

II

(Comunicações)

DECLARAÇÕES COMUNS

CONSELHO

Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia

(2008/C 25/01)

O CONSENSO EUROPEU EM MATÉRIA DE AJUDA HUMANITÁRIA**O desafio humanitário**

1. A ajuda humanitária constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos, bem como um imperativo moral.
2. As crises humanitárias incluem catástrofes naturais e catástrofes provocadas pelo Homem. Os seus efeitos são cada vez mais devastadores devido a factores como a mudança de natureza dos conflitos, as alterações climáticas, a rivalidade crescente em matéria de acesso aos recursos energéticos e naturais, a pobreza extrema, a má governação e as situações de fragilidade. As suas principais vítimas são as populações civis, muitas vezes as pessoas mais pobres e vulneráveis, vivendo a maior parte delas em países em vias de desenvolvimento. As crises humanitárias têm estado na origem de elevados números de deslocados, tanto refugiados como pessoas deslocadas internamente.
3. Os intervenientes humanitários enfrentam actualmente alguns desafios de monta. O direito internacional, incluindo o direito humanitário internacional, o direito em matéria de direitos humanos e o direito dos refugiados, tem sido cada vez mais ignorado ou violado de forma flagrante. Há que preservar o «espaço humanitário» indispensável para assegurar o acesso às populações mais vulneráveis e a protecção e segurança dos trabalhadores humanitários, condições prévias essenciais para garantir a prestação da ajuda humanitária e permitir que a União Europeia e os seus parceiros no domínio humanitário prestem ajuda, nomeadamente facultando protecção às vítimas de crises, com base na observância dos princípios de neutralidade, imparcialidade, humanidade e independência da acção humanitária consagrados no direito internacional, em particular no direito humanitário internacional.
4. A ajuda humanitária prestada pela UE é uma competência partilhada entre os Estados-Membros e a Comunidade Europeia ⁽¹⁾. Assenta numa longa tradição e reflecte a diversidade dos seus intervenientes. A acção humanitária da UE enquadra-se numa abordagem internacional global que congrega as Nações Unidas, o movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho, as ONG humanitárias e outras, em apoio às respostas locais às crises humanitárias, através de uma abordagem de parceria com as comunidades afectadas. As autoridades nacionais dos países confrontados com uma crise continuam a ter a responsabilidade principal pela protecção das populações afectadas pela catástrofe.
5. No seu conjunto, com as contribuições da Comunidade e dos Estados-Membros da UE a nível bilateral, a UE constitui o maior prestador de ajuda humanitária internacional pública. Enquanto tal, a UE tem não só a experiência mas também o dever de assegurar que a sua contribuição global para a resposta humanitária seja eficaz e apropriada, apoie o esforço humanitário internacional de prestação de ajuda às populações necessitadas e enfrente adequadamente os desafios que actualmente se colocam aos intervenientes humanitários.
6. O Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária proporciona uma visão comum para orientar a acção da UE na ajuda humanitária em países terceiros, a nível tanto dos Estados-Membros como da Comunidade. Esta visão comum é explanada na primeira parte da declaração; quanto à segunda parte, enuncia a abordagem da Comunidade Europeia em matéria de ajuda humanitária para orientar a implementação desta visão a nível da Comunidade, e analisa com mais pormenor as prioridades de acção concreta a este nível.

⁽¹⁾ A política comunitária em matéria de ajuda humanitária baseia-se no artigo 179.º (Cooperação para o Desenvolvimento) do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia.

7. O Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária é aprovado de comum acordo pelo Conselho e pelos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia. Com ele pretendemos confirmar o nosso empenhamento nos princípios em que assenta a ajuda humanitária da UE, reforçar os compromissos assumidos de respeitar as boas práticas em matéria de acção humanitária, em parceria com outros intervenientes na ajuda humanitária, e criar as condições para uma colaboração mais estreita com vista a assegurar uma implementação tão eficaz quanto possível da ajuda humanitária da UE nos próximos anos.

PARTE I — A VISÃO DA UE SOBRE A AJUDA HUMANITÁRIA

1. Objectivo comum

8. A ajuda humanitária da UE tem por objectivo dar uma resposta urgente, baseada nas necessidades, com o intuito de preservar a vida, prevenir e aliviar o sofrimento humano e manter a dignidade humana onde a necessidade se fizer sentir, nos casos em que os governos e os intervenientes locais se sintam completamente ultrapassados pela situação ou impossibilitados de agir ou não estejam dispostos a fazê-lo. A ajuda humanitária engloba não só as operações de assistência, socorro e protecção para salvar e preservar vidas humanas em situações de crise humanitária ou de pós-crise, mas também as acções destinadas a facilitar ou permitir o acesso às pessoas necessitadas e o livre encaminhamento da assistência. A assistência humanitária da UE é prestada em resposta a crises provocadas pelo Homem (nomeadamente situações de emergência complexas) e a catástrofes naturais, na medida do necessário.
9. A resposta local às crises e a redução dos riscos de catástrofe, incluindo as actividades de preparação para as catástrofes e de recuperação, são essenciais para salvar vidas e permitir às comunidades aumentarem a sua capacidade de resistência às situações de emergência. As actividades de desenvolvimento de capacidades para prevenir e reduzir o impacto das catástrofes e para reforçar a resposta humanitária constituem também parte integrante da ajuda humanitária da UE.

2. Princípios comuns e boas práticas

2.1 Princípios humanitários fundamentais

10. A UE está firmemente empenhada na defesa e promoção dos princípios humanitários fundamentais da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Esta abordagem baseada em princípios é essencial para que a UE e os intervenientes na ajuda humanitária em geral sejam aceites e tenham capacidade para actuar no terreno em contextos políticos e de segurança muitas vezes complexos. A forma como a UE é encarada e o seu empenhamento nestes princípios fundamentais da acção humanitária estão ligados ao comportamento e envolvimento no terreno de todos os intervenientes da UE.
11. O princípio de humanidade significa que o sofrimento humano deve ser combatido onde quer que se faça sentir, dando particular atenção às camadas mais vulneráveis da população. Deve ser respeitada e protegida a dignidade de todas as vítimas.

12. A neutralidade significa que a ajuda humanitária não deve favorecer nenhuma parte num conflito armado ou noutro litígio.
13. A imparcialidade implica que a ajuda humanitária seja prestada apenas com base na necessidade, sem discriminação entre as populações afectadas ou no seu seio.
14. O respeito pela independência designa a autonomia dos objectivos humanitários em relação aos objectivos políticos, económicos, militares ou outros, e serve para assegurar que a única finalidade da ajuda humanitária seja sempre atenuar e prevenir o sofrimento das vítimas de crises humanitárias.
15. A ajuda humanitária da UE não é um instrumento de gestão de crises.

2.2 Direito internacional

16. A UE defenderá com firmeza e coerência a observância do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário ⁽¹⁾, o direito em matéria de direitos humanos e o direito dos refugiados. Em 2005, a UE aprovou directrizes sobre a promoção da observância do direito internacional humanitário. A UE está empenhada em pôr em prática essas directrizes nas suas relações internacionais ⁽²⁾.
17. A UE recorda o empenhamento na responsabilidade de proteger, de harmonia com a Resolução n.º 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 24 de Outubro de 2005 (resultados da Cimeira Mundial de 2005). Incumbe a cada Estado a responsabilidade de proteger as suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos actos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de proteger as populações contra esses crimes. Nos casos em que as autoridades nacionais não assumam manifestamente a responsabilidade de proteger, a comunidade internacional confirmou que está preparada para actuar colectivamente através do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

2.3 Princípios e boas práticas da ajuda humanitária

18. Embora reconhecendo a diversidade em termos de capacidades, escala e modalidades específicas aplicáveis à ajuda humanitária a nível da UE, ao aprovar o presente Consenso Europeu todos os doadores da UE se comprometem a respeitar os princípios e boas práticas da ajuda humanitária (*Good Humanitarian Donorship* — GHD) e a trabalhar em conjunto, e com outros intervenientes, no sentido de aplicar as boas práticas da ajuda humanitária ⁽³⁾. Tal implica a concessão de financiamento da ajuda humanitária proporcionalmente às necessidades e com base em avaliações dessas necessidades.

