KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.9.2012 r.
COM(2012) 489 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2011 r.

{SWD(2012) 254 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2011 r.

1. WPROWADZENIE

W przypadku katastrofy potrzebna jest pomoc i to natychmiastowa. Pomaganie najsłabszym mieszkańcom naszego globu w sytuacjach kryzysowych jest moralną powinnością społeczności międzynarodowej i czynnikiem, który może decydować o życiu lub śmierci tych osób. W wypełnianiu tej powinności Unia Europejska i jej 27 państw członkowskich to największy darczyńca pomocy humanitarnej na świecie, od którego pochodzi prawie połowa światowych nakładów finansowych na pomoc doraźną dla ofiar klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka. UE propaguje również poszanowanie dla międzynarodowego prawa humanitarnego i przestrzeganie go.

Przedmiotem niniejszego sprawozdania rocznego jest działalność Komisji Europejskiej w obszarze pomocy humanitarnej i ochrony ludności w 2011 r. Celem tej działalności jest ratowanie i ochrona życia ludzi potrzebujących pomocy oraz zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, przy jednoczesnym zachowaniu integralności i godności ludności dotkniętej klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka.

Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO) utworzono w 1992 r. jako wyraz europejskiej solidarności ze wszystkimi potrzebującymi na całym świecie. W 2004 r. przekształcono je w Dyrekcję Generalną Komisji ds. Pomocy Humanitarnej, która w 2010 r. objęła również ochronę ludności, aby zapewnić sprawniejszą koordynację i lepszą zdolność do reagowania w przypadku katastrof zarówno na terenie UE, jak i poza nią. Od powstania ECHO Komisja przekazała za jego pośrednictwem około 14 mld EUR z budżetu UE na pomoc ofiarom konfliktów i katastrof w ponad 140 krajach świata. W okresie ostatnich pięciu lat przeznaczano średnio 1 mld EUR rocznie na pomoc blisko 150 milionom najbardziej narażonych mieszkańców naszego globu, dotkniętych klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka.

Pomoc humanitarna jest jednym z dwóch najważniejszych narzędzi, jakimi dysponuje Unia Europejska (UE) w zapewnianiu pomocy dla ludności spoza UE, zagrożonej bezpośrednimi skutkami katastrof.

Pomoc humanitarna UE opiera się na zasadach **humanitaryzmu, neutralności, bezstronności** i **niezależności**. Każda decyzja Komisji musi być zgodna z tymi czterema zasadami, które leżą u podstaw Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej. Pomoc humanitarna UE jest przydzielana, nie zważając na interesy polityczne, a jej celem, bez wyjątku, jest pomoc ludziom w największej potrzebie, bez względu na ich przynależność państwową i polityczną, religię, płeć czy pochodzenie etniczne. Obecnie to zobowiązanie do przestrzegania zasad pomocy humanitarnej ma również umocowanie w Traktacie z Lizbony (art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Drugim z najważniejszych narzędzi jest **ochrona ludności**. Trzydzieści dwa kraje, w tym wszystkie państwa członkowskie UE, uczestniczą w mechanizmie ochrony ludności, który zapewnia zespoły poszukiwawcze i ratownicze oraz sprzęt na prośbę państwa dotkniętego katastrofą. Mechanizmem tym zarządza centrum monitorowania i informacji (MIC) w ECHO.

Powołanie w 2010 r. Kristaliny Georgijewej na stanowisko pierwszego unijnego komisarza ds. współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego pozwoliło połączyć te narzędzia, co wzmocniło spójność operacji UE w zakresie reagowania w przypadku klęsk i katastrof.

Polityka Unii Europejskiej w obszarze pomocy humanitarnej i ochrony ludności jest wyrazem zaangażowania we wspieranie tych, którzy najbardziej tej pomocy potrzebują w sytuacji największej podatności na zagrożenia, zarówno w Unii, jak i poza nią. Udzielanie takiej pomocy jest elementem realizacji jednego ze strategicznych celów działań zewnętrznych UE, określonych w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej.

Cieszy się też szerokim poparciem europejskiego społeczeństwa: jak wynika z niedawnego badania Eurobarometru, poparcie społeczne dla unijnej pomocy humanitarnej i ochrony ludności wzrosło w ostatnich latach pomimo kryzysu gospodarczego.

