

I.



Bruxelles, den 2.9.2015
COM(2015) 419 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Frem mod det humanitære verdensmøde: et globalt partnerskab, der kan sikre en
principbaseret og effektiv humanitær indsats**

{SWD(2015) 166 final}

DA

DA

I. Det humanitære verdensmøde – tilpasning af den humanitære indsats til en verden, der forandrer sig

a) Indledning

FN's generalsekretær har indkaldt til det første humanitære verdensmøde nogensinde, der skal finde sted den 23.-24. maj 2016 i Istanbul. Mødet er en reaktion på den hidtil ukendte stigning i antallet af mennesker, der berøres af konflikter og naturkatastrofer, herunder det største antal fordrivelser siden anden verdenskrig. Mødet giver det internationale samfund en enestående mulighed for at skabe international konsensus, der atter bekræfter principperne om humanitær bistand, og som styrker den humanitære indsats. Mødet får deltagelse af regeringer, donorer, gennemførelsesorganer¹, den private sektor og repræsentanter for de berørte befolkningsgrupper, der, når dette er nødvendigt, bør forpligte sig til mere effektive samarbejdsmetoder for at nå det fælles mål at redde liv og mindske lidelse. Som resultat heraf vil mødet påvirke og muligvis oven i købet ændre den nuværende humanitære modus operandi for bedre at kunne hjælpe mennesker i nød.

Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater er vigtige humanitære donorer. Sammen udgør de en vigtig politisk frontløber med global operationel erfaring. Mange interessenter forventer, at de vil bidrage til, at mødet bliver en succes. I denne meddelelse, der bygger på den europæiske konsensus om humanitær bistand², redegøres der for Unionens vision om at nytænke den humanitære indsats, og der formuleres anbefalinger, som skal godkendes på mødet. Det underliggende budskab er, at man skal opbygge og styrke partnerskaberne mellem de mange aktører. Det globale samfund kan kun reagere på de omsiggribende og mangeartede kriser og katastrofer, der kræver humanitær bistand, gennem en sammenhængende og koordineret indsats.

b) Et humanitært landskab i forandring

I de sidste 25 år er de humanitære kriser blevet voldsommere, mere talrige og mere komplekse. I 2014 påvirkede mere end 400 politiske konflikter 50 millioner menneskers liv. Over 40 af disse konflikter indebar konventionel krigsførelse og terrorisme³. Mange var ideologisk inspireret og havde dramatiske regionale konsekvenser med afsmittende virkning på adgangen til humanitær bistand, beskyttelse af de berørte befolkningsgrupper og de humanitære hjælpearbejderes sikkerhed. Manglen på vilje hos visse aktører til at finde politiske løsninger betyder, at disse kriser trækker i langdrag, hvilket skaber behov for humanitær bistand i flere år, hvis ikke årtier.

Naturkatastrofer, hvoraf nogle er forbundet med megatrendviklingstendenser som knaphed på vand, urbanisering og demografisk pres, påvirker hvert år 100 millioner menneskers liv⁴. Mange af disse katastrofer indtræffer på ny, inden samfundene har haft tilstrækkelig tid til at sikre genopbygning.

Social og økonomisk sårbarhed bidrager til humanitære kriser. Siden 1990 er der sket en stigning i antallet af ekstremt fattige mennesker, der lever i sårbare lande, hvor regeringerne ikke kan eller ikke er i stand til enten at stille grundlæggende tjenesteydelser til rådighed eller

¹ Gennemførelsesorganer leverer humanitær bistand, det kan f.eks. være FN-agenturer, internationale organisationer, Røde Kors/Røde Halvmåne-bevægelsen, ngo'er. De kan være internationale, regionale, nationale eller samfundsbaseede.

² Den europæiske konsensus om humanitær bistand (EUT C 25 af 30.1.2008, s. 1-12).

³ Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2014*, pp. 14-15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

⁴ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2014*, p. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

sørge for social lighed. Dette betyder, at mere end 250 millioner mennesker i dag enten bliver påvirket af eller er udsat for humanitære kriser⁵.

Disse tendenser og deres indbyrdes afhængighed har ført til en hidtil ukendt grad af menneskelig lidelse og rekordstore humanitære behov. Medio 2015 har næsten 79 millioner mennesker i 37 lande behov for humanitær bistand, og dette indbefatter mere end 59 millioner fordrevne mennesker⁶.

