



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Documento de sessão

A7-0375/2011

15.12.2010

RELATÓRIO

sobre a aplicação do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária:
avaliação intercalar do seu plano de acção e perspectivas futuras
(2010/2101(INI))

Comissão do Desenvolvimento

Relatora: Michèle Striffler

SUMÁRIO

| | Página |
|---|---------------|
| PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU | 3 |
| EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS..... | 13 |
| RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO | 17 |

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária: avaliação intercalar do seu plano de acção e perspectivas futuras(2010/2101(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, assinado em 18 de Dezembro de 2007 pelos presidentes do Conselho da União Europeia, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia,
- Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão, de 29 de Maio de 2008, relativo a um plano de acção congregando medidas concretas tendentes à implementação do Consenso (SEC(2008)1991),
- Tendo em conta o artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) respeitante à ajuda humanitária,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de Junho de 1996, relativo à ajuda humanitária¹,
- Tendo em conta as Directrizes da União Europeia sobre a Promoção da Observância do Direito Internacional Humanitário (DIH), de 23 de Dezembro de 2005, actualizadas em Dezembro de 2009, bem como as Conclusões do Conselho de 8 de Dezembro de 2009,
- Tendo em conta a Decisão do Conselho 2007/162/CE, de 5 de Março de 2007, que institui um Instrumento Financeiro para a Protecção Civil²,
- Tendo em conta a Decisão 2007/779/CE do Conselho, de 8 de Novembro de 2007, que modifica a Decisão 2001/792/CE do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, que estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Protecção Civil³,
- Tendo em conta as Conclusões do Conselho, de 27 de Dezembro de 2007, convidando a Comissão a utilizar da melhor forma possível o Mecanismo de Protecção Civil da Comunidade e a reforçar a cooperação entre os Estados-Membros,
- Tendo em conta o documento conjunto de Catherine Ashton, Alta Representante/Vice-Presidente da Comissão Europeia, e de Kristalina Georgieva, membro da Comissão Europeia, sobre as lições a tirar da reacção da União Europeia à catástrofe do Haiti,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 10 de Setembro de 2003, intitulada “Europa alargada e os países vizinhos: a escolha do multilateralismo” (COM(2003)0526), que exorta a um reforço e a uma integração abrangentes das relações UE-ONU, através de uma política de diálogo sistemático, de

¹ JO L 163 de 2.7.1996, p. 1.

² JO L 71 de 10.03.07, p. 9.

³ JO L 173 de 03.07.07, p. 19.

uma maior cooperação no terreno, de uma melhor gestão e prevenção das crises e de parcerias estratégicas entre a Comissão e determinados organismos da ONU,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de Março de 2008, intitulada "Reforçar a capacidade de resposta da União às catástrofes" (COM(2008)0130), assim como a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Junho de 2008, sobre o reforço da capacidade de resposta da União Europeia às catástrofes¹,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 23 de Fevereiro de 2009, intitulada "Estratégia da União Europeia de Apoio à Redução do Risco de Catástrofes nos Países em Desenvolvimento" (COM(2009)0084),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 31 de Março de 2010, intitulada "Ajuda Alimentar Humanitária" (COM(2010)0126),
- Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a estratégia operacional da DG ECHO para 2010,
- Tendo em conta o relatório de Michel Barnier intitulado "Para uma força europeia de Protecção Civil: Europe Aid", publicado em Maio de 2006,
- Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948,
- Tendo em conta as Convenções de Genebra de 1949 e os seus Protocolos Adicionais de 1977,
- Tendo em conta a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Julho de 1951,
- Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e o seu Protocolo Opcional relativo à Participação das Crianças em Conflitos Armados, adoptados pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989,
- Tendo em conta a Convenção relativa à ajuda alimentar, que consagra o compromisso da Comunidade no sentido de responder a situações de emergência alimentar e a outras necessidades alimentares dos países em desenvolvimento, assinada em Londres em 13 de Abril de 1999²,
- Tendo em conta o Código de Conduta relativo aos socorros em caso de catástrofe para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e para as ONG, aprovado em 1994,
- Tendo em conta os Princípios e Boas Práticas da Ajuda Humanitária ("Good Humanitarian Donorship" – GHD), subscritos em Estocolmo em 17 de Junho de 2003,
- Tendo em conta os princípios em matéria de parceria, aprovados em 2007 pela Global

¹ Textos Aprovados nesta data P6_TA (2008)0304.

