



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.6.2011
COM(2011) 343 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Годишен доклад относно политиките на Европейския съюз в областта на
хуманитарната помощ и гражданската защита и тяхното прилагане през 2010 г.**

{SEC(2011) 709 окончателен}

Европейският съюз е един от най-големите донори на хуманитарна помощ в света и основен участник в предоставянето на извънредна помощ за пострадалите от бедствия, причинени от природата или от човека. Едновременно с това Съюзът насърчава зачитането и спазването на международното хуманитарно право.

Европейската комисия, а именно чрез Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ГД ЕСНО), има за цел да спасява и съхранява човешкия живот, но също така околната среда и имуществото, да намалява и облекчава страданията на хората и да защитава морала и достойнството на населението, което е засегнато от природни или предизвикани от човека бедствия в рамките на ЕС или извън него. Мандатът на Комисията обхваща хуманитарната помощ и гражданската защита — двата главни инструмента на разположение на Европейския съюз за бързо и ефективно оказване на помощ на хората, засегнати от непосредствените последици от бедствията.

Хуманитарната помощ на ЕС, която се различава от дългосрочната помощ за развитие или от инструментите на външната политика, се основава на хуманитарните принципи на хуманност, безпристрастност, независимост и неутралност. Тази ангажираност към принципната хуманитарна помощ е заложена в Договора от Лисабон.

Политиката на Европейския съюз в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита му дава възможност да докаже на практика своята ангажираност да подпомага нуждаещите се, които са в ЕС или извън него, в най-уязвимите за тях моменти. Това допринася за изпълнението на една от стратегическите цели на външната дейност на ЕС, определени в Договора за Европейския съюз.

Значимостта на политиката за хуманитарна помощ се изразява и с назначаването в новата Комисия на комисар, отговорен за хуманитарната помощ и отговора при кризи. Механизмът за гражданска защита, който от февруари 2010 г. е в една генерална дирекция заедно с хуманитарната помощ, е насочен към улесняване на сътрудничеството в операциите по подпомагане на гражданската защита в случай на сериозни извънредни ситуации, налагащи спешна реакция.

Глобален контекст на предоставената помощ

Много от днешните световни проблеми имат влияние върху мащаба и естеството на предизвикателствата пред хуманитарната помощ и гражданската защита:

Променящи се заплахи за сигурността. Въпреки че след края на студената война има по-малко междудържавни конфликти, се наблюдават други видове конфликти, които са по-широкоразпространени и по-сложни за преодоляване. Увеличаващият се брой на слабите и разпадащите се държави създава условия за продължаваща нестабилност, кризи на насилие и граждански конфликти в Южна и Централна Азия, Близкия Изток и африканския континент.

Изменение на климата. Никога досега човешката дейност не е оказвала такъв натиск върху околната среда и климата на нашата планета. По света се наблюдават по-екстремни от всякога метеорологични модели — суши, наводнения, бури. Вероятно е в бъдеще изменението на климата да повлияе върху честотата на природните бедствия и мащаба на техните последици, но също и да измени географското разпределение на тези извънредни ситуации. В много региони по света достъпът до основни природни

ресурси, вода и земеделска земя става все по-труден, което създава допълнително напрежение и води до „миграция, предизвикана от изменението на климата“.

Изменения в световната икономика. Развиващите се и нововъзникващите икономики сега са новите двигатели на световния растеж. Смята се, че до 2020—2025 г. съвкупният БВП на осемте най-големи нововъзникващи икономики ще бъде по-голям от този на сегашните страни от Г-8. Въпреки че благодарение на този растеж милиони хора излизат от бедността, развитието продължава да бъде много неравномерно, като за големи части от населението целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) остават непостижими.

Увеличаващата се роля на недържавните участници. НПО се наложиха по света като важна социална и политическа сила. Частният сектор има все по-голяма тежест не само в международния бизнес и финанси, но и в социалните въпроси; а глобалните медии влияят върху провеждането на дипломатията и политиката чрез незабавното и емоционално въздействие на техните „актуални новини“.