Udfordringen for det humanitære system er, at der skal gøres mere for flere mennesker, og at det koster mere. På grund af omfanget af de kriser og katastrofer, vi oplever i dag, kan den finansiering, der skal dække de humanitære behov, ikke følge med, selvom donorerne bidrager med rekordhøje beløb⁷.

Men de øgede udfordringer er ikke den eneste årsag til, at det humanitære landskab har ændret sig. Det udvikler sig også, fordi der er et større antal mere forskelligartede aktører, der bidrager til den humanitære indsats. Dette tilfører flere ressourcer, men det ændrer også den måde, hvorpå det humanitære samfund planlægger, koordinerer og sætter ind⁸. Som konsekvens heraf skal det FN-koordinerede system tilpasses, så det forbliver relevant og bliver ved med at tilføre værdi. På trods af de fremskridt, der er et resultat af den humanitære reform fra 2005 og forandringsdagsordenen fra 2011⁹, lever systemet ofte ikke op til forventningerne om lederskab, koordination og ansvarlighed. Først og fremmest kan systemet ikke længere anses for at være en lille gruppe organisationer og donorer, der drives frem af "vestlige værdier". Mødet bør derfor anerkende og rumme de forskelligartede humanitære aktører og samtidigt anerkende de humanitære principper og se på manglerne i den humanitære indsats.

II. Vigtige anbefalinger til det humanitære verdensmøde

En bred vifte af humanitære aktører deltog i forberedelserne til mødet og udvekslede idéer til forbedring af den humanitære bistand. Denne meddelelse bygger videre på deres drøftelser. Den anbefaler et globalt partnerskab, der skal styrke verdenssamfundets solidaritet med mennesker, som er blevet ofre for konflikter og katastrofer, med udgangspunkt i humanitære principper, og den taler for konkrete forbedringer af det humanitære system. Anbefalingerne er indbyrdes forbundne, de supplerer hinanden og har et fælles formål: at sætte det humanitære samfund i stand til at arbejde sammen hen imod dets fælles mål om at redde liv, forhindre konflikter og katastrofer og muliggøre genopbygning.

⁵ World Bank, *Fragility, Conflict and Violence*, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ OCHA, *Global Humanitarian Overview June 2015*, https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report_UNHCR, *Global Trends Report 2014*, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ I 2014 anmodede FN om 17 mia. EUR til humanitær bistand, hvilket er den hidtil største appel i historien. Donorerne gav det hidtil højeste beløb på 10 mia. EUR, men det var stadig ikke nok til at dække alle behov. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014*, op cit.

⁸ Det humanitære samfund henviser til samtlige humanitære aktører. Humanitære aktører er alle de enheder, der er involveret i alle aspekter af den humanitære indsats, f.eks. regeringer, gennemførelsesorganer, donorer, internationale og regionale organisationer, private aktører, den akademiske verden og lokalsamfundene.

⁹ Forandringsdagsordenen har til formål at forbedre det humanitære samfunds indsats over for nødsituationer. Den fokuserer på lederskab, koordinering og ansvarlighed. Den bygger videre på den humanitære reform. For yderligere information se: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

1. Et globalt partnerskab for en humanitær indsats, der er baseret på principper

a) *Fornyset bekræftelse af de værdier, der understøtter humanitær bistand og forpligter aktørerne til at handle*

Værdighed, integritet og solidaritet er universelle værdier. De udgør kernen i alle kulturer, uanset geografi, etnicitet eller religion. De humanitære principper om menneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed er et konkret udtryk for disse fælles værdier¹⁰. De er også nødvendige fra et driftsmæssigt synspunkt, idet de bidrager til at give adgang til bistand, beskytte de mest sårbare og sikre de humanitære hjælpearbejderes sikkerhed.

Men eftersom det stadig er vanskeligt at opnå omfattende løsninger på kriserne, bliver disse værdier i stigende grad ignoreret. Dette afspejles i det stigende antal overtrædelser af international humanitær lovgivning, herunder Genèvekonventionerne, der er undertegnet af alle lande, og det faktum, at landene og det internationale samfund ikke er i stand til at stille lovovertræderne til ansvar.

Det meste humanitære arbejde finder sted i konfliktområder med et skrøbeligt politisk miljø og en svag socioøkonomisk udvikling. Det er ikke de humanitære aktørers opgave at løse konflikter, der forårsager menneskelig lidelse. Ikke desto mindre er det nødvendigt, at de forstår det politiske og socioøkonomiske miljø, de arbejder i. Det er klart, at humanitær bistand hverken er et politisk, militært eller fredsopbyggende værktøj, men de humanitære aktører skal arbejde sammen med andre og må gøre dem opmærksomme på uhyrlighederne ved humanitære kriser for at sætte dem i stand til at tage de nødvendige skridt¹¹.

