



Брюксел, 25.9.2013 г.
COM(2013) 658 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Годишен доклад относно политиките на ЕС в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита и тяхното изпълнение през 2012 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Когато сполети бедствие, е необходима помощ без забавяне. Навременната намеса на международната общност може да се окаже жизнено важна. Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки колективно предоставят повече от половината финансиране, необходимо за спешна помощ на пострадалите от причинени от човека и природни бедствия¹ в целия свят, и активно насърчават зачитането на международното хуманитарно право.

В настоящия годишен доклад се очертават основните постижения и дейности, свързани с политиките на Европейската комисия в областта на хуманитарната помощ, провеждани главно чрез нейната Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕЧНО), през 2012 г. Макар в него да не са описани подробно извършената работа и предприетите действия, добре са представени т.нар. „водещи“ дейности и развития, които са от общ интерес.

От 2010 г. насам мандатът на ЕЧНО включва както хуманитарната помощ, така и гражданската защита. Това са двата основни механизма, чрез които Европейският съюз може да осигури бърза и ефективна хуманитарна помощ на хората, засегнати от непосредствените последици от бедствията.

Хуманитарната помощ на ЕС подпомага и подкрепя нуждаещите се извън ЕС. Тя често се оказва животоспасяваща за тези, които са засегнати от непосредствените последици от бедствията. Мандатът на ЕС съгласно **Регламента относно хуманитарната помощ**² е спасяването и запазването на човешкия живот. Неговата роля е също така да предотвратява или намалява страданията и да защитава интегритета и достойнството на хората чрез предоставяне на помощ и защита в случаи на хуманитарни кризи. Комисията също така улеснява координацията със и между държавите—членки на ЕС, по отношение хуманитарните действия и политики.

Основният приоритет е да се гарантира, че помощта се управлява възможно най-ефикасно, като по този начин се гарантира, че подкрепата, която ЕС предоставя на нуждаещите се, има максимален ефект и зачита принципите на международното право. ЕС утвърждава непрестанно **хуманитарните принципи** на безпристрастност, неутралност, хуманност и независимост.

Другият основен инструмент на ЕС за предоставянето на помощ е **гражданската защита**. Чрез ЕЧНО Комисията се стреми да насърчи и улесни сътрудничеството между 32-те държави, участващи в Механизма за гражданска защита³, с цел да се подобри предотвратяването на природни, технологични или причинени от човека бедствия, както и защитата срещу тях в Европа и извън нея.

Чрез тези инструменти през 2012 г. ЕС предостави значителна, основана на потребностите помощ с финансиране в общ размер на 1 344 милиона евро в бюджетни кредити за поети задължения⁴, включително:

¹ Според последните налични (за 2012 г.) данни (Глобална хуманитарна помощ: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>).

² Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета от 20 юни 1996 г. относно хуманитарната помощ.

³ Механизмът на ЕС за гражданска защита (МГЗ) е съставен от 32 държави (27 държави—членки на ЕС, плюс Хърватия, бившата югославска република Македония, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия), които си сътрудничат в областта на гражданската защита. Подкрепата може да бъде под формата на помощ в натура, оборудване и екипи или да включва изпращането на експерти за извършване на оценки. Тя разчита на държавни ресурси и, ако е необходима помощ в трети държави, обикновено се осъществява успоредно с хуманитарната помощ или се предоставя под формата на хуманитарна помощ. Оперативното ядро на Механизма за гражданска защита е Европейският център за спешно реагиране (ЕЦСР — по-рано ЦМИ (Център за мониторинг и информация), с който може да бъде установена връзка 24 часа в денонощието, седем дни в седмицата. Всяка страна от ЕС или извън него, засегната от непосилно голямо бедствие, може да се обърне за помощ посредством ЦМИ/ЕЦСР.

⁴ 1 317 милиона евро за хуманитарна помощ и 27 милиона евро за гражданска защита.

- действия по хуманитарна помощ, от която са се възползвали приблизително **122 милиона пострадали**⁵ от природни или причинени от човека бедствия или от продължителни кризи. Помощ бе предоставена в повече от 90 държави извън ЕС;
- през 2012 г. Механизмът за гражданска защита⁶ беше задействан 38 пъти (цифрата включва искания за помощ, предварителни сигнали и мониторинг).

2. ГЛОБАЛЕН КОНТЕКСТ

2012 г. беше белязана от много голям брой хуманитарни кризи и бедствия, както и от голяма уязвимост. Нуждите вече започват да надхвърлят наличните ресурси. Предоставянето на хуманитарна помощ и гражданска защита също става все по-сложно. С оглед на честотата и мащабите на природните бедствия със сериозни последици хуманитарните кризи са все по-непредвидими.

Статистическите данни, публикувани от Центъра за изследване на епидемиологията при бедствия (ЦИЕБ)⁷ и Службата на ООН за намаляване на риска от бедствия (UNISDR)⁸, показват, че през 2012 г. е имало 310 природни бедствия с различен мащаб. Тези бедствия са причинили смъртта на почти 10 000 души и са засегнали 106 милиона души в целия свят. В световен мащаб Азия е най-силно засегнатият от природни бедствия континент. Това намира израз както в броя на бедствията (42% от бедствията в световен мащаб), така и в броя на пострадалите (64%). Въздействието на бедствията върху по-слабо развитите икономики е особено значително: например пораженията, нанесени от тайфуна „Бофа“ във Филипините и наводненията в Пакистан. Африка беше засегната сериозно както от суша, така и от наводнения. Последиците от големите бедствия са опустошителни и различни по характер: загубен е човешки живот, унищожени са жилища, реколти и поминъци.

