



Bruxelas, 10.3.2021
COM(2021) 110 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre a ação humanitária da UE: novos desafios, os mesmos princípios

1. Introdução: novos e velhos desafios da ajuda humanitária da UE

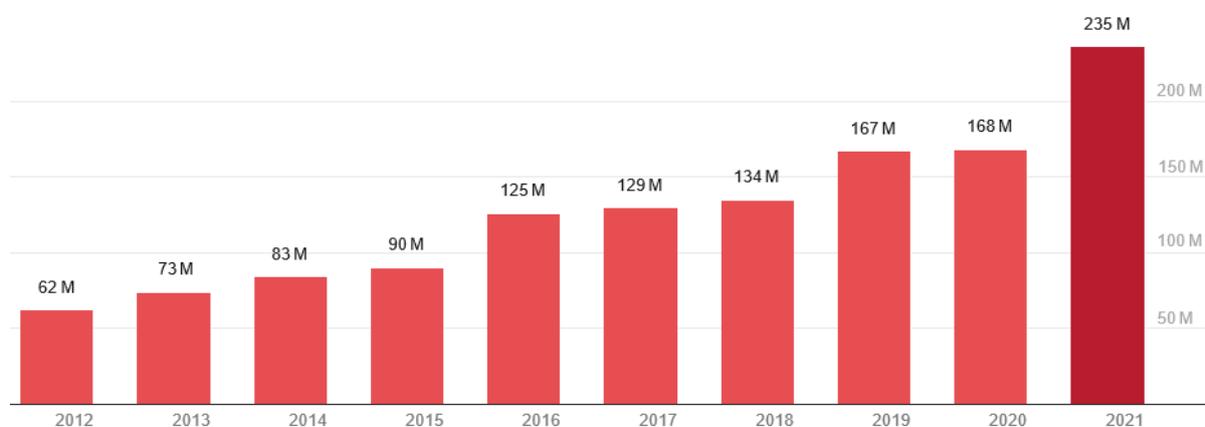
A União Europeia, juntamente com os seus Estados-Membros, é o **maior doador humanitário do mundo**, representando cerca de 36 % da assistência humanitária a nível mundial¹. Num mundo onde o rastro de conflitos e catástrofes está a aumentar constantemente, a ajuda humanitária é um pilar fundamental da ação externa da UE e uma parte importante da sua capacidade para projetar os seus valores a nível mundial.

Contudo, a ajuda humanitária enfrenta atualmente uma série de desafios sem precedentes, exacerbados pela pandemia de COVID-19. **As necessidades humanitárias atingiram um máximo histórico**, impulsionadas em grande medida pelo ressurgimento de conflitos estatais², combinado com o impacto das alterações climáticas, da degradação ambiental, do aumento da população mundial e de uma governação deficiente. No entanto, o **fosso entre as necessidades humanitárias e os recursos disponíveis** a nível mundial está a aumentar. **As normas e princípios básicos estão a ser postos em causa** como raras vezes o foram antes, tornando a prestação de ajuda mais difícil e perigosa.

A presente comunicação define o modo como a UE pode enfrentar este desafio, em colaboração com vários parceiros humanitários e outros doadores.

Necessidades humanitárias: uma curva ascendente – espantosamente impulsionada pela COVID-19 e os impactos climáticos

Pessoas necessitadas (2012-2021)



Números desde a criação de «Global Humanitarian Overview» [Panorâmica da situação humanitária mundial]. Os números referentes à população e às necessidades financeiras dos planos de resposta regional para refugiados foram alterados devido à sobreposição com os planos de resposta humanitária.

Gráfico: Nações Unidas, Global Humanitarian Overview 2021 • Fonte: Humanitarian Insight

A responsabilidade mundial da UE enquanto interveniente humanitário nunca foi tão acentuada como desde o surgimento da **pandemia de COVID-19**. Em 2021, estima-se que 150 milhões de pessoas serão empurradas para a pobreza extrema em resultado da pandemia³. A COVID-19 veio exacerbar as fragilidades e desigualdades pré-existentes e intensificou

¹ Em 2020, o montante combinado de financiamento afetado pela UE e os Estados-Membros ascendeu a 7,577 mil milhões de EUR, <https://fts.unocha.org/>.

² Instituto de Investigação sobre a Paz de Oslo, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2019*.

³ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, janeiro de 2021.

ainda mais as necessidades humanitárias. As Nações Unidas estimam que quase 235 milhões de pessoas – 1 em cada 33 pessoas em todo o mundo – necessitarão de assistência humanitária em 2021. Trata-se de um aumento de 40 % face às necessidades estimadas de 2020 (antes da COVID-19) e de quase o triplo em relação a 2014. O número de pessoas forçadas a deslocar-se duplicou desde 2010, atingindo os 79,5 milhões no final de 2019⁴. Atualmente, uma crise humanitária tem uma duração média superior a 9 anos, e muitas, incluindo nos países vizinhos da Europa, duram consideravelmente mais. Consequentemente, existem demasiadas crises humanitárias «esquecidas»⁵.

A UE e os seus Estados-Membros reagiram criando, desde abril de 2020, um pacote de medidas **Equipa Europa**⁶ («Team Europe») no montante de 38,5 mil milhões de EUR, dos quais 3,49 mil milhões de EUR são dedicados à resposta de emergência e às necessidades humanitárias decorrentes da pandemia.

As **alterações climáticas** estão a exacerbar a degradação ambiental e as consequências de uma gestão insustentável dos recursos naturais, aumentando simultaneamente as necessidades humanitárias. Para além dos riscos naturais causadores de catástrofes cada vez mais frequentes e severas, as alterações climáticas e a degradação ambiental estão entre as causas profundas dos conflitos, da insegurança alimentar e das deslocações. Em 2018, cerca de 108 milhões de pessoas necessitaram de assistência humanitária internacional na sequência de tempestades, inundações, secas e incêndios florestais⁷. Até 2050, mais de 200 milhões de pessoas poderão necessitar de assistência humanitária todos os anos devido a catástrofes relacionadas com o clima⁸ e ao impacto socioeconómico das alterações climáticas.

Um défice de financiamento crescente e uma base de doadores obstinadamente reduzida

Em 2020, todos os apelos humanitários das Nações Unidas dispararam, ascendendo a quase 32,5 mil milhões de EUR, o valor mais elevado de sempre, devido, nomeadamente, ao impacto da COVID-19. Além disso, existe um défice de financiamento de 17,5 mil milhões de EUR, o que corresponde a mais de metade do total. De acordo com as Nações Unidas, serão necessários 29 mil milhões de EUR para satisfazer os apelos humanitários das Nações Unidas em 2021⁹. Embora a UE e alguns outros doadores tenham intensificado substancialmente os seus esforços nos últimos anos, com o financiamento humanitário global para os apelos humanitários das Nações Unidas a aumentar de 4,1 mil milhões de EUR em 2012 para 15 mil milhões de EUR em 2020, **o défice de financiamento humanitário global tem vindo a aumentar rapidamente. Este défice deverá continuar a crescer**, devido à pressão exercida nas economias dos países doadores pelas consequências económicas e

⁴ UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2019*, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019>.

⁵ Crises humanitárias caracterizadas por uma resposta limitada por parte de potenciais doadores, um subfinanciamento geral e pouca atenção dos meios de comunicação.

⁶ A Equipa Europa é constituída pela UE, os seus Estados-Membros, a sua rede diplomática, as instituições financeiras, incluindo os bancos nacionais de desenvolvimento e as agências de execução, bem como o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Para mais informações: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en#header-2844.

⁷ Organização Meteorológica Mundial, *State of Climate Services 2020 Report*.

⁸ Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, *The Cost of Doing Nothing*, setembro de 2019.

⁹ Nações Unidas, *Global Humanitarian Overview 2021*.

sociais da COVID-19. Alguns doadores importantes já anunciaram cortes nos seus orçamentos destinados à ajuda ou nos seus contributos para fazer face a crises graves. É preocupante o facto de o financiamento humanitário global continuar a depender largamente de um número de doadores muito limitado: em 2020, os dez principais doadores a nível mundial foram responsáveis por 83 % do financiamento comunicado¹⁰. O mesmo se aplica no interior da UE, onde a esmagadora maioria do financiamento humanitário global provém do orçamento de um número muito reduzido de Estados-Membros e da UE¹¹. Esta situação não é sustentável.

Défice de financiamento (2012-2020)

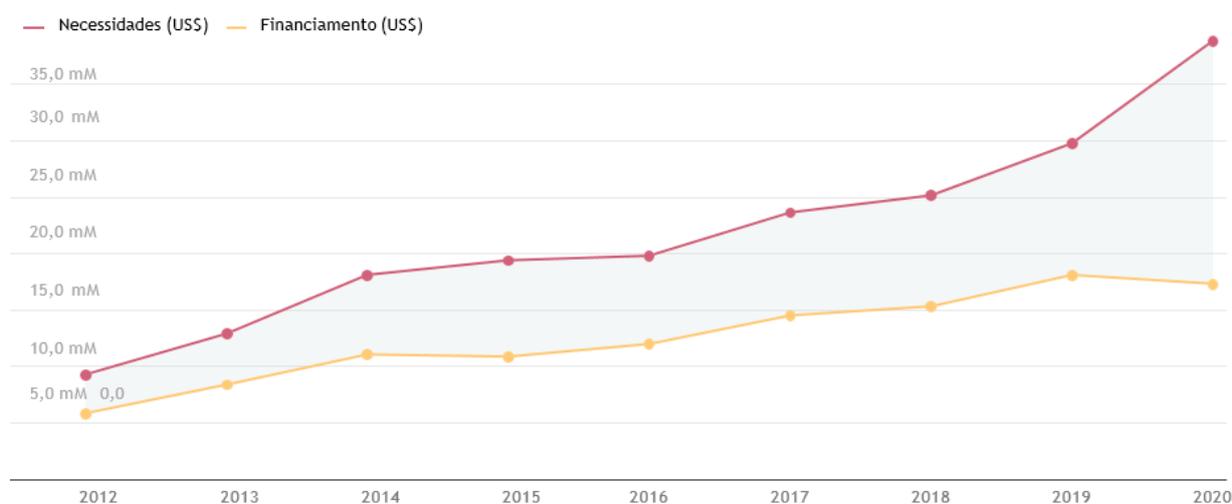


Gráfico: Nações Unidas, *Global Humanitarian Overview 2021* • Fonte: Serviço de Monitorização Financeira

Obstáculos ao acesso e prestação de ajuda humanitária

Em muitos conflitos, estão a aumentar os ataques diretos e muitas vezes deliberados por parte de beligerantes contra civis, hospitais e escolas, em violação do direito internacional humanitário. Em 2019, foram comunicados 277 ataques a trabalhadores humanitários, que resultaram em 125 mortes¹². Em muitas crises, as agências de ajuda humanitária também têm de lidar com obstáculos administrativos e outras restrições, que podem limitar a sua capacidade para chegar às pessoas afetadas. Os confinamentos devido à COVID-19 e as consequentes restrições à circulação criaram mais desafios na prestação de ajuda às populações afetadas.

