάσκεψη κορυφής θα αποτελέσει σημαντικό ορόσημο για την αποτελεσματική και βάσει αρχών ανθρωπιστική δράση και θα καταρτίσει θεματολόγιο για μια σειρά αλλαγών στο σύστημα. Η εφαρμογή των αποτελεσμάτων της θα απαιτήσει προσπάθειες από τη διεθνή κοινότητα και τους επιμέρους φορείς. Ως εκ τούτου, οι δεσμεύσεις που αναληφθούν στην Κωνσταντινούπολη πρέπει να είναι επαληθεύσιμες και μετρήσιμες. Θα ήταν χρήσιμο να πραγματοποιείται απολογισμός της υλοποίησής τους ανά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να διατηρηθεί η εστίαση στην επίτευξη προόδου.

Μετά τη διάσκεψη κορυφής, η Επιτροπή θα προσδιορίσει τη συγκεκριμένη συνεισφορά της ΕΕ για την εφαρμογή των αποτελεσμάτων της διάσκεψης. Το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει ορισμένα παραδείγματα εργασιών που βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη στο πλαίσιο της ΕΕ με σκοπό να καταστεί η ανθρωπιστική δράση καταλληλότερη για τους σκοπούς που υπηρετεί.