Anbefaling:

- Mødet udgør en enestående mulighed for at give et nyt fælles tilsagn, der bekræfter vores fælles forpligtelse til at beskytte menneskeliv og yde humanitær bistand. Der bør opfordres til, at de respektive aktører anvender alle midler, uanset om de er politiske, humanitære eller udviklingsrelaterede, for at opnå dette. Resultaterne af mødet skal bekræfte de fælles basale værdier og holdninger: værdierne værdighed, integritet og solidaritet, humanitære principper, respekt for forpligtelserne under international humanitær lovgivning og forpligtelsen til at holde det humanitære arbejde adskilt fra politiske dagsordener.

b) *At sikre adgang*

Den operationelle erfaring viser, at de humanitære principper faktisk gør det lettere at få adgang. Adgang handler først og fremmest om menneskers mulighed for at få gavn af bistanden, og den grundlæggende forudsætning for nødhjælp er at lette de humanitære aktørers adgang til de berørte befolkningsgrupper.

Konflikternes art har dog ført til flere angreb på humanitært personale og tyveri af aktiver. Som konsekvens heraf er der mange berørte områder, hvor de humanitære hjælpearbejdere ikke kan tage hen. Resultatet er, at sårbare befolkningsgrupper meget ofte nægtes adgang til bistand. Der må gøres alt for at øge opmærksomheden på de universelle værdier, som det humanitære arbejde bygger på, især i sårbare lande. Dialogen med parterne i en konflikt, især de ikke-statslige aktører, skal have nyt fokus på de berørte befolkningsgruppers objektive behov.

Nogle værtsregeringer eller ikke-statslige aktører forhindrer humanitær adgang ved at begrænse bevægeligheden og skabe bureaukratiske barrierer for hjælpearbejdere og

¹⁰ Den europæiske konsensus om humanitær bistand op cit. s. 1, afsnit 10.

¹¹ EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser (JOIN(2013)30).

forsyninger eller ved ikke at beskytte disse sikkerhed. Det igangværende arbejde i Folkeretskommissionen vedrørende "personbeskyttelse i forbindelse med katastrofer"¹² bør omfatte vejledning i denne forbindelse. Samtidig er gennemførelsesorganerne somme tider bange for at være til stede i vanskelige områder. I nogle situationer kan visse donorregeringers foranstaltninger til terrorbekæmpelse desuden potentielt påvirke de humanitære aktørers arbejde, så de kommer til at stå i dilemmaet mellem at reagere på humanitære behov eller risikere kriminel retsforfølgelse. Som konsekvens af alle disse handlinger er der eller kan der være uregelmæssigheder i leveringen af vigtig bistand.

Anbefalinger:

- De humanitære aktører bør engagere sig i en mere robust dialog og tilskynde parterne i en konflikt for at sikre adgang, beskyttelse og sikkerhed. Lokalsamfundene, og især de lokale civilsamfund, bør styrkes og opfordres til at tilskynde parterne i en konflikt til at respektere de universelle værdier, der ligger til grund for den humanitære indsats.
- Først og fremmest skal regeringerne sørge for et sikkert miljø, som den humanitære indsats kan operere i. De bør også sørge for en passende lovgivningsmæssig og politisk ramme, der skal fremme adgangen til humanitær bistand: a) for nødhjælpspersonale: vedrørende privilegier og immunitet, visum og krav til indrejse, arbejdstilladelser, fri bevægelighed; der bør også gøres plads til humanitær indsats i forbindelse med terrorbekæmpelsesforanstaltninger. b) Hvad angår udstyr og varer: toldmæssige krav og tariffer, beskatning og transport.
- Gennemførelsesorganerne bør øge deres tilstedeværelse i farlige og fjerntliggende områder for at sikre nærhed til de berørte befolkningsgrupper. Dette kræver strenge men fremmende sikkerhedsprotokoller, brug af kvalificeret og uddannet personale og samarbejde med dem, der har adgang.

c) Beskyttelse skal være kernen i den humanitære indsats

Humanitære kriser gør ofte de berørte befolkningsgrupper sårbare over for udnyttelse og dårlig behandling. Når der ses bort fra de humanitære principper og den internationale humanitære lovgivning, bliver disse grupper udsat for yderligere usikkerhed, udnyttelse, diskrimination eller trusler mod liv. Børn, kvinder og piger, ældre mennesker og mennesker med handicap er ofte de mest sårbare. Det bør understreges, at staterne har det primære ansvar for at beskytte de befolkningsgrupper, der berøres af humanitære kriser. Men når dette ikke lykkes for dem, eller hvis de selv overtræder den nationale humanitære lovgivning, er de humanitære aktører forpligtet til at handle.