² JO L 163 de 04.07.00, p. 37.

Humanitarian Platform (GHP) entre as Nações Unidas e as organizações humanitárias,

- Tendo em conta as Orientações sobre a Utilização de Recursos Militares e da Protecção Civil no âmbito de operações humanitárias de socorro em caso de catástrofes naturais (directrizes ou orientações de Oslo), revistas em 27 de Novembro de 2006,
- Tendo em conta as orientações de Março de 2003 sobre a utilização de recursos militares e da protecção civil no âmbito de operações humanitárias complexas de emergência levadas a efeito pelas Nações Unidas (orientações MCDA),
- Tendo em conta o Programa-Quadro de Acção de Hyogo 2005-2015, adoptado na Conferência Mundial sobre a Redução de Catástrofes, realizada em Kobe (Hyogo, Japão) de 18 a 22 de Janeiro de 2005,
- Tendo em conta o inquérito sobre as intervenções humanitárias (“Humanitarian Response Review”), encomendado em Agosto de 2005 pelo Coordenador da Ajuda de Emergência e Sub-Secretário para os Assuntos Humanitários das Nações Unidas,
- Tendo em conta o índice de resposta humanitária 2010, elaborado pela organização DARA (Development Assistance Research Associates), que analisa e classifica a forma como os principais países doadores respondem às necessidades das pessoas afectadas por catástrofes, conflitos e situações de emergência,
- Tendo em conta o programa internacional de leis, normas e princípios internacionais de resposta a desastres (directrizes IDRL), adoptados por ocasião da 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, em 2007, em Genebra, e o compromisso conjunto dos Estados-Membros da União Europeia no sentido de os apoiar,
- Tendo em conta a sua Resolução de 14 de Novembro de 2007 sobre Um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária¹,
- Tendo em conta a sua Resolução de 10 de Fevereiro de 2010 sobre o terramoto no Haiti²,
- Tendo em conta o relatório sobre a "Criação de uma capacidade de resposta rápida da UE" (2010/2096 (INI)),
- Tendo em conta a sua Resolução de 17 de Junho de 2010 sobre a operação militar israelita contra a frota de ajuda humanitária e o bloqueio de Gaza³,
- Tendo em conta a proposta de resolução sobre a crise humanitária na Somália, apresentada pelo Deputado Oreste Rossi nos termos do artigo 120.º do Regimento,
- Tendo em conta as suas anteriores resoluções sobre a prestação de ajuda humanitária em países terceiros,
- Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,

¹ JO C 282 de 6.11.2008, p. 273.

² Textos Aprovados nesta data, P7_TA (2010)0015.

³ Textos Aprovados nesta data, P7_TA (2010)0235.

- Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento (A7-0375/2010),
- A. Recordando a visão comum da ajuda humanitária, consagrada no Consenso Europeu sobre a Ajuda Humanitária, que salienta muito particularmente a vontade da UE de cooperar estreitamente neste domínio por forma a otimizar a sua eficácia, defender e promover os princípios humanitários fundamentais de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência e de defender energicamente o respeito do Direito Internacional Humanitário,
 - B. Recordando que os compromissos decorrentes do Consenso se aplicam tanto aos Estados-Membros como à Comissão, e que as acções que constam do Plano de Acção devem, na maioria dos casos, ser implementadas concertadamente pela Comissão e pelos Estados-Membros,
 - C. Considerando o aumento espectacular do número e da intensidade das catástrofes naturais originadas, nomeadamente, pelo impacto das alterações climáticas provocadas pelo homem e a responsabilidade histórica dos países industrializados neste domínio; considerando a multiplicação das crises complexas, determinada por diversos factores, entre os quais a modificação da natureza dos conflitos, a má governação e as situações de fragilidade, o agravamento das violações do Direito Internacional Humanitário e a redução do espaço humanitário,
 - D. Considerando que a prestação da ajuda se torna cada vez mais difícil e perigosa, que a insegurança do pessoal humanitário é cada vez maior e que, em 2008, foram mortos 122 trabalhadores humanitários,
 - E. Considerando que cumpre prestar uma particular atenção aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, as crianças e as pessoas deslocadas por coacção, e que o agravamento da violência em razão do sexo e das violências sexuais constitui um problema crucial nos contextos humanitários, sendo a violação sistemática por vezes utilizada como arma de guerra,
 - F. Considerando que a crescente implicação de intervenientes não humanitários na reacção às crises humanitárias comporta um grave risco de confusão entre o papel dos intervenientes militares e dos intervenientes humanitários e esbate os contornos de uma ajuda humanitária neutra, imparcial e independente,
 - G. Considerando que as tragédias recentemente ocorridas no Haiti e no Paquistão demonstraram, uma vez mais, a necessidade de reforçar os instrumentos de que dispõe a União Europeia para fazer face às catástrofes (ajuda humanitária e mecanismo comunitário de protecção civil) do ponto de vista da eficácia, da rapidez de intervenção, da coordenação e da visibilidade, e que estas catástrofes puseram uma vez mais em relevo a necessidade de criar uma capacidade europeia de reacção rápida,
 - H. Considerando que o contexto humanitário global se agravou, que os desafios e as necessidades humanitárias são ingentes e que é imperativo obrar pelo reforço da aplicação do Consenso e do seu plano de acção, bem como garantir a coordenação e a partilha das tarefas a nível mundial, tendo em conta as responsabilidades regionais dos países que têm capacidade para mais contribuir para a ajuda humanitária,