⁽¹⁾ Os Estados-Membros são Partes nas Convenções de Genebra e nos respectivos Protocolos Adicionais (1977).

⁽²⁾ Directrizes da União Europeia sobre a Promoção da Observância do Direito Internacional Humanitário (DIH), JO C 327 de 23.12.2005, p. 4.

⁽³⁾ Princípios e boas práticas da ajuda humanitária, Estocolmo, 17 de Junho de 2003; aprovado pela OCDE — CAD em Abril de 2006.

19. Enquanto UE, comprometemo-nos a promover um debate de fundo sobre os elementos das boas práticas da ajuda humanitária a fim de assegurar que os princípios e boas práticas da ajuda humanitária se traduzam numa melhor assistência às pessoas confrontadas com uma crise humanitária.
20. A UE reconhece que o nível mundial das necessidades humanitárias requer uma abordagem internacional consolidada, em parceria com outros intervenientes, incluindo um incentivo ao financiamento da ajuda por doadores públicos e benfeitores privados, novos ou emergentes, no respeito pelos princípios humanitários.
21. A parceria está no cerne da implementação da ajuda humanitária, pelo que a UE saudaria uma abordagem de parceria internacional mais ampla que associasse doadores, parceiros a nível da implementação e outras partes interessadas, por forma a assegurar a eficácia da acção humanitária, com base no corpus de normas e boas práticas em vigor.

2.4 Relação com outras políticas

22. Os princípios aplicáveis à ajuda humanitária são específicos e distintos de outras formas de ajuda. A ajuda humanitária da UE, incluindo a recuperação rápida, deverá ter em conta, sempre que possível, os objectivos de desenvolvimento a longo prazo, estando intimamente ligada à cooperação para o desenvolvimento, cujos princípios e práticas se encontram expostos no «Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento»⁽¹⁾. A ajuda humanitária da UE é igualmente prestada em situações em que podem também intervir outros instrumentos relacionados com a gestão de crises, a protecção civil e a assistência consular. Daí que a UE esteja empenhada em assegurar a coerência e a complementaridade na sua resposta às crises, utilizando da forma mais eficaz os vários instrumentos mobilizados. Por conseguinte, a UE deverá redobrar esforços no sentido de sensibilizar para os princípios e considerações humanitários e de os ter em conta mais sistematicamente no trabalho desenvolvido a nível de todas as suas Instituições.

2.5 As questões de género na ajuda humanitária

23. Reconhecendo as necessidades, capacidades e contributos diferentes das mulheres, raparigas, homens e rapazes, a UE salienta a importância de integrar as questões de género na ajuda humanitária.
24. A UE reconhece que a participação activa das mulheres na ajuda humanitária é essencial e compromete-se a promover essa participação.

⁽¹⁾ Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: «O Consenso Europeu», JO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

3. Quadro comum para a prestação da ajuda humanitária da UE

3.1 Coordenação, coerência e complementaridade

25. A UE apoia veementemente o papel central e de coordenação global das Nações Unidas, nomeadamente o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), na promoção de uma resposta internacional coerente às crises humanitárias. Esse papel é consideravelmente reforçado nos casos em que o OCHA dispõe de uma presença activa no terreno (e tenha sido designado e destacado um coordenador humanitário). O reforço da coordenação da UE irá fortalecer a resposta humanitária internacional global, nomeadamente os esforços concertados para melhorar o sistema humanitário, e reforçará também a ambição da UE de colaborar estreitamente com outros intervenientes humanitários.
26. Por conseguinte, sem prejuízo das suas competências e tradições respectivas, os doadores humanitários da UE trabalharão conjuntamente, através de uma coordenação reforçada da UE e do fomento das boas práticas, tendo em vista promover a visão comum da UE de um modo flexível e complementar que intensifique os esforços internacionais. Tal significa que a UE procurará actuar de forma concertada para proteger o «espaço humanitário» e reforçar a resposta humanitária global, nomeadamente através da identificação das lacunas e do apoio a uma boa organização da prestação da ajuda onde a necessidade mais se faz sentir.
27. Os doadores humanitários da UE procurarão assegurar a aplicação das boas práticas da ajuda humanitária através de um entendimento comum sobre as necessidades e as respostas adequadas, e mediante a concertação dos esforços de modo a evitar sobreposições, bem como assegurar que as necessidades humanitárias sejam adequadamente avaliadas e satisfeitas. Haverá que dar especial destaque à coerência das estratégias de resposta a uma determinada crise e ao trabalho em parceria no terreno.
28. A atenção da UE centrar-se-á no seguinte:
 - partilha de informações em tempo real sobre as avaliações da situação e as intenções de resposta no que se refere a crises específicas (tanto a nível dos centros de decisão como no terreno),
 - reforço do intercâmbio a nível político sobre estratégias de ajuda e de intervenção, incluindo no âmbito de um fórum apropriado para o debate de orientação regular no Conselho,
 - intercâmbios destinados a desenvolver as boas práticas e a partilhar os conhecimentos e experiências sectoriais,
 - recolha sistemática de ensinamentos a partir das respostas às situações de crise.
29. A UE contribuirá para a definição da agenda humanitária internacional e colaborará no âmbito das instâncias internacionais e em campanhas de sensibilização para questões humanitárias.

30. Sem prejuízo dos princípios humanitários de neutralidade e independência, a UE compromete-se a garantir a coerência, a complementaridade e a eficácia das políticas mediante a utilização da sua influência e de toda a gama de instrumentos de que dispõe para abordar as causas profundas das crises humanitárias. Em particular, será feita uma utilização coerente e complementar da ajuda humanitária e da cooperação para o desenvolvimento, bem como dos vários instrumentos disponíveis para implementar as medidas de estabilidade, principalmente em contextos de transição e situações de fragilidade, por forma a utilizar todas as potencialidades da ajuda e cooperação a curto e a longo prazo.

3.2 Prestação de uma ajuda adequada e eficaz

31. A ajuda humanitária deverá ser atribuída de modo transparente, em função das necessidades identificadas e do grau de vulnerabilidade. Tal implica que os beneficiários da ajuda sejam determinados com base em critérios objectivamente verificáveis e que a ajuda seja prestada de forma a que as necessidades prioritárias definidas sejam cobertas mediante um financiamento adequado.

32. Para que a afectação da ajuda seja adequada, eficaz, equitativa e flexível, há que aplicar, tanto a nível global como a nível local, uma abordagem rigorosa no que respeita às avaliações das necessidades. Tendo em conta as iniciativas existentes, a UE procurará promover um entendimento comum sobre as avaliações das necessidades ao seu próprio nível, a fim de melhorar as actuais práticas e a sua aplicação. A UE confirma a importância de uma estreita colaboração com os parceiros internacionais no que respeita à avaliação das necessidades. Para uma análise das necessidades globais é necessário chegar a um acordo quanto à metodologia adequada e aos princípios de programação. As avaliações devidamente informadas das necessidades locais, em especial na primeiras fases de uma crise súbita, requerem uma adequada presença e experiência no terreno, informações fiáveis e uma clara definição das prioridades. Uma vez mobilizadas, as equipas de Avaliação e Coordenação de Catástrofes pelas Nações Unidas (UNDAC) têm um papel essencial a desempenhar no terreno.