Endnu er beskyttelse af mennesker ikke blevet inddraget i den humanitære indsats i det omfang den burde¹³. Det er et resultat af faktorer såsom strategisk retning, begrænset kapacitet, varierende fortolkning af begrebet beskyttelse og manglende evner til at få forbindelse med samfund i konfliktområder. Der bør på ny opfordres til, at beskyttelse bliver gjort til et kernelement i den humanitære indsats. Selv om humanitære aktiviteter udelukkende er baseret på behov, bør de have til formål at sikre respekt for det enkelte menneskes rettigheder i overensstemmelse med lovgivningen inden for humanitært arbejde,

¹² International Law Commission, *Protection of persons in the event of disasters*, Draft Articles, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

¹³ UNHCR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action* 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action* 2015, <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection* 2015, https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

menneskerettigheder og flygtningespørgsmål. Samtidig skal den humanitære indsats støtte, og ikke erstatte, de effektive eksisterende samfundsbaseerede beskyttelsesmekanismer.

Alene kan de humanitære aktører ikke sikre, at bistandsmodtagerne bliver beskyttet. Der bør skabes stærkere forbindelser mellem de humanitære aktører og menneskerettighedssamfundet. Det skal dog være helt klart, at den humanitære indsats bør forblive neutral, upartisk og uafhængig for at forhindre, at de berørte befolkningsgrupper og humanitære hjælpearbejdere bliver udsat for angreb af parterne i en konflikt og for at undgå risikoen for forbud mod adgang¹⁴.

Anbefalinger:

- Det humanitære samfund bør systematisk integrere beskyttelse i den humanitære indsats, idet der tages højde for sårbarheden og kapaciteten hos specifikke befolkningsgrupper i givne situationer samt de trusler, de står overfor. Gennemførelsesorganerne bør udvikle omfattende beskyttelsesstrategier, der dækker analyse, programmering og overvågning ved hjælp af relevante koordineringsmekanismer såsom humanitære landeteam eller -klynger, og de bør have dedikeret personale, der arbejder med beskyttelse
- Samarbejdet mellem de humanitære organisationer og menneskerettighedsorganisationer, der alle er beskyttelsesaktører, bør styrkes. De humanitære hjælpearbejdere skal dog fortsat være fritaget fra rapporteringskrav, der kan kompromittere deres neutralitet, upartiskhed og uafhængighed eller være skadelige for adgangen.

2. Et globalt partnerskab for en effektiv humanitær indsats

a) Et globalt partnerskab vedrørende de grundlæggende principper for en effektiv humanitær indsats

Ændringerne i det humanitære landskab kræver et humanitært samfund, der er langt mere effektivt, end det er tilfældet i dag. Ikke to humanitære kriser er ens – situationerne er vidt forskellige. Dog fungerer det humanitære system på mange områder stadig ved hjælp af ”én model for alle”, der ikke altid i tilstrækkelig grad opfylder behovene eller sikrer den mest effektive levering af bistand. Desuden findes der for øjeblikket ingen pålidelige og sammenlignelige vurderinger af de humanitære behov. Med det nuværende system gennemføres der adskillige dataindsamlinger og forskelligartede analyser, der fører til varierende vurderinger og konkurrence om finansieringen. Denne ineffektivitet kan ikke fortsætte.

En effektiv humanitær indsats kræver pålidelige disaggregerede oplysninger om behovene og den disponible kapacitet, herunder utraditionelle aktører, hvis de yder et relevant bidrag. Dette kræver, at de personer, der arbejder i marken, foretager systematisk indsamling af data. Når disse data er indsamlet, bør de distribueres blandt de humanitære aktører og anvendes til en fælles analyse og koordinerede vurderinger af behovene.