Световна карта на риска от бедствия



⁵ От които 108 милиона души бяха подпомогнати чрез хуманитарна и продоволствена помощ, а 14 милиона — чрез програми за подготвеност за бедствие.

⁶ Както е обяснено подробно в точка 2.2, общо 16 пъти задействането е във връзка с държави, включени в Механизма за гражданска защита на ЕС, а 22 пъти — с държави извън Механизма.

⁷ www.cred.be.

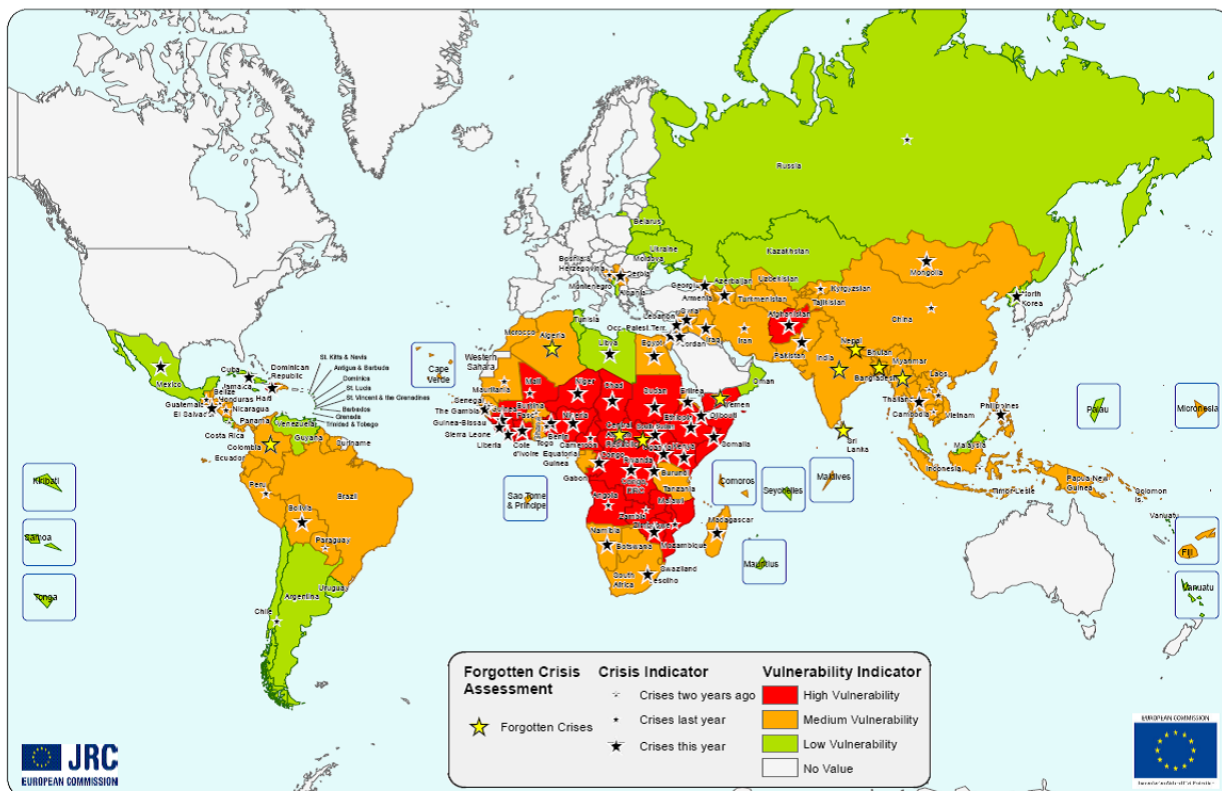
⁸ www.unisdr.org.

Основен източник на причинени от човека хуманитарни бедствия продължават да са вътрешните въоръжени конфликти, като гражданското население е все по-изложено на насилие и страдания. Този вид конфликти често се характеризира с незачитането от страна на участниците в тях на международното хуманитарно право (МХП) и неговите принципи. В резултат на това се наблюдава стесняване на „хуманитарното пространство“, т.е. районите, в които хуманитарната помощ може да бъде предоставена безпрепятствено по неутрален и безпристрастен начин. В този контекст достъпът на хуманитарната помощ до нуждаещите се и безопасността и защитата на гражданското население и хуманитарните работници стават все по-проблематични. Цялостната обстановка и работна среда се влоши по отношение на всички тези аспекти, особено в Сирия, Нигер, Мали и Централноафриканската република (ЦАР). В други страни не беше наблюдавано подобрене на сигурността спрямо миналата година, по-специално в Сомалия, Демократична република Конго (ДРК) и Афганистан.

Въпреки че само няколко от тях са поименно споменати, въздействието на тези бедствия натовари докрай капацитета за реагиране на международната хуманитарна общност. През 2012 г. Организацията на обединените нации отправи общ призив за финансиране в размер на 8,9 милиарда долара, като получи финансиране в размер на 5,6 милиарда долара за хуманитарни нужди в 21 държави. Расте несъответствието между, от една страна, глобалното нарастване на хуманитарните нужди и, от друга страна, все по-недостатъчните налични финансови ресурси, за да се отговори на тези нужди. Това е особено валидно в контекста на икономическата и финансова криза, която засегна много западни страни донори. Хроничната уязвимост, която се наблюдава в много части на света, се задълбочава от световната икономическа криза.