- Dziewięciu na 10 mieszkańców (88 %) uważa, że ważne dla Unii Europejskiej jest kontynuowanie finansowania pomocy humanitarnej. Odsetek ten jest o dziewięć punktów procentowych wyższy niż w ostatnim badaniu w 2010 r. Podobnie liczna, 84 %, jest grupa zwolenników utrzymania pomocy humanitarnej.
- Zdecydowane jest też poparcie (71 %) dla roli Komisji w koordynowaniu pomocy humanitarnej UE; w porównaniu z 2010 r. wzrosło ono o 13 punktów procentowych. Przeważająca większość respondentów (88 %) popiera również inicjatywę zaangażowania młodych ludzi w UE w operacje humanitarne przez uczestnictwo w Europejskim Ochotniczym Korpusie Pomocy Humanitarnej.
- Jeśli chodzi o ochronę ludności, to 82 % respondentów zgadza się z opinią, że w przypadku klęsk i katastrof skoordynowane działania UE są bardziej skuteczne niż działania podejmowane przez poszczególne państwa.
- Badanie dotyczące ochrony ludności ujawniło obawy dotyczące możliwości wystąpienia katastrof i klęsk w UE. 75 % respondentów wyraziło niepokój związany z katastrofami spowodowanymi przez człowieka, takimi jak wyciek ropy naftowej i awaria jądrowa. Na drugim miejscu wymieniano powodzie i trzęsienia ziemi, których obawia się 67 % respondentów, zaś 64 % respondentów stwierdziło, że najbardziej obawia się ataków terrorystycznych, a 59 % – konfliktów zbrojnych.
- 68 % Europejczyków ma świadomość, że UE finansuje pomoc humanitarną. Czterech na dziesięciu (38 %) wie o unijnej koordynacji ochrony ludności.
- Około jednej trzeciej respondentów uważa się za dobrze poinformowanych na temat działań UE w zakresie pomocy humanitarnej – o 12 % więcej niż w poprzednim badaniu. W badaniu dotyczącym ochrony ludności 19 % respondentów miało wrażenie, że ma wystarczające informacje na temat działań UE. W obu badaniach respondenci wskazali telewizję i internet jako preferowane źródła informacji, a na drugim miejscu znalazły się prasa i radio.

2. OGÓLNY KONTEKST UDZIELANIA POMOCY

W 2011 r. odnotowano **podwyższony poziom występowania kryzysów humanitarnych, katastrof i podatności na zagrożenia**. Niezmiennie rosnące potrzeby przewyższają dostępne zasoby, dlatego udzielanie pomocy humanitarnej i ochrona ludności stają się coraz trudniejsze i bardziej złożone. Z uwagi na częstotliwość i nasilenie klęsk żywiołowych coraz częściej występują nagłe kryzysy humanitarne, a zwłaszcza poważne katastrofy, takie jak te, które miały miejsce w Rogu Afryki i w Japonii.

Ze statystyk opublikowanych przez Ośrodek Badań nad Epidemiologią Klęsk Żywiołowych (ang. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED)[1] i Sekretariat Międzynarodowej Strategii NZ ds. Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof (UNISDR)[2] wynika, że w 2011 r. doszło do 302 katastrof naturalnych o różnej skali, w których zginęło blisko 30 000 osób, a kolejne 206 mln zostało poszkodowanych. Około 106 mln osób ucierpiało na skutek powodzi, 60 mln dotknęła susza, a 1,6 mln doświadczyło trzęsienia ziemi. Zdecydowanie najbardziej dotkniętym regionem była Azja, gdzie miało miejsce ponad 45 % katastrof i gdzie znajdowało się 89 % wszystkich ofiar. Skutki katastrof są niszczycielskie i zróżnicowane: dochodzi do śmierci ludzi, zniszczenia domów i upraw, utraty źródeł utrzymania.