Kvalitet, resultater, omkostningseffektivitet og ansvarlighed overfor de berørte befolkningsgrupper er ligeledes vigtige elementer for humanitær effektivitet. Der er behov for fælles værktøjer til at måle, hvorvidt bistanden opfylder de faktiske behov og giver den nødvendige virkning. For at indsatsen bliver relevant og for at sikre, at den når så mange som muligt, bør der indføres mekanismer der sikrer, at der under hele forløbet tages højde for de berørte befolkningsgruppers synspunkter, især kvindernes. Hele denne indsats bør understøttes af velfungerende finansiel sporing, om muligt helt ned til det niveau, hvor

¹⁴ Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) - Keeping human rights at the heart of the EU agenda (JOIN(2015)16).

bistanden faktisk leveres til modtagerne, for at afhjælpe mangler og undgå overlapninger. Denne tilgang bør på sin side lette evalueringen af resultaterne med henblik på yderligere forbedringer.

Forskning, innovation og videnskabelige resultater kan bidrage til at forbedre effektiviteten ved den humanitære indsats, både hvad angår beslutningstagning og levering af bistand. Ud over traditionelle partnerskaber er samarbejdet med akademiske institutioner, forskningsnetværk, videnskabelige samfund og den private sektor af meget stor vigtighed i denne forbindelse.

Humanitær effektivitet handler om at sætte det kollektive ansvar over individuelle institutionelle interesser. Det humanitære samfund kan kun opnå større slagkraft ved at samle al viden, ekspertise og ressourcer. FN-systemet skal være en integreret del af denne indsats, og de individuelle aktører skal opfylde deres mandater på koordineret og effektiv vis. Ellers bliver det nødvendigt at genoverveje de nuværende arbejdsmetoder for at opnå en højere grad af effektivitet. I denne forbindelse er den komplette udrulning af forandringsdagsordenen af afgørende betydning.

Anbefalinger:

- Det humanitære samfund bør anvende en dækkende resultattavle for humanitær effektivitet for at lette hele indsatscyklussen. Alle de aktører, der er involveret i indsatsen, bør bidrage til denne resultattavle og bruge den. I resultattavlen skal der indgå:
 - et register over fælles data om behov, risici, sårbarheder og adgang
 - en fortegnelse over disponibel kapacitet
 - en platform for fælles risikoanalyse og koordinering af behovsevalueringer
 - en database til fuld sporing af alle finansielle bevillinger fra samtlige kilder og om underentrepriser med lokale partnere helt ned til støttemodtagerne
 - fælles kvalitetsmærker
 - fælles resultatindikatorer
 - evaluering af resultater og indvirkning, og
 - forskning.
- Donorerne bør kræve, at gennemførelsesorganerne koordinerer vurderingerne af behov, idet der tages højde for kontekst og kapacitet, ved hjælp af disaggregerede data og kvalitetsmærker. Donorerne skal bruge disse vurderinger i forbindelse med beslutninger om finansieringsbevillinger. De bør også forpligte sig til at strømline deres mekanismer vedrørende kontrakter og rapportering samtidigt med, at de opfylder deres juridiske forpligtelser og sikrer ansvarlighed over for deres valgkredse. Gennemførelsesorganerne skal rapportere om kvalitet og resultater.
- Donorerne bør forpligte sig til systematisk at inkludere ansvarlighed over for de berørte befolkningsgrupper i forbindelse med de programmer, de finansierer. Gennemførelsesorganerne skal fastsætte standarder med henblik på at engagere de berørte befolkningsgrupper i hele indsatscyklussen, herunder særligt tilpassede tilgange til specifikke grupper, og iværksætte passende mekanismer.
- FN og andre gennemførelsesorganer, der er repræsenteret i De Humanitære FN-organisationers Fælles Stående Komité (IASC), bør demonstrere den komplette udrulning af forandringsdagsordenen og den efterfølgende systematiske anvendelse heraf. Donorerne bør overvåge og tilskynde til denne anvendelse og bør overveje på hvilke områder, det ville være berettiget med en revision af de internationale humanitære arbejdsmetoder eller arkitekturen for at sikre resultater.

b) Partnerskaber med lokale, nationale og regionale aktører: nærhed og solidaritet

Humanitær effektivitet kræver også, at al disponibel kapacitet hos alle aktører anvendes bedre. Det internationale humanitære system, der er oprettet ved FN's generalforsamlings resolution nr. 46/182, er baseret på den præmis, at regeringerne har det primære ansvar for at imødekomme de berørte befolkningsgruppers humanitære behov. Mange lokale, nationale og regionale aktører, særlig i middelindkomstlande, har forbedret deres kapacitet, når det gælder om at håndtere nødssituationer, især naturkatastrofer. Den stadig større rolle, som disse aktører spiller, bør anerkendes mere klart i den måde, hvorpå den internationale indsats udformes, koordineres og gennemføres.