Това означава също, че донорите трябва да положат повече усилия, за да отговорят на бедствията по по-ефективен начин, като използват още по-добре ограничените си ресурси. За Комисията това означава определяне на начини за повишаване на ефективността при работата с партньорите. В този дух ЕЧНО стартира **„преразглеждане на процедурите“** — вътрешна инициатива, насочена към трансформиране на работните процеси и системите за подкрепа с цел постигане на по-голяма ефикасност и по-добро качество/ефективност. Целта трябва да бъде повишаване на техния капацитет за справяне с бедствията, като по този начин се намали опустошителното въздействие върху засегнатото население и неговото препитание. Така също ЕС — като част от **общата международна хуманитарна система** — има ключова роля за насърчаването на други държави и региони да увеличат участието си в хуманитарната готовност и ответна реакция с цел по-ефективно мобилизиране на увеличаващите се ресурси на бързо развиващите се икономики за хуманитарни действия и за реагиране при бедствия. В същото време в процес на разработване са допълнителни синергии между хуманитарната помощ и гражданската защита. През 2012 г. продължи подготовката за откриването през 2013 г. на **Центъра за спешно реагиране** (ЦСР) с цел засилване на капацитета на Комисията да действа като „главен възел“ по отношение на гражданската защита, както и по-добро координиране на гражданската защита и хуманитарната помощ в отговор на бедствия.

ECHO Global Needs Assessment and Forgotten Crises 2011-12



Дългосрочните последици за живота и препитиането, настъпили вследствие на големи кризи, като например земетресението в Хаити от 2010 г. и честата суша в региона на Африканския рог и Сахел, доказват значението на изграждането в уязвимите общности на подготвеност и устойчивост. Тези бедствия показват колко важно е да се подходи съответно към дългосрочните нужди за възстановяване и развитие още на най-ранните етапи на хуманитарната реакция. Единствено ако хуманитарните работници и действащите лица в областта на развитието работят ръка за ръка, за тях ще съществува възможност да намалят опустошителното въздействие на повтарящите се бедствия и да подобрят действително перспективите за устойчиво развитие. Ето защо Комисията разработва план за действие и насоки за устойчивост, както и **връзка между помощ, възстановяване и развитие (ВПВР)**. Тя работи активно за подобряването на ВПВР и за установяването на по-крепко сътрудничество с други служби на Комисията и други донори.

През годината хуманитарните организации бяха изправени също пред задълбочаващи се проблеми с получаването на достъп до нуждаещите се от помощ. Правителствата, милициите или въоръжените групировки често стесняват хуманитарното пространство и понякога не зачитат най-елементарната защита, гарантирана съгласно международното хуманитарно право. Ограниченията на достъпа, пред които бяха изправени хуманитарните организации, бяха най-често срещани в зони на конфликт и/или там, където поради политически пречки правовата държава не съществува (напр. Сирия, Мали, Сомалия и Судан/Южен Судан). В много зони на конфликти (напр. Демократична република Конго, Сомалия, Судан) хуманитарните работници бяха свидетели на особено жестоки методи за водене на война. Сред тях бяха нападенията срещу гражданското население и използването на сексуално насилие като оръжие.

През 2012 г. се увеличиха случаите на нападения срещу хуманитарни работници, включително отвлечения, прогонвания и убийства. На донорите се наложи да

управляват и ограничават рисковете за сигурността на хуманитарния персонал, както и на финансирането и материалната база, които предоставят. Имаше случаи на правителства, които изземват или „вземат назаем“ средства и имущество, финансирани от донори, и прогонват организации за хуманитарна помощ, след като им отнемат активите. Това е обезпокоителна тенденция.

2.1. Акции за хуманитарна помощ

Природните бедствия продължиха и през 2012 г. да причиняват човешки страдания и значителни щети по целия свят. По отношение на този вид бедствия Комисията е възприела двупосочна стратегия:

- бърз отговор чрез осигуряване на хуманитарна помощ и чрез улесняване и координиране на помощта за гражданска защита. Последната се предоставя доброволно от държавите — членки на ЕС, на други държави (в рамките на ЕС или извън него), участващи в Механизма за гражданска защита;
- готовност при бедствия чрез набелязване на географските райони и населението, които са най-уязвими към природни бедствия и за които се създават специални програми за готовност при бедствия. През 2012 г. ЕС продължи да предоставя подкрепа на програмите DIPECHO⁹ в Южна Африка, Кавказ, Централна Азия, Югоизточна Азия и Централна Америка.

През годината ЕС предостави хуманитарна помощ за справяне с последиците от следните бедствия:

- земетресения в Коста Рика, Гватемала и Филипините;
- суши в Западна Африка (Буркина Фасо, Мавритания, Мали, Нигер, Чад), в района на Африканския рог (Джибути, Етиопия, Кения, Сомалия) и в Афганистан;
- наводнения в Пакистан, Бангладеш, Индия, Шри Ланка, Филипините, Мианмар, Фиджи, Перу, Еквадор, Парагвай, Боливия, Коста Рика, Панама, Нигерия, Нигер, Сенегал, Бенин, Гамбия и Южна Африка;
- циклони/урагани/тропически бури в Индия, Югоизточна Азия (Камбоджа, Лаос, Филипините, Тайланд, Виетнам), Карибите (Хаити, Куба, Доминиканската република) и Индийския океан (Мадагаскар, Мозамбик);
- епидемии, предимно в Западна Африка, Демократична република Конго, Судан, Южен Судан, Кот д'Ивоар, Хаити, Ел Салвадор, Лаос и Пакистан.