33. A UE afirma o seu empenhamento em assegurar um equilíbrio da resposta entre as diferentes crises, com base nas necessidades, incluindo a ajuda em casos de crise prolongada. A UE dá especial atenção às crises esquecidas ou às crises em que é particularmente difícil intervir e em que a resposta humanitária internacional no seu conjunto se revela inadequada. Merecem também particular atenção as necessidades descuidadas na resposta a crises específicas.

34. No contexto humanitário, a ajuda alimentar de emergência constitui parte integrante e importante de uma estratégia de resposta humanitária destinada a suprir as necessidades das populações vulneráveis. Por conseguinte, a ajuda alimentar de emergência deve basear-se numa avaliação rigorosa e transparente das necessidades que permita determinar quais as respostas que combinam de forma mais adequada a ajuda alimentar e a ajuda não alimentar e tenha em consideração o risco de desestabilizar indevidamente os mercados. Para reforçar os mecanismos de defesa das populações afectadas contribui também uma

associação entre a ajuda alimentar e outras formas de apoio aos meios de subsistência.

35. Sempre que possível, e na condição de não desestabilizar indevidamente os mercados, a ajuda, e inclusivamente a ajuda alimentar, deverá provir de recursos e aquisições locais e regionais. O aproveitamento desses recursos e aquisições permite não só evitar custos ambientais e financeiros adicionais como explorar as capacidades locais, promovendo a economia local e regional. Deverão igualmente ser estudadas formas inovadoras de prestação da ajuda, nomeadamente adoptando uma abordagem em que a ajuda não assuma a forma de produtos de base (por exemplo, ajuda em numerário e em cupões).

36. A UE assegurará que as promessas de ajuda humanitária sejam transformadas em autorizações e desembolsos de forma atempada e claramente ligada às avaliações das necessidades, com as adaptações necessárias para responder à evolução da situação.

37. A ajuda humanitária deve basear-se na avaliação das necessidades e não em objectivos específicos. No entanto, há uma real insuficiência de financiamento a nível global para responder às necessidades humanitárias existentes. Prevê-se que a necessidade de assistência humanitária venha a aumentar a curto ou médio prazo em resultado de factores demográficos, políticos/de segurança e ambientais (nomeadamente as alterações climáticas). Por conseguinte, a cobertura das necessidades humanitárias exigirá provavelmente a mobilização de maiores recursos a nível internacional, o que poderá passar por um alargamento do leque de doadores.

38. No seu conjunto, a UE já é o maior prestador de ajuda humanitária internacional pública. A UE está já empenhada em aumentar na globalidade a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) de que provêm também as contribuições para a ajuda humanitária. A UE pretende demonstrar o seu empenhamento na acção humanitária através da mobilização do financiamento adequado para uma ajuda humanitária baseada na avaliação das necessidades. A este respeito, seria conveniente efectuar uma avaliação da adequação dos recursos disponíveis para a ajuda humanitária da Comunidade Europeia, tendo em conta a vantagem comparativa desta última. Os Estados-Membros deverão também ponderar a hipótese de reforçar as suas contribuições para a ajuda humanitária bilateral no âmbito do aumento da APD global.

39. Na resposta às necessidades humanitárias, devem ser tidas em consideração vulnerabilidades particulares. Neste contexto, a UE terá em especial atenção as mulheres, as crianças, os idosos, os doentes e os deficientes, e procurará suprir as suas necessidades específicas. Além disso, há que incorporar em todos os aspectos da assistência humanitária estratégias de protecção contra a violência sexual e a violência de género.

3.3 Qualidade, eficácia e responsabilização ⁽¹⁾

40. Para uma prestação eficaz de ajuda humanitária, é essencial pensar em termos de rapidez e de qualidade. Enquanto doadores, somos claramente responsáveis por assegurar

⁽¹⁾ Os princípios, normas e critérios de avaliação da ajuda humanitária vão enunciados no Anexo à presente declaração conjunta.

que a ajuda prestada representa a melhor opção e cumpre o objectivo fixado. A acção humanitária deve pois obedecer a um conjunto de normas e princípios internacionalmente reconhecidos. Essas normas e princípios estão condensados no «Código de Conduta relativo aos socorros em caso de catástrofe para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho e para as Organizações Não Governamentais» ⁽¹⁾ e foram em grande medida incorporados na «Carta Humanitária». Foram definidas normas mínimas amplamente reconhecidas em matéria de resposta a catástrofes, na generalidade e por sector, nomeadamente através do Projecto Esfera ⁽²⁾. Estes princípios aplicáveis à prestação de ajuda estão correlacionados com os critérios da OCDE/CAD, internacionalmente aceites, para a avaliação da ajuda humanitária ⁽³⁾. A UE regista também positivamente os trabalhos do Programa «Leis, Regras e Princípios Internacionais de Resposta a Catástrofes» (IDRL).

41. A UE subscreve integralmente estes princípios, normas e critérios de avaliação que, a par da iniciativa GHD (Princípios e boas práticas de ajuda humanitária), constituem o quadro geral para garantir uma abordagem de qualidade da prestação de ajuda humanitária.
42. Para terem o máximo impacto, as políticas nos diferentes sectores de intervenção da ajuda humanitária, como a saúde, a nutrição, a água e saneamento, apoio aos meios de subsistência e protecção, devem estar adaptadas ao contexto e aos beneficiários. O princípio de evitar os efeitos negativos da ajuda («do no harm») é o requisito mínimo subjacente a essas políticas e abordagens em matéria de ajuda, o que implica também ter em conta desde a primeira hora, mesmo nas intervenções de emergência de curta duração, os condicionalismos ambientais e outros condicionalismos a longo prazo.
43. A responsabilização no contexto da ajuda humanitária passa tanto pela prestação de contas aos cidadãos europeus sobre a boa utilização dos dinheiros públicos como pela responsabilização, perante os necessitados dos países em crise humanitária, por garantir que a ajuda é adaptada às circunstâncias e prestada de uma forma que estimule as potencialidades de recuperação.
44. Entre os elementos que a União Europeia deve ponderar cuidadosamente contam-se factores qualitativos e indicadores de desempenho, critérios de avaliação custo/eficácia (por exemplo, a despesa total proporcionalmente à ajuda que chega aos beneficiários) e, na medida do possível, uma colaboração participativa nas várias fases dos programas de assistência, especialmente nos casos de crise prolongada.
45. A responsabilização perante as pessoas assistidas obriga o prestador de ajuda a actuar no quadro de normas, princípios, políticas e directrizes de qualidade, e promove as actividades de formação e reforço de capacidades, assegurando o envolvimento dos assistidos. Uma abordagem de qualidade exige um elevado nível de fiabilidade por parte dos parceiros, que deverão ser sujeitos a critérios de elegibilidade e a uma avaliação do desempenho durante a

execução da acção. Esses requisitos de qualidade deverão ser exequíveis para os parceiros, em função da sua dimensão e grau de especialização.

46. Nas medidas de responsabilização incluem-se assim o controlo financeiro e a apresentação de relatórios sobre as acções humanitárias, a avaliação e medição dos resultados e da eficácia, a análise de custos e de impacto das diferentes opções de resposta, a certificação de qualidade, a transparência, as abordagens participativas da assistência e a comunicação.
47. Uma avaliação regular e a realização de exercícios de análise dos ensinamentos recolhidos, passando em revista a resposta dada a crises concretas, são elementos preciosos para o reforço da eficácia da ajuda humanitária. Seria útil que a UE trabalhasse conjuntamente sobre as abordagens comuns e sobre o intercâmbio de informações relativas à avaliação efectuada por cada um dos doadores. A UE assegurará portanto um intercâmbio de informações sobre o planeamento da avaliação, os resultados e as respostas, nomeadamente no que diz respeito à qualidade das parcerias, e organizará exercícios conjuntos de avaliação dos ensinamentos recolhidos na resposta a crises graves com a intervenção de múltiplos doadores. A UE deverá fazer colectivamente um balanço periódico, se possível anual, da globalidade da ajuda humanitária prestada.