- I. Considerando que o orçamento da Comissão afectado às catástrofes humanitárias e, mais especificamente, o orçamento da Direcção-Geral ECHO, não só se manteve congelado, como diminuiu ligeiramente em termos reais nos últimos cinco anos,

O Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária e respectivo plano de acção

1. Deplora que o Consenso Humanitário seja ainda pouco conhecido no exterior do círculo dos parceiros humanitários e solicita que o mesmo seja objecto de acções específicas de formação, nomeadamente junto do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), dos diplomatas dos Estados-Membros e dos intervenientes militares;
2. Deplora a carência de implicação dos Estados-Membros na implementação do Consenso e considera que o papel do Grupo de Trabalho sobre a Ajuda Humanitária e a Ajuda Alimentar do Conselho (Cohafa) deveria ser reforçado por forma a assegurar um acompanhamento mais eficaz dessa execução - por exemplo, organizando sessões específicas sobre a integração do consenso nas estratégias humanitárias nacionais ou apresentando um relatório de actividades anual - e a fim de aplicar seu mandato de defender mais activamente a ajuda humanitária face aos outros grupos de trabalho do Conselho e do Comité Político e de Segurança (CPS), tendo sempre em atenção a eficácia e a rapidez da coordenação;
3. Encoraja a promoção activa, pelas delegações da União nos países terceiros, da divulgação e da aplicação do Consenso e do seu plano de acção entre as representações dos Estados-Membros;
4. Exorta a Comissão a explorar a possibilidade de um intercâmbio anual das melhores práticas com os parlamentos nacionais da UE sobre a implementação dos compromissos do Consenso;
5. Defende o financiamento acrescido da ajuda humanitária, tendo em conta a multiplicação dos terrenos de intervenção, e solicita à autoridade orçamental que transfira directamente a totalidade ou parte do montante da reserva de urgência para o orçamento inicial da DG ECHO; sublinha a importância de concretizar o objectivo fixado pela OCDE e pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), que consiste em atingir 0,7% do PNB até 2015;
6. Solicita igualmente a elaboração de orçamentos realistas, afectando montantes adequados às catástrofes naturais ou à acção humanitária, com base na experiência reiterada de despesa de anos anteriores;
7. Exorta à realização de esforços adicionais para acelerar o financiamento das operações na sequência de desastres ou de catástrofes naturais e à simplificação dos processos decisórios, bem como à autorização para a execução orçamental; salienta a necessidade de que os serviços da Comissão trabalhem em estreita colaboração com o SEAE, a fim de permitir um rápido financiamento inicial das operações;
8. Recorda a importância de manter uma reacção global equilibrada, prestando uma particular atenção às 'crises esquecidas';

9. Solicita o aumento dos montantes e o reforço das capacidades e dos recursos com vista a garantir que a ajuda humanitária e a protecção civil continuem a ser tarefas exclusivamente civis;
10. Apoia o papel fundamental desempenhado pela Rede de Assistência Humanitária NOHA (primeira rede de universidades que propõem a nível europeu uma formação no domínio da ajuda humanitária) na promoção de uma maior consciencialização para o contexto humanitário mundial e, em particular, para a política europeia de resposta às necessidades dos grupos mais vulneráveis através da educação e da formação dos jovens europeus;