Що се отнася до **„кризите, причинени от човека“**, мащабният конфликт и гражданската война в **Сирия**, при които е налице голям наплив на сирийски бежанци в съседните държави, включително Турция, Ливан и Йордания, без съмнение изискваха много значителен хуманитарен отговор от страна на ЕС. До края на 2012 г. хуманитарната помощ на ЕС за Сирия достигна **149,3 милиона евро**, като имаше животоспасяваща роля както вътре в Сирия, така и по отношение на принудените да избягат от насилието в страната. Тази хуманитарна помощ обхващаше:

- в Сирия — за сирийците в положение на вътрешно разселени лица (ВРЛ) и приемните общности: *inter alia* спешна медицинска помощ, защита, храни и продоволствие, водоснабдяване, канализация, подслон, подготовка за зимата и психологическа подкрепа. Помощта обхваща също така нуждите на най-уязвимите палестински бежанци;

⁹ DIPECHO (готовност при бедствия ECHO) е специална програма, посветена на готовността при бедствия. Тя е насочена към силно уязвими общности, живеещи в някои от най-изложените на бедствия региони в света.

- извън Сирия — за хората, напуснали домовете си, за да търсят защита в съседни държави и приемни общности: *inter alia* подслон, подготовка за зимата, храна, водоснабдяване и канализация, спешни оздравителни мерки за превенция на по-нататъшни увреждания сред ранените, както и правна помощ.

Между различните служби на Комисията¹⁰ бяха проведени множество срещи за координация с цел да се избегне дублиране на усилията и двойно финансиране, както и да се гарантира, че дейностите се допълват взаимно.

Друг пример за причинена от човека криза е случаят на **Колумбия**. Въпреки че страната преминава през изключително важен процес на умиротворяване, хуманитарните последици все още са налице: нарушаване на правата на човека, безнаказаност, разселване и избиване на цивилни лица, както и граждани „в капана“ на конфликта. Колумбия е на второ място по процент на ВРЛ след Сирия, като общият им (растящ) брой годишно е между 200 000 и 300 000. Според НПО общият брой на разселените лица е достигнал 5 милиона. Според колумбийското правителство те са 3,5 милиона.

ЕС призова също за допълнително финансиране от други донори и се стремеше да гарантира, че допълнителната помощ ще послужи за посрещане на нуждите на разселеното население в цяла Сирия, а не само в „горещите точки“. ЕС упражни също така натиск за увеличаване на броя на хуманитарните организации, на които е разрешено да предоставят помощ в Сирия, с цел да се отговори на нарастващите нужди, като изискваше адекватна защита на цивилните лица (включително хуманитарните работници и медицинския персонал) и материалната база, и за предоставяне на безпрепятствен достъп до зоните на конфликт в цялата страна.

Продължи следизборната криза в **Кот д'Ивоар**, засягаща и съседните държави, по-специално Либерия и Гана, поради продължаващото присъствие на бежанци. В **Мали** войната заедно с продоволствения криза и кризата с изхранването увеличиха уязвимостта на населението. И в двете държави ЕЧО оказва активна подкрепа на бежанците, като възстанови достъпа до здравеопазване, наблегна на продоволствения помощ и помощта за изхранване и предостави помощ за защита.

В **Индия** избухна насилие между общностите в щата Асам, което доведе до разселването на стотици хиляди хора, като прояви на подобно насилие имаше и в щата Рахин. ЕС предостави основни услуги като безопасна питейна вода, канализация, подслон, нехранителни продукти, защита, продоволствие и медицински грижи. 126 000 души бяха разселени в **Мианмар**, като множество хуманитарни организации в страната преустановиха дейността си и изтеглиха персонала си поради силните настроения срещу ООН/НПО. В някои случаи това доведе до задържането на хуманитарен персонал. В провинция Качин вътрешният конфликт продължи със значителни хуманитарни последици за гражданското население (бяха разселени 75 000 души). ВРЛ получи продоволствена помощ, помощ за водоснабдяване, канализация и хигиена, подслон/нехранителни продукти, здравна помощ и защита. Тъй като достъпът бе сериозно затруднен, помощта на хуманитарните организации не можа да достигне до близо 40 000 ВРЛ.

Комисията отговори на няколко **продължителни и сложни извънредни ситуации**, включително в следните случаи:

¹⁰ ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕЧО), ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid (DEVCO), Служба за инструментите в областта на външната политика (FPI), Европейска служба за външна дейност (EEAS), ГД „Вътрешни работи“ (HOME), ГД „Разширяване“ (ELARG), ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN), ГД „Бюджет“ (BUDG).