Humanitær bistand bør baseres på tvillingepricipperne om nærhed og solidaritet, hvor de lokale, nationale og regionale aktører skrider ind først, og det internationale samfund træder til med supplerende støtte, hvor dette er nødvendigt. Det internationale samfund bør kun handle, når de lokale aktørers kapacitet ikke er tilstrækkelig, hvis de er uvillige eller ikke i stand til at imødekomme alle de berørte befolkningsgruppers behov, eller hvis de ikke kan undgå, at virkningerne af en nødssituation breder sig til nabolandene.

Det internationale system skal skabe forbindelse med en bredere gruppe af aktører, og det skal være mere inkluderende for at lette alle de relevante aktørers arbejde afhængigt af forholdene ved hver enkelt krise. Der skal gøres en samlet indsats for at fremme interaktion og interoperabilitet for at minimere mangler og overlappning. For at dette skal blive effektivt, kunne verdenssamfundet opstille en verdensomspændende samlet liste over aktiver, der kan blive taget i brug i en given indsats. Ligeledes bør regeringerne og alle de implementerende aktører gøre en indsats for at sikre, at deres handlinger er kompatible med vigtige internationale standarder.

Denne tilgang kræver en klar forståelse af, hvornår det internationale humanitære system bør skride ind og i hvilket omfang. F.eks. bør et brud på de humanitære principper og international humanitær lovgivning automatisk udløse international assistance med henblik på at imødekomme de berørte befolkningsgruppers behov.

Regeringer og udviklingsaktører bør med hjælp fra det humanitære samfund investere i at opbygge bæredygtig kapacitet med henblik på at styrke lokalsamfundene over for konsekvenserne af en katastrofe og lette den humanitære indsats. De regionale organisationer bør støtte denne indsats ved at fremme udvekslingen af viden og koordinere bistanden mellem landene. Desuden kan samarbejde mellem de forskellige regioner i verden i forbindelse med katastrofestyring og kriseberedskab yderligere fremme interoperabiliteten, mindske krisernes indvirkning, forbedre planlægningen og sikre bedre forberedelse over for kriser og katastrofer.

Anbefalinger:

- De koordineringsstrukturer, der fremmes på internationalt og nationalt plan, bør omfatte alle de aktører, der er involveret i hver enkelt indsats. Dette kunne f.eks. gøres ved at åbne op for de humanitære landeteam eller -klynger i IASC. I tilfælde, hvor det ikke er muligt at samarbejde inden for rammerne af de eksisterende koordineringsmekanismer, skal FN's Kontor for Koordination af humanitære Anliggender (OCHA) fremme andre metoder med henblik på at sikre interoperabilitet mellem systemerne.
- Den humanitære indsats bør først og fremmest baseres på principperne om nærhed og solidaritet. Der bør gennemføres risikovurderinger eller sårbarhedsanalyser for alle lande. Der bør udarbejdes en oversigt over graden af beredskab og indsatskapaciteten hos relevante lokale, nationale, regionale og internationale aktører. På internationalt plan kunne OCHA fremme en sådan interessentkortlægning.

- Det humanitære samfund bør udvikle vejledninger til kontekstspecifikke scenarier, der klarlægger aktørernes roller og fastsætter de faktorer, der udløser international bistand. Dette bør ledsages af en mekanisme, der skal sikre disciplin med hensyn til den systematiske anvendelse af disse forskellige tilgange. OCHA kunne fremme en sådan proces i samarbejde med relevante partnere.
- Regeringer og donorer bør støtte kapacitetsopbygningen hos de lokale aktører, og de bør overveje at støtte dem under indsatsen, hvor dette er relevant.
- De regionale organisationer bør modtage støtte til opretningen af et netværk for erfaringsudveksling og uddannelsesøvelser. De regionale organisationer bør opfordres til at indarbejde bestemmelser om solidaritet i deres mandater for at yde støtte til medlemmer, der påvirkes af naturlige eller menneskeskabte katastrofer.

c) Partnerskaber med donorer, den private sektor, velgørenhedsorganisationer, fonde og gennemførelsesorganer med henblik på effektiv og tilstrækkelig finansiering.