Choć wymieniono tu tylko kilka katastrof, ich skutki były dla międzynarodowej społeczności zajmującej się pomocą humanitarną ogromnym wyzwaniem. W 2011 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych była zmuszona do wystąpienia z największym w swej historii skonsolidowanym apelem o środki finansowe (5,7 mld EUR) na cele humanitarne. Powiększa się rozziew pomiędzy rosnącymi potrzebami humanitarnymi z jednej strony, a zmniejszającymi się zasobami finansowymi przeznaczonymi do zaspokojenia tych potrzeb z drugiej strony, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego i finansowego, który dotyczy wielu zachodnich państw udzielających pomocy. Do tego dochodzi utrzymująca się podatność na zagrożenia w wielu częściach świata, co razem przekłada się bezpośrednio na życie milionów ludzi potrzebujących pomocy.

Oznacza to również, że darczyńcy muszą podwoić swoje wysiłki, aby reagować na katastrofy w bardziej skuteczny i wydajny sposób, jeszcze lepiej wykorzystując swoje ograniczone zasoby. W przypadku ECHO polega to na rozpoznawaniu, jakie korzyści pod względem efektywności płyną ze współpracy z partnerami, oraz na inwestowaniu w większym stopniu w gotowość i odporność społeczności szczególnie podatnych na zagrożenia. Jednocześnie należy w pełni wykorzystywać synergizm pomocy humanitarnej i ochrony ludności. Ponadto UE jako część **ogólnego systemu międzynarodowej pomocy humanitarnej** odgrywa kluczową rolę w zachęcaniu innych państw i regionów do większego uczestnictwa w działaniach w zakresie gotowości i reagowania, tak aby skuteczniej mobilizować rosnące zasoby krajów o wschodzących gospodarkach na cele akcji humanitarnych i reagowania na wypadek katastrof.

Nadal większość katastrof humanitarnych spowodowanych przez człowieka jest wynikiem wewnątrzpaństwowych konfliktów zbrojnych, w których ludność cywilna jest coraz częściej narażona na przemoc i cierpienie. Tego rodzaju konflikty często cechuje brak poszanowania ze strony walczących dla międzynarodowego prawa humanitarnego i zasad udzielania pomocy humanitarnej, co ogranicza przestrzeń humanitarną, czyli obszary, w których pomoc może być udzielana bez przeszkód i w sposób neutralny i bezstronny. W takim kontekście

[1] www.cred.be
[2] www.unisdr.org

coraz trudniejsze staje się dotarcie z pomocą humanitarną do potrzebujących oraz zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony ludności cywilnej i pracowników organizacji humanitarnych. Pod tymi względami ogólna sytuacja i warunki pracy pogorszyły się, zwłaszcza w Somalii, Demokratycznej Republice Konga, Afganistanie i Korei Północnej.

W obliczu tych wyzwań międzynarodowa społeczność humanitarna coraz lepiej rozumie, że konieczne jest skierowanie wysiłków i położenie nacisku na **gotowość i odporność społeczności szczególnie podatnych na zagrożenia**, aby umiały sobie lepiej radzić w przypadku katastrof, co doprowadzi do zmniejszenia skali zniszczeń dotykających ludność i jej źródła utrzymania.

Długotrwałe skutki na ludzkie życie i źródła utrzymania spowodowane przez poważne sytuacje kryzysowe, takie jak trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 r. i powodzie w Pakistanie, pokazują, że niezwykle istotne jest zajęcie się kwestią bardziej długofalowych potrzeb w zakresie odbudowy i rozwoju na możliwie wczesnym etapie pomocy humanitarnej. Tylko ścisła współpraca podmiotów zajmujących się pomocą humanitarną i rozwojem może ograniczyć niszczycielski wpływ nawracających klęsk na perspektywy zrównoważonego rozwoju. Pod tym względem w 2011 r. kontynuowano działania w zakresie **łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD)**, przykładowo służby Komisji wspólnie przygotowywały projekty budżetów na cele bezpieczeństwa żywnościowego w niektórych regionach i Komisja działała w ścisłej współpracy z Instrumentem na rzecz Stabilności (środki krótkoterminowe) na etapie wczesnej odbudowy. Do działań tych zalicza się też wypracowanie wspólnej metodologii i jej testowanie, zacieśnianie współpracy w dziedzinie pomocy humanitarnej i rozwoju oraz szereg innowacyjnych rozwiązań dotyczących praktycznego wdrażania w terenie.