- **Судан и Южен Судан:** от разделянето на Судан на две държави през юли 2011 г. е налице непрекъснат конфликт в суданските гранични провинции Южен Кордофан и Сини Нил. Това доведе до 173 000 бежанци, избягали в Южен Судан, и 35 000 — в Етиопия. Условието в бежанските лагери в близост до границата бяха много трудни през 2012 г. В края на годината все още имаше необходимост от значителна помощ за 1,7 милиона ВРЛ в Дарфур, Судан. Периодичното избухване на междуетнически конфликти в Южен Судан доведе до прогонването на 183 000 души от техните домове. Комисията се намеси предимно чрез предоставяне на достъп до продоволствие, питейна вода, канализация, храни и здравни услуги. Извършени бяха и дейности за превенция/подготвеност, както и кампании за ваксиниране.
- В **Палестина** населението продължи да изпитва големи трудности и социално напрежение. Продължителната социално-икономическа криза, характеризираща се с тежки ограничения за движение и периодичното разрушаване на материални активи, доведе до трайно високи равнища на бедност и безработица. На Западния бряг разрастването на израелските селища, насилието на заселниците срещу палестинците, разрушаването на жилища, изселването и конфискуването на земя и активи — водещи до принудителното преместване на население — се увеличиха и продължиха да се отразяват върху ежедневието на хората. Продължи извършването на строги проверки на палестинците, влизащи в Израел и Източен Йерусалим, като земеделските производители срещаша все по-големи трудности в достъпа до земята си в близост до защитната бариера и селищата. Освен това осемдневният конфликт в Газа през ноември доведе до допълнително нарастване на уязвимостта на населението в ивицата. Комисията все още предоставя пряка помощ в областта на водоснабдяването и канализацията, продоволствието и здравеопазването. Тя продължава и със стратегическото преориентиране, като се преминава от традиционна хуманитарна програма към засилен акцент върху защитата и застъпничеството.
- В **Демократична република Конго**, където има 2,5 милиона разселени лица от население общо около 60 милиона души, хуманитарната ситуация продължи да е несигурна. Това е така особено в източната част на страната, където многобройни въоръжени групировки и конгоанската армия се борят за контрол над територията и богатите ресурси на региона. Прехвърлянето на батальони на конгоанската армия в Северно Киву за борба с бунтовниците от групировката M23 доведе до вакуум по отношение на сигурността в Северно и Южно Киву. В резултат на тази несигурност през 2012 г. десетки хиляди конгоанци потърсиха убежище в Уганда, Руанда и Бурунди. Комисията продължи да осигурява пряка помощ на вътрешно разселените лица и бежанците, като същевременно се застъпваше за по-добра подготвеност и подобряване на достъпа до уязвимите групи.
- В края на годината в **Централноафриканската република** се разрази криза, когато бунтовническата коалиция „Селека“ започна да настъпва към столицата Банги, срещайки слаба съпротива по пътя си и установявайки контрол над град след град. Десетки хиляди души бяха принудени да напуснат домовете си. Наложиха се да бъдат евакуирани хуманитарни работници, а някои хуманитарни бази бяха разграбени, преди крехкото примирие и преговорите да доведат до връщане към нещо, наподобяващо нормални условия. Това е една от „забравените“ кризи, в която ЕС бе един от малкото съществуващи донори на хуманитарна помощ. Комисията предостави подкрепа в няколко области, включително защитата и достъпа до здравеопазване, както и осигуряване на основни продукти за бита, чиста питейна вода, канализация, продоволствена помощ и помощ за изхранване.

Като цяло отговорът на ЕС на кризите продължи да бъде съобразен с нуждите, многообразен и многосекторен. Негови съставни елементи бяха здравеопазването (включително психологическата помощ, финансирането на клиники), защитата (включително дейности, насочени срещу сексуалното насилие), хранителните и

нехранителните продукти, подслонът, водоснабдяването/канализацията, преизграждането и възстановяването. Таблицата по-долу показва разпределението на помощта по сектори на интервенция през 2012 г.:¹¹

Разпределение на помощта по сектори на интервенция (2012 г.)



2.2. Операции за гражданска защита

През годината **Механизмът за гражданска защита** бе задействан 38 пъти. Общо 31 от тези случаи бяха свързани с природни бедствия (снежни бури, изключително студено време, наводнения, земетресения, цунами, лавини, бури, горски пожари), а седем — с причинени от човека бедствия (взривове, създаване на бежански лагери, замърсяване на морската среда). Общо 16 пъти механизмът беше задействан във връзка с държави, които са част от Механизма за гражданска защита на ЕС (МГЗЕС), а 22 пъти — във връзка с държави извън него. Що се отнася до **природните бедствия**, механизмът бе задействан във връзка с горски пожари в Испания, Португалия, Гърция, Италия, Словения, Хърватия, България и Румъния, както и страни от Западните Балкани, наводнения в България, Коморските острови, Чад и Нигерия, както и тежки атмосферни условия в Централна и Източна Европа. МГЗЕС също така реагира на тропически циклони във Франция (Нова Каледония), Съединените щати, Филипините, Фиджи и Хаити и земетресения в Италия, Мексико, Гватемала и Индонезия.

Държавите, участващи в МГЗЕС, предложиха помощ на Турция и Йордания в подкрепа на усилията на националните правителства за изграждане на бежански лагери след началото на кризата в Сирия. Взаимното допълване между хуманитарната помощ и помощта за гражданска защита беше осигурено например чрез допълнителна нехранителна помощ за бежанците в лагера „Заатари“ в Йордания. Механизмът беше също така задействан по повод взривове в България и Република Конго, както и замърсяване на морската среда в Италия. Центърът за мониторинг и информация (ЦМИ) на ЕЧО осъществява мониторинг

¹¹ Тази разбивка е опростена, доколкото отнася проектите към един единствен сектор. На практика повечето проекти са свързани с повече от един сектор. Например, цифрите за готовност при бедствия (5,49%) се отнасят до проектите, финансирани от ЕС и свързани преди всичко с готовността при бедствия. Въпреки това, ако се вземат предвид всички договори, които съдържат значителен компонент, свързан с готовността при бедствия, но при които това не е основният сектор на интервенция, общият дял достига 15%.