3.4 Diversidade e qualidade da parceria

48. No apoio às capacidades locais, a rapidez e a eficácia da resposta às crises humanitárias depende da disponibilidade de parceiros no terreno, em especial a sociedade civil e as organizações internacionais mandatadas para o efeito, cuja legitimidade, competências e recursos lhes permitem lidar com um aspecto específico de uma crise.
49. A ONU e as suas agências humanitárias estão no centro do sistema humanitário internacional, enquanto entidade definidora de normas, coordenadora e também importante prestadora de ajuda humanitária. Do mesmo modo, o Comité Internacional da Cruz Vermelha tem um mandato especializado, baseado em tratados internacionais, e é em muitos contextos, especialmente em situações de conflito, um dos raros parceiros — por vezes o único — com acesso ao terreno que lhe permite dispensar protecção e prestar assistência humanitária. As Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, apoiadas pela Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, estão particularmente bem enraizadas nas comunidades locais e são muitas vezes as entidades mais bem colocadas para dar uma resposta a catástrofes naturais. As organizações não governamentais (ONG) são essenciais para a resposta humanitária, pois são elas — devido à sua presença no terreno e flexibilidade, muitas vezes acompanhada de um elevado grau de especialização — que asseguram a distribuição da maior parte da ajuda humanitária internacional. As ONG são também a expressão directa da cidadania activa ao serviço da causa humanitária.

⁽¹⁾ «Princípios de conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e para as ONG nos Programas de Resposta a Catástrofes» (1994).

⁽²⁾ «Carta Humanitária e Normas Mínimas» do Projecto Esfera.

⁽³⁾ Directrizes da OCDE/CAD para a Avaliação da Ajuda Humanitária em Situações de Emergência Complexas.

50. A UE salienta o seu apoio intrínseco a um grande número de parceiros responsáveis pela execução da ajuda humanitária — as Nações Unidas, o Movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho e as ONG — e reconhece que cada um deles apresenta vantagens específicas na resposta a determinadas situações ou circunstâncias. Todavia, a UE reconhece também a necessidade de uma estreita coordenação, coerência e complementaridade entre os parceiros responsáveis pela execução presentes no terreno.
51. No interior da UE e internacionalmente, há várias abordagens em matéria de selecção e certificação de qualidade dos parceiros responsáveis pela execução das acções de ajuda humanitária. Entre os critérios da UE para a selecção de parceiros para a execução contam-se o profissionalismo e a capacidade de gestão, a capacidade de responder a necessidades identificadas (capacidade técnica e logística, incluindo presença e acesso), a adesão aos princípios humanitários e o respeito do direito internacional, bem como dos códigos de conduta, directrizes e boas práticas internacionais em matéria de prestação de ajuda, os conhecimentos ou um mandato especializado, a rentabilidade, a parceria e a experiência a nível local em contextos operacionais, a disponibilidade para participar em actividades de coordenação instituídas para garantir uma eficácia operacional global, a responsabilização, incluindo a transparência na apresentação dos resultados, e a qualidade da capacidade de execução, incluindo a boa gestão financeira. Com base nas suas diferentes tradições, os Estados-Membros da UE e a Comissão trocarão informações sobre as suas práticas de selecção dos parceiros responsáveis pela execução.
52. A afectação da ajuda requer procedimentos administrativos específicos que variam de doador para doador. Todos os doadores da UE procurarão maximizar a flexibilidade dos seus sistemas e simplificar na medida do possível os procedimentos de modo a reduzir os encargos administrativos das organizações responsáveis pela execução, garantindo ao mesmo tempo a qualidade da parceria e uma forte responsabilização pela ajuda prestada.
53. A resposta local às situações de crise humanitária é uma componente vital. Os intervenientes locais estão na linha da frente quando ocorre uma catástrofe repentina, e cada vez mais também no cerne da resposta humanitária a situações de emergência complexas. A UE estudará o melhor modo de apoiar as actividades de reforço de capacidades para uma melhoria sustentável da resposta local a catástrofes, e incitará os parceiros responsáveis pela execução a promover parcerias com organizações locais das comunidades afectadas.

3.5 Capacidade e resposta rápida

54. Dentro da UE existem já capacidades de projecção rápida de equipas especializadas e de envio rápido de ajuda

humanitária ou material de socorro. A UE procura evitar as redundâncias intensificando os seus esforços para colmatar as lacunas de capacidades, com base nos sistemas existentes, em apoio dos esforços internacionais e, em especial, dos diversos centros logísticos regionais.

55. A UE irá pois estudar formas de reforçar a sua própria capacidade de resposta rápida através de um trabalho conjunto baseado nos pontos fortes dos vários intervenientes, em coordenação com os esforços da comunidade humanitária no seu conjunto. A UE procura apoiar os esforços envidados a nível internacional no sentido de fazer o levantamento das lacunas em termos de resposta, nomeadamente nos domínios da coordenação internacional da logística, dos transportes, das comunicações, e dos dispositivos que permitem reagir rapidamente em caso de catástrofe — e de colmatar essas lacunas. A UE promoverá o acesso de um vasto leque de parceiros a serviços humanitários comuns.
56. Antes de mais, a UE contribuirá através de um levantamento transparente e sistemático de todos os elementos das suas capacidades actuais, com o objectivo de traçar uma panorâmica das capacidades existentes e potenciais e da forma mais eficaz de as utilizar.

3.6 Utilização dos recursos e das capacidades militares e da protecção civil

57. A utilização de recursos da protecção civil e de meios militares em resposta a crises humanitárias deve processar-se de acordo com as Directrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil em emergências complexas ⁽¹⁾ e com as Directrizes de Oslo sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil na resposta internacional a catástrofes ⁽²⁾, em especial para garantir o respeito pelos princípios humanitários de neutralidade, humanidade, imparcialidade e independência. A UE promoverá uma interpretação comum destas directrizes. A UE incentivará igualmente a formação comum em matéria de direito internacional e dos princípios humanitários fundamentais.

Protecção Civil ⁽³⁾

58. A ajuda humanitária europeia pode utilizar vários instrumentos comunitários e dos Estados-Membros, incluindo os recursos da protecção civil, que cobrem um vasto leque de meios estatais e não estatais. Esses meios, quando mobilizados num contexto humanitário em países terceiros, estão sob comando civil e, em princípio, são mobilizados em resposta a um pedido formal do Estado afectado. São enviados a título bilateral, por intermédio da ONU ou do Centro de Informação e Vigilância (CIV), no quadro do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil. Os

⁽¹⁾ Directrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil para apoiar operações humanitárias de emergência complexas levadas a cabo pelas Nações Unidas (Março de 2003).

⁽²⁾ Directrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil na resposta internacional a catástrofes (relançadas pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários da ONU em Novembro de 2006).

⁽³⁾ Neste contexto, o termo «protecção civil» refere-se apenas às operações de socorro. Além das operações de socorro, a protecção civil pode também ser utilizada como um instrumento de gestão de crises, ao abrigo do Título V do Tratado da União Europeia, e de apoio à assistência consular.