Tendo em conta estas tendências e desafios, a UE deve dar um novo ímpeto à sua política de ajuda humanitária, a fim de poder responder de forma mais eficaz às crescentes necessidades humanitárias e de promover um ambiente mais favorável à prestação de ajuda humanitária assente em princípios. Ao mesmo tempo, continuará a trabalhar em estreita cooperação com agentes de consolidação da paz e do desenvolvimento para promover soluções de longo prazo.

¹⁰ OCHA da Nações Unidas, Serviço de Monitorização Financeira, <https://fts.unocha.org/>.

¹¹ <https://fts.unocha.org/>.

¹² Humanitarian Outcomes, *Aid Workers Security Database*, <https://aidworkersecurity.org/incidents/report>.

2. Partir de uma base sólida: os princípios da ajuda humanitária experimentados e testados

A ajuda humanitária da UE assenta numa base jurídica sólida e num conjunto de princípios fundamentais e objetivos comuns. Continuará a cumprir estritamente os princípios humanitários universais da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, tal como consagrado no direito internacional. Assegurar o respeito pelo direito internacional humanitário por parte de intervenientes estatais e não estatais continuará a ser um objetivo essencial da política de ajuda humanitária da UE.

O Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária¹³ continua a ser o quadro de referência para a ação humanitária da UE. Juntamente com o Regulamento relativo à ajuda humanitária¹⁴, o consenso estabelece a natureza específica e o mandato da ajuda humanitária: a ajuda humanitária da UE é prestada unicamente em função das necessidades, em consonância com os princípios e boas práticas da ajuda humanitária¹⁵. Como se relembra também na abordagem integrada da UE em matéria de crises e conflitos externos¹⁶, a ajuda humanitária da UE não é influenciada por quaisquer objetivos políticos, estratégicos, militares ou económicos. Tal é igualmente essencial para assegurar que é possível prestar ajuda às populações afetadas por crises em contextos políticos e de segurança muitas vezes complexos.

Embora a ajuda humanitária seja um elemento-chave da sua resposta global às crises, a UE salvaguarda a natureza distinta da sua ajuda humanitária, continuando simultaneamente a aprofundar a ligação com as suas iniciativas em matéria de ajuda ao desenvolvimento, resolução de conflitos e consolidação da paz.

A resposta humanitária da UE continuará a reger-se pelo princípio de **evitar os efeitos negativos da ajuda** («do no harm») nas populações afetadas e no ambiente¹⁷ e a procurar ser **sensível aos conflitos**, de modo a não os agravar inadvertidamente. Continuará a promover e reforçar a **coordenação civil-militar** eficaz da ajuda humanitária, a fim de salvaguardar o espaço humanitário.

A ajuda humanitária é muitas vezes a principal forma de assistência prestada às populações afetadas por crises. Com as necessidades crescentes e os orçamentos humanitários a atingirem o limite, o risco de algumas pessoas e comunidades ficarem para trás é muito real. **A UE continuará a assegurar uma resposta equilibrada face às necessidades** e a dedicar 15 % do seu orçamento humanitário inicial às **«crises esquecidas»**.

¹³ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130(01)).

¹⁴ O Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho define a forma como a assistência humanitária da UE é prestada; estabelece que a assistência humanitária da UE deve chegar às populações afetadas por catástrofes ou conflitos, independentemente da sua raça, etnia, religião, sexo, idade, nacionalidade ou filiação política e que não pode ser orientada ou estar sujeita a considerações de carácter político.

¹⁵ <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>.

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/pt/pdf>.

¹⁷ O Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária apela à integração de considerações ambientais nas intervenções e políticas setoriais de ajuda humanitária.

A contínua integração da **proteção** de pessoas apanhadas em situações de crise, incluindo através da prevenção, mitigação e resposta à violência sexual e de género e à exploração, abuso e assédio sexual, continuará a ser uma característica forte da ajuda humanitária da UE, em consonância com o Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género¹⁸. A UE continuará a apoiar a iniciativa mundial «**apelo à ação para a proteção contra a violência baseada no género em situações de emergência**»¹⁹. Continuará também a cumprir os seus compromissos no que toca a responder rapidamente a qualquer situação de má conduta no setor da ajuda internacional e a aumentar a responsabilização²⁰.

As pessoas continuarão a estar no centro da ajuda humanitária da UE, devendo **os beneficiários ter a oportunidade de participar significativamente** nas decisões que os afetam. A UE também está empenhada em responder às necessidades e aos direitos de grupos específicos, nomeadamente mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Tal contribui para a agenda geral da UE em matéria de igualdade²¹, uma prioridade máxima da Comissão Europeia.

Em cenários de crise, o **acesso das crianças a uma educação segura e sistemática** é fundamental, mas está longe de ser uma realidade em todo o lado. Os estabelecimentos de ensino e os próprios estudantes têm-se tornado cada vez mais o alvo deliberado de ataques violentos, nomeadamente na região do Sael. Entretanto, apesar de as soluções digitais e remotas terem ajudado a assegurar alguma continuidade para os estudantes em muitos locais durante a pandemia de COVID-19, o acesso a essas oportunidades tem-se revelado difícil para muitos beneficiários da ajuda humanitária, nomeadamente para as crianças refugiadas e deslocadas internamente, que enfrentam desafios específicos no acesso à educação. De acordo com as estimativas das Nações Unidas²², quase 24 milhões de crianças e jovens em situações de crise humanitária estão em risco de não regressar à escola devido à COVID-19. Esse risco é superior no caso das raparigas, uma vez que a não frequência do ensino em muitos casos leva a casamentos precoces e forçados²³. A UE continuará a colocar uma forte

¹⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/gender-action-plan-putting-women-and-girls-rights-heart-global-recovery-gender-equal-world_pt.

¹⁹ A UE liderou o apelo à ação (<https://www.calltoactiongbv.com/>) entre junho de 2017 e dezembro de 2018 e emitiu orientações operacionais sobre a inclusão das pessoas com deficiência nas ações humanitárias financiadas pela UE: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2019-01_disability_inclusion_guidance_note.pdf.

²⁰ A UE apoiou os compromissos assumidos pelos doadores para combater a exploração, o abuso e o assédio sexuais no setor da ajuda internacional, bem como a recomendação de 2019 do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento sobre a eliminação da exploração, dos abusos e do assédio sexuais no contexto da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária.

²¹ A «promoção da igualdade de tratamento para todos e em todos os sentidos» é uma prioridade política fundamental da Comissão Europeia. Para tornar este objetivo numa realidade, desde março de 2020 que a Comissão tem vindo a apresentar um conjunto de estratégias e iniciativas específicas em prol da igualdade, relacionadas nomeadamente com a igualdade de género, a deficiência e a luta contra as diferentes formas de discriminação. Estas incluem nomeadamente o Plano de Ação III da UE em matéria de Igualdade de Género nas relações externas; a Estratégia da UE para a Igualdade de Género 2020-2025; a Estratégia da UE para os Direitos das Pessoas com Deficiência; a Estratégia da UE para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025; o Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025; o Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos 2020-2030, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/union-equality-first-year-actions-and-achievements_en. Ver também o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/PT/JOIN-2020-5-F1-PT-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

²² Nações Unidas, *Global Humanitarian Overview 2021*.

²³ Ver o documento estratégico do Secretário-Geral das Nações Unidas «The impact of COVID-19 on women»: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>. Ver também no sítio Web do Instituto Europeu para a Igualdade de Género a secção consagrada aos impactos da COVID-19 em função do género: <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>.

ênfase no apoio à **proteção e educação das crianças em situações de emergência**, em particular no acesso das raparigas à educação em contextos humanitários. Continuará a afetar, pelo menos, 10 % do seu orçamento humanitário anual a esta prioridade (contra apenas 1 % em 2015) e empenhar-se-á plenamente na aplicação da Declaração sobre Escolas Seguras²⁴.

Por último, o **multilateralismo**²⁵ eficaz e a **coordenação liderada pelas Nações Unidas** continuarão a ser pontos centrais da ação humanitária da UE, enquanto facilitadores essenciais de uma resposta humanitária coerente e assente em princípios. Além disso, a UE continuará a contar com uma forte rede de parceiros diversificados, incluindo organizações não governamentais, agências das Nações Unidas, fundos e programas e outras organizações internacionais, bem como agências especializadas dos Estados-Membros da UE. A cooperação com esses parceiros é essencial para fazer a diferença e produzir resultados de qualidade no terreno.

