

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Резолюция 8

ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ

КЪМ СПОРАЗУМЕНИЕТО ОТ СЕВИЛЯ

Този документ има за цел да повиши информираността за Споразумението от Севиля и да подобри неговото прилагане. Документът се отнася до някои части на Споразумението, които не са достатъчно ясно формулирани и допускат вариации при тълкуването. Документът има за цел да напътства хората, използващи Споразумението от Севиля, в области, които имат нужда от подобрения, напр.: ролите и отговорностите, разбирането на концепцията за Водеща агенция, координацията, решаването на проблеми и подобряване на разбирането на Споразумението. Той допълва Споразумението от Севиля, без да променя условията за неговото прилагане и съдържанието му.

1. РОЛИ И ОТГОВОРНОСТИ НА МЕСТНОТО НАЦИОНАЛНО ДРУЖЕСТВО (МНД) И НА ВОДЕЩАТА АГЕНЦИЯ

1.1. Движението на Международния Червен кръст и Червения полумесец трябва да разполага с ефективна система за координация на международните дейности, за да управлява ресурсите, необходими за оказване на помощ на засегнатите хора и за да се координира с глобалните системи за хуманитарната помощ¹. За да се постигне това, Споразумението от Севиля дефинира понятието **Водеща агенция**, като "организационен инструмент за управление на международните оперативни дейности". Ролята на Водещата агенция може да бъде изпълнявана само от един Компонент на Движението в даден момент (СС 4.3)².

1.2. Според Устава на Движението, местното Национално дружество (МНД) през цялото време изпълнява своята роля и мандат. Споразумението от Севиля се концентрира само върху организацията на международните дейности на останалите Компоненти на Движението. В този контекст, Националното дружество ще продължи да работи в своята страна в съответствие със своя мандат във всички ситуации. В контекста на международните оперативни дейности на Движението, то може да поеме ролята на Водеща агенция в някои ситуации, а когато не поема тази роля, местното Национално дружество винаги ще бъде "първостепенен партньор" на Водещата агенция.

1.3. Тъй като съгласно Споразумението, функцията на Водещата агенция е приложима „предимно при извънредни ситуации, когато се изисква бърза, съгласувана и ефективна хуманитарна помощ в отговор на нуждите на засегнатите“ (СС 4.4), това означава, че функцията представлява временен отговор на определено стечение на обстоятелствата. Във всяка страна, паралелното съществуване на мандатните дейности на МНД и подкрепящите международни дейности на другите Компоненти на Движението, създават сложна оперативна среда за цялото Движение. Това обосновава нуждата от

¹ Хуманитарни системи извън Движението – агенции на ООН, национални или международни хуманитарни организации

² СС = Споразумението от Севиля

координация, осигурявана от Водеща агенция – било то местното Национално дружество, МКЧК или Международната федерация (СС 5.3).

1.4. Координацията на Движението под ръководството на Водещата агенция работи добре само когато между МНД, МКЧК и/или Международната Федерация са постигнати добри работни взаимоотношения. Всички останали Компоненти, които участват в международната операция, трябва да подкрепят повече участие и повече отговорност на Местното Национално дружество в направляването и координацията на операцията.

1.5. Водещата агенция е организационен инструмент за управление на временния отговор на конкретни обстоятелства и съществува паралелно с мандатните дейности на Местното национално дружество.

1.6. При всяка международна хуманитарна операция, където МНД не е Водеща агенция, то ще бъде основният партньор на институцията, поела тази отговорност.

1.7. Като главен партньор на Водещата агенция, МНД ще бъде консултирано по всички аспекти на хуманитарната дейност на Движението, попадащи в обхвата на член 1.1 от Споразумението от Севиля. Консултацията между Водещата агенция и МНД следва да се изпълнява посредством изградени механизми за координация, които включват следните елементи:

- Анализ на политическата, социално-икономическата и хуманитарната среда;
- Оценка и идентификация на хуманитарните нужди;
- Определяне на общите цели на международната хуманитарна операция, залагане на приоритети;
- Създаване и поддържане на рамка за управление на сигурността за всички Компоненти на Движението;
- Изграждане на оперативна стратегия за хуманитарната операция на Движението, съобразена с общите цели и с наличните ресурси;
- Разработване на план за действие по приоритетите на Движението;
- Описание на механизми за решаване на проблеми;
- Управление на взаимоотношенията с властите по отношение на международната хуманитарна операция;
- Определяне на входно – изходни стратегии за програмите и дейностите на различните Компоненти, включително мерките за преход (предаване на организацията на работа от един Компонент на друг);

1.8. Член 5.3 от Споразумението от Севиля ясно определя как се възлага ролята на Водеща агенция. Това дава възможност бързо и съгласувано да се определи организацията на работа в Движението, в помощ на пострадалите при такива ситуации, които изискват Водеща агенция, съгл. член 5.1.