Финансовата криза може да окаже въздействие върху наличните ресурси за отговор на извънредни ситуации. Това може да доведе до още по-голяма необходимост от европейска солидарност и подчертава важността на рентабилността и ефективността при предоставянето на помощ.

Следователно осъществяването на хуманитарната помощ и гражданската защита е все по-сложно и трудно. Поради по-голямата честота и интензивност на природните бедствия се наблюдават повече внезапни хуманитарни кризи, и по-специално големи бедствия като тези в Хаити и Пакистан през 2010 г. През годината настъпиха 373 природни бедствия, които причиниха почти 300 000 жертви и засегнаха 207 млн. души по цял свят¹. Азия е най-силно засегнатият регион с 89 % от общия брой на жертвите. 2010 г. бе една от най-лошите години по отношение на природните бедствия за последните две десетилетия. Причинените от човека хуманитарни бедствия се дължат главно на вътрешни граждански конфликти, като цивилното население все повече е изложено на насилие и страдание. Този вид конфликти често се характеризират с неспазване на международното хуманитарно право и принципи от страна на воюващите страни и със свиване на хуманитарното пространство. Все по-проблематичен става достъпът на хуманитарната помощ до бенефициерите, както и сигурността и защитата на цивилното население и хуманитарните работници.

Друга определяща характеристика е увеличаването на участниците в областта на хуманитарната помощ. В допълнение към традиционните хуманитарни НПО и международните хуманитарни организации все по-голяма роля играят частните фондации и компании. В някои държави въоръжените сили провеждат почти хуманитарни операции. Някои мироопазващи сили имат мандат за защита, което в някои случаи може да засегне хуманитарните действия. В някои региони все по-голяма роля има междуправителствената помощ или разгръщането на военни сили. Този голям брой участници имат своята мотивация, интереси и практики. Утвърждаването на хуманитарните принципи на неутралност и недискриминация е по-важно от всякога.

Действия на ЕС в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита през 2010 г.

¹ Източник: CRED (www.cred.be).

Чрез Комисията (ГД ЕСНО) ЕС е предоставил хуманитарна помощ, основана на нуждите, и е спомогнал за предоставянето на европейска помощ в натура за гражданска защита.

ГД ЕСНО се намесва при възникване на кризи или природни бедствия, като помага на милиони засегнати хора по света. През 2010 г. отговорът на ЕС на нови и продължителни кризи е в размер на 1 115 млн. EUR и включва:

- Предоставяне на хуманитарна помощ на около 151 млн. души² в 80 държави извън ЕС, от които 39 страни/територии са били посочени в първоначалния план на ГД ЕСНО като намиращи се в кризисно положение;
- активиране на механизма за гражданска защита за 28 кризи в рамките на ЕС и извън него.

Първоначалният бюджет за 2010 г. от 835 млн. EUR за хуманитарна помощ беше увеличен на няколко пъти, за да отговори на новите кризи и природни бедствия, настъпили през годината, по-специално двете големи бедствия в Хаити и Пакистан.

Бюджетът за хуманитарна помощ беше увеличен с: използването на Резерва за спешна помощ; използването на Европейския фонд за развитие, предназначен за хуманитарна помощ в държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн; и трансфери от бюджетни редове за други инструменти за външна помощ.

От общата помощ, предоставена през 2010 г., около 44 % е била за природни бедствия, 41 % за продължителни кризи и 15 % за еднократни кризи и операции.

Природните бедствия продължават да причиняват значителни щети по целия свят. ГД ЕСНО следва двойна стратегия по отношение на този вид бедствия:

- бърз отговор чрез осигуряване на хуманитарна помощ и чрез улесняване и координиране на помощта за гражданска защита, предоставена доброволно от държавите-членки на ЕС и държавите, участващи в Механизма за гражданска защита, на други държави (от ЕС или трети държави) при активиране на механизма;
- подготвеност при бедствия чрез набелязването на географските райони и население, които са най-уязвими за природните бедствия и за които са създадени специфични програми за подготвеност при бедствия.