Като част от политиката за гражданска защита и в сътрудничество с държавите членки Комисията подкрепя също готовността при бедствия и дейностите по предотвратяването им в ЕС. Това обхваща *inter alia* обучение на персонал за гражданската защита и широкомащабни симулационни учения, обмен на експерти, както и проекти за сътрудничество в областта на предотвратяването и подготвеността с участие от две или повече държави членки.



През 2012 г. в подкрепа на операции на място Комисията предостави на държави—членки на ЕС, и свързани ползватели спътникови изображения с помощта на услугата GIO-EMS (Начални операции на програмата ГМОСС — услуга за управление на извънредни ситуации). Тя започна да функционира на 1 април 2012 г., като ЦМИ на ЕЧО е единственият входен пункт за нейното задействане. До края на 2012 г. услугата беше задействана 23 пъти и бяха създадени повече от 170 спътникови карти за различни видове бедствия или кризи.

2.3. Финансови и човешки ресурси

Първоначалният бюджет на ЕС от 874 милиона евро за хуманитарна помощ беше увеличаван на няколко пъти, за да се реагира на нови кризи и природни бедствия през годината. Примерите за това включват избухването на конфликта в Сирия, конфликтите в Мали, засилването на сушата в района на Сахел, разрастването на конфликта и бежанските потоци в Судан и Южен Судан, разпалването на конфликт в източната част на Демократична република Конго, избухването на междуобщностно насилие в Мианмар и урагана „Санди“.

Допълнителните средства бяха получени основно чрез прехвърляне на средства от резерва за спешна помощ и някои допълнителни трансфери от 10-ия Европейски фонд за развитие, част от който е заделена за хуманитарна помощ в държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн. Също така бюджетът беше допълнен с вноски на ЕАСТ и чрез трансфери от други бюджетни редове в рамките на функцията на бюджета на ЕС за външна помощ (функция 4), като окончателният му размер за 2012 г. достигна 1 344 милиона евро в бюджетни кредити за поети задължения¹², което представлява рекорден годишен бюджет на ЕС за хуманитарна помощ и гражданска защита.

Това финансиране беше предоставено на следните региони (закръглени стойности в милиони евро на бюджетните кредити за поети задължения):¹³

¹² 1 109 милиона евро в бюджетни кредити за плащания (82 % от бюджетните кредити за поети задължения).

¹³ По отношение на гражданската защита данните в таблицата не са разбити по държава/регион.

Регион/държава	Размер	%
Африка	681	51 %
Судан и Чад	207	
Централна Африка	92	
Африканския рог	162	
Държави от Южна Африка, Индийския океан	32	
Западна Африка	188	
Близкия изток, Средиземноморския басейн	265	20 %
Близкия Изток	255	
Средиземноморския басейн	10	
Азия/Тихоокеанския басейн	198	15 %
Централна и Югозападна Азия	110	
Централна и Южна Азия	32	
Югоизточна Азия и Тихоокеанския басейн	56	
Латинска Америка, Карибите	68	5 %
Латинска Америка	30	
Карибите	38	
Бедствия в световен мащаб	19	1 %
Гражданска защита	27	2 %
В ЕС:	21	
Извън ЕС:	6	
Помощ и подкрепа в световен мащаб	86	6 %
ОБЩО	1 344	100 %

По-голямата част от финансирането от ЕС през 2012 г., както и през предходните години, беше предназначено за Африка (51%). Значителна помощ бе предоставена също в Близкия изток (Сирия и съседни държави), за кризата в Мианмар/Бирма и за природните бедствия в Югоизточна Азия и Карибите.

През 2012 г. 302 служители на Комисията работеха в седалището на ЕЧНО в Брюксел. За да бъде в състояние да реагира на бедствия в държави извън ЕС, Комисията поддържаше своята уникална световна мрежа от действащи на място експерти на ЕЧНО, като разполагаше с 145 експерти и 293 души местен персонал, или общо 438 души, работещи в местните офиси на ГД „Хуманитарна помощ“ на Комисията към 31 декември 2012 г. Те бяха разположени в 38 държави. Непосредствено след бедствие хуманитарните експерти се изпращат на място, за да извършат оценка на нуждите, като отговарят и за мониторинга на изпълнението на хуманитарните проекти, финансирани от ЕС.

Самата Комисия не осъществява програми за хуманитарна помощ.¹⁴ Като донор на хуманитарна помощ, тя изпълнява своята мисия, като финансира хуманитарните действия на ЕС чрез партньорски организации, които са подписали рамковото споразумение на ЕСНО за партньорство (РСП). Партньорите на Комисията включват широк спектър от професионални организации — европейски неправителствени организации и международни организации като Червения кръст и различните агенции на Организацията на обединените нации, с които Комисията е подписала финансово и административно рамково споразумение. Специализираните агенции на държавите членки също се считат за партньори.