Estados-Membros utilizam cada vez mais as suas capacidades da protecção civil na resposta a catástrofes em países terceiros, principalmente catástrofes naturais e situações de emergência de natureza tecnológica e ambiental. Quando mobilizados numa situação de crise humanitária, os recursos de protecção civil devem ser utilizados na perspectiva das necessidades e ser complementares e coerentes com a ajuda humanitária. Por conseguinte, é essencial não só uma boa coordenação entre os vários intervenientes e instrumentos europeus como o respeito pela função de coordenação geral exercida pela ONU. Ao nível da UE, a utilização dos recursos da protecção civil no âmbito do mecanismo está sujeita a uma estreita cooperação com a Presidência. O pessoal da protecção civil destacado para fins humanitários andarà sempre desarmado.

59. Em caso de catástrofe natural e situação de emergência de natureza tecnológica e ambiental, os recursos da protecção civil podem dar um contributo significativo para as acções com base na avaliação das necessidades humanitárias e das suas eventuais vantagens em termos de rapidez, especialização, eficiência e eficácia, nomeadamente na primeira fase das operações de socorro.
60. Nas emergências complexas, o recurso aos meios da protecção civil deve constituir uma excepção. A sua utilização em emergências complexas, nomeadamente em situações de fragilidade, é especialmente delicada e sensível, pois pode comprometer a percepção da neutralidade e imparcialidade da ajuda humanitária e conduzir à exposição dos trabalhadores humanitários, bem como da população afectada, a ataques das partes beligerantes e à recusa de acesso à população atingida, não só na situação em causa, mas também em futuras emergências. Estes riscos devem ser cuidadosamente ponderados face às necessidades imediatas da população e à necessidade de os recursos da protecção civil as cobrirem.

Meios militares

61. Em circunstâncias muito específicas, a ajuda humanitária pode recorrer a meios militares, nomeadamente para apoio logístico e ao nível das infra-estruturas, sobretudo no contexto de catástrofes naturais. A UE elaborou um Quadro Geral para a utilização dos recursos de transportes dos Estados-Membros, militares ou fretados pelas forças militares, e instrumentos de coordenação PESD de apoio à resposta da UE a catástrofes ⁽¹⁾. Foram desenvolvidos para o efeito procedimentos operacionais harmonizados. A UE criou ainda modalidades para o apoio militar à reacção da UE a catástrofes (identificação e coordenação dos meios e capacidades disponíveis) ⁽²⁾. Para evitar um esbater das fronteiras entre operações militares e ajuda humanitária, é essencial que os meios e capacidades militares só sejam utilizados num número muito limitado de casos e em apoio, como «último recurso», às operações de socorro

⁽¹⁾ Quadro Geral para a utilização dos recursos de transportes dos Estados-Membros, militares ou fretados pelas forças militares, e dos instrumentos de coordenação PESD de apoio à resposta da UE a catástrofes, doc. 8976/06.

⁽²⁾ Apoio militar à reacção da UE a catástrofes — Identificação e coordenação dos meios e capacidades disponíveis (doc. 9462/3/06 REV 3 e doc. 14540/06 + COR 1).

humanitário, ou seja, quando não existam alternativas civis comparáveis e só o recurso a meios militares sem equivalente em termos de capacidade e disponibilidade possa responder a uma necessidade humanitária urgente.

62. Quando forem mobilizados meios ou capacidades militares nestas circunstâncias, haverá que respeitar a responsabilidade em primeira linha das autoridades competentes do Estado afectado, assim como o papel e a responsabilidade globais das Nações Unidas na coordenação da ajuda humanitária internacional em países terceiros.
63. A UE reafirma que qualquer operação humanitária que utilize meios militares deve manter um carácter civil. Tal significa que, embora os meios militares se mantenham sob controlo militar, a operação humanitária, no seu conjunto, deve ficar sob a autoridade e o controlo globais da organização humanitária responsável, nomeadamente o OCHA e o coordenador humanitário (com responsabilidade global pela operação de socorro). Daí não decorre qualquer estatuto de comando ou controlo civil sobre os meios militares.
64. A UE considera que a coordenação civilo-militar, assim como a indispensável interacção entre intervenientes civis/humanitários e militares nas situações de emergência humanitária, é essencial para promover os princípios humanitários. A coordenação é facilitada pelo diálogo, pelos mecanismos de ligação e por uma formação comum.
65. A UE afirma o seu compromisso de que a disponibilização de capacidades de transporte dos Estados-Membros, militares ou fretadas pelas forças militares e/ou de outras capacidades para acções humanitárias de salvamento será efectuada sem quaisquer encargos para o Estado afectado ou para o interveniente humanitário ao qual forem facultados. A UE incentiva uma intensificação de esforços dos intervenientes humanitários e militares no sentido de um maior conhecimento e respeito recíprocos dos mandatos e papéis respectivos, bem como no sentido de uma articulação das respectivas abordagens potenciais em matéria de resposta a catástrofes. Para o efeito, a UE compromete-se a destacar, sempre que necessário e oportuno, agentes de ligação civilo-militares para promover e intervir activamente na coordenação civilo-militar.

4. Acção humanitária internacional

66. A acção humanitária é uma incumbência colectiva a nível internacional e envolve uma grande variedade de organizações, governos, comunidades locais e indivíduos. Um dos elementos fundamentais da abordagem da UE consiste no apoio ao desenvolvimento da capacidade colectiva global para dar resposta às crises humanitárias. A UE compromete-se a não duplicar mecanismos internacionais já existentes.