3. DZIAŁALNOŚĆ UE W OBSZARZE POMOCY HUMANITARNEJ I OCHRONY LUDNOŚCI W 2011 R.

Za pośrednictwem Komisji (ECHO) UE udzielała znaczącej, dostosowanej do potrzeb pomocy humanitarnej oraz ułatwiała zapewnianie europejskiej pomocy rzeczowej w zakresie ochrony ludności. W 2011 r. pomoc ta opiewała na łączną kwotę 1 154 mln EUR i obejmowała:

- pomoc humanitarną dla około 117 mln osób[3] w 91 krajach nienależących do UE, co w przeliczeniu daje średni koszt 10 EUR na beneficjenta;
- operacje szybkiego reagowania w 18 przypadkach, w których zwrócono się o pomoc w ramach mechanizmu ochrony ludności, zarówno w UE, jak i poza nią.

Początkowy budżet na pomoc humanitarną, wynoszący 853 mln EUR, kilkakrotnie uzupełniano w reakcji na nowe sytuacje kryzysowe i katastrofy naturalne, które miały miejsce w ubiegłym roku, np. konflikt wewnętrzny w Libii, kryzys powyborczy na Wybrzeżu Kości Słoniowej, klęska głodu, którą wywołała susza, a jej skutki pogorszył konflikt w Rogu Afryki, konflikt w Sudanie w kwestii niepodległości Południowego Sudanu oraz powódź w Pakistanie. Aby zaspokoić te dodatkowe potrzeby, uruchomiono więcej środków za pośrednictwem przesunięć środków z unijnej rezerwy na pomoc nadzwyczajną, dzięki wykorzystaniu 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju zarezerwowanego na pomoc humanitarną dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz za pomocą wkładów EFTA[4]

[3] Z tego 105 mln otrzymało pomoc humanitarną i żywnościową, a 12 mln zostało objętych działaniami w ramach gotowości na wypadek katastrofy.

[4] Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu.

i przesunięć z innych pozycji budżetowych działu „pomoc zewnętrzna” w budżecie UE (dział 4).

Z ogółu środków UE na ten cel w 2011 r. około 42 % przeznaczono na przedłużające się sytuacje kryzysowe, 38 % pochłonęły katastrofy naturalne, a 20 % wykorzystano w doraźnych sytuacjach kryzysowych i interwencjach.

W 2011 r. **klęski żywiołowe** wywołały wiele ludzkiego cierpienia i poważnych zniszczeń na całym świecie. W walce ze skutkami tego typu katastrof Komisja stosowała podwójną strategię, która obejmowała:

- szybkie reagowanie polegające na zapewnianiu pomocy humanitarnej oraz ułatwianiu i koordynowaniu działań w zakresie ochrony ludności realizowanych przez państwa członkowskie UE na rzecz innych państw (należących do UE lub państw trzecich) dobrowolnie uczestniczących w mechanizmie ochrony ludności, w razie uruchomienia tego mechanizmu;
- gotowość na wypadek katastrof polegającą na określeniu obszarów geograficznych i grup ludności, które są najbardziej narażone na klęski żywiołowe i dla których ustanawia się specjalne programy w zakresie gotowości na wypadek katastrof.

W 2011 r. Komisja udzieliła pomocy humanitarnej w walce ze skutkami następujących katastrof:

- potrójnej katastrofy trzęsienia ziemi, tsunami i wybuchu jądrowego w Japonii;
- klęski suszy w Afryce Zachodniej (Burkina Faso, Mauretania, Mali, Niger, Czad), w Rogu Afryki (Dżibuti, Etiopia, Kenia, Somalia) oraz w Ameryce Środkowej i Południowej (Paragwaj, Boliwia, Honduras, Salwador i Gwatemala);
- powodzi w Pakistanie, Bangladeszu, Indiach, Sri Lance i Peru;
- cyklonów, huraganów lub burz tropikalnych w Azji Południowo-Wschodniej (Kambodża, Laos, Filipiny, Tajlandia, Wietnam), Ameryce Środkowej (Salwador, Gwatemala, Honduras, Nikaragua) i na Karaibach (Saint Lucia);
- epidemii w Kamerunie.