Princípios humanitários, Direito Internacional Humanitário e protecção do espaço humanitário

11. Reafirma os princípios e objectivos da ajuda humanitária contidos no Consenso; recorda que a ajuda humanitária da União Europeia não é um instrumento de gestão de crise e deplora a politização crescente da ajuda humanitária e suas consequência sobre o respeito do espaço humanitário;
12. Afirma que a acção externa da União Europeia, inscrita no Tratado de Lisboa, deve respeitar os princípios e os compromissos assumidos no Consenso Europeu sobre a Ajuda Humanitária e considera que a União deve, à luz do seu peso político e da sua influência como principal doador internacional, promover incessantemente os princípios humanitários;
13. Solicita também que o pessoal militar e civil e os trabalhadores humanitários que intervenham em catástrofes e operações humanitárias ajam em conformidade com os princípios da neutralidade, da independência e da imparcialidade;
14. Congratula-se pela revisão, em Dezembro de 2009, das linhas de orientação da União Europeia relativas à promoção do Direito Internacional Humanitário (DIH) e considera que a Comissão e os Estados-Membros têm um importante papel político a desempenhar na sua aplicação; espera, por outro lado, que o Direito Internacional Humanitário seja objecto de formações específicas no seio do SEAE;
15. Convida a Comissão a assegurar-se de que sejam atribuídos fundos adicionais às actividades de promoção do DIH, bem como às actividades tendentes à sua difusão no terreno, junto das forças armadas, dos jovens, da classe política e da sociedade civil;
16. Recorda que os princípios e as boas práticas para a ajuda humanitária, adoptadas em Junho de 2003, acentuam a necessidade de favorecer a prestação de contas e de encorajar a realização regular de avaliações das reacções internacionais às crises humanitárias, incluindo exames da eficácia dos doadores, e insiste em que essas avaliações sejam objecto de uma consulta mais larga, em particular junto dos intervenientes humanitários;

Um quadro comum para a concessão da ajuda

- Qualidade da ajuda

17. Recorda que a prestação da ajuda deve basear-se unicamente nas necessidades

identificadas e no grau de vulnerabilidade e que a sua qualidade e quantidade são determinadas, antes de mais, pela avaliação inicial, que deve ser melhorada, nomeadamente a nível da aplicação dos critérios de vulnerabilidade, em especial no que respeita às mulheres, às crianças e às pessoas portadoras de deficiência;

18. Recorda que a associação – e, se possível, a participação – genuína e constante dos beneficiários na gestão da ajuda é uma das condições fundamentais para a qualidade da reacção humanitária, em particular no caso de crises de longa duração;
19. Insiste no facto de que a assistência da União em caso de catástrofe natural ou provocada pelo Homem deve ter por objectivo ajudar a economia local, nomeadamente a compra de alimentos produzidos a nível local ou regional, na maior medida possível, bem como fornecer os materiais necessários aos agricultores;
20. Apela à harmonização das metodologias utilizadas pelos diferentes intervenientes e encoraja o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA) a prosseguir a sua acção tendente à definição de um quadro metodológico comum que tenha como prioridades a eficácia e a rapidez das intervenções e que inclua permanentemente, na medida do possível, os intervenientes locais, mesmo não estatais;
21. Encoraja a prossecução do trabalho da Comissão nos domínios sectoriais, como a nutrição, a protecção, a igualdade entre homens e mulheres e a violência sexual, os refugiados, as pessoas regressadas ao país e as pessoas deslocadas no interior do seu próprio país (PDI), e apela à integração sistemática da dimensão homens-mulheres e da saúde genésica na reacção humanitária no domínio dos serviços de saúde de primeira urgência;
22. Solicita ao Conselho que concretize a recomendação do relatório Barnier, que convida a utilizar as regiões ultraperiféricas europeias, sem carácter de exclusividade, como pontos de apoio para facilitar o pré-posicionamento de produtos essenciais e de logística para facilitar o envio dos meios humanos e materiais europeus em caso de intervenção humanitária de urgência no exterior da União Europeia;
23. Encoraja a Comissão a prosseguir a sua reflexão sobre os efeitos potencialmente negativos da ajuda humanitária nas zonas de intervenção – nomeadamente a possível desestabilização das estruturas económicas e sociais e o impacto no ambiente natural – e convida-a a desenvolver estratégias adequadas que permitam ter em conta esses efeitos logo a partir da fase de concepção dos projectos;
 - Diversidade e qualidade das parcerias
24. Apela ao respeito da diversidade dos intervenientes no quadro do financiamento e da aplicação dos programas humanitários internacionais – Nações Unidas, Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ONG - e encoraja a acção de reforço das capacidades dos intervenientes locais; solicita uma coordenação e trocas de informações adequadas entre todas as partes envolvidas;
25. Solicita a todos os órgãos governamentais que respeitem o papel primordial das ONG na angariação de fundos através de doações privadas;