67. Os esforços internacionais para assegurar uma resposta humanitária global adequada foram intensificados nos últimos anos graças às reformas do sistema humanitário conduzidas pela ONU, em cooperação com outros intervenientes e doadores humanitários. A UE reitera o seu firme apoio a uma reforma do sistema humanitário que vise assegurar uma melhor ajuda àqueles que dela precisam.
68. Um dos desafios mais importantes reside no aumento do volume global do financiamento da acção humanitária com o objectivo de dar resposta a necessidades cada vez maiores. A UE apoia o objectivo de reforçar a previsibilidade e a flexibilidade do financiamento humanitário através de mecanismos tanto multilaterais como directos (bilaterais), com as vantagens comparativas que cada um apresenta. Para esse efeito, foram criados novos instrumentos financeiros, nomeadamente o Fundo Central de Resposta de Emergência da ONU (CERF) e os Fundos Humanitários Comuns ⁽¹⁾. A UE regista com agrado a existência desses novos mecanismos, considerando que são um complemento útil de uma série de instrumentos financeiros disponíveis. A UE recorda que as contribuições para o CERF devem ter carácter adicional relativamente aos actuais compromissos ⁽²⁾ e não deverão desviar o apoio financeiro disponível para outras operações humanitárias e para todos os parceiros responsáveis pela implementação.
69. A UE congratula-se pelo destaque dado pelas Nações Unidas às «crises subfinanciadas», através de uma componente do CERF especificamente destinada a canalizar recursos suplementares para essas crises, em especial nos casos em que as mesmas correspondem a «crises esquecidas» ⁽³⁾, e recorda a importância de os fundos do CERF serem atribuídos de uma forma transparente e baseada nas necessidades.
70. Para melhorar a resposta global às crises humanitárias, outro elemento essencial a destacar é a necessidade de assegurar uma melhor coerência e coordenação entre os vários intervenientes e uma clara definição das prioridades e das lacunas em termos de resposta, aplicando a abordagem sectorial («cluster approach») ⁽⁴⁾ e reforçando o sistema de coordenadores humanitários. A UE apoia plenamente esses esforços e recorda que os mesmos deverão incluir todos os intervenientes humanitários e visar a melhoria da prestação de ajuda humanitária no terreno dirigida aos que dela mais necessitam.
71. Para além dos seus próprios esforços em matéria de assistência humanitária, a UE reconhece plenamente a necessidade de intensificar os trabalhos, em estreita colaboração com outros intervenientes, sobre questões relacionadas com as boas práticas da ajuda humanitária e a eficácia da intervenção humanitária e da sensibilização para os assuntos humanitários. A UE reafirma que os seus esforços deverão ser solidamente ancorados em abordagens internacionais mais vastas, desempenhando o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UN-OCHA) o papel de coordenação central. A este respeito, a Resolução n.º 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas continua a ser um dos principais textos de referência.
72. A UE reconhece que a sua contribuição enquanto União de doadores (públicos) tradicionais de ajuda humanitária representa apenas uma pequena parte da totalidade das manifestações de solidariedade e humanidade, que se traduzem muitas vezes por doações privadas e por um apoio dado pela família alargada ou pelo grupo àqueles que precisam. Um alargamento do leque de doadores públicos poderia contribuir significativamente para uma resposta adequada às crescentes necessidades humanitárias. A ajuda humanitária, sob todas as suas formas, deverá ser dada em conformidade com os princípios humanitários. A fim de assegurar que os recursos se adequem às necessidades e de contribuir para reforçar a responsabilização, importa que todos os doadores comuniquem ao sistema de acompanhamento financeiro gerido pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UN-OCHA) informações sobre as suas contribuições para a ajuda humanitária. Para se ter uma ideia precisa da resposta humanitária no seu conjunto, poderia ser útil estudar maneiras de registar de forma mais completa, no referido sistema de acompanhamento financeiro, as fontes de financiamento não provenientes de entidades públicas.
73. A UE continuará a colaborar estreitamente com os outros principais doadores de assistência humanitária pública, não só no âmbito da iniciativa relativa aos princípios e boas práticas da ajuda humanitária, mas também através da vasta gama de contactos entre doadores, tanto a nível bilateral como multilateral. A UE incentivará também os esforços conjuntos e bilaterais de sensibilização com vista a alargar o leque de doadores para além dos limites tradicionais.
74. A UE reconhece que, no tocante ao salvamento de vidas humanas, um dos elementos essenciais é a capacidade local, sobretudo no caso de catástrofes naturais súbitas. Por conseguinte, a UE intensificará esforços para fomentar o desenvolvimento da capacidade local daqueles que se encontram mais bem situados para reagir no momento em que se desencadeia uma catástrofe.

5. Continuidade/contiguidade da ajuda

5.1 Reduzir os riscos e a vulnerabilidade graças a uma melhor preparação

75. A UE reconhece que reduzir os riscos e a vulnerabilidade graças a uma melhor preparação é essencial para preservar a vida, em especial nas zonas vulneráveis a catástrofes naturais e às alterações climáticas. A UE está empenhada em promover a redução dos riscos de catástrofes e a

⁽¹⁾ Fundos conjuntos por país acessíveis aos parceiros humanitários responsáveis pela implementação e geridos pelo coordenador residente da ONU/coordenador humanitário.

⁽²⁾ Resolução da Assembleia Geral da ONU 60/124, de 15 de Dezembro de 2005.

⁽³⁾ Crises humanitárias identificadas pelo método de avaliação das crises esquecidas, da Comissão (DG ECHO), tendo-se considerado que houve uma resposta limitada por parte de potenciais doadores, que há um subfinanciamento geral e lhes é dedicada pouca atenção por parte dos meios de comunicação.

⁽⁴⁾ Comité Permanente Inter-Agências: «Nota de orientação sobre a utilização da abordagem sectorial para reforçar a resposta humanitária», 23 de Novembro de 2006. A abordagem sectorial («cluster approach») funciona a dois níveis. Ao nível global, esta abordagem cria capacidades em áreas fundamentais deficitárias identificadas. Ao nível do terreno, esta abordagem reforça a coordenação e a capacidade de resposta, mobilizando grupos de agências e intervenientes humanitários para dar resposta em áreas específicas de actividade, estando cada grupo dotado de uma direcção claramente designada e responsável.

preparação para a ocorrência destes fenómenos em países em desenvolvimento através de acções coordenadas a nível local, nacional e regional. Por conseguinte, a UE promoverá os esforços internacionais desenvolvidos no âmbito do Programa-Quadro de Acção de Hyogo e apoiará o papel coordenador desempenhado pela Estratégia Internacional para a Redução de Catástrofes, a fim de aumentar as capacidades de reacção a todos os níveis através do planeamento e acção estratégicos.

76. A UE elaborará uma abordagem política global para apoiar as acções neste domínio, dando especial destaque a países e regiões particularmente sujeitos a catástrofes e aos grupos mais vulneráveis. A UE apoiará actividades de preparação a nível das comunidades no âmbito de operações humanitárias e integrará a redução dos riscos de catástrofes na sua política de desenvolvimento baseada na apropriação e nas estratégias nacionais dos países particularmente sujeitos a catástrofes ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

5.2 *Transição, recuperação rápida e estabelecimento de uma ligação à ajuda ao desenvolvimento*

77. A recuperação e a reconstrução na sequência de uma catástrofe é um grande desafio que requer acções estruturais e de desenvolvimento que ultrapassem a ajuda de emergência imediata. É, pois, importante assegurar uma melhor coordenação dos instrumentos humanitários, de desenvolvimento e de outros instrumentos de ajuda pertinentes, nomeadamente em situações de fragilidade e sempre que as comunidades estejam a procurar recuperar dos efeitos da crise. Melhorar as ligações entre a ajuda de emergência, a reconstrução e o desenvolvimento (LRRD) requer que os intervenientes humanitários e de desenvolvimento coordenem a resposta logo nas fases iniciais de uma crise e actuem em paralelo a fim de assegurar uma transição harmoniosa. Para além do conhecimento mútuo das diferentes modalidades, instrumentos e abordagens por parte de todos os intervenientes da ajuda, são necessárias estratégias de transição flexíveis e inovadoras. A nível internacional, o Grupo sectorial de recuperação rápida (*Early Recovery Cluster Group*) está a analisar especificamente as ligações entre a ajuda de emergência e de desenvolvimento nas primeiras fases da resposta a catástrofes.
78. A UE conjugará esforços para apresentar abordagens práticas em matéria de LRRD. Estas abordagens deverão basear-se em experiências e ensinamentos recolhidos e visar uma melhor cooperação entre os organismos com fins humanitárias e as agências especializadas em desenvolvimento e outros intervenientes, incluindo a comunidade internacional, nomeadamente no terreno e em situações de fragilidade ou emergências complexas. Em situações de transição, haverá que assegurar, além disso,

sinergias entre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento, sem deixar de respeitar os seus objectivos, princípios e abordagens distintos.

PARTE II — A COMUNIDADE EUROPEIA E A AJUDA HUMANITÁRIA

79. A política comunitária no domínio da ajuda humanitária rege-se pelo Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de Junho de 1996 ⁽³⁾, que define os principais objectivos da ajuda humanitária prestada pela Comunidade a países terceiros.
80. A Comunidade aplicará os princípios comuns e as boas práticas definidas na Parte I no quadro comum estabelecido para a prestação de ajuda humanitária pela UE.