3. Responder às crescentes necessidades, reduzir o défice de financiamento

3.1 Melhorar a prestação de ajuda: promover a eficácia e a eficiência, tirar partido da inovação e das capacidades

Já em 2016, na Cimeira Humanitária Mundial, os principais doadores e organizações de ajuda humanitária reconheceram os desafios estruturais colocados por necessidades cada vez maiores e por uma base de recursos finita. Acordaram um «Grande Pacto» para adaptar as práticas de trabalho dos doadores e das organizações de ajuda humanitária com vista a maximizar a sua eficiência e o seu impacto²⁶. As ideias centrais subjacentes ao Grande Pacto são mais válidas e urgentes do que nunca: **flexibilidade do lado do doador** para permitir aos parceiros humanitários fornecer uma resposta atempada e adaptada, harmonizando simultaneamente os requisitos de apresentação de relatórios dos diversos doadores, que são muitas vezes onerosos. Em contrapartida, as organizações de ajuda humanitária **renovam o seu compromisso** para com uma **avaliação coordenada das necessidades**, a **responsabilização** perante os beneficiários e contribuintes, a **transparência e visibilidade** da assistência dos doadores, assegurando ao mesmo tempo que a máxima proporção possível de fundos chega às pessoas que carecem de assistência. Em paralelo, é essencial que o financiamento possa ser mobilizado rapidamente em resposta a emergências imprevistas (como demonstrado pela COVID-19) e a catástrofes naturais mais frequentes e repentinas, como as provocadas pelas alterações climáticas. A UE procurará modernizar ainda mais os seus mecanismos de financiamento para oferecer uma **maior flexibilidade operacional** aos seus parceiros humanitários, reforçando simultaneamente o **valor acrescentado e a visibilidade da assistência da UE**.

²⁴ A Declaração sobre Escolas Seguras (2015) é uma iniciativa intergovernamental liderada pela Noruega e a Argentina, que procura reforçar a proteção da educação contra os ataques e assegurar a continuidade da educação segura durante os conflitos armados.

²⁵ Comunicação conjunta sobre o reforço da contribuição da UE para o multilateralismo assente em regras, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf.

²⁶ Ver Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre financiamento humanitário: *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, e <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>.

Embora a maior parte da assistência humanitária da UE seja atribuída numa base anual, a Comissão Europeia integrou, a título experimental, «parcerias programáticas» plurianuais e multinacionais, inclusive com o Comité Internacional da Cruz Vermelha²⁷. Estas parcerias visam fornecer uma maior flexibilidade aos parceiros humanitários e reduzir os encargos administrativos para os parceiros humanitários e a Comissão, maximizando o impacto do financiamento da UE e reforçando a sua visibilidade. Esta abordagem-piloto será alargada às entidades e agências das Nações Unidas, bem como a outras organizações internacionais.

De um modo mais geral, **a UE continuará a promover o desenvolvimento e adoção de soluções inovadoras** que permitam prestar uma ajuda mais eficiente, rentável, respeitadora do ambiente e resistente às alterações climáticas²⁸.

Atualmente, a utilização de transferências **em dinheiro** é amplamente reconhecida como a forma mais eficiente e eficaz de fazer chegar a assistência às populações afetadas por conflitos ou catástrofes. A UE tem um longo compromisso com a prestação de assistência em dinheiro em contextos humanitários, sempre que possível e adequado²⁹. Também trabalhou com parceiros importantes para assegurar que a máxima proporção possível de financiamento fornecido no âmbito de um programa de ajuda monetária chegue aos beneficiários finais.

Os meios digitais são fundamentais para a segurança das transferências em dinheiro. Quando disponíveis, estes meios podem igualmente desempenhar um papel importante na implantação do ensino à distância em situações de emergência, em consonância com o Plano de Ação para a Educação Digital³⁰, e na ativação de sistemas de alerta precoce para catástrofes, monitorização das deslocações e avaliação remota das necessidades. A UE também irá continuar a **alargar o recurso a ferramentas digitais seguras e eficientes** nas suas ações humanitárias, em particular no âmbito de **programas de redes de segurança social com capacidade de resposta a choques**, como por exemplo a Rede de Segurança Social de Emergência³¹ na Turquia (o maior programa humanitário da história da UE), e para **permitir a conectividade entre os beneficiários da ajuda**, respeitando plenamente os requisitos em matéria de proteção de dados³².

Apoio aos intervenientes locais

As comunidades e organizações locais são normalmente as primeiras a intervir em caso de crise, desempenhando um papel-chave na prestação de assistência às pessoas que dela necessitam, de forma rápida, rentável e de qualidade. Durante o surto de COVID-19, os intervenientes locais foram muitas vezes os primeiros a intervir, preenchendo um vazio deixado pelos intervenientes internacionais que haviam partido. A pandemia também veio

²⁷ Importa igualmente referir a *ACTED-FR*, a *Save The Children-DK*, a *Concern-IRL* e o *International Rescue Committee-DE*.

²⁸ Por exemplo, através do prémio do Conselho Europeu da Inovação para as tecnologias de ponta a preços acessíveis em matéria de ajuda humanitária («Affordable High-Tech for Humanitarian Aid»), que apoiou projetos que visavam, nomeadamente, proporcionar às comunidades e aos refugiados soluções inteligentes e comportáveis em matéria de energia, saúde e cuidados médicos. Para mais informações: https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid.

²⁹ Conclusões do Conselho sobre as transferências em dinheiro: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10184-2015-INIT/pt/pdf>.

³⁰ https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf.

³¹ https://ec.europa.eu/echo/essn_en.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

evidenciar a importância do conhecimento local e da compreensão do contexto para assegurar que a ajuda é mais rapidamente aceita e para acelerar a capacidade de intervenção.

O Grande Pacto incluiu um compromisso firme por parte dos doadores e das agências de ajuda internacional em **canalizar mais recursos diretamente para os intervenientes locais**. Todavia, o fluxo de financiamento para os intervenientes locais e as organizações não governamentais nacionais foi restringido pela necessidade de muitos doadores de conciliarem esse compromisso com requisitos regulamentares, de transparência e de responsabilização, especialmente em situações de conflito em que o acompanhamento financeiro pode ser difícil.

A Comissão continuará a trabalhar para intensificar o apoio da UE à localização, tendo em consideração as especificidades do país e do contexto, bem como tirando partido de diversos instrumentos em consonância com a abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz, em quatro eixos:

- a) Investir no reforço das capacidades locais, tirando partido da sua experiência com iniciativas como o Fundo de Iniciativa Local na Turquia (LIFT), que fornece apoio técnico e financeiro aos intervenientes locais, para que a ajuda chegue aos refugiados e comunidades de acolhimento;
- b) Favorecer uma aquisição de bens humanitários local e respeitadora do ambiente;
- c) Apoiar modelos de financiamento localizados, tais como mecanismos multilaterais de financiamento comum com forte ênfase nos intervenientes locais;
- d) Incentivar a criação de consórcios com base em parcerias equitativas e na partilha de responsabilidades e financiamento entre intervenientes internacionais e locais.

Em consonância com os compromissos assumidos no âmbito do Grande Pacto, a UE contribui para os fundos comuns por país da ONU³³ no Sudão do Sul e na Ucrânia, a título experimental. Estes fundos permitem aos doadores internacionais apoiar indiretamente organizações não governamentais locais e nacionais, nomeadamente promovendo a sua participação em mecanismos de coordenação humanitária a nível nacional.

Objetivo: *Promover uma ação humanitária e mecanismos de financiamento flexíveis e eficientes.*

Ações-chave:

- *Alargar os contratos de financiamento plurianuais e flexíveis com os parceiros humanitários – assegurando uma ligação com os instrumentos de desenvolvimento, sempre que seja previsível uma abordagem de interligação –, e simplificar/harmonizar os requisitos de apresentação de relatórios em conformidade com o Grande Pacto, assegurando simultaneamente que a avaliação das necessidades é coordenada entre as agências e que a responsabilização, a eficiência e a visibilidade do apoio da UE são reforçadas.*
- *Aumentar o apoio da UE aos intervenientes locais, incluindo através da utilização alargada de fundos comuns por país e de outros mecanismos de financiamento que deem prioridade aos intervenientes locais.*

³³ <https://www.unocha.org/our-work/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds-cbpf>.

- *Elaborar orientações sobre a promoção de parcerias equitativas com os intervenientes locais.*
- *Incentivar a utilização de ferramentas digitais por parte dos parceiros humanitários, nomeadamente através de um trabalho conjunto para criar um ambiente favorável.*
- *Elaborar orientações específicas sobre o alargamento da utilização de dinheiro digital e assegurar o acesso dos beneficiários da ajuda a soluções digitais no contexto da revisão da política temática da UE em matéria de transferências em dinheiro.*
- *Apoiar, reforçar e promover investimentos em soluções tecnológicas para a ajuda humanitária rentáveis e comprovadas, nomeadamente com base no exemplo dos prémios de 2020 do Conselho Europeu da Inovação³⁴.*

3.2 Colmatar as lacunas: a capacidade de resposta humanitária europeia

Apesar de a ajuda humanitária da UE continuar a ser prestada pelos seus parceiros humanitários, **poderá haver situações em que a intervenção direta da UE tem um claro valor acrescentado**, por exemplo para colmatar lacunas temporárias quando os mecanismos de distribuição habituais ou as capacidades disponíveis das organizações humanitárias ou das autoridades nacionais forem ineficazes ou inexistentes³⁵. Nesses casos, a **capacidade de resposta humanitária europeia**, em consonância com o Regulamento da UE relativo à ajuda humanitária e financiada pelo orçamento humanitário da UE, permitirá à UE apoiar os seus Estados-Membros e parceiros humanitários na rápida prestação da assistência.