26. Apoia a prossecução das reformas humanitárias a nível das Nações Unidas e apela ao reforço do sistema dos coordenadores humanitários, a uma maior transparência, a uma abordagem mais focalizada nos beneficiários, a uma maior flexibilidade na utilização dos "pooled funds" e a um certo número de melhoramentos da abordagem sectorial ("cluster approach"), com base nas recomendações que figuram no inquérito sobre as intervenções humanitárias das Nações Unidas e reforçando os princípios de transparência e de responsabilização, nomeadamente a nível da coordenação com as estruturas locais e os intervenientes não estatais, da tomada em consideração dos aspectos intersectoriais e da coordenação entre "clusters";

- Coordenação a nível internacional e europeu

27. Reafirma o papel central que desempenham as Nações Unidas e, nomeadamente, o OCHA, na coordenação da acção humanitária internacional;

28. Acolhe favoravelmente as iniciativas tendentes a assegurar uma maior coerência entre os diferentes instrumentos europeus de reacção às crises e congratula-se pela reunião da ajuda humanitária e da protecção civil no seio de uma mesma direcção-geral; insiste, porém, na persistência da demarcação dos respectivos mandatos, papéis e meios;

29. Convida o Conselho e a Comissão a aplicarem regras precisas e transparentes em matéria de cooperação e coordenação entre o SEAE e a Comissão no âmbito da gestão de uma crise de grande dimensão no exterior do território da União Europeia e a adoptarem medidas tendentes a assegurar a visibilidade dos recursos e das capacidades utilizados no terreno;

30. Recorda que a estratégia externa da União Europeia no que diz respeito aos direitos da criança deveria ter como base os valores e os princípios definidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, nomeadamente os seus artigos 3.º, 16.º, 18.º, 23.º, 25.º, 26.º e 29.º, bem como pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e os seus protocolos facultativos;

Utilização dos meios e capacidades militares e de protecção civil

31. Reafirma que a distinção entre os mandatos dos intervenientes militares e humanitários, em particular nas zonas afectadas por catástrofes naturais e por conflitos armados, deve ficar bem clara e que é essencial que os meios e capacidades militares só sejam utilizados em situações muito limitadas e em último caso, em apoio de operações de ajuda humanitária, de acordo com as directrizes das Nações Unidas (directrizes MCDA e directrizes de Oslo)¹;

32. Recorda à Comissão e aos Estados-Membros que a ajuda humanitária e a protecção civil devem ser consideradas tarefas puramente civis e ser executadas enquanto tal;

33. Convida a Comissão a lançar acções de sensibilização sobre a especificidade da ajuda

¹ Directrizes MCDA: 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).

Directrizes de Oslo: Directrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil na resposta internacional a catástrofes; (Novembro de 2007)

humanitária no âmbito da política externa da EU, e insta os Estados-Membros a assegurar que as suas forças armadas respeitem e apliquem as directrizes das Nações Unidas; considera, por outro lado, necessário um diálogo entre intervenientes militares e humanitários a fim de favorecer uma compreensão mútua;