Широкият кръг от партньори по изпълнението дава възможност на ЕС да отговаря на нарастващ брой нужди в различни части на света, често при все по-сложни ситуации. Управляваните от Комисията безвъзмездни средства и вноски се правят чрез подбор на най-добрите получени предложения. За 2012 г. разбивката на подписаните хуманитарни споразумения е следната: 47% от действията са осъществени от НПО (118 партньори), 44% — от агенции на ООН (15 партньори) и 9% — от международни организации (3 партньори).

От гледна точка на сигурността Комисията предприе допълнителни мерки, за да укрепи собствената си система за управление на сигурността. Това бе извършено както на централно равнище, така и по места чрез подобрена координация и сътрудничество с хуманитарните партньори, чрез мониторинг и посещения на проекти и чрез извършване на предварителни проверки, одити и оценки.

3. ПОЛИТИКА ЗА ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ И ПОМОЩ В ОБЛАСТТА НА ГРАЖДАНСКАТА ЗАЩИТА

По отношение на политиките Комисията инвестира време и усилия в няколко **инициативи от стратегическо значение:**

- Комисията продължи да води преговори със Съвета и Европейския парламент относно законодателството за **нов механизъм за гражданска защита на ЕС**, като целта е ¹⁵ да се подпомагат, координират и допълват действията на държавите членки в областта на гражданската защита с оглед повишаването на ефективността на системите за превенция, подготвеност и реагиране при природни и причинени от човека бедствия. В тази връзка Комисията предложи поредица от новаторски инициативи, от които най-важните бяха:
 - o създаването на доброволен фонд от средства за реагиране, предварително заделени от държавите членки (от екипи за търсене и спасяване до полеви болници и хуманитарни доставки). Тези ресурси ще бъдат предоставени от съответните държави членки за мисии на ЕС за гражданска защита, като ще бъдат изготвени критерии за качество и процедура на сертифициране;
 - o процес на определяне на пропуските с възможност за финансиране на специфични видове капацитет за реагиране на равнището на ЕС;
 - o мрежа за обучение;
 - o нов подход за подкрепа на държавите членки в областта на управлението на риска от бедствия.
- Подготвителна работа по създаването на **доброволчески корпус**.¹⁶ Подготовката

¹⁴ Една операция се осъществява директно, а именно програмата на ЕСНО за полети в ДРК и Кения, предоставяща логистична подкрепа в регион, за който са характерни проблемите с достъпа.

¹⁵ (СОМ(2011) 934 окончателен).

¹⁶ Член 214, параграф 5 от Договора от Лисабон за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

за даване ход на законодателната инициатива **„Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“** напредна значително през 2012 г., като предложението за създаване на програмата бе прието през септември. То предвижда финансова подкрепа за обучението и изпращането на място на доброволци, които да допълват действия по хуманитарна помощ в държави извън ЕС, както и за изграждането на капацитет за осъществяване на доброволческа дейност в такива държави. Успоредно с това Комисията продължи подготвителната работа, започната през 2011 г. и 2012 г. Беше одобрена финансова подкрепа, предназначена главно за засилване на устойчивостта и изграждане на капацитет за гражданска защита, за пет допълнителни пилотни проекта с участието на около 150 доброволци.

Комисията продължи да набляга на ангажиментите, произтичащи от **„Европейския консенсус относно хуманитарната помощ“** и избрани хоризонтални приоритети на политиката. През 2012 г. беше отчетен нов напредък по прилагането на Европейския консенсус относно хуманитарната помощ. Държавите—членки на ЕС, и Комисията продължиха с усилията си за реализиране на основните елементи на плана за действие за Европейския консенсус, като се използваха както вътрешни, така и външни инициативи. Като последващо действие в отговор на заключенията на Съвета, Комисията изготви първия годишен доклад за прилагането на Европейския консенсус през предходната година. В него беше направен преглед на действията, предприети от ЕС, включително по въпроса за координиран и съвместен подход на държавите—членки на ЕС, и Комисията.

Подобряването на последователността и координацията между ЕС и неговите държави членки в отговор на бедствие или продължителна криза е ключов въпрос за подобряване на ефективността на цялостната помощ, предоставяна от ЕС. От 2009 г. насам координацията с държавите членки се осъществява главно в рамките на работната група на Съвета **„Хуманитарна и продоволствена помощ“** (COHAFA).

На стратегическо равнище COHAFA позволи на ЕС да повиши съгласуваността и взаимното допълване на дейностите на Комисията и на държавите членки в областта на хуманитарната помощ: осъществява се годишен обмен на политики/стратегии, информация и анализи, изготвени от службите на Комисията, се използват от държавите членки, а индивидуалните дейности на донорите от ЕС в конкретни кризи са по-добре координирани. Комисията също така увеличи усилията си за това да следи и да допринася за работата на комисиите на ЕП. Европейският парламент бе осведомяван относно инициативите и приоритетите в тази област на политиката, както и относно предприетото от Комисията в отговор на конкретни кризи.

Подобряването на устойчивостта на засегнатото население към бъдещи кризи продължи да бъде основен приоритет през цялата година. Комисията излезе със съобщение, което имаше за цел увеличаването на усилията, свързани с изграждането на устойчивост, във външните действия на ЕС. Поуките от неотдавнашните продоволствени кризи в региона на Африканския рог и Сахел бяха отчетени в рамката на политиките. В съобщението беше подчертан ангажиментът на ЕС за засилване на връзката между аспектите, свързани с хуманитарната помощ и с развитието, така че да се предприемат действия по отношение както на симптомите, така и на причините, които са в основата на кризите. Започна изготвянето на план за съвместно действие, който да даде начален тласък на инициативата.