Esta capacidade terá por base a experiência adquirida durante a pandemia de COVID-19, incluindo a utilização de voos de repatriamento para transportar bens humanitários e o estabelecimento da ponte aérea humanitária da UE³⁶, através de uma abordagem «Equipa Europa», para apoiar a prestação de ajuda humanitária essencial.

Entre maio e outubro de 2020, a UE concluiu com sucesso 67 operações da **ponte aérea humanitária da UE** em 20 países de quatro continentes. Esta iniciativa, financiada pelo orçamento de ajuda humanitária da UE, enviou 1 150 toneladas de bens humanitários e artigos médicos essenciais e 1 700 elementos de pessoal médico e humanitário, bem como outros passageiros.

Esta capacidade funcionará em complementaridade com o **Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia** e dependerá da preparação operacional do **Centro de Coordenação de Resposta de Emergência**³⁷ da UE. Procurará reforçar a ação humanitária dos parceiros e Estados-Membros da UE, e será implementada em estreita coordenação com estes últimos. Quando necessário, esta capacidade terá como objetivo facilitar a logística, incluindo os transportes, permitindo a congregação de recursos e facilitando a sua mobilização e as operações iniciais no terreno. Por exemplo, poderá oferecer serviços de avaliação logística, apoio à mobilização inicial, à aquisição, constituição de reservas, transporte e/ou distribuição de bens de emergência, incluindo vacinas contra a COVID-19 e sua distribuição em países

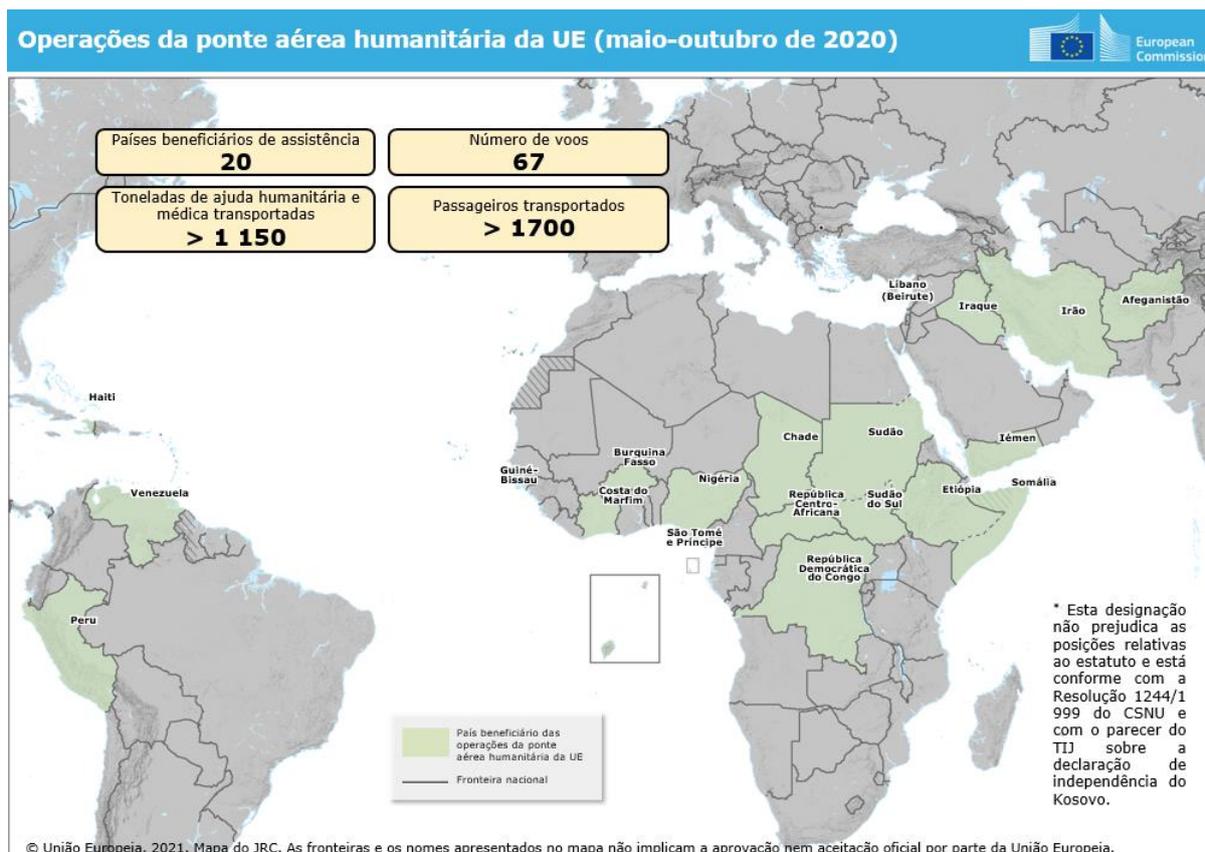
³⁴ https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid.

³⁵ A resposta humanitária foi significativamente afetada por perturbações nos transportes e na cadeia de abastecimento, juntamente com as restrições às viagens e os confinamentos impostos em todo o mundo nas fases iniciais da pandemia de COVID-19.

³⁶ https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en.

³⁷ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en.

vulneráveis³⁸. Também poderá continuar a reforçar a capacidade de resposta médica da UE em futuras emergências sanitárias, tirando partido do Corpo Médico Europeu existente, em cooperação, quando necessário, com o futuro Grupo de Trabalho da UE para a Saúde³⁹, a criar sob a coordenação do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), a fim de apoiar a resposta local a surtos de doenças transmissíveis, em sinergia com o Mecanismo de Proteção Civil da União, e de reforçar a preparação dos Estados-Membros e países terceiros. Além disso, estes esforços complementarão ainda outras iniciativas da UE que podem contribuir para apoiar a sua ação humanitária, como o contributo de voluntários através do Corpo Europeu de Solidariedade, que proporciona um ponto de acesso único às atividades de solidariedade em toda a União e fora da União⁴⁰.



Objetivo: Assegurar que a ajuda humanitária da UE possa ser prestada de forma rápida e eficiente a quem dela necessita.

Ação-chave:

- Desenvolver a capacidade de resposta humanitária europeia para preencher as lacunas, se necessário, permitindo aos Estados-Membros da UE e aos parceiros humanitários prestar rapidamente assistência humanitária, em coordenação e em complementaridade com o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-united-front-beat-covid-19_en.pdf.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-mandate-european-centre-disease-prevention-control_en.pdf.

⁴⁰ https://europa.eu/youth/solidarity_pt.

3.3. Maior ênfase nos impactos climáticos e nos fatores ambientais: medidas de sensibilização, preparação e antecipação

A preparação para catástrofes já é parte integrante da resposta humanitária da UE, contando com um orçamento específico, e constitui um elemento fundamental da agenda de longo prazo da UE para a redução dos riscos de catástrofe. Contudo, os crescentes impactos das alterações climáticas e da degradação ambiental estão a pôr em causa o sucesso da ação humanitária⁴¹. As alterações climáticas não só amplificam as catástrofes naturais, como também são um multiplicador de ameaças⁴² que complica e prolonga as situações de conflito, contribuindo assim para o aumento das necessidades humanitárias. Por conseguinte, é importante assegurar que as considerações climáticas e ambientais (incluindo a sensibilização para os riscos) são tidas em conta na ação humanitária, sempre e em qualquer lugar, com especial ênfase no apoio à adaptação às alterações climáticas e à resiliência ambiental no âmbito da programação humanitária nos países e regiões mais sujeitos a catástrofes.

Em particular, as **abordagens de antecipação⁴³ no domínio da ação humanitária podem ajudar a reforçar a resiliência das comunidades, incluindo dos grupos forçados a deslocar-se, em regiões vulneráveis a perigos relacionados com as alterações climáticas ou outros**. A eficácia dessas abordagens depende da disponibilidade de informações suficientemente fiáveis através de sistemas de alerta precoce⁴⁴, incluindo indicadores ou outros critérios para desencadear ação. Através de mais parcerias com comunidades científicas e de peritos no domínio do clima, a UE **alargará a utilização destas abordagens**. A UE irá também utilizar a sua presidência da Plataforma para as deslocações relacionadas com catástrofes em 2022 para promover esforços globais que visem proteger as pessoas deslocadas devido a catástrofes e alterações climáticas.

Em julho de 2020, as previsões do Sistema Global de Sensibilização para as Inundações no âmbito do serviço de gestão de emergências Copernicus da UE (um instrumento disponível para o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia) permitiram aos parceiros humanitários do Bangladexe⁴⁵ atuar rapidamente em resposta a fortes inundações, fornecendo assistência em dinheiro a 3 300 famílias nas zonas mais atingidas.

⁴¹ No primeiro semestre de 2020, cerca de 10 milhões de pessoas estavam deslocadas, em grande medida devido a catástrofes e riscos climáticos, sobretudo na Ásia do Sul e do Sudeste e no Corno de África – Organização Meteorológica Mundial, 2020.

⁴² Conclusões do Conselho sobre a diplomacia climática e energética: <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>; Roteiro para as alterações climáticas e a defesa: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>.

⁴³ As ações preventivas envolvem medidas precoces de planeamento prévio, com base nas quais é possível disponibilizar rapidamente financiamento antes de ocorrer uma catástrofe natural ou de origem humana ou de qualquer outro fator desencadear a tomada de medidas. Também é pertinente para outros tipos de emergências previstas, e não apenas as relacionadas com as alterações climáticas.

⁴⁴ <https://www.undrr.org/terminology/early-warning-system>.

⁴⁵ Ações executadas pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, pelo Crescente Vermelho do Bangladexe e pelo Programa Alimentar Mundial.