1.9. Нормативната рамка за местно национално дружество, поемащо ролята на Водеща агенция, е описана в член 6.2 от Споразумението. В тази рамка се отделя внимание и на необходимите оперативни възможности за покриване на нуждите на засегнатите, както и способностите и капацитетът на местното национално дружество.

1.10. Елементите на оценката на възможностите и капацитета на дадено национално дружество да координира международната хуманитарна помощ на своя територия, са:

а) Организационна и управленска структури на МНД:

Националното дружество, трябва да отговаря на установените стандарти за "Добре функциониращо Национално дружество"³ и редовно да извършва процес на самооценка на Националното дружество;

б) Необходим капацитет за управление на международни хуманитарни операции на Движението:

- 1) Да бъде прието от всички ключови участници в конкретната ситуация и да има достъп до тях;
- 2) Покритие от Националното дружество на националната територия;
- 3) Оперативно управление и капацитет на системите за логистика;
- 4) Капацитет да управлява системи за сигурност – за Националните дружества, които имат международни дейности;
- 5) Функциониращи работните контакти в рамките на Движението и/ или извън него;

1.11. Когато Водещата агенция не е местното Национално дружество, оперативната стратегия на Движението ще се разработи в постоянна и задължителна консултация с него. Другите Компоненти на Движението, които действат на терен са спомагателни и ще бъдат консултирани.

1.12. Хуманитарните операции по време на конфликт, се ръководят по различен начин от тези през мирно време. Задължително се взема в предвид фактът, че при въоръжен конфликт, или вътрешни безредици и техните преки последствия (5.1 и 5.2 от СС) две са институциите, които имат категоричен мандат да удовлетворяват нуждите на засегнатите хора - местното Национално дружество и МКЧК. Всички други Компоненти на Движението подкрепят и укрепват националния или многостранния капацитет за хуманитарна помощ.

1.13 Водещата агенция, която в ситуация на конфликт координира международните хуманитарни действия, има нужда от следните допълнителни способности и капацитет:

- Да поддържа връзки и контакт както с държавните, така и с недържавните участници, които имат влияние върху конфликта на мястото, където се провежда хуманитарната операция;
- Да управлява и поддържа система за безопасност на всички оперативни Компоненти на Движението по единен начин за цялото Движение;
- Да осигурява зачитане на правилата за употреба на емблемите на Червения кръст и Червения полумесец за защитни цели;
- В консултации с съответните Националните дружества, да формулира изготвяне на публични отчети за напредъка на хуманитарната операция;
- Да поеме главната отговорност за международната хуманитарна помощ по отношение на държавните и недържавните участници в конфликта;

³ „Характеристики на добре функциониращото Национално дружество“, МФЧК/ЧП, май 1994 г.

1.14. Тези държавни и недържавни участници могат да имат интереси спрямо различно население и в различни географски области. Водещата агенция винаги трябва да се стреми да убеждава и да гарантира на страните в конфликта, че подкрепата оказвана от Движението се базира единствено на основата на хуманитарните нужди. Това е възможно само, когато всички участващи в конфликта страни приемат Водещата агенция като безпристрастна, неутрална и независима хуманитарна организация.

1.15. Организацията на международната хуманитарна помощ в мирно време се ръководи от Споразумението от Севиля и от Принципите и правилата на Червения кръст и Червения полумесец за помощта при бедствия. В случаите, когато Споразумението от Севиля предвижда Федерацията да действа като Водеща агенция, Федерацията се насърчава да сключва споразумения с местните Национални дружества в най-застрашените от бедствия страни (пред-бедствено споразумение, или временно споразумение). В тези споразумения се определят съответните роли и отговорности, въз основа на предварителната оценка на капацитета, обявления от НД капацитет за реакция, или прогнозни планове за действие при кризи, като в тези споразумения могат да се включат и НД от други държави и МКЧК.

2. КООРДИНАЦИЯ

2.1. Институцията, изпълняваща ролята на Водеща агенция трябва има достатъчна компетентност и капацитет, необходими за да води "общо ръководство и координация на международните оперативни действия"⁴, предвидени в СС. Системите за управление и координация на хуманитарната помощ от Движението, трябва да покриват работната среда на национално ниво, потоците международна помощ и международните отношения.