3.1. Interwencje w zakresie pomocy humanitarnej

W 2011 r. doszło do poważnego kryzysu humanitarnego w **Rogu Afryki**. Połączenie wysokich cen żywności, suszy i częstszych wysiedleń ludności (głównie z powodu trwającego konfliktu zbrojnego w Somalii), a także ograniczonego dostępu pomocy humanitarnej spowodowało nagłe obniżenie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego i stanu wyżywienia słabszych grup społecznych. Sytuację tę zaostrzyły jeszcze panujące ubóstwo i ograniczone zdolności radzenia sobie z takimi trudnościami. W drugiej połowie 2011 r. kryzys dotknął ponad 13 mln osób. W odpowiedzi Komisja uruchomiła ponad 181 mln EUR na pomoc najsłabszym grupom społecznym w tym regionie.

Oprócz reagowania w przypadku katastrof Komisja stara się też usprawnić zapobieganie katastrofom i zwiększyć gotowość na wypadek ich wystąpienia, zarówno w UE, jak i poza nią, zwłaszcza w regionach, które są narażone na występowanie klęsk żywiołowych. **Zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi** i **przystosowanie do zmiany klimatu** stanowiły główne cele finansowania w 2011 r. ECHO uruchomiło nowe programy DIPECHO w Azji Południowej, Ameryce Południowej oraz w państwach Karaibów

i Pacyfiku. Działania zmniejszające ryzyko włączono także do wszystkich operacji pomocowych.

Jeśli chodzi o **katastrofy spowodowane przez człowieka**, to protesty polityczne w **Libii** przekształciły się w wojnę domową, w której do ochrony ludności cywilnej ostatecznie konieczne było przeprowadzenie wojskowej kampanii powietrznej pod dowództwem NATO. Konflikt w Libii doprowadził do poważnego kryzysu spowodowanego przez falę uchodźców na granicy z Tunezją i Egiptem, co wymagało wsparcia UE w zapewnieniu pomocy humanitarnej i repatriacji osób, które wcześniej pracowały w Libii i uciekały przed konfliktem zbrojnym. Na **Wybrzeżu Kości Słoniowej** utrzymywał się kryzys powyborczy, którego skutki odczuły także kraje sąsiadujące. W **Iraku**, począwszy od wyborów parlamentarnych w dniu 7 marca 2010 r., sytuacja pod względem bezpieczeństwa stale się pogarszała. W masowych atakach bombowych rebelianci uderzali zarówno w policję i wojsko, jak i w ludność cywilną, chcąc w ten sposób podważyć zaufanie do irackich sił bezpieczeństwa w okresie, gdy wojsko amerykańskie szykowało się do opuszczenia Iraku przed końcem 2011 r.

Poza wymienionymi przypadkami Komisja nie zaprzestała też interwencji w kilku **przedłużających się, złożonych sytuacjach kryzysowych**. Można tu wymienić następujące przykłady:

Sudan i Sudan Południowy: formalny podział Sudanu na dwa państwa początkowo przebiegał spokojnie; w dniu 9 lipca 2011 r. Sudan Południowy stał się 196 państwem świata. Konflikt zbrojny na nowej granicy przybiera jednak na sile i wciąż nierozstrzygnięte są trudne negocjacje dotyczące nieuregulowanych kwestii spornych (np. dzielenie się zyskami ze sprzedaży ropy naftowej, demarkacja granicy). W międzyczasie doszło do nowych sytuacji kryzysowych, co spowodowało gwałtowny wzrost zapotrzebowania na pomoc humanitarną w Sudanie i Sudanie Południowym.

Okupowane terytoria palestyńskie, gdzie ludność żyje pod okupacją izraelską w trudnych warunkach materialnych i społecznych. Przedłużający się kryzys społeczno-ekonomiczny charakteryzujący się surowymi ograniczeniami w przemieszczaniu się oraz niszczeniem zasobów materialnych doprowadził do znacznego zwiększenia ubóstwa i bezrobocia. Rozprzestrzenianie się izraelskich osiedli, przemoc osadników wobec Palestyńczyków i bariera bezpieczeństwa wpływają na życie codzienne mieszkańców Zachodniego Brzegu Jordanu. Palestyńczycy nadal poddawani są surowym kontrolom przy wjeździe do Izraela i Wschodniej Jerozolimy, a rolnicy mają kłopoty z dotarciem do swoich pól w pobliżu bariery bezpieczeństwa i osiedli żydowskich. Tysiącom mieszkańców grozi utrata domu na skutek nakazów rozbiórki i rosnącej liczby eksmisji.