Catástrofes por tipo (1980-2019)

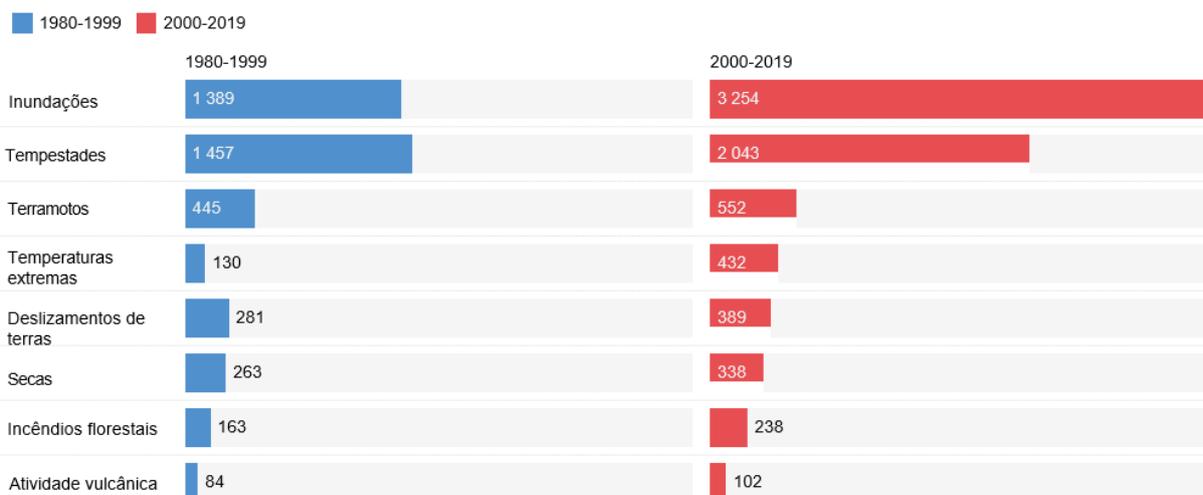


Gráfico: Nações Unidas, *Global Humanitarian Overview 2021* • Fonte: CRED/UNDRR

Apesar do crescente impacto humanitário das alterações climáticas, o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas que chega aos países mais vulneráveis ainda é muito reduzido⁴⁶. É urgentemente necessário obter financiamento internacional adicional para a adaptação às alterações climáticas, proveniente quer de fontes públicas, quer de fontes privadas. Para evitar mais pressões sobre o sistema humanitário, a UE continuará a **defender a orientação de uma parte significativamente maior do financiamento climático para o reforço da resiliência e da adaptação, onde for mais premente**. Para que tal seja eficaz, é necessária uma abordagem integrada da resiliência climática e ambiental que reúna intervenientes humanitários, de desenvolvimento e de consolidação da paz, e que coloque a ênfase na prevenção e preparação, tirando partido dos conhecimentos especializados da comunidade científica e dos especialistas em política climática e ambiental⁴⁷.

Embora a ajuda humanitária não esteja sujeita à meta de 30 % de integração das alterações climáticas no âmbito do quadro financeiro plurianual da UE para 2021-2027, contribui, ainda assim, para a ação climática. Enquanto contributo para os esforços globais de acompanhamento das despesas relacionadas com o clima, a Comissão aplicará voluntariamente esse **acompanhamento à ajuda humanitária da UE**.

Os intervenientes e doadores humanitários devem dar o exemplo. Por conseguinte, a UE irá também **apoiar os esforços envidados pelos parceiros humanitários para reduzir a sua pegada ambiental**. Ao mesmo tempo, a Comissão **prosseguirá o processo de «ecologização» da sua rede humanitária no terreno (ECHOField) e da sua sede**⁴⁸, para apoiar o **Pacto Ecológico Europeu**⁴⁹.

⁴⁶ De acordo com o relatório de 2020 sobre as catástrofes mundiais da FICV, nenhum dos 20 países mais vulneráveis às alterações climáticas e catástrofes relacionadas com o clima figura entre os 20 maiores beneficiários *per capita* de financiamento destinado à adaptação às alterações climáticas.

⁴⁷ Por exemplo, no contexto da sua cooperação com a Organização Meteorológica Mundial.

⁴⁸ Este processo faz parte dos compromissos assumidos pela Comissão em matéria de neutralidade climática.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt.

Objetivo: Promover a integração dos impactos das alterações climáticas e dos fatores ambientais na política e práticas de ajuda humanitária e reforçar a coordenação com os intervenientes no domínio do desenvolvimento, da segurança e do clima/ambiente para aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis.

Ações-chave:

- Aumentar significativamente a percentagem dos fundos para o clima dedicados ao reforço da resiliência e adaptação nos países e regiões mais sujeitos a catástrofes, em consonância com a nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas e como parte da abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz.
- Reforçar a resiliência climática e ambiental das populações vulneráveis, através da abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz, e assegurar a divulgação e a execução das novas orientações sobre preparação para catástrofes entre os parceiros humanitários da UE, em estreita colaboração com os intervenientes no domínio do desenvolvimento e do clima.
- Continuar a elaborar e aplicar abordagens baseadas no conhecimento dos riscos, incluindo o financiamento da gestão dos riscos, e intensificar as medidas de antecipação em diversas regiões e contextos humanitários.
- Preparar orientações e formação para os parceiros humanitários da UE sobre a ecologização da ajuda humanitária, com vista a reduzir a pegada climática e ambiental da ajuda humanitária.
- Acompanhar as despesas relacionadas com o clima em conformidade com o Regulamento da UE relativo à ajuda humanitária.

3.4 Cooperar na prestação de ajuda: alargar a base de recursos, combater as causas profundas das crises e, em última análise, reduzir as necessidades

Combater as causas profundas e reforçar a interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz

O objetivo da assistência humanitária é **fornecer ajuda de emergência às populações afetadas por crises**. A ajuda humanitária, por si só, não combate, nem pode combater, os fatores complexos subjacentes aos conflitos e outras crises, quer digam respeito a questões socioeconómicas, de governação ou ambientais. Todos esses fatores devem continuar a ser abordados de forma holística, **enfrentando os desafios da governação, respeitando os direitos fundamentais das populações, tendo em consideração as desigualdades, fornecendo acesso a serviços básicos, à justiça, a oportunidades económicas e à segurança, bem como dando resposta aos desafios climáticos e ambientais**. O apoio internacional em qualquer situação de crise só terá um impacto duradouro se for acompanhado de um forte compromisso por parte das autoridades nacionais e locais de colocar as pessoas no centro dos esforços, combatendo a exclusão, protegendo os direitos e garantindo a responsabilização. Tal deve estar no cerne da abordagem da UE em matéria de conflitos e crises.

No âmbito deste esforço, a UE irá **intensificar o seu trabalho de articulação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e consolidação da paz**. A ajuda humanitária não é concebida como uma solução de longo prazo para as necessidades das populações afetadas

por crises. Através da interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz, a UE fará uso de todos os instrumentos necessários não só para responder às necessidades a curto prazo, mas também para fornecer soluções de longo prazo e, em situações de conflito, contribuir para a construção de uma paz duradoura. Tal envolve **análises conjuntas e quadros de resposta operacional**, bem como uma **abordagem sensível aos conflitos**, de modo que a assistência externa não agrave inadvertidamente os conflitos.

A abordagem de interligação é agora uma realidade na assistência externa da UE em muitos países frágeis e sujeitos a conflitos. Inclui os seis países-piloto da interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz designados em 2017 (Chade, Iraque, Mianmar, Nigéria, Sudão e Uganda) e outros contextos (por exemplo, quadros conjuntos para a ação humanitária, o desenvolvimento e a paz em resposta à crise síria no Líbano e na Jordânia). Alguns exemplos:

- apoio a redes de segurança social criadas em estreita coordenação entre os intervenientes humanitários e de desenvolvimento,
- coordenação dos apoios para a preparação e resiliência face a catástrofes no quadro do financiamento da ajuda humanitária e do desenvolvimento (especialmente em regiões severamente afetadas pela degradação dos solos, a escassez de água e as alterações climáticas, como a região de Sael),
- atenção acrescida à proteção dos civis,
- pressão em favor de reformas estruturais para combater as causas subjacentes à violência,
- promoção de soluções de longo prazo no contexto das deslocações forçadas, em linha com a Comunicação da UE de 2016 intitulada «Viver com dignidade»⁵⁰ e o Pacto Global sobre Refugiados⁵¹.

A presença contínua de conflitos e o impacto socioeconómico da COVID-19 apenas aumentam a necessidade de expandir esses esforços, sobretudo através de uma cooperação ainda mais forte entre a UE, os seus Estados-Membros, a sua rede diplomática e as instituições financeiras (incluindo os bancos nacionais de desenvolvimento e as agências de execução, bem como o Banco Europeu de Investimento e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento), **com base na abordagem «Equipa Europa»**⁵². Deve ser feito um esforço especial nos domínios da segurança alimentar, da saúde e da educação, dado o impacto dramático da pandemia nos mesmos. Com base nos ensinamentos positivos retirados do período de programação 2014-2020, **a UE continuará a reforçar as sinergias e complementaridades entre os diferentes intervenientes e os serviços da UE**, no respeito dos princípios humanitários.

⁵⁰ «Viver com dignidade»,

https://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf.

⁵¹ <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_communication_global_eu_covid-19_response_en.pdf.