ГД ЕСНО предостави **хуманитарна помощ** за преодоляване на последиците от следните бедствия:

- наводнения в Бенин, Буркина Фасо, Бангладеш, Колумбия и Пакистан;
- земетресения в Чили, Индонезия и Хаити;
- циклони в Южна Азия, Централна Америка и Лаос;
- суши в голям Африкански рог, региона Сахел, Боливия и Джибути;
- епидемии в Република Конго, Хаити, Малави, Зимбабве и Югоизточна Азия.

² 151 млн., от които 101 млн. чрез хуманитарна помощ, 22 млн. чрез хранителна помощ и 28 млн. чрез дейности за подготвеност при бедствия.

- Специфична помощ бе предоставена и на Монголия, засегната от явлението „дзуд“³, Бангладеш (нашествие от гризачи), Филипините (Ел Ниньо), Гватемала, засегната от редица природни бедствия (вулканично изригване, тропическа буря, тропическа депресия след тежка суша през 2009 г.) и Таджикистан, засегнат от земетресение, наводнения и епидемия от полиомиелит.

Що се отнася до **кризите, причинени от човешка дейност**, междуетническите сблъсъци в Южен Киргизстан през юни 2010 г. доведоха до спешна намеса, покриваща широк набор от сектори, включително осигуряване на подслон, храна и медицинска помощ, правни консултации и защита. В Йемен политическата и хуманитарна ситуация се влоши поради няколко открити вътрешни конфликта в страната. Нестабилността в Африканския рог, особено в Сомалия, води до образуването на все по-голям поток от хора, които пристигат на бреговете на Йемен, и до увеличаване на броя на бежанците и търсещите убежище. Военните действия след кризата от 2009 г. с вътрешно разселените лица в Пакистан предизвика нови разселвания, което накара ГД ЕСНО да се заеме с потребностите на около 3 млн. души в крайна нужда от хуманитарна помощ. В края на годината в Кот д'Ивоар настъпи следизборна криза, която засегна и съседните държави.

В допълнение към тези кризи Комисията трябваше да се справи с няколко **продължителни и сложни извънредни ситуации**. Примери за това са:

- Судан, където растящата несигурност, включително честите целенасочени отвлечения и тормоз над хуманитарни работници, и крайно ограниченият достъп доведоха до почти пълното изчезване на хуманитарното пространство в Дарфур. Операциите са в голяма степен ограничени до лагерите, като партньорите работят при крайно несигурно условия.
- Окупираната Палестинска територия, където комбинираният ефект от блокадата, ограничението на достъпа и движението и въздействието от окупационния режим в Газа, зона С на Западния бряг и Източен Йерусалим, поддържа у населението състояние на силна уязвимост и зависимост от външна хуманитарна помощ.
- В Демократична република Конго боевете, сексуалното насилие и разселването на населението продължиха през годината, макар че в някои част на страната се наблюдава постепенно стабилизиране.

Въпреки увеличаването на природните бедствия и бедствията, причинени от човешка дейност, както и на по-тежките загуби от сложни извънредни ситуации през последните няколко години, и въпреки незачитането на хуманитарните принципи и липсата на безопасност и сигурност за хуманитарните работници, имаше и случаи, при които **хуманитарната ситуация се подобри**. Има ясни обнадеждаващи признаци, че хуманитарните операции постигат успех, когато финансирането е последвано от развитие. Такъв е случаят в Шри Ланка и Филипините през 2010 г. В Шри Ланка хуманитарната ситуация претърпя съществено развитие. Към момента 75 % от вътрешно разселените лица са се завърнали по родните си места, а останалите продължават да живеят в приемни семейства или в лагери. Със своя бюджет ЕС все още е един от най-ангажираните донори на хуманитарна помощ. Той финансира хуманитарното разминироване, при което финансираните действия улесниха безопасното

³ Природно явление, настъпващо при продължителни тежки снеговалежи, съчетани със силен студ и предшествани от сухи лета.

завръщане на вътрешно разселените лица. Освен това по-голям акцент бе поставен върху многосекторните операции, включително помощ за осигуряване на подслон, поминък и храна. Продължиха да съществуват опасения за сигурността, тъй като за голям дял от завръщащото се население главите на семействата са жени. И накрая, ситуацията със сигурността остана стабилна след края на конфликта и макар достъпът за партньорите на ЕСНО да продължава да бъде ограничен, общата тенденция бележи подобрене. Във Филипините ситуацията със сигурността започна да се подобрява заедно с напредъка в мирните преговори между страните и след примирието, контролирано от Съвместен координационен комитет за прекратяването на враждебните действия и от международен екип за мониторинг под малайско командване. ГД ЕСНО продължи да предоставя помощ на разселените лица, които живеят в центрове за евакуация, и подкрепи процеса на завръщане на вътрешно разселените лица. В края на 2010 г. броят на разселените лица не превишаваше 25 000 души, което потвърждава, че е подходящо хуманитарната помощ постепенно да се прекрати в полза на по-дългосрочни инструменти.

Що се отнася до гражданската защита, *Механизмът за гражданска защита* на ЕС бе активиран 28 пъти през годината (11 пъти в рамките на ЕС и 17 пъти извън него), за да се предостави отговор например на наводненията в Пакистан, Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Унгария, Полша, Румъния, Бенин, Таджикистан и Колумбия; земетресението и епидемията от холера в Хаити; земетресението в Чили; петролният разлив в Мексиканския залив; силната буря (Синтия), засегнала Западна Европа; горски пожари във Франция, Португалия и Израел; снеговалежи в Обединеното кралство и Нидерландия; урагани и тропически бури в Гватемала и Хаити; и накрая, химическият инцидент в Унгария, където няколко селища бяха наводнени с червена кал от местен завод за алуминий. Като част от 12 мисии за оценка и координация бяха разпратени 48 експерти в рамките на ЕС и извън него.

Подготвителното действие за капацитет за бързо реагиране на ЕС за 2010 г. (инициатива на Европейския парламент, която стартира през 2008 г. и бе подновена през 2009 г. и през 2010 г. за последен път) доведе до добри проекти и подпомогна по-нататъшното развитие в областта на модулите. През 2010 г. четири капацитета за бързо реагиране на ЕС, разработени и готови за използване в рамките на тази програма, бяха разгърнати за първи път при извънредни ситуации, а именно под формата на пункт за разширена медицинска помощ с хирургическо отделение и съоръжение за пречистване на вода в Хаити след земетресението, модул за изпомпване с висок капацитет за наводненията в Полша и Молдова и екип за техническа помощ и подкрепа в Хаити за епидемията от холера.

Броят на транспортните операции драстично се увеличи през 2010 г. (55, от които 50 чрез преки безвъзмездни средства и 5 чрез рамков договор с транспортен посредник).

През 2010 г. започна преглед на сегашната политика за гражданска защита, който продължава в момента.

В таблицата по-долу е показано разпределението на **финансирането** от ЕС за хуманитарна помощ и гражданска защита по региони през 2010 г. според принципа на потребностите (в хил. EUR).

Регион/държава	Сума	%
Африка	468.550	42%
Судан и Чад	169.000	
Централна Африка	84.750	
Африкански рог	96.000	
Западна Африка	87.100	
Южна Африка, Индийски океан	31.700	
Близък Изток, Средиземноморие, Кавказ	98.000	9%
Близък Изток, Средиземноморие	96.000	
Кавказ	2.000	
Азия	281.445	25%
Централна и Югозападна Азия	198.295	
Централна Южна Азия	34.400	
Югоизточна и Източна Азия	48.750	
Латинска Америка, Карибски и Тихоокеански басейн	158.500	14%
Латинска Америка	34.500	
Карибски и Тихоокеански басейн	124.000	
Гражданска защита	28.061	3%
В ЕС	14.407	
Подготвително действие за бързо реагиране	6.846	
Извън ЕС	6.808	
По света (изграждане на капацитет, техническа помощ, подкрепа)	80.304	7%
ОБЩО	1.114.860	100%

За разлика от гражданската защита ГД ЕСНО по принцип не предоставя хуманитарна помощ директно на място, а изпълнява мандата си чрез предоставяне на финансиране на около 200 **партньори**, състоящи се от неправителствени организации, агенции на ООН, други международни организации като Международния комитет на Червения кръст и Международната федерация на Червения кръст и Червения полумесец и някои специализирани агенции на държавите-членки на ЕС.

За ГД ЕСНО е важно да има широк кръг от партньори, тъй като това ѝ дава възможност да покрива все по-растящ списък от нужди в различни части на света, често във все по-сложни ситуации. Безвъзмездните средства и вноските, управлявани от ГД ЕСНО, се отпускат въз основа на избора на най-добрите предложения за покриване на нуждите на най-уязвимите. През 2010 г. финансирането беше разпределено между партньорите на ГД ЕСНО както следва: НПО — 50 %, агенции на ООН — 39 %, международни организации — 11 %.

Хуманитарните организации са изправени пред все **по-ограничен достъп до бенефициерите**, дължащ се от една страна на стесняването на хуманитарното пространство от правителства и неправителствени действащи лица, които пренебрегват и най-основната защита, предоставяна от международното хуманитарно право, а от друга страна, на ограничения, свързани със сигурността. Правителствата все повече налагат ограничения върху предоставянето на хуманитарна помощ (напр. Шри Ланка). В много зони на конфликти (напр. Демократична република Конго, Сомалия, Судан) хуманитарните работници са свидетели на особено жестоки методи за водене на война, включително насочени срещу цивилни, а често и използване на сексуално насилие като

оръжие. Случаите на нападения срещу хуманитарни работници, включително изгонване и убийства, изглежда се увеличават. Донорите трябва да се изправят пред факта, че не само безопасността на хуманитарния персонал е в опасност, а и финансирането и инфраструктурата, които те предоставят. Някои правителства са склонни да отидат до крайност, като изземат или „заемат“ средства и имущество, финансирани от донори, и/или изгонят организации за хуманитарна помощ, след като им отнемат имуществото.

Политика на хуманитарна помощ и гражданска защита

На ниво политика много от всеобхватните въпроси на политиката по отношение на хуманитарната помощ са отразени в **Европейския консенсус за хуманитарната помощ** от 2007 г. и неговия план за действие. През есента на 2010 г. бе завършен средносрочен преглед на плана за действие на консенсуса⁴, който потвърди солидния напредък в изпълнението на всички области на действие. Резултатите от средносрочния преглед са достъпни на адрес http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_en.htm.

Острата продоволствена несигурност и недохранването продължиха да оказват въздействие върху голяма част от уязвимото население, т.е. около 10 % от почти 1 млрд. население по света, което изпитва несигурност с прехраната. През март Комисията прие **Съобщение относно хуманитарната продоволствена помощ**⁵. В него се определя рамка на политиката за хуманитарните действия на ЕС за увеличаване на усилията за преодоляване на продоволствената несигурност при хуманитарни кризи, като се потърси най-подходящата комбинация от инструменти за отговор за осигуряване на най-ефикасната продоволствена помощ в даден хуманитарен контекст.

Комисията представи също предложения за укрепване на **капацитета на ЕС за отговор при бедствия**. Съобщението⁶ е насочено към подобряване на ефективността, съгласуваността и прозрачността, като се опира на основните компоненти на отговора при бедствия, т.е. хуманитарната помощ и гражданската защита, както и военната подкрепа, когато е необходимо и подходящо, в рамките на ЕС и извън него. Опитът, придобит от Хаити и Пакистан, както и от последните природни бедствия в Европа, ще очертае предложенията в бъдеще.