W Demokratycznej Republice Konga, gdzie z 71 mln ogółu ludności 1,9 mln stanowią wysiedleńcy, w wielu regionach nadal utrzymuje się bardzo trudna sytuacja. Konflikt i utrudniony dostęp do pól powodują duże straty w uprawach. Na wschodzie kraju w dotkniętym konfliktem regionie Północnego i Południowego Kiwu nadal żyje wielu przesiedleńców wewnętrznych. Choć w niektórych częściach Północnego Kiwu odnotowano stopniową stabilizację, warunki w innych rejonach znacznie się pogorszyły, w wyniku czego ogólna sytuacja stała się wyjątkowo niestabilna. W Prowincji Równikowej w końcu 2009 r. wybuchł konflikt na tle etnicznym, po którym nastąpiła interwencja wojska, co doprowadziło do znaczącej liczby wysiedleń i fali uchodźców uciekających do Republiki Konga i Republiki Środkowoafrykańskiej. Uporczywe ataki Armii Oporu Pana (LRA) wywołały masowe wysiedlenia w Prowincji Wschodniej i znaczny napływ uchodźców do Republiki Środkowoafrykańskiej.

Chociaż w ostatnich latach złożone sytuacje kryzysowe powodowały większe straty, brakowało poszanowania dla zasad pomocy humanitarnej, a pracownicy organizacji humanitarnych nie mieli zapewnionego bezpieczeństwa i ochrony, to jednak w niektórych przypadkach sytuacja humanitarna poprawiła się. Przykładowo istnieją dowody na to, że poprawie sytuacji sprzyja, jeśli akcjom humanitarnym towarzyszą odpowiednio ukierunkowane działania w zakresie rozwoju[5].

3.2. Operacje w zakresie ochrony ludności

Unijny mechanizm ochrony ludności był aktywowany 18 razy w ciągu minionego roku[6] (4 razy na terenie UE i 14 razy poza UE), w reakcji na takie wydarzenia, jak wybuch w morskiej bazie wojskowej na Cyprze, pożary lasów w Grecji i Albanii, powodzie w Pakistanie, trzęsienie ziemi w Turcji oraz trzęsienie ziemi i tsunami w Japonii. Ponadto przeprowadzono ewakuację obywateli UE i państw trzecich podczas kryzysu w Libii, a w ramach dwunastu misji mających na celu ocenę sytuacji i koordynację działań do różnych miejsc w UE i poza nią wysłano ekspertów.

Pod koniec 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności[7]. Wniosek ten jest wciąż na etapie dyskusji w Radzie i Parlamencie. Więcej szczegółów na ten temat przedstawiono poniżej w sekcji 4.

Celem tego wniosku ustawodawczego jest wzmocnienie instrumentów unijnego mechanizmu ochrony ludności. Obecnie wykorzystanie unijnych zasobów ochrony ludności przeważnie odbywa się na podstawie doraźnych, dobrowolnych ofert ze strony 32 uczestniczących państw. Komisja zamierza przejść do systemu, który zakłada wstępne planowanie i umożliwia natychmiastowe podjęcie działań.

3.3. Środki finansowe i zasoby ludzkie

ECHO zatrudnia ponad 300 osób pracujących w siedzibie głównej w Brukseli oraz ponad 400 osób w 44 biurach terenowych rozmieszczonych w 38 państwach na całym świecie. Natychmiast po wystąpieniu katastrofy na miejsce jadą eksperci od pomocy humanitarnej, aby ocenić potrzeby i monitorować realizację projektów w zakresie pomocy humanitarnej finansowanych przez UE. To podejście oparte na ocenie potrzeb jest charakterystyczną cechą pomocy humanitarnej UE i sposobu, w jaki pomoc ta jest rozdzielana między około 200 partnerów, do których zaliczają się organizacje pozarządowe, agencje Narodów Zjednoczonych, inne organizacje międzynarodowe (takie jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca) oraz niektóre wyspecjalizowane agencje z państw członkowskich UE.