34. Reafirma que o recurso aos meios da protecção civil no contexto das crises humanitárias deve basear-se nas necessidades e ser complementar da ajuda humanitária e com ela coerente, e que, em caso de catástrofes naturais, esses meios podem contribuir para as acções humanitárias, se forem empregues em conformidade com os princípios do Comité Permanente Inter-Agências das Nações Unidas (IASC) neste domínio;
35. Convida a Comissão a apresentar propostas legislativas ambiciosas tendo em vista o estabelecimento de uma força europeia de protecção civil, baseada na optimização do actual mecanismo comunitário de protecção civil e na mutualização dos meios nacionais existentes, não implicando, pois, custos adicionais importantes e inspirando-se nas modalidades praticadas no âmbito das acções preparatórias; considera que o financiamento da força de protecção civil deve ser complementar em relação ao financiamento para emergências humanitárias;
36. É de opinião que a força europeia de protecção civil pode compreender o compromisso de certos Estados-Membros de disponibilizarem voluntariamente módulos essenciais pré-determinados de protecção civil, prontos a intervir de imediato para operações da União coordenadas pelo Centro de Acompanhamento e de Informação (MIC), e considera igualmente que a maior parte desses módulos, já disponíveis a nível nacional, se deve manter sob o seu controlo e que o posicionamento desses módulos em “standby” deve formar o núcleo da protecção civil da União Europeia para responder às catástrofes no exterior e no interior das suas fronteiras;

Continuidade da ajuda

- Redução dos riscos de catástrofe (RCC) e alterações climáticas

37. Acolhe favoravelmente a adopção, em Fevereiro de 2009, de uma nova estratégia europeia para o apoio à redução dos riscos de catástrofe nos países em desenvolvimento; insta a Comissão, neste contexto, a desenvolver programas de prevenção de catástrofes e de gestão da capacidade de reacção com os governos nacionais, as autoridades locais e organizações da sociedade civil nos países beneficiários e apela à rápida aplicação dessa estratégia;
38. Solicita que sejam fornecidos esforços significativos para integrar de forma mais sistemática a dimensão RCC nas políticas de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária;
39. Advoga o aumento significativo dos montantes afectados a esta dimensão e insiste na importância de manter financiamentos a pequena escala a fim de garantir uma abordagem respeitadora do contexto e uma apropriação local dos projectos;
40. Solicita que a agenda ligada à adaptação às alterações climáticas seja objecto de uma maior coordenação com as actividades de RCC;

- Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD)

41. Deplora que os progressos concretos no domínio da interligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento permaneçam limitados, apesar da multiplicação dos compromissos políticos durante os últimos anos;
42. Salaria a importância de uma transição atempada da emergência para o desenvolvimento, com base em critérios específicos e uma avaliação exaustiva das necessidades;
43. Solicita que sejam disponibilizados mais recursos com o objectivo de assegurar a continuidade da ajuda e que a reflexão se focalize na flexibilidade e complementaridade dos dispositivos financeiros existentes aquando das fases de transição entre emergência e desenvolvimento;
44. Advoga uma melhoria do diálogo e da coordenação entre as organizações humanitárias e as agências de desenvolvimento nos terrenos de intervenção e no seio dos serviços correspondentes a nível das Instituições europeias e dos Estados-Membros;
45. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e ao Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA).

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A União Europeia, associando a Comissão Europeia e os Estados-Membros, é o primeiro doador de ajuda humanitária no Mundo. A sua contribuição representa mais de 40% da assistência humanitária internacional oficial. Em 2009, através da sua Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO), a Comissão Europeia concedeu ajuda humanitária a cerca de 115 milhões de pessoas em mais de 70 países, com uma contribuição global de 950 milhões de euros. Através da sua política humanitária, a União Europeia demonstra concretamente o seu empenho em favor das populações dos países terceiros que necessitam de ajuda em situações de extrema vulnerabilidade.

O consenso humanitário, assinado em 18 de Dezembro de 2007 pelos presidentes do Conselho da União Europeia, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, representa um progresso considerável. Através do mesmo, a União Europeia compromete-se a cooperar estreitamente neste domínio, mediante uma visão comum da ajuda humanitária. O Consenso sublinha a vontade da União Europeia de cooperar estreitamente neste contexto a fim de otimizar a sua eficácia, defender e promover os princípios humanitários fundamentais de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência e de advogar energeticamente o respeito do Direito Internacional Humanitário. Os compromissos decorrentes do Consenso aplicam-se tanto aos Estados-Membros como à Comissão Europeia. A fim de favorecer a aplicação do consenso humanitário, foi preparado e adoptado, em Maio de 2008, um plano de acção por um período de 5 anos. A acção n.º 33 prevê especificamente a revisão intercalar do plano de acção, análise que constitui o objectivo do presente relatório.