Der skal afsættes tilstrækkelige ressourcer til den humanitære indsats. Der bør tages hånd om dette på to måder: Ved at sikre, at hver eneste euro, der bruges på bistand, anvendes effektivt og ved at gøre finansieringsgrundlaget bredere.

Faktisk og oplevet ineffektiv anvendelse af humanitære ressourcer kan underminere både virkningen af en humanitær indsats og dens troværdighed. Det er nødvendigt at opbygge et fuldstændigt og sammenhængende billede af alle behov, fordi det kan bidrage til bedre koordinering af anmodningerne og forbedret finansiel beredskabsplanlægning. Ved at opfordre til innovative leveringsmetoder, såsom anvendelse af kontante udbetalinger, hvor dette er muligt, kan man reducere de faste udgifter samt enheds- og transaktionsomkostningerne. Alt dette kræver tætte partnerskaber mellem repræsentanterne for støttemodtagerne, gennemførelsesorganerne, donorerne og den private sektor.

Det er af yderste vigtighed at gøre den humanitære finansiering mere effektiv, men det er klart, at de nuværende finansieringsniveauer ikke er tilstrækkelige til at imødekomme de humanitære behov på verdensplan. Langvarige kriser bliver især påvirket, fordi de glider ud af den offentlige bevidsthed og bliver overskygget af nye nødsituationer.

Systemet har lidt under, at det har været for afhængigt af nogle få donorer. Donorer, der ikke er medlemmer af OECD's komité for udviklingsbistand (DAC), og den private sektor, herunder velgørenhedsorganisationer og fonde, har været afgørende spillere i nogle kriser, men systemet har endnu ikke fundet den bedste måde at engagere dem på og udnytte deres fulde potentiale. Det er nødvendigt, at systemet bliver mere attraktivt for nye og forskelligartede aktører, og det opnås ved at sætte fokus på deres vigtige bidrag, demonstrere den indvirkning, som aktørernes støtte har, og ved at fremme partnerskaber i marken. Man bør med det internationale system koncentrere sig om at finde incitamenter for nye aktører ved at iværksætte mere regelmæssig dialog og ved at identificere sammenhænge, hvor det ville være af særlig interesse for dem at deltage.

Anbefalinger:

- Det er nødvendigt at forbedre den humanitære bistands arkitektur og effektivitet. Gennemførelsesorganerne bør under vejledning af IASC reformere systemet for anmodning om midler for at sikre, at det giver et fuldstændigt billede af behovene og finansieringskravene. Dette kunne gøres ved at lade et sporingværktøj indgå i den resultattavle, der foreslås ovenfor. Ideelt bør de enkelte forvaltningsorganer blive en del af dette system og undgå at indgive individuelle anmodninger om midler i forbindelse med humanitære nødsituationer. I stedet bør de koordinere deres indsats for at undgå

uretmæssig konkurrence på bekostning af effektiviteten. Samtidig bør anmodningerne fremme leveringen af kvalitetsbistand. Rapporteringen om anmodninger om midler skal omfatte data både om de behov, der blev dækket, og om dem, der ikke blev dækket.

- Donorerne bør systematisk koordinere deres indsats og evaluere forvaltningsorganernes leveringspraksis for at identificere deres merværdi og mulige omkostningseffektivisering på baggrund af fælles humanitære standarder¹⁵.
- Donorerne og gennemførelsesorganerne bør øge antallet af mennesker, der modtager kontant bistand samtidig med, at de tager den specifikke kontekst i betragtning. Der kunne overvejes et mål.
- FN-systemet og det traditionelle donorsamfund bør engagere sig i tættere dialog med ikke-DAC-donorer, middelindkomstlande, regionale organisationer, den private sektor, velgørenhedsorganisationer og fonde for så vidt angår finansiering af den humanitære indsats. Dette kunne gøres ved hjælp af regelmæssige formelle eller uformelle møder i OCHA's donorstøttegruppe¹⁶ eller initiativet for god humanitær bistand¹⁷.
- Den private sektor bør tilskyndes til at bidrage til humanitær bistand, for eksempel når den forpligter sig til mål vedrørende socialt virksomhedsansvar.

d) Partnerskab med udviklingsaktører

Den tungere humanitære byrde har gjort partnerskabet mellem de humanitære aktører og udviklingsaktørerne så meget desto vigtigere. Tilbagevendende og langvarige humanitære kriser og tvungne forlængede fordrivelser betyder, at den humanitære nødhjælp ikke længere kan bære byrden alene. Der er et tvingende behov for at genskabe rammerne for samarbejdet mellem de humanitære aktører og udviklingsaktørerne, så dette partnerskab kan styrke resultaterne i begge retninger. Større modstandsdygtighed fremstår allerede som et fælles mål både for de humanitære aktører og udviklingsaktørerne.