Dla ECHO ważne jest posiadanie wielu różnych partnerów, gdyż w ten sposób można zaspokoić coraz dłuższą listę potrzeb w różnych częściach świata, często w coraz bardziej złożonych sytuacjach. Dotacje i wkłady finansowe zarządzane przez ECHO są przyznawane w wyniku selekcji najlepszych wniosków. W 2011 r. podział funduszy między partnerów ECHO kształtował się następująco: organizacje pozarządowe – 50 %, agencje ONZ – 36 % i organizacje międzynarodowe – 14 %.

---

5 To zostanie dokładnie wyjaśnione i zilustrowane konkretnymi przykładami w dokumencie towarzyszącym. Zob. przykłady Czadu, Burundi/Tanzanii lub w rozdziale 3.9 na temat zagadnień dotyczących okresu przejściowego i odporności.

6 18 przypadków aktywacji, 3 wstępne ostrzeżenia o zagrożeniu i 6 wniosków o monitorowanie.

7 COM(2011) 934 final, przyjęty w dniu 20.12.2011 r.

Organizacje humanitarne napotykają na coraz większe problemy w dotarciu do osób potrzebujących pomocy. Przyczyną tego stanu rzeczy jest ograniczanie przestrzeni humanitarnej przez rządy i ugrupowania zbrojne, które lekceważą nawet najbardziej podstawowe zasady ochrony gwarantowane międzynarodowym prawem humanitarnym, a także ograniczenia związane z bezpieczeństwem. Rządy coraz częściej nakładają ograniczenia na dostawę pomocy humanitarnej (np. Sri Lanka). W wielu strefach konfliktów (np. w Demokratycznej Republice Konga, Somalii, Sudanie) pracownicy organizacji humanitarnych są świadkami szczególnie brutalnych metod walki, wymierzonych również w ludność cywilną i często obejmujących stosowanie przemocy seksualnej jako narzędzia prowadzenia wojny.

Na dodatek coraz częściej wydają się mieć miejsce przypadki ataków na pracowników organizacji humanitarnych, w tym porwania, wydalenia i zabójstwa. Darczyńcy muszą uznać fakt, że zagrożone jest nie tylko bezpieczeństwo pracowników organizacji humanitarnych, ale też dostarczane przez nich fundusze i infrastruktura, którą zapewniają. Niektóre rządy są gotowe posunąć się do ostateczności i przywłaszczają lub „pożyczają" sobie fundusze i własność finansowaną przez darczyńców bądź wydalają organizacje niosące pomoc humanitarną zaraz po odebraniu im środków.

4. POLITYKA W OBSZARZE POMOCY HUMANITARNEJ I OCHRONY LUDNOŚCI

Na poziomie kształtowania polityki w 2011 r. Komisja koncentrowała się na następujących **inicjatywach strategicznych**:

- Prezentacja **wniosków ustawodawczych dotyczących unijnej ochrony ludności** w celu znacznego wzmocnienia istniejących instrumentów. Obecnie wykorzystanie unijnych zespołów i zasobów ochrony ludności przeważnie odbywa się na podstawie doraźnych, dobrowolnych ofert ze strony uczestniczących państw. Choć unijny mechanizm ochrony ludności już w tej chwili odgrywa istotną rolę we wspieraniu, koordynowaniu i uzupełnianiu procesu wzajemnej pomocy, Komisja proponuje przejście do systemu, który zakłada wstępne planowanie i natychmiastowość działań. W tym kontekście podjęto przygotowania mające na celu utworzenie w 2013 r. bardziej efektywnego **centrum reagowania kryzysowego**, które będzie następcą centrum monitorowania i informacji (MIC). Ma to być w pełni samodzielne centrum działające 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, co umożliwi UE odgrywanie bardziej aktywnej roli w planowaniu, działaniach przygotowawczych, koordynacji operacyjnej i wsparciu logistycznym.
- Starania o utworzenie **Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej**, zgodnie z wymogami Traktatu z Lizbony (art. 214 ust. 5 TFUE). W 2011 r. ECHO zainicjowało konsultacje społeczne i ocenę skutków oraz uruchomiło projekty pilotażowe. Wyniki tych działań zostaną wykorzystane we wniosku dotyczącym ram prawnych ustanawiających Korpus. Wniosek ten ma zostać przyjęty w 2012 r.