Objetivo: *Assegurar que as políticas humanitárias, de desenvolvimento, de consolidação da paz e outras se complementam para uma melhor articulação entre soluções de auxílio urgente e de longo prazo, com vista a reduzir as necessidades e combater as causas profundas dos conflitos e das crises.*

Ações-chave:

- *Efetuar, a nível da UE, análises conjuntas sistemáticas dos riscos, necessidades, vulnerabilidades e causas estruturais das crises, bem como, quando necessário, uma programação e um planeamento conjuntos das políticas da UE, em consonância com a interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz.*
- *Reforçar os mecanismos de coordenação no terreno em todas as ações da UE no domínio humanitário, de desenvolvimento e de consolidação da paz para assegurar resultados convergentes e coerentes, com o apoio das delegações da UE e dos gabinetes locais da DG ECHO. Colaborar estreitamente com os Estados-Membros da UE neste quadro através de uma abordagem «Equipa Europa».*
- *Concretizar ligações eficazes entre as diferentes ações humanitárias, de desenvolvimento e de paz e utilizar os instrumentos existentes, como o diálogo político, a fim de reforçar as capacidades nacionais e locais, incluindo a capacidade das autoridades não estatais, para fornecer os serviços básicos e apoiar a criação de resiliência.*
- *Alargar o apoio a redes de segurança social baseadas em transferências de dinheiro e com capacidade de resposta a choques.*
- *Utilizar a ação política e diplomática da UE e todos os instrumentos disponíveis para prevenir crises, resolver conflitos e construir a paz, reforçando ao mesmo tempo a sensibilização em apoio das operações humanitárias, a fim de facilitar o acesso, o respeito dos princípios humanitários e do direito internacional humanitário, e a proteção dos civis.*
- *Promover uma coordenação humanitária civil-militar eficaz em todos os contextos pertinentes, enquanto quadro para proteger o espaço humanitário, evitar a duplicação de esforços, minimizar inconsistências e maximizar potenciais sinergias com os intervenientes no domínio da segurança e defesa.*
- *Estabelecer sinergias com as atividades de prevenção de conflitos e de mediação da paz da UE, respeitando plenamente os princípios humanitários, com vista a intensificar os esforços de alívio do sofrimento.*
- *Integrar a educação nos domínios prioritários da interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz para ajudar a colmatar as lacunas globais na educação, em paralelo com setores como a saúde, a segurança alimentar, a preparação para as catástrofes e a resiliência climática.*

Alargar a base de recursos – dentro e fora da Europa

O aumento dramático, nos últimos anos, da dimensão e da gravidade das crises humanitárias constitui um desafio para toda a humanidade. A COVID-19 veio sublinhar o imperativo de «não deixar ninguém para trás». As principais recomendações formuladas pelo Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre financiamento humanitário, convocado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 2015, são ainda mais relevantes em 2021⁵³: existe **uma necessidade**

⁵³ <https://reliefweb.int/report/world/high-level-panel-humanitarian-financing-report-secretary-general-too-important-fail>.

urgente de mais recursos para responder a necessidades humanitárias substancialmente alargadas.

Apesar disso, **a base de recursos para a ajuda humanitária continua a ser preocupantemente reduzida.** Em 2020, os três maiores doadores (os Estados Unidos, a Alemanha e a Comissão Europeia) forneceram 62 % do financiamento humanitário comunicado a nível mundial. Dentro da UE, quatro Estados-Membros e a Comissão Europeia representam cerca de 90 % do financiamento humanitário⁵⁴. Apesar de alguns países terem intensificado o seu financiamento humanitário nos últimos anos, incluindo determinados Estados-Membros da UE, existe margem substancial para alargar a lista de doadores e reforçar as contribuições dos doadores existentes para responder ao esforço global conjunto, que é urgentemente necessário.

Neste contexto, a UE deve **aumentar a sensibilização para a necessidade de um esforço de financiamento humanitário substancialmente reforçado** e uma melhor partilha da responsabilidade entre os doadores, incluindo os Estados-Membros da UE. A UE – em colaboração com os Estados-Membros e com outros doadores humanitários empenhados, como os Estados Unidos – deve tirar partido das suas relações bilaterais, regionais e multilaterais com doadores tradicionais e emergentes (particularmente aqueles cujo peso na economia mundial tenha aumentado substancialmente nos últimos anos, como a China e os Estados do Golfo) para encorajar níveis mais elevados de financiamento e um apoio mais sistemático ao sistema humanitário mundial. Essas relações devem ter presente e basear-se no objetivo existente de afetar 0,7 % do rendimento nacional bruto⁵⁵ à ajuda pública ao desenvolvimento e devem encorajar o reforço dos compromissos de financiamento humanitário de forma proporcional ao forte aumento das necessidades e exigências humanitárias nos últimos anos. Esses esforços devem ser acompanhados de uma mobilização de apoio ao respeito dos princípios humanitários, dos princípios e boas práticas da ajuda humanitária e do direito internacional humanitário.

A UE e os EUA estabeleceram uma forte parceria em matéria de ajuda humanitária, baseada no diálogo e na cooperação sobre crises específicas e questões temáticas. Com base nessa forte relação, a UE e os EUA também podem trabalhar em conjunto no sentido de uma melhor partilha da responsabilidade entre os doadores no que respeita ao apoio ao sistema humanitário global, em consonância com a nova agenda transatlântica para a mudança a nível mundial⁵⁶.

A UE também deve explorar formas de melhor promover e envolver o **setor privado** na prestação de serviços às populações afetadas por crises humanitárias, quando adequado. Nos últimos anos, surgiram várias iniciativas inovadoras de intervenientes humanitários para desenvolver instrumentos como títulos de impacto humanitário. Foram alcançados progressos significativos na utilização de seguros e resseguros para os riscos de catástrofes. Contudo, há margem para a UE fazer mais para mobilizar fundos adicionais através de uma maior participação do setor privado no apoio à resposta humanitária.

Com base no vasto trabalho exploratório para o qual contribuiu no contexto multilateral⁵⁷, a Comissão envidará esforços no sentido de introduzir métodos inovadores de financiamento

⁵⁴ <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2020>.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

⁵⁷ Por exemplo, no contexto da sua copresidência da iniciativa relativa aos princípios e boas práticas de ajuda humanitária («Good Humanitarian Donorship») para o período 2018-2021 ou da iniciativa de investimento resiliente e humanitário

no seu conjunto de instrumentos de ajuda humanitária e promoverá ativamente a participação do setor privado no financiamento humanitário.

Objetivo: *Aumentar significativamente a base de recursos para a ação humanitária.*

Ações-chave:

- *Recordando o compromisso da UE de afetar 0,7 % do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento, colaborar com os Estados-Membros no sentido de reforçar os compromissos de financiamento humanitário de forma proporcional ao forte aumento das necessidades e exigências humanitárias nos últimos anos.*
- *Reforçar as relações da UE com os países doadores tradicionais e emergentes para recordar a responsabilidade partilhada de apoiar a resposta humanitária e integrá-la de forma mais sistemática no diálogo político da UE com os países terceiros pertinentes. Reforçar ou estabelecer alianças a nível mundial com países que comungam dos mesmos valores, para promover a agenda humanitária global.*
- *Lançar uma iniciativa-piloto de financiamento misto do orçamento humanitário da UE para mobilizar fundos adicionais provenientes do setor privado num contexto humanitário em 2021.*

4. Promover um ambiente mais favorável à ajuda humanitária

4.1 Defender o respeito do direito internacional humanitário

O **direito internacional humanitário (DIH)** é um conjunto de regras internacionalmente acordadas e universalmente reconhecidas para limitar os efeitos dos conflitos armados e proteger os civis e outras pessoas não envolvidas nas hostilidades. O **respeito do DIH** é um objetivo importante em si mesmo; também é um pré-requisito para uma ajuda humanitária eficaz e pode evitar, desde logo, a necessidade dessa ajuda. Atualmente, as violações destas regras são um fenómeno recorrente. Os civis, incluindo os trabalhadores humanitários e os profissionais de saúde, são muitas vezes o alvo deliberado de beligerantes.

A UE estabeleceu orientações sobre a promoção da observância do DIH⁵⁸ e fornece apoio para a formação das forças militares e de segurança e do pessoal diplomático. Tal irá prosseguir ao abrigo dos novos instrumentos externos da UE (para 2021-2027). **A UE deve continuar a colocar a promoção e aplicação do DIH sistematicamente no centro da ação externa.** Nesse contexto, a UE continuará a apoiar fortemente o papel do Comité Internacional da Cruz Vermelha no seu mandato para a aplicação eficaz do DIH.

As violações graves do DIH devem ser sistematicamente denunciadas no quadro de uma abordagem coordenada a nível da UE. Há que zelar pelo respeito do DIH no âmbito dos instrumentos externos da UE, inclusive através de diligência devida. A UE também deve tirar partido do seu peso político e económico para promover a observância do DIH por parte dos

(«Humanitarian and Resilience Investing Initiative»), <https://www.weforum.org/projects/humanitarian-investing-initiative?emailType=Newsletter>.

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:ah0004>.

países parceiros, por exemplo através dos seus diálogos políticos e sobre direitos humanos, bem como nas suas relações comerciais e de ajuda com países parceiros, se for caso disso.

O **crecente recurso a sanções** – nomeadamente, sanções unilaterais de países terceiros, algumas das quais de âmbito extraterritorial – também está a complicar a prestação de ajuda humanitária e a dificultar a ação humanitária baseada em princípios. À medida que os bancos e outras instituições financeiras procuram reduzir a sua exposição através da diminuição ou cessação das suas atividades em jurisdições que estão sujeitas a sanções, as transações humanitárias tornam-se mais difíceis, se não impossíveis. Embora sejam medidas seletivas e não visem impedir o fornecimento de ajuda humanitária, as medidas restritivas da UE implicam uma série de **obrigações**, cuja violação pode resultar em ação judicial, incluindo sanções penais a nível nacional.

A UE realizou atividades de sensibilização para facilitar a prestação de assistência humanitária em contextos sujeitos a sanções, tendo, nomeadamente, emitido a nota de orientação da Comissão no contexto da pandemia de COVID-19⁵⁹. **A UE deve continuar e intensificar o seu apoio aos parceiros humanitários no que respeita aos seus direitos e responsabilidades no âmbito dos diferentes regimes de sanções da UE**⁶⁰. Ao mesmo tempo, a UE deve prosseguir a inclusão sistemática de **exceções humanitárias** nos regimes de sanções da UE⁶¹. Em conformidade com o apelo para a tomada de medidas para reforçar o respeito pelo direito internacional humanitário e uma ação humanitária baseada em princípios, ao qual a UE aderiu recentemente⁶², os trabalhadores humanitários e os profissionais de saúde envolvidos em atividades realizadas de acordo com o direito internacional humanitário e os princípios humanitários não devem ser alvo de ação penal. A UE deve também ponderar incluir as **violações do DIH como um critério para a inscrição de indivíduos ou entidades nas listas dos regimes de sanções aplicáveis da UE**.

⁵⁹ Nota de orientação da Comissão sobre a prestação de ajuda humanitária para combater a pandemia de COVID-19 em determinados contextos sujeitos a medidas restritivas da UE:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_pt.pdf.

⁶⁰ Por exemplo, a Comunicação intitulada «O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência» prevê uma revisão dos regimes existentes, nomeadamente para avaliar o seu impacto na prestação de ajuda humanitária (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0032>).

⁶¹ Dos 42 regimes de sanções da UE atualmente em vigor, sete incluem algum tipo de exceção humanitária.

⁶² Lançado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros francês e alemão em Nova Iorque, em 26 de setembro de 2019. A UE subscreveu-o em dezembro de 2020 (<https://onu.delegfrance.org/Strengthening-respect-for-international-humanitarian-law>).

Objetivo: Colocar a observância do direito internacional humanitário (DIH) no centro da ação externa da UE para proteger as populações civis, apoiar a ação humanitária baseada em princípios e proteger os trabalhadores humanitários e os profissionais de saúde.

Ações-chave:

- Estabelecer um mecanismo de coordenação em matéria de DIH a nível da UE para assegurar uma melhor monitorização das violações do DIH no mundo, facilitar a coordenação dos intervenientes pertinentes da UE e promover uma diplomacia humanitária da UE mais forte.
- Continuar a reforçar o quadro de observância do DIH, incluindo no âmbito dos instrumentos externos da UE, nomeadamente através de diligência devida e por intermédio dos seus diálogos em matéria de política, segurança e direitos humanos, e dos acordos comerciais com países parceiros, se for caso disso.
- Ponderar incluir as violações graves do DIH como fundamento para a inclusão em regimes de sanções da UE, se necessário, evitando simultaneamente potenciais impactos negativos nas atividades humanitárias.
- Continuar a assegurar que o DIH está plenamente refletido na política de sanções da UE, nomeadamente através da inclusão sistemática de exceções humanitárias nos regimes de sanções da UE. Trabalhar no sentido de um quadro eficaz para a aplicação dessas exceções por parte de organizações humanitárias que recebam financiamento da UE. Fornecer apoio prático às organizações humanitárias no que respeita aos seus direitos e responsabilidades no âmbito dos diferentes regimes de sanções da UE.
- Continuar a promover o diálogo entre todas as partes envolvidas na assistência humanitária (doadores, entidades reguladoras, ONG e bancos), a fim de facilitar a prestação de assistência humanitária a todos os que dela necessitem.

4.2 Reforçar o empenho e a liderança da UE

Trabalhar como «Equipa Europa»

A ajuda humanitária da UE, uma das facetas mais visíveis da ação externa da UE, beneficia de um forte apoio público⁶³. Ao abrigo dos Tratados da UE, os Estados-Membros e a UE desempenham papéis importantes e distintos na ajuda humanitária. Há margem para tirar partido deste impacto coletivo, coordenando esforços, garantindo a complementaridade e promovendo uma abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz.

Especificamente, as **mensagens comuns da UE sobre as principais crises humanitárias** podem apoiar iniciativas de «diplomacia humanitária» a nível bilateral, regional e internacional. Os **compromissos consolidados da UE** (em paralelo com os compromissos nacionais dos Estados-Membros) podem reforçar a visibilidade do empenho da UE em eventos internacionais de doadores.

Os Estados-Membros e a Comissão, através de uma abordagem «Equipa Europa», também podem beneficiar de **uma agregação e uma partilha mais estreitas de análises** em

⁶³ De acordo com as informações do Eurobarómetro de dezembro de 2020, 91 % dos cidadãos da UE inquiridos afirma que é importante ou muito importante que a UE financie atividades de ajuda humanitária (<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2265>).

situações de crise. Por conseguinte, a Comissão continuará a disponibilizar os conhecimentos especializados da sua rede humanitária no terreno⁶⁴, a par dos conhecimentos das delegações da UE, para benefício dos Estados-Membros. Tal incluirá, nomeadamente, oferecer de forma mais sistemática a opção de aplicar parte do seu financiamento em crises específicas através de uma contribuição direta para os instrumentos orçamentais da UE sob a forma de **receitas afetadas externas**.

A **congregação de recursos** também pode ajudar a maximizar o impacto das intervenções da UE e dos Estados-Membros, oferecendo aos Estados-Membros a possibilidade de alargar o alcance da sua assistência humanitária. Tais esforços são complementares aos mecanismos de financiamento comum estabelecidos, não devendo concorrer com os mesmos.

A nível operacional, a Comissão contribuirá com os seus conhecimentos especializados e recursos, em termos de assistência humanitária e proteção civil, incluindo a sua rede de peritos em ajuda humanitária no terreno e a Rede Europeia de Conhecimentos sobre Proteção Civil⁶⁵. Em paralelo, a UE continuará a elaborar políticas e orientações em áreas pertinentes da ajuda humanitária, tendo por base o impacto que as suas políticas temáticas têm tido em áreas como a proteção, as questões de género, a deficiência, os alimentos, a nutrição, a saúde – incluindo a saúde mental e o apoio psicossocial –, os abrigos, a água, o saneamento e a higiene, a educação em situações de emergência, o ambiente e os métodos de prestação de ajuda (por exemplo, assistência em dinheiro).

Ao mesmo tempo que contribui ativamente para o diálogo em matéria de questões humanitárias a nível multilateral, a Comissão organizará em 2021 um **Fórum Humanitário Europeu** para promover **um diálogo e um debate mais sustentados, incluindo sobre as questões de política humanitária referidas na presente Comunicação**, num espírito «Equipa Europa». Tal envolverá as principais partes interessadas dos Estados-Membros, as instituições da UE, incluindo o Parlamento Europeu, e os intervenientes humanitários operacionais.

Além disso, a Comissão prosseguirá os seus esforços para promover a **visibilidade da ajuda humanitária da UE**. A Comissão atualizará as orientações e a monitorização das obrigações de visibilidade, capacitando os seus parceiros humanitários para investir mais na sensibilização para a ajuda humanitária da UE. As ações de comunicação da Comissão apoiarão os princípios gerais da transparência, da responsabilização e do diálogo com os cidadãos.

Reforçar o empenho humanitário da UE a nível multilateral

Num contexto geopolítico difícil, a UE está empenhada em apoiar o papel coordenador central das Nações Unidas na resposta às crises humanitárias e no estabelecimento e defesa dos quadros normativos e jurídicos internacionais. Para apoiar eficazmente as Nações Unidas, é fundamental que a UE e os seus Estados-Membros trabalhem **sistematicamente para**

⁶⁴ A rede humanitária no terreno (ECHOField) da Comissão é composta por 49 gabinetes em 41 países e conta com cerca de 450 peritos encarregados da assistência técnica e monitorização da ajuda humanitária da UE.

⁶⁵ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/knowledge-network_en.

consolidar as suas posições nas instâncias internacionais e multilaterais, nomeadamente nos centros das Nações Unidas em Nova Iorque, Genebra e Roma. A UE continuará a desempenhar um papel ativo nos diálogos internacionais sobre questões humanitárias, nomeadamente na Assembleia Geral das Nações Unidas e no Conselho Económico e Social das Nações Unidas. A UE **continuará a reforçar a sua participação nos órgãos de direção das agências, fundos e programas das Nações Unidas**⁶⁶.

Objetivo: Reforçar o empenho e a liderança da UE na ajuda humanitária para maximizar o seu impacto.

Ações-chave:

- *Encorajar as mensagens comuns por parte da UE e dos seus Estados-Membros sobre as principais crises humanitárias e incentivar os compromissos consolidados da UE e dos Estados-Membros em eventos internacionais de doadores (a par dos nacionais) através de uma abordagem «Equipa Europa». Procurar consolidar as posições da UE e dos Estados-Membros nas instâncias internacionais e multilaterais pertinentes.*
- *Desenvolver a opção de utilização de receitas afetadas externas para que os Estados-Membros da UE possam recorrer aos conhecimentos e presença humanitária da UE no terreno.*
- *Organizar um Fórum Humanitário Europeu em 2021 para promover o diálogo sobre questões de política humanitária.*
- *Promover e alargar o diálogo com as principais partes interessadas com vista à prossecução das ações-chave propostas na presente comunicação.*

5. Conclusões

A ajuda humanitária é uma expressão concreta da solidariedade da UE, um valor fundamental indispensável nestes tempos difíceis. No contexto de necessidades humanitárias crescentes e recursos limitados e em consonância com os seus valores e princípios fundadores, a UE deve continuar a dar o exemplo nesta área. A agenda ambiciosa definida na presente comunicação só pode ser realizada em estreita coordenação com os Estados-Membros e os parceiros humanitários da UE. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a juntarem-se no apoio e na prossecução das ações propostas na presente Comunicação.

⁶⁶ Comunicação conjunta sobre o reforço da contribuição da UE para o multilateralismo assente em regras, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf.