2.2. Основният фокус на Водещата агенция е върху ръководството и координацията, като тя има задължението да трябва установи „подходящи механизми за консултация” (СС 4.5) с другите Компоненти на Движението. Останалите Компоненти трябва да приемат и да спазват правилата и процедурите, установени по този начин. За да се приложи обща съгласувана рамка за координацията в Движението, изградените механизми трябва да включват всички партньори на Движението, които работят на терен (МНД, МКЧК, Международната Федерация и НД, работещи в чужбина).

2.3. Ще се изградят механизми за координация, които ще имат формата на редовни срещи, председателствани от Водещата агенция, на различните Компоненти на Движението, действащи в страната (МНД, МКЧК, Федерацията и НД, работещи в чужбина).

2.4 Тези срещи трябва да осигурят необходимата рамка за процеса на взимане на стратегически решения и за координирането на оперативните действия; Те могат да се провеждат на различни нива (висше ръководно и изпълнителско ниво), в зависимост от сложността на операцията.

⁴ Споразумение от Севиля, Част I^{ва}, Чл. 4, Б), 4.3

2.5. Всички решения, вземани на тези срещи, трябва максимално бързо да се документират и да бъдат съобщени на всички участващи партньори за изпълнение, което ще бъде наблюдавано от координационните механизми⁵.

2.6. При всички ситуации, в които различни Компоненти на Движението работят на терен и помагат на операцията в дадена страна се препоръчва да се въвеждат координационни механизми на Движението. Това означава, че подобни механизми за координация са приложими и за „нормални“ и „некризисни“ ситуации, за да се гарантира ефективността и резултатите, постигнати в рамките на сътрудничеството в Движението. Това би облекчило сътрудничеството и диалога, който се провежда на „входа“ и „изхода“ на интервенцията от страна на Водещата агенция (фази на прехода) и ще помогне да се изясни дългосрочната координация на международните дейности на Компонентите на Движението.

2.7. Водещата агенция, в сътрудничество с местното НД определят процедурите за включване на други Компоненти на Движението на базата на следната поредица от стъпки:

- а) Изразен интерес за участие на база оперативния план и на приоритетите, които са съобщени на потенциалните партньори;
- б) Определяне на степента на мотивация и интерес на партньора за участие;
- в) Интересите на МНД: близост, съществуващи партньорства, потенциал за дългосрочен ангажимент;
- г) Конкретни предложения от потенциални партньори, налични специални умения и ресурси;
- е) Решението се взема от Водещата агенция, заедно с МНД и в консултация с потенциалните партньори;
- ж) Изработват с Меморандуми за сътрудничество или подобни споразумения, определящи целите и задачите, ролите и отговорностите, ресурсите (човешки и финансови), механизмите за мониторинг и отчетност, както и механизъм за решаване на проблеми.

2.8. Водещата агенция трябва да има система за идентификация и разпространение на добрите практики в координацията и процедурите за участие в операцията. Следващите точки – от 3 до 5, са също толкова важни за ефективната координация.

3. МЕМОРАНДУМИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО (МзС)

3.1. Винаги когато различни Компоненти работят в определена страна, между тях трябва да бъдат сключени Меморандуми за сътрудничество (МзС), за да се прилага единна работна практика и за да се осигури разбиране за техните роли и отговорности, съгласно Устава на Движението и Споразумението от Севиля.

3.2. Опитът от последните операции⁶ потвърждава огромното значение на предварително сключените МзС между МНД, МКЧК и Федерацията. Процесът на

⁵ Практически примери на координационни механизми, напр. Русия през 2000 г., Балканите през 1999г., Македония през 2000 г., Судан през 2004 г. и операцията с Цунами през 2005 г.

договаряне на такива меморандуми за сътрудничество дава възможност да се развият поздравни работни отношения между страните, по-ясна взаимна представа за наличния капацитет, системи и инструменти на всяка от тях. МзС могат да се приемат за превантивни мерки, предвиждащи различните роли и отговорности, прилагани при извънредни ситуации.

3.3. Местното Националното дружество, МКЧК и Федерацията заедно ще гарантират, че този инструмент ще се разработи в процес на адекватна консултация и че в него ще участват и ще го подпишат и другите участващи национални дружества.

3.4. Такива Меморандуми за сътрудничество ще съдържат съответните роли и отговорности за функционално сътрудничество при "нормални обстоятелства", както и за ситуации, в които ще има нужда от международна хуманитарна помощ, съгласно Споразумението от Севиля.

3.5. Меморандумите за сътрудничество и CAS (Стратегии, базирани на договор за сътрудничество / Cooperation Agreement Strategies) са процеси, които следва взаимно да се допълват (в идеалния случай), за да осигурят по-ефективно сътрудничество и координация по всяко време.

4. СЪСЕДНИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАЦИОНАЛНИ ДРУЖЕСТВА

4.1 Уставът на Движението предвижда следните роли за НД, които работят в международен план: „... всяко НД, в рамките на своите ресурси, предоставя помощ на пострадалите при въоръжен конфликт, съгласно Женевските конвенции, както и на пострадалите от природни бедствия и други извънредни ситуации. Тази помощ, във вид на услуги, или персонал, материална, финансова или морална подкрепа, следва да се предоставя чрез съответните Национални дружества, МКЧК или Федерацията“ (Устав на Движението, член 3.3).

4.2. При планирането на всяка хуманитарна операция на Движението, всички Компоненти - съседните НД, международно действащите НД, МКЧК и/или Федерацията (в зависимост от случая), следва да получат възможност да участват в операцията, в духа на Споразумението от Севиля. Всички Компоненти са длъжни да подкрепят целите и приоритетите, определени от Водещата агенция (напълно съгласувани с местното Национално дружество, като негов „първостепенен партньор“, когато то не е Водеща агенция). В допълнение, всички участващи Компоненти са длъжни напълно да се включат в установените координационни механизми и да ги подкрепят.

4.3. Трябва да се вземат под внимание и съществуващите взаимни ангажименти между съседни НД, посредством регионални договорености и др., като се отчитат естествените и логични културни и езикови връзки и другите общи характеристики на региона.

4.4. Регионалните мрежи могат да играят ключова роля в подкрепата на операциите на Движението. Международната федерация е призована да координира сътрудничеството между НД в различните региони и да подкрепя сключването на под-регионални предварителни споразумения, като мярка за готовност за извънредна ситуация с

⁶ Операциите в Судан, Непал, Шри Ланка Индонезия през 2004 г.

необходимост от международна помощ, която е предприета през мирно време. МКЧК също може да участва в тези споразумения.

4.5. Националните дружества, които работят в съответствие със Споразумението от Севиля могат да осигурят постоянен форум за координация и планиране в своите гранични райони, с цел подобряване на готовността за всякакви извънредни ситуации. Плановете за взаимопомощ и специфичните протоколи за хуманитарната помощ и дейностите за възстановяване трябва да се съставят, като се съобразяват със Споразумението от Севиля, както и с Принципите и правилата на Червения кръст и Червения полумесец за хуманитарна помощ при бедствия, като посочват и конкретните структури, отговорни за координацията. Регионалните структури и ресурси трябва да се фокусират върху наблюдението за възникване на хуманитарни нужди и да осигуряват системи за ранно оповестяване, нужни за евентуална последваща интервенция. Процесите на регионално сътрудничество трябва да бъдат подкрепяни и от другите Компоненти на Движението.

4.6. Съгласно Споразумението от Севиля, всички международни ресурси, канализирани по всякакъв начин, независимо чрез коя институция, следва да се считат за част от цялостния координиран подход на Движението. В интерес на ефективността и съгласуваността на дейностите, Националните дружества трябва да избягват едностранни и некоординирани двустранни дейности.

4.7. Там, където съществуват регионални мрежи на НД, евентуално обвързани посредством предварително сключени споразумения за сътрудничество, те следва да бъдат призовавани да изпълнят дейности, подкрепящи заложените цели и приоритети на общата операция, изпълнявана от Движението.

5. ПРЕХОД

5.1. Преходът и предаването на отговорността за управление на ресурсите, свързани с хуманитарната операция на Движението, трябва да се основава на анализ и наблюдение на развитието на ситуацията. Такъв анализ трябва да се направи и обсъди в редовните координационни срещи на всички заинтересовани страни – МНД, МКЧК и / или Федерацията и както и Националните дружества, изпълняващи международни дейности.

5.2. По време на прехода, процесът на преминаване от ситуация на криза към нормализиране, посредством дейности за възстановяване и рехабилитация, трябва да продължи да се основава на установените координационни механизми и споразумения между включените в операцията Компоненти.

5.3. Водещата агенция, съгласувано с МНД (ако то не е Водеща агенция) е отговорна за провеждането на преговори при възникване на каквито и да били промени в установените механизми и споразумения.

5.4. Входните и изходните стратегии за програмите, както и за другите дейности на Компоненти на Движението следва да се определят в процес на договаряне между Водещата агенция и местното НД.

5.5. Решението за прекратяване на функцията на Водеща агенция ще се вземе от действащата Водеща агенция, в консултации с МНД (ако то не е Водещата агенция) и с другите Компоненти, които действат на терен.