W swoich działaniach ECHO kładło też szczególny nacisk na wybrane **horyzontalne priorytety polityki**, zgodnie z zobowiązaniami zawartymi w **Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej**[8] i jego planie działań. Do priorytetów tych zalicza się na przykład dalszy rozwój unijnej polityki w zakresie humanitarnego **wsparcia żywnościowego**. W tym kontekście odbywały się negocjacje dotyczące modernizacji Konwencji o pomocy

[8] Przyjętym przez Radę, Parlament Europejski i Komisję w dniu 18 grudnia 2007 r. – Dz.U. C 25 z 30.1.2008, s. 1.

żywnościowej. Aby zwiększyć skuteczność i wydajność wspólnych działań na rzecz zaspokojenia potrzeb w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia, Komisja podpisała oświadczenie o zamiarze dotyczące „współpracy programowej w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia" z trzema agencjami ONZ: FAO, WFP i IFAD.

Komisja wspierała działania w zakresie **gotowości na wypadek katastrof** w regionach podatnych na klęski żywiołowe, aby pomóc lokalnym społecznościom w szybkim i skutecznym reagowaniu na wypadek klęski, umożliwiając tym samym ratowanie życia wielu ludziom. Wsparcie to jest udzielane za pośrednictwem programów DIPECHO zainicjowanych w 2010 r. oraz nowych programów uruchomionych w Azji Południowej, Ameryce Południowej i w państwach Karaibów i Pacyfiku. Wkład w gotowość na wypadek katastrof znacznie wykracza poza plany działań DIPECHO, gdyż gotowość na wypadek katastrof lub łagodzenie skutków katastrof stanowi przedmiot wielu ważnych decyzji w sprawie finansowania pomocy humanitarnej. Włączanie w główny nurt odbywa się w oparciu o działania związane ze wspieraniem infrastruktury, promocją i podnoszeniem świadomości społecznej, łagodzeniem skutków na małą skalę, mapowaniem i komputeryzacją danych, systemami wczesnego ostrzegania, edukacją, wzmacnianiem potencjału instytucjonalnego oraz zmianą klimatu.

Na mocy mandatu obejmującego **ochronę ludności** ECHO zachęcało do współpracy i ułatwiało współpracę 32 państw[9] uczestniczących w mechanizmie ochrony ludności. Celem tych działań jest poprawa skuteczności systemów zapobiegania katastrofom naturalnym, technologicznym lub spowodowanym przez człowieka oraz systemów ochrony przed takimi katastrofami w Europie.

Komisja zaczęła też gromadzić informacje w ramach 18-miesięcznego programu dobrych praktyk w zakresie zapobiegania katastrofom, koncentrując się na konkretnych katastrofach (trzęsieniach ziemi, tsunami, powodziach, burzach, suszach i falach upałów) oraz środkach horyzontalnych (takich jak projektowanie infrastruktury i planowanie). Wdrożenie mechanizmu ochrony ludności zapewnia lepszą ochronę ludzi, środowiska naturalnego, majątku i dziedzictwa kulturowego na wypadek katastrofy. W obszarze gotowości wsparcie UE koncentrowało się na systemach wczesnego ostrzegania, modułach oraz programie szkoleniowym w zakresie mechanizmu ochrony ludności (w 2011 r. przeszkolono ponad 890 ekspertów oraz udzielono wsparcia w przeprowadzeniu pięciu szeroko zakrojonych ćwiczeń). Komisja udzieliła ponadto wsparcia finansowego projektom współpracy w zakresie gotowości (powołanie zespołu odpowiedzialnego za ewakuację mieszkańców, ewakuacja w razie wypadku jądrowego, upowszechnianie informacji na temat ratownictwa jaskiniowego oraz oczyszczanie linii brzegowej zanieczyszczonej na skutek wycieku ropy naftowej).

Pomoc z wykorzystaniem środków udostępnianych przez państwa członkowskie była udzielana dotkniętym przez katastrofy państwom UE i państwom trzecim, na wniosek rządu danego państwa.

[9] 27 państw członkowskich UE, Norwegia, Islandia, Liechtenstein, Chorwacja i była jugosłowiańska republika Macedonii.