Anexo: Resumo das ações-chave

Ações-chave da UE

***Objetivo:** Promover uma ação humanitária e mecanismos de financiamento flexíveis e eficientes.*

- Alargar os contratos de financiamento plurianuais e flexíveis com os parceiros humanitários – assegurando uma ligação com os instrumentos de desenvolvimento, sempre que seja previsível uma abordagem de interligação –, e simplificar/harmonizar os requisitos de apresentação de relatórios em conformidade com o Grande Pacto, assegurando simultaneamente que a avaliação das necessidades é coordenada entre as agências e que a responsabilização, a eficiência e a visibilidade do apoio da UE são reforçadas.
- Aumentar o apoio da UE aos intervenientes locais, incluindo através da utilização alargada de fundos comuns por país e de outros mecanismos de financiamento que deem prioridade aos intervenientes locais.
- Elaborar orientações sobre a promoção de parcerias equitativas com os intervenientes locais.
- Incentivar a utilização de ferramentas digitais por parte dos parceiros humanitários, nomeadamente através de um trabalho conjunto para criar um ambiente favorável.
- Elaborar orientações específicas sobre o alargamento da utilização de dinheiro digital e assegurar o acesso dos beneficiários da ajuda a soluções digitais no contexto da revisão da política temática da UE em matéria de transferências em dinheiro.
- Apoiar, reforçar e promover investimentos em soluções tecnológicas para a ajuda humanitária rentáveis e comprovadas, nomeadamente com base no exemplo dos prémios de 2020 do Conselho Europeu da Inovação.

***Objetivo:** Assegurar que a ajuda humanitária da UE possa ser prestada de forma rápida e eficiente a quem dela necessita.*

- Desenvolver a capacidade de resposta humanitária europeia para preencher as lacunas, se necessário, permitindo aos Estados-Membros da UE e aos parceiros humanitários prestar rapidamente assistência humanitária, em coordenação e em complementaridade com o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

***Objetivo:** Promover a integração dos impactos das alterações climáticas e dos fatores ambientais na política e práticas de ajuda humanitária e reforçar a coordenação com os intervenientes no domínio do desenvolvimento, da segurança e do clima/ambiente para aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis.*

- Preparar orientações e formação para os parceiros humanitários da UE sobre a ecologização da ajuda humanitária, com vista a reduzir a pegada climática e ambiental da ajuda humanitária.
- Acompanhar as despesas relacionadas com o clima em conformidade com o Regulamento da UE relativo à ajuda humanitária.

Objetivo: *Assegurar que as políticas humanitárias, de desenvolvimento, de paz e outras se complementam para uma melhor articulação entre soluções de auxílio urgente e de longo prazo, com vista a reduzir as necessidades e combater as causas profundas dos conflitos e das crises.*

- Efetuar, a nível da UE, análises conjuntas sistemáticas dos riscos, necessidades, vulnerabilidades e causas estruturais das crises, bem como, quando necessário, uma programação e um planeamento conjuntos das políticas da UE, em consonância com a interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz.
- Concretizar ligações eficazes entre as diferentes ações humanitárias, de desenvolvimento e de paz e utilizar os instrumentos existentes, como o diálogo político, a fim de reforçar as capacidades nacionais e locais, incluindo a capacidade das autoridades não estatais, para fornecer os serviços básicos e apoiar a criação de resiliência.
- Alargar o apoio a redes de segurança social baseadas em transferências de dinheiro e com capacidade de resposta a choques.
- Promover uma coordenação humanitária civil-militar eficaz em todos os contextos pertinentes, enquanto quadro para proteger o espaço humanitário, evitar a duplicação de esforços, minimizar inconsistências e maximizar potenciais sinergias com os intervenientes no domínio da segurança e defesa.
- Estabelecer sinergias com as atividades de prevenção de conflitos e de mediação da paz da UE, respeitando plenamente os princípios humanitários, com vista a intensificar os esforços de alívio do sofrimento.
- Integrar a educação nos domínios prioritários da interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz para ajudar a colmatar as lacunas globais na educação, em paralelo com setores como a saúde, a segurança alimentar, a preparação para as catástrofes e a resiliência climática.

Objetivo: *Aumentar significativamente a base de recursos para a ação humanitária.*

- Lançar uma iniciativa-piloto de financiamento misto do orçamento humanitário da UE para mobilizar fundos adicionais provenientes do setor privado num contexto humanitário em 2021.

Objetivo: *Colocar a observância do direito internacional humanitário (DIH) no centro da ação externa da UE para proteger as populações civis, apoiar a ação humanitária baseada em princípios e proteger os trabalhadores humanitários e os profissionais de saúde.*

- Estabelecer um mecanismo de coordenação em matéria de DIH a nível da UE para assegurar uma melhor monitorização das violações do DIH no mundo, facilitar a coordenação dos intervenientes pertinentes da UE e promover uma diplomacia humanitária da UE mais forte.
- Continuar a reforçar o quadro de observância do DIH, incluindo no âmbito dos instrumentos externos da UE, nomeadamente através de diligência devida e por intermédio dos seus diálogos em matéria de política, segurança e direitos humanos, e dos acordos comerciais com países parceiros, se for caso disso.

- Continuar a promover o diálogo entre todas as partes envolvidas na assistência humanitária (doadores, entidades reguladoras, ONG e bancos), a fim de facilitar a prestação de assistência humanitária a todos os que dela necessitem.

Objetivo: *Reforçar o empenho e a liderança da UE na ajuda humanitária para maximizar o seu impacto.*

- Organizar um Fórum Humanitário Europeu em 2021 para promover o diálogo sobre questões de política humanitária.
- Promover e alargar o diálogo com as principais partes interessadas com vista à prossecução das ações-chave propostas na presente comunicação.

Ações-chave da UE e dos Estados-Membros

Objetivo: *Promover a integração dos impactos das alterações climáticas e dos fatores ambientais na política e práticas de ajuda humanitária e reforçar a coordenação com os intervenientes no domínio do desenvolvimento, da segurança e do clima/ambiente para aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis.*

- Aumentar significativamente a percentagem dos fundos para o clima dedicados ao reforço da resiliência e adaptação nos países e regiões mais sujeitos a catástrofes, em consonância com a nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas e como parte da abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz.
- Reforçar a resiliência climática e ambiental das populações vulneráveis, através da abordagem de interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz, e assegurar a divulgação e a execução das novas orientações sobre preparação para catástrofes entre os parceiros humanitários da UE, em estreita colaboração com os intervenientes no domínio do desenvolvimento e do clima.
- Continuar a elaborar e aplicar abordagens baseadas no conhecimento dos riscos, incluindo o financiamento da gestão dos riscos, e intensificar as medidas de antecipação em diversas regiões e contextos humanitários.

Objetivo: *Assegurar que as políticas humanitárias, de desenvolvimento, de consolidação da paz e outras se complementam para uma melhor articulação entre soluções de auxílio urgente e de longo prazo, com vista a reduzir as necessidades e combater as causas profundas dos conflitos e das crises.*

- Reforçar os mecanismos de coordenação no terreno em todas as ações da UE no domínio humanitário, de desenvolvimento e de consolidação da paz para assegurar resultados convergentes e coerentes, com o apoio das delegações da UE e dos gabinetes locais da DG ECHO. Colaborar estreitamente com os Estados-Membros da UE neste quadro através de uma abordagem «Equipa Europa».

- Utilizar a ação política e diplomática da UE e todos os instrumentos disponíveis para prevenir crises, resolver conflitos e construir a paz, reforçando ao mesmo tempo a sensibilização em apoio das operações humanitárias, a fim de facilitar o acesso, o respeito dos princípios humanitários e do direito internacional humanitário, e a proteção dos civis.

Objetivo: *Aumentar significativamente a base de recursos para a ação humanitária.*

- Recordando o compromisso da UE de afetar 0,7 % do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento, colaborar com os Estados-Membros no sentido de reforçar os compromissos de financiamento humanitário de forma proporcional ao forte aumento das necessidades e exigências humanitárias nos últimos anos.
- Reforçar as relações da UE com os países doadores tradicionais e emergentes para recordar a responsabilidade partilhada de apoiar a resposta humanitária e integrá-la de forma mais sistemática no diálogo político da UE com os países terceiros pertinentes. Reforçar ou estabelecer alianças a nível mundial com países que comungam dos mesmos valores, para promover a agenda humanitária global.

Objetivo: *Colocar a observância do direito internacional humanitário (DIH) no centro da ação externa da UE para proteger as populações civis, apoiar a ação humanitária baseada em princípios e proteger os trabalhadores humanitários e os profissionais de saúde.*

- Ponderar incluir as violações graves do DIH como fundamento para a inclusão em regimes de sanções da UE, se necessário, evitando simultaneamente potenciais impactos negativos nas atividades humanitárias.
- Continuar a assegurar que o DIH está plenamente refletido na política de sanções da UE, nomeadamente através da inclusão sistemática de exceções humanitárias nos regimes de sanções da UE. Trabalhar no sentido de um quadro eficaz para a aplicação dessas exceções por parte de organizações humanitárias que recebam financiamento da UE. Fornecer apoio prático às organizações humanitárias no que respeita aos seus direitos e responsabilidades no âmbito dos diferentes regimes de sanções da UE.

Objetivo: *Reforçar o empenho e a liderança da UE na ajuda humanitária para maximizar o seu impacto.*

- Encorajar as mensagens comuns por parte da UE e dos seus Estados-Membros sobre as principais crises humanitárias e incentivar os compromissos consolidados da UE e dos Estados-Membros em eventos internacionais de doadores (a par dos nacionais) através de uma abordagem «Equipa Europa». Procurar consolidar as posições da UE e dos Estados-Membros nas instâncias internacionais e multilaterais pertinentes.
- Desenvolver a opção de utilização de receitas afetadas externas para que os Estados-Membros da UE possam recorrer aos conhecimentos e presença humanitária da UE no terreno.