Interaktionen mellem humanitær bistand og udviklingssamarbejde bør starte på førkrisestadiet med en samlet analyse, der bl.a. bør tage sigte på risici og sårbarhed, og følges op med investeringer i modstandsdygtighed og risikoreduktion for bedre at kunne forudse, forberede sig på og reagere på en krise eller en katastrofe¹⁸. Under og efter en krise eller en katastrofe bør der iværksættes fælles strategisk planlægning og flerårig programmering. Med denne fælles planlægning bør man kortlægge den samlede indsats, bygge synergi ud fra respektive styrker og, hvor det er relevant, sikre en fleksibel overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand på baggrund af klare exitpunkter, hvor den humanitære indsats bør give plads for udviklingsindsatsen.

Investeringerne bør komme fra humanitære instrumenter og udviklingsinstrumenter med en klar arbejdsfordeling med baggrund i den respektive merværdi med henblik på at kombinere dækningen af umiddelbare behov med mellem- og langsigtet indsats rettet mod de grundlæggende årsager. Den langsigtede udviklingsfinansiering er især vigtig i langvarige kriser, hvor den skal bane vejen for bæredygtige løsninger, især med henblik på at øge kapaciteten hos værts- og lokalsamfund, så de kan sørge for de fordrevne befolkningsgrupper.

¹⁵ Disse standarder har til formål at sikre bistandens kvalitet, f.eks. Med hensyn til ansvarlighed, forvaltning, koordinering m.m.

¹⁶ For yderligere information se: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ For yderligere information se: <http://www.ghdinitiative.org/>.

¹⁸ EU's strategi til styrkelse af resiliens COM/2012/586 final - Handlingsplan for resiliens i kriseudsatte lande SWD/2013/227 final Hyogohandlingsplanen efter 2015 COM/2014/216 final.

Anbefalinger:

- Der er behov for en ny model for samarbejde mellem humanitære aktører og udviklingsaktører. Denne model bør omfatte fælles vurderinger af mange forskelligartede katastroferisici og, hvor dette er relevant, flerårig programmering og finansiering samt exitstrategier for de humanitære aktører. I modellen bør også indgå emner som beredskab og flygtninge samt internationalt fordrevne befolkningsgrupper, især i langvarige situationer.
- Donorerne bør forsøge at fremme mere forudsigelig flerårig finansiering ved hjælp af samlede humanitære og udviklingsmidler, især i forbindelse med langvarige kriser.
- Donorerne bør overveje at indføre krisemodifikatorer i udviklingsprogrammer, der gør det muligt at omfordele ressourcer til indsats over for kriser, hvilket giver en mere fleksibel tilgang.

III. EU's bidrag og de næste skridt

Det humanitære verdensmøde og processen, der fører op til det, skaber et politisk momentum, der kan styrke det globale samfunds solidaritet med mennesker, som påvirkes af humanitære kriser og katastrofer. Det er en lejlighed til at række ud til tredjelande, europæiske borgere og andre partnere med henblik på at videreformidle den moralske forpligtelse til at hjælpe ofre for konflikter og katastrofer og undgå afsmittende virkning, såsom ustabilitet og fordrivelser. Kommissionen opfordrer til det formål medlemsstater og andre partnere til at udveksle erfaringer.

Mødet vil blive en vigtig milepæl for en principbaseret og effektiv humanitær indsats, og det vil sætte dagsordenen for en række ændringer af systemet. Implementeringen af resultaterne vil derfor kræve en indsats fra det globale samfund og dets individuelle aktører. Derfor skal opfyldelsen af de forpligtelser, der indgås i Istanbul, kunne kontrolleres og måles. Det ville være nyttigt at gøre regelmæssig status over gennemførelsen af dem for at bevare fokus på fremgang.

Efter mødet vil Kommissionen fremsætte EU's specifikke bidrag til gennemførelsen af resultaterne. I det arbejdsdokument, som ledsager denne meddelelse, opstilles der en række eksempler på det arbejde, der allerede foregår i EU for at den humanitære indsats skal tjene sit formål bedre.