5.6. Процесът на предаване на координационните функции от Водещата агенция към местното НД, което поема тази роля, трябва да бъде формализиран чрез подписан Меморандум за сътрудничество за развитие (МзСР), като рамка, даваща възможност да се предоставя по-нататъшна подкрепа за изграждане на капацитет.

6. РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИ

6.1. Общият план на операцията, съставен от Водещата агенция в консултации с МНД (ако то не е Водещата агенция), следва да включва механизъм за решаване на проблеми.

6.2. Проблемите, свързани с прилагането на Споразумението от Севиля, трябва да бъдат точно определяни на терен и да бъдат решавани на терен, заедно с институциите и лицата, които участват в тях.

6.3. Различните институции на Движението, работещи на терен трябва да гарантират, че техните служители на място имат максималната възможна компетентност и мандата да вземат решения за отстраняване на проблемите, възникнали в страната, в която се провежда операцията.

6.4. Институцията, която е приела ролята на Водеща агенция в определена страна носи отговорност да идентифицира точно възникналите проблеми, да предаде информацията на другата страна и да предложи начин за тяхното решаване. Тези дейности трябва да бъдат детайлно документирани в писмен вид.

6.5. Проблемите, възникнали на терен и чието решаване на място е неуспешно, въпреки предприетите адекватни и добре документирани действия, ще бъдат съобщени в централата на съответния Компонент на Движението, действащ в международен план.

6.6. Старшите ръководители, отговорни за операциите в институциите, работещи на терен, ще проучат въпроса на база предоставената документация и информация и ще вземат необходимото решение. Тези решенията ще бъдат сведени за изпълнение в страната, в която се провежда операцията.

6.7. Член 10 от Споразумението от Севиля залага изискването за наблюдение на това как се прилага Споразумението и арбитражните процедури за решаване на различия, които не могат да бъдат решени по друг начин. Разпоредбите относно наблюдението и отчитането по изпълнението на Споразумението трябва да се използват по-ефективно и по-систематично, за да дадат възможност да се провеждат редовни и строги оценки, както и за да се предприемат ранни коригиращи действия при евентуални затруднения.

6.8. Ако някой от Компонентите на Движението нееднократно е нарушил Споразумението от Севиля при изпълнението на своите договорени роли и отговорности, с което са настъпили негативни последици за съгласуваността, имиджа и репутацията на действията на Червения кръст и Червения Полумесец на терен, въпросът първоначално ще се решава по горепосочения начин. В зависимост от обстоятелствата, такива случаи могат да бъдат разглеждани и като проблеми, които застрашават интегритета.

7. ПОВИШАВАНЕ ИНФОРМИРАНОСТТА ЗА СПОРАЗУМЕНИЕТО

7.1. Обучението представлява съществен елемент за укрепване на духа на сътрудничеството и за по-добро разбиране на политиките и правилата. За да се засили ролята на Споразумението от Севиля като катализатор на духа на сътрудничество, (виж Въведението на Споразумението), такова обучение следва да обхване най-широкия възможен кръг от хора, от всички нива и от всеки Компонент на Движението, а не само хората, които работят, или ще работят в дейности за хуманитарно подпомагане.

7.2. Обучението трябва да се съсредоточи върху отговорността в рамките на всеки Компонент, със спазване на правилата, и особено върху задължението на ръководството да наблюдава как управленческите структури спазват своите задължения, произтичащи от Споразумението.

7.3. МКЧК и Международната федерация, с участие на НД, ще разработят стандартни модули за обучение, които са различни от базовата обучителна програма, която се предлага на всички служители и доброволци, както и обучителна програма за оперативното управление за хората, пряко включени в координацията на международните операции. Тези обучителни модули адекватно ще разглеждат спецификата на работа в ситуации на конфликт и вътрешни безредици.

7.4. НД, МКЧК, Международната Федерация, ще организират съвместни обучителни сесии на своя съответен персонал и доброволци, на изпълнителско, управленско и ръководно ниво в техните институции.

7.5. Такива обучителни сесии, според възможностите, трябва да се провеждат съвместно и редовно, за да се гарантира че новият ръководен персонал, служителите и доброволци познават Споразумението в достатъчно адекватна степен.

7.6. Международната федерация и МКЧК ще предлагат подкрепа на НД, за организирането на тези обучителни сесии, включващи участници от всички различни Компоненти на Движението.

7.7. Значението на Споразумението за Севиля трябва да се потвърждава в политиките, правилата и разпоредбите, приети в рамките на Движението.