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que este balanço não é fácil, devido à carência de informações específicas sobre as acções conduzidas ou a conduzir. A análise dos resultados do plano de acção ressent-se também da carência de indicadores específicos em certos sectores. Verificou-se igualmente, durante a preparação do presente relatório, que o consenso humanitário não é ainda conhecido fora do âmbito dos intervenientes humanitários e que, conseqüentemente, é necessário empreender esforços para reforçar a sua visibilidade e para dar a conhecê-lo melhor junto dos Estados-Membros, das outras instituições e dos intervenientes militares. Para além do exercício formal, o presente relatório permite-nos voltar a abordar a actualidade da ajuda humanitária e os pontos essenciais do Consenso que nos parecem fundamentais.

- **O consenso europeu num contexto em plena mutação**

O contexto humanitário modificou-se profundamente durante os últimos anos, o que torna tanto mais pertinente uma aplicação rigorosa e reforçada do consenso humanitário. No que se refere à evolução do contexto, cumpre referir, em primeiro lugar, o aumento significativo do número e da intensidade das catástrofes naturais, originadas, nomeadamente, pelo impacto das alterações climáticas. É, pois, conveniente redobrar os esforços em matéria de redução dos riscos de catástrofes e prever, para além da prestação pontual da ajuda, um apoio às capacidades próprias das comunidades em matéria de preparação para os desastres. Os compromissos políticos existem (estratégia da UE nesse sentido e plano de acção de Hyogo), mas persistem lacunas a nível da sua aplicação. Trata-se de integrar plenamente a redução dos

riscos de catástrofes nas políticas de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária.

Resta acrescentar a multiplicação das crises complexas, designadamente dos conflitos internos, e a evolução da natureza dos conflitos, muitas vezes acompanhados por deslocções massivas de população (refugiados, pessoas deslocadas) e por uma violência acrescida contra a população. As violações do Direito Internacional Humanitário são cada vez mais frequentes e a situação no terreno agravou-se. Um aspecto particularmente chocante das violações do DIH consiste no facto de a violência sexual ser cada vez mais utilizada como arma de guerra. Deverão ser empreendidos esforços importantes para centrar a integração do género e a protecção contra as violências sexuais nos contextos humanitários.

Acresce que, por vezes, a capacidade dos intervenientes para aceder às populações em caso de crise é dificultada, podendo deplorar-se uma redução crescente global do espaço humanitário. Importa pois prosseguir ininterruptamente a defesa da protecção desse espaço.

Deverá prestar-se maior atenção aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, as crianças e as pessoas deslocadas sob coacção (pessoas deslocadas no interior e refugiados). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, havia no Mundo, em finais de 2009, 43,3 milhões de pessoas deslocadas sob coacção. Além disso, segundo a UNICEF, mais de 22 000 crianças de menos de 5 anos morrem todos os dias em consequência de uma nutrição deficiente e de conflitos armados e conta-se mais de 1 milhão de órfãos e crianças separadas da sua família.

Assiste-se também, nos últimos anos, à implicação crescente de intervenientes não humanitários (militares, protecção civil, etc.) na resposta às crises humanitárias. Se essa resposta pode ser positiva em caso de resposta a desastres naturais de grande dimensão, pode também originar problemas no caso de crises complexas, com grande risco de confusão entre agenda política e humanitária. No entanto, a ligação civil-militar tornou-se uma realidade incontornável, nomeadamente com a multiplicação de "missões integradas" sob a égide das Nações Unidas, que visa a aplicação de uma estratégia global. Esta confusão dos papéis entre forças militares e intervenientes humanitários contribui para a insegurança crescente do pessoal humanitário e das populações afectadas. É essencial que os intervenientes políticos, militares ou humanitários que partilham do mesmo ambiente operacional aprendam a conhecer-se melhor e a dialogar, respeitando e não comprometendo os papéis e os mandatos de cada um.