След влизането в сила на Договора от Лисабон Комисията работи в тесни консултации с държавите-членки и другите заинтересовани страни по създаването на **Европейски доброволчески корпус за хуманитарна помощ (EVHAC)**⁷, както се изисква в член 214, параграф 5. През ноември бе прието съобщение с цел да се даде възможност на европейските граждани да участват в усилията за подпомагане, както и да се подчертаят европейските ценности, като **солидарността** с нуждаещите се. Съобщението ще бъде последвано от пилотни действия през 2011 г., *Европейската година на доброволчеството*, и от изготвянето на законодателно предложение за създаване на EVHAC.

⁴ COM(2010) 722, SEC(2010) 1505.

⁵ COM(2010) 126 (http://ec.europa.eu/echo/policies/food_assistance_en.htm).

⁶ COM(2010) 600 окончателен и SEC(2010) 1243/1242
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/hot_topics/european_disaster_response_capacity_en.htm

⁷ COM(2010) 683.
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/hot_topics/voluntary_humanitarian_en.htm

Специално **проучване на Евробарометър**, проведено през 2010 г. за хуманитарната помощ, разкри високо равнище на солидарност сред гражданите на ЕС с жертвите на конфликти и природни бедствия извън ЕС. Осем от всеки десет граждани мислят, че е важно ЕС да финансира хуманитарна помощ извън своите граници.

Комисията подкрепя действията за **подготвеност при бедствия** в региони, често изложени на природни бедствия, така че да се помогне на местните общности да реагират бързо и ефективно при настъпване на бедствия, което ще позволи опазването на много човешки животи. Комисията продължи подкрепата си за програмите DIPECHO, стартирани през 2009 г., и новите програми в Южна Африка, Централна Азия, Югоизточна Азия и Централна Америка. Приносът за подготвеността при бедствия надхвърля плановите за действие по DIPECHO, тъй като много от главните решения за финансиране на хуманитарна помощ включват като цел подготвеността при бедствия или намаляването на въздействието от тях. Интегрирането се основава на дейности, свързани с инфраструктурна подкрепа, застъпничество и обществено внимание, намаляване на последиците в малък мащаб, мапинг и компютъризиране на данните, системи за ранно предупреждение, образование, укрепване на институциите и дейности във връзка с изменението на климата.

В рамките на своя мандат за **гражданска защита** ГД ЕСНО насърчава и улеснява сътрудничеството между 31 държави⁸, участващи в Механизма за гражданска защита и финансовия инструмент. По този начин тя се стреми да повиши ефективността на системите за предотвратяване и защита срещу природни, технологични или причинени от човека бедствия в Европа. Например през 2010 г. Комисията публикува насоки за национална оценка на риска и мапинг за управление на бедствия, които бяха изготвени съвместно с националните органи на държавите-членки. Сега се очаква държавите-членки да разработят национални процеси за управление на риска, в контекста на които ще използват тези насоки. Това ще бъде важна стъпка към укрепване на културата за управление на бедствия в ЕС. Прилагането на Механизма за гражданска защита и финансовия инструмент гарантира по-добрата защита на хората, околната среда, имуществото и културното наследство в случай на бедствия. В областта на подготвеността при бедствия подкрепата на ЕС е насочена към системите за ранно предупреждение, модулите и програмите за обучение на Механизма за гражданска защита (през 2010 г. бяха обучени над 870 експерти и бяха подпомогнати четири пълни упражнения). Освен това Комисията предостави финансова помощ на редица съвместни проекти за подготвеност при бедствия (напр. подобряване на системата за ранно предупреждение в 30 европейски държави чрез удължаване на пет дни на периода за прогноза и чрез включване на предупреждения за дъждове и наводнения).

Подкрепата, основана на ресурсите, осигурени от държавите-членки, се предоставя в рамките на ЕС и в трети държави, засегнати от бедствия, след искане от правителството на съответната държава.

⁸ 27-те държави-членки на ЕС, Норвегия, Исландия, Лихтенщайн и Хърватия.