1. **Vantagem comparativa**

81. A Comunidade pode distinguir-se pela sua vantagem comparativa e valor acrescentado, que permitem que se estabeleça uma complementaridade com as políticas bilaterais dos Estados-Membros e de outros doadores humanitários.
82. Em nome da Comunidade, a Comissão representa uma *mais-valia*, desempenhando os seguintes papéis:
83. Em primeiro lugar, uma presença mundial. A implementação da ajuda humanitária da Comunidade conta com uma rede de peritos no terreno em todo o mundo, que trabalham a partir de bases no terreno, incluindo gabinetes de apoio regional. Daí que a Comunidade seja um dos poucos doadores com vasta presença de especialistas em matéria de ajuda humanitária no terreno. Além disso, a Comissão conta com o apoio da sua vasta rede de delegações, o que permite à Comunidade desempenhar com eficácia a sua função quando se trata de atribuir ajudas graças à presença, aos conhecimentos (nomeadamente para avaliar as necessidades) e à rapidez de resposta, e apoiar activamente os parceiros no terreno para melhorar a resposta humanitária global. Por outro lado, a Comunidade está em boa posição para complementar rapidamente, se for caso disso, as contribuições bilaterais dos Estados-Membros da UE em resposta a uma crise.
84. Em segundo lugar, assegurar, com o apoio dos Estados-Membros, a coerência das políticas comunitárias, nomeadamente onde se cruzam as políticas comunitárias nos domínios da ajuda humanitária, da ajuda ao desenvolvimento, da segurança alimentar, da saúde pública e dos direitos humanos, incluindo através da interligação da ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD), e das estratégias de redução dos riscos de catástrofes e de preparação para as enfrentar.

⁽¹⁾ O Consenso Europeu em matéria de Desenvolvimento, ponto 21.

⁽²⁾ Neste contexto, a UE regista os princípios da «melhor reconstrução» enunciados nas *Key propositions for Building Back Better* — um relatório do Enviado Especial do Secretário-Geral da ONU para a reconstrução na sequência do maremoto, William J. Clinton, de Dezembro de 2006.

⁽³⁾ JO L 163 de 2 de Julho de 1996, p. 1.

85. Em terceiro lugar, promover as melhores práticas de ajuda humanitária. Ao longo dos anos, a Comunidade granjeou grande reconhecimento como doador de referência e importante contribuinte para a acção humanitária. A Comunidade está na primeira linha para assegurar que as atribuições de ajuda humanitária se baseiem nas necessidades e que nenhuma crise humanitária seja esquecida no âmbito da resposta humanitária internacional. A Comunidade está igualmente numa posição privilegiada que lhe permite encorajar outros doadores de ajuda humanitária a implementar estratégias de ajuda humanitária eficazes e baseadas em princípios.
86. Em quarto lugar, a Comunidade goza muitas vezes de uma vantagem comparativa, visto que pode intervir de modo mais flexível em situações politicamente sensíveis.
87. Em quinto lugar, contribui para facilitar a coordenação. A Comissão continuará a promover a estreita coordenação entre as suas actividades e as dos Estados-Membros, tanto a nível de tomada de decisões como no terreno. A Comissão apoiará igualmente a coordenação com outros doadores e cooperará com o sistema da ONU para assegurar a coordenação estratégica das respostas a crises específicas e das questões políticas, tanto a nível dos centros de decisão como no terreno.
- 2. Aplicar os princípios e boas práticas da ajuda humanitária**
88. No que diz respeito à avaliação das necessidades, a Comissão desenvolveu uma metodologia específica para analisar a vulnerabilidade geral e o estado de crise ao nível comparável de países numa base anual, a saber, a Avaliação Global das Necessidades. Esta avaliação é publicada e tem sido largamente difundida a título de «boas práticas» no quadro das boas práticas da ajuda humanitária. Esta abordagem enquadra a estratégia de programação anual da ajuda humanitária da Comunidade. As avaliações pormenorizadas das necessidades que moldam as respostas a crises específicas são levadas a cabo com base em valiosos conhecimentos operacionais e em estreita colaboração com os parceiros responsáveis pela execução.
89. A fim de assegurar uma abordagem equitativa que preste particular atenção a crises descuradas pela resposta humanitária global, a Comissão segue uma abordagem específica destinada a identificar «crises esquecidas» e a assegurar uma resposta de financiamento adequada.
90. Graças ao seu financiamento de actividades de preparação para catástrofes, incluindo o programa DIPECHO, financiado pelo orçamento da ajuda humanitária, a Comissão adquiriu experiências práticas consideráveis neste domínio, com destaque para actividades a nível local, nomeadamente em matéria de sensibilização, exercícios de preparação para emergências, sistemas de alerta rápido a nível local, formação e educação. Estas actividades destinam-se a minorar os efeitos de catástrofes para as populações vulneráveis. A abordagem de preparação para catástrofes a nível local deverá ir de par com outros esforços destinados a integrar a redução dos riscos de catástrofes na ajuda ao desenvolvimento a mais longo prazo.
91. A Comissão manterá uma resposta de elevada qualidade e a capacidade de reacção rápida. Para tanto, convém reforçar a sua preparação para as crises, nomeadamente efectuando avaliações de situação e análises das capacidades e dispositivos de reacção, recorrendo nomeadamente aos vastos conhecimentos e presença da Comissão (peritos ECHO e gabinetes de apoio regional). Os dispositivos da Comissão continuarão a representar uma mais-valia e deverão ser coordenados com os dos Estados-Membros e dos seus parceiros responsáveis pela execução (incluindo as equipas de Avaliação e Coordenação de Catástrofes pelas Nações Unidas).
92. A Comissão trabalha em estreita parceria com as organizações humanitárias — nomeadamente as agências humanitárias da ONU, o Movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho e as ONG que estão em melhor posição para implementar a ajuda humanitária no terreno. Os acordos que regem as relações com estas organizações pautam-se por uma forte componente de parceria.
93. No que diz respeito aos mecanismos de protecção civil e de resposta a crises, a Comunidade deve assegurar a independência da acção humanitária em relação a outros objectivos, nomeadamente políticos e militares.
94. A responsabilização financeira perante o orçamento comunitário é rigorosa a nível da UE. Por conseguinte, as exigências em matéria de apresentação de relatórios e procedimentos aplicáveis à ajuda humanitária gerida pela Comissão contam-se actualmente entre as mais exaustivas de todos os doadores oficiais importantes. Trata-se de uma exigência clara em termos de responsabilização perante os cidadãos europeus que é monitorizada pelas instituições e que está reflectida no facto de todas as decisões financeiras da Comunidade serem tornadas públicas. A Comunidade está empenhada em prosseguir os esforços tendentes a racionalizar e simplificar os seus procedimentos aplicáveis à ajuda humanitária a fim de reduzir os encargos administrativos para as organizações responsáveis pela execução no âmbito das regras em vigor. A harmonização dos relatórios a apresentar pela Comunidade no domínio humanitário reger-se-á pelas disposições gerais em vigor em matéria de responsabilização e controlo financeiro.
95. A fim de garantir e reforçar a eficácia e coerência dos dispositivos comunitários e nacionais de ajuda humanitária, a Comissão recorre ao «sistema dos 14 pontos» de acordo com o qual os Estados-Membros comunicam as respectivas contribuições humanitárias. Estas comunicações são harmonizadas e transmitidas ao sistema de acompanhamento financeiro das Nações Unidas (UN-OCHA) e contribuem para a qualidade global das informações sobre ajuda humanitária.

96. Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu encorajam a Comissão a implementar as boas práticas da ajuda humanitária e a analisar cuidadosamente a questão da adequação das dotações orçamentais afectadas à ajuda humanitária no quadro das futuras perspectivas financeiras.
97. Concretamente, a Comunidade propõe-se a médio prazo:
- reforçar os seu papel de sensibilização para questões humanitárias,
 - redobrar esforços no sentido de sensibilizar para os princípios/considerações humanitários no trabalho desenvolvido a nível das instituições da UE,
 - desempenhar o papel de força motriz, nomeadamente no âmbito da UE, a fim de propor uma abordagem «boas práticas» bem coordenada para a prestação de ajuda humanitária,
 - facilitar a participação de todos os Estados-Membros na prestação de ajuda humanitária através da partilha de experiências acumuladas e oferecendo orientações específicas (p. ex., modalidades, parceiros), consoante o caso, com especial destaque para os incentivos à participação da sociedade civil nos Estados-Membros que recentemente aderiram à UE,
 - trabalhar em conjunto com outras organizações, incluindo a ONU, o Movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho e as ONG humanitárias, a fim de assegurar uma melhor avaliação das necessidades e identificação das lacunas de resposta que persistem,
 - promover a partilha de estratégias, avaliação das necessidades e análise circunstancial de modo mais sistemático a fim de melhorar o desempenho colectivo com vista a melhorar a prestação de ajuda,
 - promover políticas sectoriais com mais-valia, baseadas nas melhores práticas internacionais em domínios políticos específicos (p. ex. crianças em situações de emergência, ajuda alimentar, saúde),
 - reforçar a coordenação com outras políticas e instrumentos (LRRD, instrumentos de estabilidade e de protecção civil),
 - aperfeiçoar a sua capacidade de responder rapidamente e com flexibilidade em caso de ocorrência repentina de catástrofes,
 - analisar mais de perto a questão do transporte e da logística e da preparação para catástrofes, incluindo a constituição prévia de reservas,
 - continuar a trabalhar em conjunto com os parceiros a fim de assegurar a qualidade e responsabilização no âmbito da ajuda humanitária, facilitando simultaneamente respostas flexíveis e rápidas sempre que necessário,
 - continuar a racionalizar e simplificar os seus requisitos administrativos a fim de reforçar a cooperação com parceiros e melhorar a eficácia no terreno,
 - assegurar a coerência da interpretação e aplicação das normas e orientações internacionalmente acordadas relativas à prestação de ajuda, completando-as com abordagens específicas sempre que sejam detectadas lacunas,
 - sistematizar os ensinamentos recolhidos em matéria de resposta a crises, para além de manter o programa regular de avaliação e auditoria externas, contribuindo deste modo para aumentar a eficácia das operações de ajuda financiadas pela Comunidade,
 - comunicar ao público europeu o impacto e a importância da ajuda humanitária prestada pela Comunidade, a fim de assegurar a continuação de um elevado nível de apoio por parte dos cidadãos.
98. A Comunidade procura, pois, criar mais-valia, concretizando ela própria as boas práticas da ajuda humanitária e uma forte parceria, encorajando outros a seguir o exemplo, promovendo respostas de qualidade baseadas nas necessidades que assimilem ensinamentos recolhidos de crises anteriores e procurando constantemente melhorar o desempenho e o profissionalismo no âmbito da prestação de ajuda.

PARTE III — DISPOSIÇÕES FINAIS

99. Com a presente declaração conjunta, o Conselho e os Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia comprometem-se a envidar esforços para promover a eficácia da ajuda humanitária da UE.
100. A Comissão Europeia apresentará um plano de acção com medidas práticas para implementar a presente declaração, em estreita consulta com outros actores pertinentes e tendo na devida conta os respectivos papéis e competências de todos os intervenientes no processo de prestação de ajuda humanitária da UE.
101. Os progressos realizados pela UE na implementação deste Consenso em matéria de Ajuda Humanitária deverão ser debatidos periodicamente no Conselho e com o Parlamento Europeu e ser objecto de um balanço cinco anos a contar da assinatura.

ANEXO

Princípios, normas e critérios de avaliação da ajuda humanitária

- As acções de socorro e protecção devem ser empreendidas no respeito pela dignidade humana, pelos valores humanitários e pelos direitos humanos, consignados no direito internacional. Para tanto, é necessário que a prestação de ajuda não seja influenciada por interesses específicos, quer sejam de natureza económica, política, cultural ou religiosa. A avaliação das necessidades deve constituir sempre a pedra basilar do programa humanitário. Neste contexto, devem ser respeitados os princípios humanitários da imparcialidade, neutralidade e independência de qualquer agenda política, económica ou religiosa, incluindo a política externa de qualquer Governo ou Grupo de Governos. (→ *Critérios do impacto, cobertura e eficácia da OCDE-CAD*).
 - A ajuda de emergência de qualidade deve ser prestada na máxima proximidade possível ao maior número possível de pessoas afectadas e o mais rapidamente possível, tendo em conta os recursos disponíveis. Tal pressupõe o desenvolvimento de capacidades adequadas e atempadas de preparação e resposta a situações de emergência. (→ *Critérios da rapidez, cobertura e eficácia da OCDE-CAD*).
 - Os administradores da ajuda devem prestar contas pelos resultados e pelo impacto da sua acção, e não apenas pela forma como gerem os recursos. Devem ser responsabilizados perante as pessoas afectadas e os contribuintes dos Estados doadores. O planeamento profissional, a monitorização, a avaliação e a auditoria são instrumentos para assegurar a responsabilização e transparência. (→ *Critérios do impacto, sustentabilidade, cobertura e eficácia da OCDE-CAD*).
 - Todas as pessoas afectadas devem ser tratadas como pessoas com dignidade e seres humanos capazes, e não como objectos desamparados. A forma como a ajuda é prestada pode ser tão importante como a própria ajuda. As populações afectadas devem participar na tomada de decisões que afectam as suas vidas. A participação é não só um direito universal como também uma prática de boa gestão. (→ *Critérios da adequação e importância da OCDE-CAD*).
 - A ajuda deve ser prestada de uma forma que tenha em conta a complexidade e variedade da vulnerabilidade humana e incluir aspectos transversais como o género e o impacto a médio e longo prazo sobre o ambiente. As necessidades dos homens não são idênticas às das mulheres; nem tão-pouco os direitos e as necessidades das crianças são iguais aos de um adolescente ou adulto. Do mesmo modo, grupos étnicos ou religiosos específicos podem exigir abordagens, considerações e sensibilidades especiais, por exemplo no que diz respeito ao tipo de alimentação que lhes é fornecida para consumo (→ *Critérios da adequação e importância da OCDE-CAD*).
 - Embora no imediato a prioridade absoluta deva ser dada ao salvamento de vidas e ao aprovisionamento de meios de subsistência, a ajuda de emergência deverá constituir uma base sólida para o desenvolvimento humano a mais longo prazo, incluindo o desenvolvimento cultural e ambiental. O planeamento e a coordenação a mais longo prazo com doadores no quadro do desenvolvimento são necessários para definir programas integrados que liguem programas de emergência com programas a médio prazo, nomeadamente programas de reabilitação, reconstrução e de desenvolvimento. Tudo deverá concorrer para o objectivo de ajudar as populações a restabelecer e reforçar os seus próprios mecanismos de defesa tradicionais (→ *Critérios do impacto, interligação, coerência e sustentabilidade da OCDE-CAD*).
 - Os recursos de emergência devem ser geridos com profissionalismo e prestando plena atenção aos custos envolvidos. As boas práticas de gestão e apoio ao pessoal são uma importante função de gestão, tendo como objectivos prioritários a segurança, bem-estar, dignidade e eficácia do pessoal (→ *Critérios da eficácia em termos de custo e eficácia da OCDE-CAD*).
 - Logo nas fases iniciais da concepção dos programas, devem ser identificados e evitados de forma proactiva os efeitos potencialmente nocivos e indesejados da resposta humanitária (por exemplo, o prolongamento dos conflitos) ou efeitos que promovam a desigualdade entre os beneficiários da ajuda (→ *Critérios da eficácia, adequação, importância e impacto da OCDE-CAD*).
-