As recentes catástrofes humanitárias ocorridas no Haiti e no Paquistão demonstraram uma vez mais a necessidade de reforçar a capacidade da UE para responder às catástrofes em termos de eficácia, coordenação e visibilidade. O relatório advoga assim a criação de uma capacidade europeia de reacção rápida (força europeia de protecção civil), ideia lançada por Michel Barnier na sequência do tsunami ocorrido na Ásia e retomada reiteradamente pelo Parlamento Europeu. Essa capacidade deveria representar a optimização dos instrumentos disponíveis, que adquiririam maior eficácia e visibilidade, tendo por objectivo a mobilização imediata de todos os meios necessários, através de uma coordenação reforçada. É evidente que o recurso a essa capacidade deve basear-se nas necessidades e ser complementar da ajuda humanitária e com ela coerente. O recurso aos meios de protecção civil deve ser conforme com as directrizes internacionais, tal como enunciadas no Consenso Europeu.

- **Evolução do contexto institucional humanitário a nível europeu**

Desde a adopção do plano de acção, produziram-se mudanças institucionais a nível da União Europeia, por exemplo com a criação, em inícios de 2009, do Grupo de Trabalho sobre a Ajuda Humanitária e a Ajuda Alimentar (COHAFA) no seio do Conselho da União Europeia. O COHAFA tornou-se um fórum pertinente e um instrumento suplementar que reforça a estrutura institucional da política humanitária europeia através de intercâmbios regulares a nível político. No entanto, o seu papel deveria ser reforçado em termos de aplicação dos princípios e das boas práticas humanitários, de coordenação e de aplicação do Consenso.

Observe-se igualmente a reunião das pastas “protecção civil” e “ajuda humanitária” no seio da DG ECHO, o que contribuirá para reforçar a coordenação e a coerência global dos instrumentos de gestão de crise em caso de catástrofe. A relatora regozija-se com tal aproximação, mas considera que deve ser mantida uma demarcação clara entre os papéis, mandatos e rubricas orçamentais dos diferentes instrumentos, a fim de preservar as respectivas identidades e especificidades.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de Dezembro de 2009, a acção humanitária da União passou a reger-se pelo artigo 214.º do TFUE que institui uma política de ajuda humanitária da EU de pleno direito. Trata-se de uma competência partilhada pelos Estados-Membros e pela União Europeia. O regulamento referente à ajuda humanitária (CE) n.º1257/96 do Conselho, que entrou em vigor em 1996, terá assim a sua própria base jurídica na sua revisão em conformidade com o processo de co-decisão.

O Tratado de Lisboa introduziu igualmente o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), tendo-se realizado, durante o ano de 2010, numerosos debates sobre a sua implementação. Durante as negociações, a Comissão do Desenvolvimento do Parlamento empenhou-se em defender a independência da DG ECHO a fim de que não faça parte do SEAE e de evitar qualquer possível instrumentalização da ajuda humanitária. Neste contexto particular, deve ser clarificada a repartição das tarefas entre Catherine Ashton, Alta Representante da UE, e Kristalina Georgieva, Comissária europeia encarregada da Cooperação Internacional, da Ajuda Humanitária e da Resposta às Crises.

- **Desafios a superar e caminho a seguir**

O Consenso é o primeiro documento comum sobre a política de ajuda humanitária desde a adopção do Regulamento sobre a ajuda humanitária, em 1996. O consenso humanitário é um instrumento fundamental que mantém toda a pertinência, sobretudo num contexto humanitário em plena mutação. A relatora considera que os desafios humanitários podem encontrar resposta através da aplicação rigorosa do consenso humanitário e do seu plano de acção.

A revisão intercalar do plano de acção constitui uma oportunidade única para reforçar a acção nos domínios que merecem maior atenção, como:

- a promoção dos princípios humanitários de do Direito Internacional Humanitário
- as questões ligadas à qualidade, à coordenação e à coerência no âmbito da prestação da ajuda humanitária da UE

- a clarificação da utilização dos meios e capacidades militares e de protecção civil de acordo com o Consenso Humanitário e com as directrizes das Nações Unidas
- a redução dos riscos de catástrofe e o reforço da ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

| | |
|--|---|
| Data de aprovação | 9.12.2010 |
| Resultado da votação final | + : 19 - : 0 0 : 1 |
| Deputados presentes no momento da votação final | Ricardo Cortés Lastra, Nirj Deva, Leonidas Donskis, Charles Goerens, Catherine Grèze, Filip Kaczmarek, Franziska Keller, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Maurice Ponga, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Eleni Theocharous, Iva Zanicchi, Gabriele Zimmer |
| Suplente(s) presente(s) no momento da votação final | Santiago Fisas Ayxela, Martin Kastler, Judith Sargentini, Patrizia Toia |

○