Комисията стартира обществена консултация, за да събере мненията на заинтересованите страни относно предизвикателствата, целите и вариантите за допълнително увеличаване на ефективността и въздействието на хуманитарната помощ на ЕС. В нея беше отчетена променящата се световна обстановка от началото на 21-ви век. Резултатите от консултацията, наречена **„Хуманитарната помощ на Съюза: подходяща за целта“**, ще бъдат отразени в бъдещите инициативи на Комисията през

2013 г. и 2014 г. с цел допълнително да се увеличи въздействието на хуманитарната помощ на ЕС.

През цялата година Комисията поддържаше също така редовни контакти със съответните международни организации, по-специално ООН и Червения кръст, относно разработването на политики и оперативни проблеми. Редовно бяха провеждани срещи с ключови партньори. Специално внимание беше отделено на тясното сътрудничество с координатора на ООН за спешната хуманитарна помощ, по-специално по отношение на усилията за постигане на **по-приобщаваща система на хуманитарната помощ** чрез **установяването на взаимоотношения с нови партньори**, както и по отношение на **Програмата за преобразяване**, която Междуведомственият постоянен комитет¹⁷ одобри през 2011 г. Програмата за преобразяване има за цел да подсили международната хуманитарна система в областта на ръководството (особено ролята на хуманитарните координатори), координацията (по-ефикасни системи на клъстерите) и отчетността (включително по-координирани оценки на потребностите).

Комисията продължи да участва активно от името на ЕС в преговорите за нова **Конвенция за продоволственото подпомагане**, която беше ратифицирана през ноември 2012 г. Конвенцията за продоволственото подпомагане е международен акт, който потвърждава ангажимента на донорите да отговарят на нуждите от храна и продоволствие на най-уязвимите.

Продължи и разгръщането на **политиката на хуманитарно продоволствено подпомагане**. Беше извършена подготвителна работа съвместно с ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid във връзка със съобщение относно подобряване на храненето при майките и децата. Започна и изготвянето на работен документ на службите на Комисията „Справяне с недохранването в извънредни ситуации“, който да придружава съобщението и да го превърне в оперативно ръководство.

Комисията изготви работен документ на службите относно хуманитарната помощ за водоснабдяване, канализация и хигиена, обобщаващ най-добрите практики в този важен сектор на хуманитарната помощ и предоставящ оперативни насоки.

Комисията продължи също да бъде ангажирана с подпомагане развиването и укрепването на колективния световен капацитет за хуманитарна готовност и реакция. През 2012 г. за програми за **повишаване на капацитета за хуманитарна реакция** бяха предоставени 23 милиона евро. Тези програми бяха осъществявани в рамките на агенции на ООН, неправителствени организации и Международната федерация на националните дружества на Червения кръст и Червения полумесец. Програмите се съсредоточават върху:

- повишаване на ефективността и укрепване на капацитета на международните хуманитарни организации и неправителствените организации. Това включва капацитета за оценка, анализ, подготовка и реагиране при хуманитарни нужди по време на бедствия, причинени от човека, и/или природни бедствия и непосредствено след това по координиран и приобщаващ начин; както и
- укрепване на капацитета на международните хуманитарни организации и неправителствените организации за предоставяне на по-разнообразни и подходящи форми на продоволствена помощ по време на извънредни ситуации и непосредствено след това.

През 2012 г. ЕС предостави финансиране на проект, чиято цел е да се установи по какъв начин хуманитарните принципи се прилагат на практика, с оглед засилването на тяхното прилагане, както и допълнителна подкрепа за предоставянето на обучения

¹⁷ Работна група на Междуведомствения постоянен комитет.

относно МХП и свързаните хуманитарни норми на въоръжени недържавни действащи лица. Бе предоставена също така помощ за повишаване на осведомеността относно МХП и хуманитарните принципи сред европейските хуманитарни организации и техните партньори изпълнители, работещи в държави с чести конфликти или в период след конфликт.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2012 г. Комисията отговори ефективно на все по-голямата нужда от спешно реагиране и хуманитарна помощ в целия свят. Макар че през 2012 г. беше предоставена повече помощ, отколкото през предишните години, ЕС не успя да отговори напълно на нуждите на всички пострадали поради по-високия брой бедствия в световен мащаб. С глобалното затопляне като част от действителността тази тенденция ще продължи. В контекста на финансовата криза бяха положени още по-съгласувани усилия да се оползотвори всяко евро. Това означаваше не само да се гарантира, че най-нуждаещите се получават подходяща помощ в подходящия момент, но и да се намерят начини за постигане на по-големи резултати с по-малко средства. През 2012 г. силно ударение беше поставено върху повишаването на бързината и ефективността, както и върху отстраняването на дублирането на процеси и действия. Освен това бе постигнат напредък по основни нови инициативи, в това число откриването на Центъра за спешно реагиране, с който силно ще нараснат възможностите ни да продължим напред с работата на Комисията през 2013 г. и след това.

Финансова информация за постигнатото от Комисията за 2012 г. в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита може да бъде намерена на следния адрес:

http://ec.europa.eu/echo/funding/key_figures/echo_en.htm

Оперативна информация може да бъде намерена на следния адрес:

http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm