



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 23.04.2001  
KOM (2001) 153 endelig

**MEDDELELSE TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET FRA  
KOMMISSIONEN**

**Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling – en vurdering**

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Meddelelsens formål.....   | 3  |
| 2.   | LRRD i forskellige krisesituationer .....  | 4  |
| 2.1. | Nødhjælp/"efter nødhjælp" i forbindelse med naturkatastrofer.....                        | 5  |
| 2.2. | Voldelige konflikter .....   | 6  |
| 2.3. | Strukturelle kriser og andre typer kriser .....  | 8  |
| 3.   | Internationale koordinationsordninger .....  | 10 |
| 3.1. | Behovet for forbedringer .....   | 10 |
| 3.2. | Koordination og komplementaritet mellem EF og dets medlemsstater .....                   | 11 |
| 3.3. | Koordination med FN og andre internationale initiativer.....                             | 12 |
| 3.4. | Andre aktører inden for en mere organiseret "Friends of"-approach.....                   | 13 |
| 4.   | På vej mod en sammenkoblingsstrategi for EF.....   | 14 |
| 4.1. | De vigtigste problemer, der skal tages op.....   | 14 |
| 4.2. | Tilpasning af landestrategidokumenterne.....   | 16 |
| 4.3. | Værktøjer og instrumenter .....  | 19 |
| 4.4. | Højere risici i overgangssituationer: afvejning af fleksibilitet, tempo og kontrol ..... | 22 |
| 5.   | Konklusion - resumé af "policy"-forslagene.....  | 23 |

## 1. MEDDELELSENS FORMÅL

Begreberne "sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling" og "humanitær udviklingsbistand" har deres oprindelse i 1980'erne, hvor både akademikere og bistandsfolk i marken gav udtryk for betænkeligheder ved den såkaldte "grå zone" mellem humanitær bistand, rehabilitering og udvikling (LRRD). Denne grå zone skyldes, at den humanitære bistand afviger fra udviklingssamarbejdsprogrammerne. Den humanitære bistand tager fat på de øjeblikkelige behov blandt enkeltpersoner, der er ramt af krise, og ydes navnlig via ikke-statslige og internationale organisationer. Udviklingssamarbejdsprogrammerne har til formål at støtte autonome udviklingspolitikker og -strategier og gennemføres navnlig i henhold til samarbejdsprogrammer, som der er opnået enighed om med partnerlandet. I praksis kan dette betyde, at bistand til gennemførelse af en landbrugsreform med henblik på at forbedre fødevarerikigheden på lang sigt måske ikke straks kan forbedre situationen for de befolkningsgrupper, der har størst behov for hjælp. De tilsvarende instrumenter og arbejdsmetoder er forskellige med hensyn til tidsmæssigt perspektiv, gennemførelsespartnere, de nationale myndigheders rolle og aktiviteterens indhold.

Hovedbegrundelsen for LRRD, således som den blev udviklet af Kommissionen i 1996<sup>1</sup>, er stadig gyldig. Katastrofer og kriser er dyre både i menneskeliv og i ressourcer. De afbryder den økonomiske og sociale udvikling. Kortsigtede nødhjælpsmekanismer omfatter ikke systematisk - og kan i visse tilfælde ikke systematisk omfatte - langfristede udviklingsspørgsmål. Udviklingspolitikken bør samtidig være bedre indrettet til at løse spørgsmål om naturkatastrofer, konflikter og andre kriser samt behovet for at beskytte udsatte husholdninger ved at bistå dem med at udvikle egnede strategier.

I meddelelsen fra 1996 blev det bemærket, at disse mangler kan formindskes, hvis nødhjælp og udvikling kobles sammen på en hensigtsmæssig måde. Siden da er der taget talrige initiativer i Fællesskabet og de forskellige internationale fora med det formål at sikre en bedre sammenkobling og afhjælpe tydelige mangler i en række "efter konflikt"-situationer fra Bosnien-Hercegovina til Sierra Leone. De indhøstede erfaringer siden 1996, den ændrede institutionelle baggrund og en tiltagende international konsensus om bedre koordination af bistandsinstrumenter kræver, at Fællesskabet nu gør status over opnåede resultater og fiaskoer og foretager en nyvurdering af sin politik over for sammenkoblingsspørgsmålet.

Nye evalueringer af Fællesskabets eksterne bistandsinstrumenter har bekræftet, at forbindelserne mellem nødhjælp og udvikling bør forbedres. EF ydede betydelig bistand efter orkanen Mitch, som i oktober 1998 hærgede i fire mellemamerikanske lande. Denne bistand omfattede katastrofebistand på 39 mio. EUR - hvoraf 6,8 mio. EUR blev vedtaget fire dage efter orkanen - og fødevarerhjælp til et beløb af 13 mio. EUR. Denne katastrofebistand blev ydet til tiden. Gennemførelsen af det genopbygningsprogram, hvortil EF har givet tilsagn om at yde 256 mio. EUR, blev imidlertid forsinket. Dette skyldtes mangel på personale i Kommissionen til at forvalte et så stort program. Det var nødvendigt at følge langstrakte fællesskabsprocedurer i forbindelse med tilrettelæggelsen af den forøgede bistand, hvilket krævede medlemsstaternes godkendelse, offentliggørelse af udbud osv. I forbindelse med normale udviklingsprojekter går der normalt mindst to år fra fastlæggelsen af projektet til dets gennemførelse.

---

<sup>1</sup> KOM(1996) 153 endelig udg. af 30.4.1996.

Ønsket om en effektiv sammenkobling er ikke kun et spørgsmål om at sikre en glidende overgang fra nødhjælp til udviklingsbistand. Det skal ses i en bredere kontekst som led i en integreret approach for forebyggelse af kriser og katastrofer, navnlig ved hjælp af katastrofeberedskab<sup>2</sup>, konfliktforebyggelse og -løsning<sup>3</sup> og sikring af tilbagevenden til strukturel stabilitet. "Lakuner" i det internationale samfunds reaktion på konflikter kan spille en rolle for selve konfliktens udvikling. Denne meddelelse skal også ses i sammenhæng med de generelle bestræbelser, der udfoldes for at gøre Unionens eksterne virksomhed, herunder reformen af Fællesskabets eksterne bistand, mere effektiv og forbedre udviklingspolitikken og ECHO-strategiernes kvalitet.

Der findes ikke nogen entydig model for eller opskrift på behandlingen af LRRD-spørgsmålet. Hver enkelt situation øver indflydelse på de eksterne donorers muligheder for at sikre sammenkoblingen. I denne meddelelse beskrives de problemer, der skal løses, ligesom approachens grænser anerkendes, og der fastlægges en række foranstaltninger, som kan forbedre Fællesskabets bidrag til den internationale indsats i "efter krise"-situationer. Forslagene omfatter følgende elementer:

- for det første fremsættes der på grundlag af de erfaringer, der er indhøstet med internationale donorinitiativer, forslag, der tager sigte på at lette koordinationen på et mere systematisk grundlag. Det internationale samfund skal forbedre sin reaktion på katastrofer og andre kriser i et udviklingsperspektiv. Der er ikke nogen lette løsninger på komplicerede situationer. Forstærket koordination, systematisk udveksling af oplysninger og bedre arbejdsmetoder kan imidlertid formindske de negative virkninger af de eksisterende mangler. Det slås i dokumentet fast, hvorledes Fællesskabet kan bidrage til denne proces
- for det andet foreslås en række foranstaltninger, der tilpasser og moderniserer Fællesskabets egne instrumenter, arbejdsmetoder og interne institutionelle ordninger. Der foreslås **ikke** nogen nye instrumenter eller yderligere økonomiske midler. Landestrategidokumenterne, der står i centrum for den nye programmeringsproces for EF's samarbejdsindsats, skal benyttes som centralt referencepunkt for de forskellige interventioner på kriseforløbets forskellige trin og som planlægnings- og forebyggelsesmiddel ved optagelse af konfliktindikatorer. Dette vil gøre det muligt at træffe afgørelse om aktiviteter i et mere langsigtet perspektiv. I gennemførelsesfasen vil det være nødvendigt med øget fleksibilitet og hurtighed i tilvejebringelsen af udviklings- og samarbejdsmidler for derved at lette overgangen fra nødhjælpsaktiviteterne og om fornødent fra Den Hurtige Reaktionsmekanisme<sup>4</sup>.

## 2. LRRD I FORSKELLIGE KRISESITUATIONER

Konteksten er afgørende for, om det er muligt med held at sikre overgangen fra katastrofebistand til rehabilitering og udvikling. Hver situation vil være ny. Men for at lette analysen kan krisesituationerne forenkles til tre generelle typer: naturkatastrofer, voldelige konflikter og andre kriser. Hver situation kræver sit LRRD-svar. Skillelinjerne mellem disse

---

<sup>2</sup> Sårbarhedsanalyse og optagelse af katastrofeberedskab som fast bestanddel af EF's programmer vil blive behandlet i en meddelelse om optagelse af miljøspørgsmål i EF's udviklingspolitik.

<sup>3</sup> Kommissionen er i færd med at udarbejde en meddelelse om konfliktforebyggelse. Det vil deri navnlig blive overvejet, hvorledes konfliktforebyggelse bedre kan integreres i udviklings- og samarbejdsprogrammer.

<sup>4</sup> Rådets forordning (EF) nr. 381/2001 af 26. februar 2001 om oprettelse af en hurtig reaktionsmekanisme, EFT L 57 af 27.2.2001, s. 5-9.

kategorier er naturligvis ikke altid klare, og et land kan meget vel gennemleve forskellige kriser på samme tid (tørke, konflikter osv.).

### **Nødhjælp/"efter nødhjælp" i forbindelse med naturkatastrofer**

Naturkatastrofer er som hovedregel den letteste krisekategori, når det drejer sig om at sikre en effektiv sammenkobling. Det er normalt nødvendigt med en forholdsvis enkel aktion til sikring af en lineær, koordineret og gradvis overgang fra humanitær bistand til normale samarbejdsinstrumenter. Bistanden kan normalt ydes i samarbejde med regeringerne, som en engangsforanstaltning og på en baggrund, der ikke er mærket af fjendtligheder.

Når dette er sagt, skal det tilføjes, at disse aktiviteter ikke altid er lige nemme at gennemføre. Reaktionen på nødhjælps- og rehabiliteringsbehovene må ikke være til skade for de langsigtede udviklingsprogrammer. De sammenkoblingsrelaterede aktiviteter egenart skal være tilpasset efter det ramte lands udviklingsniveau. Et jordskælv i et mindst udviklet land som f.eks. Afghanistan kræver mere omfattende bistand og logistik end et jordskælv i et udviklet land som f.eks. Tyrkiet. Administratorerne af international humanitær bistand (ECHO, agenturer, ngo'er) skal koordinere deres indsats omhyggeligt med lokale interventioner såsom civilbeskyttelse<sup>5</sup> og sikre, at kortsigtede behovsinducerede løsninger på kriser - hvor det er muligt - ikke undergraver de lokale strukturers muligheder for at styrke deres egen kapacitet på længere sigt.

Den største udfordring, navnlig for de lande, der jævnlig rammes af naturkatastrofer, er både at træffe egnede katastrofeberedskabsforanstaltninger for at øge befolkningens selvhjælpskapacitet og at forhindre nye katastrofer. Dette kræver udvikling af egnede indikatorer for landets sårbarhed og mekanismer til beredskabsplanlægning. Sådanne foranstaltninger omfatter hurtige varslingsystemer til forebyggelse af hungersnød som følge af fejlslagen høst, således som det er tilfældet i mange afrikanske lande (såsom Mozambique, Etiopien og Malawi).

Oversvømmelseskatastrofen i Mozambique tyder på, at det - uanset at katastrofeberedskabet spiller en særlig rolle i forbindelse med den humanitære bistand - på lang sigt vil være nødvendigt at tage spørgsmålet om formindskelse af landets generelle sårbarhed over for kriser op til særlig behandling. EF's strategi for fødevarer sikkerhed i Mozambique omfatter hurtige varslingsystemer kombineret med strukturelle interventioner til støtte for landbrugets udvikling og til fremme af den interne og den regionale handel med fødevarer.

Katastrofeberedskabet er det eneste alternativ til at underkaste landene "intensiv pleje", hver gang der opstår en krise. I lande, der er ofre for gentagne og forventelige naturkatastrofer (såsom de periodiske oversvømmelser i Bangladesh og orkanerne i Vestindien), skal bestræbelserne for at forstærke katastrofeberedskabet udgøre en del af de langsigtede udviklingsstrategier. Disse katastrofers hyppighed og regelmæssigt ødelæggende karakter er en alvorlig trussel for den i forvejen skrøbelige udviklingsproces, fordi de undergraver tidligere opnåede resultater og bringer landet tilbage til udgangspunktet for udviklingsindsatsen. I de tilfælde, hvor befolkningen i forvejen systematisk er særlig sårbar som følge af almindelig fattigdom og fødevarer sikkerhed, er disse naturkatastrofer blot endnu

---

<sup>5</sup> Civilbeskyttelse blev på det Europæiske Råds møde i Feira anerkendt som et af de fire højt prioriterede områder for civil kriseforvaltning (ud over politi, styrkelse af retsstaten og styrkelse af den civile forvaltning). I Kommissionens forslag til en fællesskabsordning for koordinering af civilbeskyttelsesindsatsen (KOM (2000) 593 endelig) imødeses der specifikt udflytning af civilbeskyttelsesteam fra villige medlemsstater til tredjelande, dersom disse har anmodet om bistand.

mere ødelæggende. Det siger derfor sig selv, at der i forbindelse med enhver strategi, der tager sigte på at forbedre levevilkårene for den fattigste del af befolkningen i de områder, hvor der hyppigst indtræffer katastrofer, såsom Bangladesh, skal tages hensyn til det nødvendige i, at deres sårbarhed over for disse katastrofer formindskes.

Nødvendigheden af, at der tages særligt hensyn til katastrofeberedskabet, er anerkendt i EF's politik og programmer. Eksempelvis åbner den nye AVS-EF-partnerskabsaftale mulighed for at forbedre katastrofeberedskabet i et langsigtet perspektiv. Dette kan omfatte støtte til regionale initiativer på dette område, samarbejde om miljøbeskyttelse og bæredygtig udnyttelse og forvaltning af naturressourcer samt optagelse af katastrofeberedskabsordninger i den humanitære bistand<sup>6</sup>. På samme måde søger PRRAC (handlingsplan til genopbygning af Mellemamerika), der blev vedtaget efter orkanen Mitch, at udbygge de lokale myndigheders kapacitet på katastrofeberedskabsområdet ved hjælp af uddannelse og at formindske befolkningens sårbarhed ved hjælp af oplysningskampagner. Budgettet for fødevarehjælp/fødevarer sikkerhed, som kan benyttes i en bred vifte af lande, tilvejebringer midler til at fremme opbygningen af en sammenhængende strategi til imødegåelse af tilbagevendende tilfælde af hungersnød.

Som en støtte til gennemførelsen af disse "policy"-retningslinjer bør det i samarbejdsstrategierne og -programmerne fastlægges, om virkningerne af naturkatastrofer (oversvømmelser, tørker, jordskred) kan reduceres ved forebyggende indgriben (skovrejsning, udgravning af terrasser). Strategiske miljøvurderinger<sup>7</sup> af økonomiske sektorer som f.eks. landbrug eller skovbrug kan bidrage til at fastlægge "policy"-valgmuligheder, som forhindrer overudnyttelse af naturressourcer (f.eks. ved overgræsning af arealer, fejlplacering af dæmninger osv.), der kan give sig udslag i miljøproblemer. En miljøvurdering af spørgsmålet om jordrettigheder kan bidrage til at forhindre, at folk tvinges til at flytte fra traditionelle områder til marginaljorder. Bæredygtig forvaltning af vandressourcer kan bidrage til at forhindre oversvømmelser. Eksempelvis bidrager hydrologisk modelkonstruktion af flodbækkener til at vurdere risiciene, og en hensigtsmæssig indsamling og forvaltning af hydrologiske data er en vigtig bestanddel af ordninger for tidlig varsling af vandrelaterede risikoelementer. Disse spørgsmål vil blive optaget i landestrategidokumenterne.

*Der bør lægges øget vægt på katastrofeberedskab og -forebyggelse både i humanitære programmer og i strategier for udviklings samarbejde.*

## **2.1. Voldelige konflikter**

Denne kategori udgør den største udfordring for sikringen af en effektiv sammenkobling, navnlig hvad angår lande med langstrakte kriser, langvarige krige eller tilbagevendende kamphandlinger. Overgangen fra nødhjælp/humanitær bistand til udviklings samarbejde er sjældent en lineær kronologisk proces. De fleste kriser udvikler sig heller ikke på nogen lineær måde. De svinger snarere mellem faser kendetegnet af forringelse, optrapning, akut krise og nedtrapning hen imod en mere eller mindre stabil fred<sup>8</sup>. Desuden optræder der hyppigt tilbageslag. Erfaringerne har vist, at freds- eller våbenstilstands aftaler er skrøbelige,

<sup>6</sup> Cotonou-aftalen, artikel 30, stk. 1, litra e), artikel 32 og artikel 72, stk. 3, litra e).

<sup>7</sup> Vurderingerne har form af strategiske miljøvurderinger (SEA), der er en teknik, som benyttes til fastlæggelse af de miljømæssige virkninger af politikker, planer, programmer og projektgrupper. SEA, der enten anvendes på sektorplan eller mere generelt på regionalt plan, gør det muligt at undgå uegnede programmer og bistå med fastlæggelse og evaluering af alternativer.

<sup>8</sup> De forskellige konfliktfaser er beskrevet i meddelelsen SEK(1996)332 om "Den Europæiske Union og spørgsmålet om konflikter i Afrika: fredsskabende indsats, konfliktforebyggelse og fremtidige initiativer".

og donorerne kan aldrig være sikre på, at de vil holde. Fredsprocessen i Mellemøsten hænger sammen med mange nødhjælps- og rehabiliteringsaktiviteter i regionen. Situationen i Tadsjikistan har været ustabil, siden landet opnåede uafhængighed som følge af Sovjetunionens opløsning. Angola, Den Demokratiske Republik Congo og Afghanistan frembyder andre eksempler på tilbagevendende kriser. Desuden overlapper forskellige faser - nødhjælp, rehabilitering og udvikling - ofte hinanden i et og samme land. I det centrale og sydlige Somalia findes der "rehabiliteringslommer" i stærkt ustabile regioner. Østtimor er et sjældent eksempel på en temmelig lineær proces fra en voldelig fase kendetegnet af massiv ødelæggelse og fordrivelse til FN's overtagelse af rehabiliteringsprocessen og en gradvis indførelse af udviklingssamarbejde.

Det er derfor normalt nødvendigt at benytte forskellige finansieringsinstrumenter samtidig, og der er ikke noget ensartet mønster i form af tidsmæssig overgang mellem dem. En sammenkoblingsstrategi skal omfatte komplicerede sektormæssige og geografiske aspekter og fastlægge den mest hensigtsmæssige "timing" af sammenkoblingen på en overordentlig ustabil politisk baggrund. "Efter krise"-strategien skal tage hensyn til "før krise"-fasen. Voldelige konflikter er ofte kulminationen på voksende spændinger gennem en periode. Fællesskabet skal derfor tage hensyn til de faktorer, der fører til kriser, og de ordninger eller instrumenter, som kan forhindre, at de optræder. Sådanne konflikt- og kriseforebyggelsesmekanismer bør optages i udviklingssamarbejdsprogrammer. Under kriser er det også nødvendigt med interventioner til støtte for fredsskabelse. Lige så vigtigt er det, at "efter krise"-rehabiliteringen omfatter forstærkede konfliktforebyggelsestiltag for at undgå fremtidige tilbageslag. Donorerne står ofte over for et dilemma i "efter krise"-fasen. Skal de gribe ind for at bistå med at gennemføre fredsaftalen, så snart den er indgået, selv om der knytter sig betydelige politiske risici dertil? Eller skal de afvente de tydeligere tegn på en varig løsning? I det første scenario er der en risiko for, at de investerede midler går tabt, hvis konflikten bryder ud på ny. I det andet er der en risiko for, at fredsaftalen undergraves, fordi der ikke ydes tilstrækkelig finansiel støtte til gennemførelsen deraf.

Sammenkoblingen skal derfor betragtes i en bredere politisk, udviklingsmæssig og humanitær kontekst. Den skal indgå i en konsistent EU-approach for kriser, som sammenbinder Fællesskabets og Unionens aktiviteter og instrumenter på en integreret måde. Den skal være komplementær med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik approacher og instrumenter. Den skal være en fast bestanddel af EF's samarbejdspolitik og humanitære bistand. Den nye AVS-EF-partnerskabsaftale<sup>9</sup> indeholder bestemmelser herom. Det gælder også den nye CARDS-forordning om bistand til Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien og Makedonien<sup>10</sup>.

I "efter konflikt"-situationer er det særlig vanskeligt at forene humanitær bistand og udviklingssamarbejde, ikke mindst som følge af vanskelighederne ved at fastlægge egnede gennemførelsespartnere både på statsligt plan og blandt de ikke-statslige organisationer. Hvor det er muligt, skal der fra starten af konflikten anlægges et langsigtet perspektiv, som kan øve indflydelse på nødhjælpsforanstaltningernes udformning. I programmerne for udviklingssamarbejde skal der vedblivende lægges særlig stor vægt på de berørte befolkningers behov med henblik på at stabilisere situationen. Erfaringerne har vist, at der i "efter konflikt"-situationer skal lægges særlig vægt på at støtte forsoningsprocessen, udbygningen af den institutionelle kapacitet, det regionale samarbejde, afleveringen af våben,

---

<sup>9</sup> Artikel 11, 30, 60, 72 og 73.

<sup>10</sup> Rådets forordning 2666/2000 af 5. december 2000, artikel 2.

hjemsendelsen og reintegrationen af tidligere soldater, flygtningenes tilbagevenden, det særlige problem med børn, der er ramt af konflikten, og minerydningen.

Bistanden kan - uanset om der er tale om nødhjælp eller udviklingsbistand - have negative virkninger, hvis den ikke omhyggeligt er planlagt og afpasset efter den særlige situation. En øjeblikkelig tilstrømning af store mængder eksterne ressourcer eller en for langstrakt katastrofebistand kan anspore til korrupsion, uberettiget anvendelse af bistand, forlængelse af konflikten og voksende uberettigede, ofte ukontrollable udgifter (herunder militære udgifter). Dette kræver særlig opmærksomhed ved fastlæggelsen af makroøkonomiske og sektormæssige støtteprogrammer, der normalt først starter i "efter konflikt"-fasen.

*I "efter konflikt"-situationer skal forbindelserne mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling ses på en bredere økonomisk, social og politisk baggrund. Der skal tages hensyn til disse faktorer i de forskellige faser og på de forskellige interventionsområder.*

### **Strukturelle kriser og andre typer kriser**

I øjeblikket benyttes der i en række lande humanitære bistandsinstrumenter, selv om der ikke er tale om generel nød som følge af en uventet naturkatastrofe eller et krigsudbrud. Som regel lider de pågældende lande under elendige og stadig ringere politiske, økonomiske eller sociale betingelser.

Nogle lande såsom de lande, der befinder sig i en overgangsfase, lider under strukturelle kriser. Ukraine, Moldova, Belarus og Den Russiske Føderation modtager alle humanitær bistand fra ECHO. Vanskelighederne i disse lande kan forværres af svage, nye eller desintegrerende statslige institutioner. I nogle af dem findes der slet ingen egnede udviklingsinstrumenter, der kan lette overgangen fra nødhjælp til stabilitet, ligesom det kan forekomme, at udviklingsinstrumenterne ikke bakkes op med finansielle ressourcer, der er tilstrækkelige til at dække behovene (fysisk rehabilitering), og at der kun leveres én type støtte (fødevarerhjælp, faglig bistand). Dette gælder især for de lande, for hvis vedkommende den største støtte ydes via Tacis-forordningen.

Andre lande er karakteriseret af mangel på retsstatsforhold og er ramt af partiel eller total suspension af andet EF-samarbejde end humanitær bistand. Dette kan være sket på grund af mangel på respekt for traktatens bestemmelser om menneskerettigheder og demokrati (og i påkommende tilfælde for EF's samarbejds- eller partnerskabsaftaler). Hvis der ikke gennemføres EF-programmer for udviklingsbistand, er det måske ikke muligt at sikre en glidende overgang. I nogle tilfælde kan Kommissionen alligevel beslutte, at det ikke længere er hensigtsmæssigt med ECHO-bistand, selv om dette er ensbetydende med en nedsættelse af EF's bistand.

I særlige tilfælde kan der ydes bistand efter ECHO's tilbagetrækning, selv om udviklingsbistanden ikke er formaliseret i et dokument, som der er opnået enighed om med modtagerlandet. Cuba er et sådant tilfælde, hvor der blev benyttet humanitære instrumenter, selv om der ikke var tale om nogen humanitær krise. Det blev i år 2000 besluttet at ændre aktiviteten fra ECHO-finansierede foranstaltninger til projekter støttet via andre budgetposter (ALA, fødevarerhjælp, ngo'er osv.) og bygge videre på det hidtil udførte arbejde. En uafhængig evaluering har siden påpeget de negative virkninger af en fortsat humanitær bistand. Samarbejdsstrategien, som stadig falder inden for de grænser, der blev fastsat i Rådets fælles holdning, er siden da blevet ændret med henblik på at udnytte de forskellige instrumenter bedre og tilpasse samarbejdet efter den cubanske situation.



Østtimor illustrerer problemet med overgang fra nødhjælp til udvikling uden velfungerende institutioner. I kølvandet på "efter folkeafstemning"-krisen i 1999 reagerede en række ECHO-finansierede ngo'er på den humanitære og sundhedsmæssige nødhjælpsituation. Ved udgangen af 2000 blev en række nødhjælpsorienterede ngo'er erstattet af mere udviklingsorienterede ngo'er, som stadig overvejende finansieres af ECHO (indtil maj/juni 2001). Disse ngo'ers rolle er imidlertid ændret fra leverandører af nødhjælp til leverandører af offentlige sundhedstjenester på distriktsplan. I mellemtiden er alle parter, selv om der skete visse fremskridt med udviklingen af et offentligt sundhedssystem, blevet enige om, at denne situation på lang sigt hverken er bæredygtig eller ønskelig. Man søger aktivt efter alternativer. Timor-sagen, hvor OCHA konkret spillede en førende rolle, viste også det nødvendige i, at overgangsstrategierne koordineres.

I alle disse tilfælde skaber den humanitære bistand dilemmaer. Det kan være berettiget, at den humanitære bistand på et midlertidigt grundlag dækker behovene i de mest sårbare dele af befolkningen ("fattigdomslommer") og imødekommer særlig akutte behov som følge af ekstreme engangshændelser. Men alle donorer - og nogle evalueringer af EF's bistand<sup>11</sup> - har konstateret negative og potentielt fordrejende virkninger af langvarig humanitær bistand med hensyn til skabelse af afhængighed, opblussen af spændinger osv.<sup>12</sup>. Den humanitære bistand kan fjerne reformpresset på modtagerlandene. Men den kan ikke afklare problemernes strukturelle årsager og er ikke et egnet substitut for en bæredygtig socialpolitik og økonomisk politik.

Af disse årsager er det - selv om der kan foretages visse forbedringer af den humanitære bistand ved bedre at målrette de igangværende aktiviteter til de nødstedte befolkninger - nødvendigt gradvis at aftrappe den humanitære bistand. Der er også budgetmæssige argumenter. ECHO bør derfor fokusere på sin hovedopgave, dvs. redning af menneskeliv i katastrofesituationer for derefter hurtigst muligt at trække sig tilbage kombineret med en koordineret og gradvis overgang fra humanitær bistand til normale samarbejdsinstrumenter. Hovedudfordringen er at fastlægge, hvilke instrumenter der med udbytte kan afløse den humanitære bistand, og at skaffe dem til veje på en hensigtsmæssig måde under hensyn til det enkelte instruments finansieringsforløb og begrænsninger.

Der findes andre EF-instrumenter, som kan bidrage. Det Europæiske Initiativ for Demokrati og Menneskerettigheder kan yde støtte til civilsamfundet på områderne menneskerettigheder, demokrati og retsstatsforhold. Interventioner til støtte for fødevarehjælp og -sikkerhed, der hovedsagelig gennemføres via ikke-statslige organisationer, kan også bidrage til at skabe gunstige forudsætninger for en dialog om centrale sektorpolitikker. Økonomisk tilbagegang giver sig ofte udslag i strukturel fødevarerisiko. For lande, der lider under massiv fødevarerisiko, såsom Georgien, Armenien og Kirgisistan kan støtte fra budgetposten for fødevarerisiko fremme strukturreformer, der er nødvendige for at forbedre den institutionelle og retlige ramme og afskaffe hindringerne for produktion af og handel med fødevarer (f.eks. handelsinfrastruktur, toldprocedurer og -forskrifter, toldmæssige og ikke-toldmæssige handelshindringer). Sådanne interventioner finder først og fremmest sted i enkeltsektorer og har som følge af disse landes særlige situation hidtil ikke indgået i en overordnet samarbejdsstrategi. De vil i fremtiden blive optaget i landestrategidokumenterne.

---

<sup>11</sup> Evaluering af og fremtiden for Fællesskabets humanitære aktiviteter, KOM(1999) 468 endelig udg. af 26.10.1999.

<sup>12</sup> DAC's retningslinjer vedrørende konflikt, fred og udviklingssamarbejde, 1997, afsnit III.

Selv om EF's budgetpost for fødevarer sikkerhed i nogle situationer kan bidrage til at afhjælpe manglerne, er den ikke altid hensigtsmæssig, og de disponible ressourcer er langt fra tilstrækkelige til at dække behovene i alle de lande, der har dette problem.

*ECHO bør fokusere på kontorets hovedopgave. Bistanden til de lande, hvor der ikke er nogen humanitær nødhjælpssituation, bør afvikles. Hvis EF alligevel har afgivet tilsagn om at videreføre sin bistand, vil det på en hensigtsmæssig måde være nødvendigt at skaffe egnede mere langsigtede instrumenter til veje, dersom der foreligger en retlig ramme derfor.*

### 3. INTERNATIONALE KOORDINATIONSORDNINGER

#### Behovet for forbedringer

Det er vanskeligt at yde bistand til katastroferamte lande. Donorernes indbyrdes koordination er ofte utilstrækkelig, idet den reducerer de eksterne interventioners virkning og effektivitet. De vigtigste faktorer, der forklarer svaghederne ved koordinationen eller mangelen på koordination i "efter krise"-situationer, er følgende: mange forskellige aktører i særdeles synlige kriser (f.eks. Bosnien, Kosovo og Rwanda), divergerende nationale interesser blandt donorerne, forskellige vurderinger af situationer og mål eller politiske analyser, vanskeligheder ved at skaffe midler til veje på en hensigtsmæssig måde og til rette tid som følge af u hensigtsmæssige operationelle værktøjer og instrumenter og langsomme og centraliserede beslutningsprocedurer. Desuden kan donorernes interesse, når en konflikt er overstået, meget vel vokse på det tidspunkt, hvor fredsaftalen indgås. Men når først det politiske engagement svækkes, og de dramatiske virkninger af krisen bortvejes, navnlig i medierne, bliver donorernes interesse og "donorincitamentet" mindre. Dette gælder især de lande, der gennem længere tid eller med mellemrum har været involveret i væbnede konflikter, såsom Somalia, Sudan og Congo. Resultatet er, at de specifikke behov i landene og blandt befolkningerne i den stærkt sårbare "efter krise"-situation ikke dækkes optimalt. I Guinea-Bissau var donorernes støtte efter landets tilbagevenden til demokrati i begyndelsen af 2000 ikke tilstrækkelig til at stabilisere "efter konflikt"-situationen, hvilket nogle måneder efter førte til nye spændinger og problemer. I Liberia har kun få donorer intervenseret siden 1998 på trods af tidligere afgivne tilsagn. EF's bistandsprogram har i de seneste år været det mest omfattende. Krisen i Vestsahara har været mange årtier, og ECHO er næsten den eneste donor, der yder støtte til sahariske flygtninge i Algeriet.

Der har været visse forbedringer. Der er flere eksempler på koordinerede projekter og forbedret deling af information. Det er erkendt, at der er store omkostninger og farer ved ukoordinerede foranstaltninger. Somalia er et godt eksempel på en vellykket koordination af donorernes indsats. I mangel af nationale myndigheder er der i et samarbejde mellem alle medlemmer af det internationale donorsamfund, der er aktive i Somalia, oprettet et særligt koordinationsorgan, Somalia Aid co-ordination Body (SACB). Dette organ har i samarbejde med lokale og regionale somaliske myndigheder spillet en central rolle ved planlægningen af bistanden, gennemførelsen af projekterne og sikringen af forbindelsen mellem nødhjælp og rehabilitering.

Samtidig mangler meget dog at blive gjort for at fastlægge en fælles strategi for donorerne. Der blev i forbindelse med Rwanda-evalueringen<sup>13</sup> påvist visse blandede resultater med

---

<sup>13</sup> Fælles evaluering af katastrofebistanden til Rwanda, marts 1996.

hensyn til koordination, og der blev afgivet en række henstillinger med henblik på at overvinde de konstaterede svagheder.

Desuden bør den fælles europæiske indsats og de foranstaltninger, der træffes af det internationale samfund som helhed, gøres mere synlige. Eksempelvis koncentreredes mediedækningen efter jordskælvet i Tyrkiet om de enkelte donoreres indsats på et nationalt grundlag. Den massive mediedækning af oversvømmelserne i Mozambique ansporede donorerne til at gøre deres indsats til støtte for ofrene synlig og bidrog til at øge antallet af donorer, som ydede katastrofebistand. På den anden side kan konkurrencen om at opnå størst synlighed have virket som hæmsko for en reel international koordination.

Det er nødvendigt med en proaktiv approach for koordinationen. Europa-Kommissionen har som følge af sin betydning som donor både af nødhjælp og af udviklingsbistand og som følge af sin brede internationale tilstedeværelse et særligt ansvar for, at koordinationen forbedres. EF's katastrofebistand er en vigtig del af dets eksterne bistand, idet den tegner sig for 14% af EF's bistand til udviklingslande sammenholdt med 7% for DAC som helhed.

Rådet og Kommissionen vedtog for nylig en fælles erklæring<sup>14</sup>, som omlægger Fællesskabets udviklingspolitik i retning af den internationalt aftalte udviklingsstrategi. Denne erklæring er også hilst velkommen af Europa-Parlamentet. Der vil blive tilstræbt bedre komplementaritet både inden for Unionen og i forholdet til andre donorer, navnlig i sammenhæng med de individuelle landestrategier. Dette er en vigtig del af indsatsen for at forbedre udviklingspolitikens kvalitet. Det er særlig relevant i forbindelse med "efter krise"-situationer og andre vanskelige situationer. Kommissionen må fra en krises begyndelse forholde sig til, hvad andre donorer gør, og bidrage til en sammenhængende international bistandsindsats i sårbare "efter krise"-situationer. Denne indsats omfatter et arbejde sammen med andre vigtige internationale donorer og aktører med det formål at forstærke de individuelle donoreres synlighed inden for rammerne af de fælles kriseforanstaltninger.

*Utilstrækkelig donorkoordination i "efter krise"-situationer formindsker den ydede bistands effektivitet og virkning og øger derved den politiske risiko.*

### **Koordination og komplementaritet mellem EF og dets medlemsstater**

Rådet vedtog i oktober 2000 konklusioner om effektiviteten af Unionens eksterne arbejde og behovet for at forbedre koordinationen og komplementariteten mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Dette gælder også "efter krise"-situationer og det nødvendige i at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling, ligesom det gælder for anden bistand.

En forbedret informationsdeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne på alle niveauer er af stor betydning for en mere effektiv koordination i forbindelse med foranstaltningernes fastlæggelse, forberedelse og gennemførelse. Efter jordskælvet i Gujarat i januar 2001 oprettede Kommissionen et lokalt center, ERIC, til fremme af koordinationen mellem medlemsstaternes donorer og til højnelse af EU's generelle profil. Dette lykkedes fuldt ud, og Kommissionen har til hensigt at videreføre denne koordinerende rolle i den efterfølgende rehabiliterings- og genopbygningsfase.

Behovet for at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling vil blive behandlet under drøftelsen af landestrategidokumenter for ustabile lande. Det kan overvejes at arrangere fælles

---

<sup>14</sup> Rådets og Kommissionens erklæring om EF's udviklingspolitik, 10. november 2000.

møder i marken og mellem Udvalget for Humanitær Bistand og det geografiske udvalg om særlige lande eller spørgsmål. Sigtet bør være en arbejdsdeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne, herunder samfinansiering, navnlig i de tilfælde, hvor rehabiliteringen indebærer aktiviteter uden for EF's målområder. I denne proces er det vigtigt med forstærket koordination på stedet. Delegationerne vil spille en afgørende rolle i bestræbelserne for at fastlægge mulige områder med synergi og komplementaritet og fastlægge strategiske retningslinjer.

*Der bør tages hensyn til sammenkoblingsspørgsmålet under de igangværende drøftelser om mulighederne for at forbedre koordinationen og komplementariteten.*

### **Koordination med FN og andre internationale initiativer**

De Forenede Nationer spiller en enestående rolle i "før krise"-, krise- og "efter krise"-situationer. I denne sammenhæng udgør den såkaldte "Brookings"-proces og "Friends of"-approachen en nyttig ramme for informationsudveksling og koordination. "Brookings"-processen, der blev indledt i januar 1999, er blevet fremmet af Brookings Institution med en rundbordsdrøftelse om mulige internationale ordninger, der kan udfylde lakunerne mellem humanitær udviklingsbistand og langsigtet udviklingsbistand i sårbare "efter konflikt"-situationer. Den er tiltænkt en rolle som uformelt forum for donorer og iværksat af Verdensbanken og UNHCR med det formål at finde praktiske metoder til forbedring af donorkoordinationen og øge bidragene til kriser, som har tiltrukket sig forholdsvis mindre opmærksomhed.

"Friends of"-approachen har nogenlunde samme udviklingsforløb. Den omfatter det størst mulige antal internationale donorer, som koordinerer deres indsats i et bestemt land. Denne approach er blevet benyttet i Sudan, Afghanistan, Østtimor og Tadsjikistan. Disse initiativer befinder sig imidlertid stadig på et meget tidligt stadium - med Østtimor som en vigtig undtagelse, idet arbejdet dér er længere fremme. Det er derfor stadig nødvendigt at undersøge konkrete måder, hvorpå lakunerne mellem nødhjælp og udviklingsbistand kan udfyldes, ligesom processen bør udbygges.

For Sierra Leones vedkommende er der skabt et tættere samarbejde (i form af et "partnerskabsinitiativ"). Planerne for en strategisk ramme for Sierra Leone blev udarbejdet under hensyn til "lakunen". Der blev i løbet af 1999 holdt en række uformelle donormøder med det formål at nå til enighed om en række højt prioriterede foranstaltninger til støtte for fredsftalen, nemlig finansieringen af afleveringen af våben samt hjemsendelsen og reintegrationen af tidligere soldater. I sidste ende blev disse foranstaltninger imidlertid kun gennemført delvis og ikke hurtigt nok til at forhindre en opblussen af borgerkrigen i maj 2000. På "Brooking"-mødet den 15.-16. november 2000 blev der opnået enighed om at oprette arbejdsteam for et begrænset antal "pilot"-lande: Congo-Brazzaville, Rwanda og eventuelt Indonesien. Disse teams skal senest i februar 2001 have udarbejdet en fælles plan til sikring af bedre sammenkoblinger for disse "pilot"-landes vedkommende. Der vil blive oprettet et netsted til udveksling af information om strategier og projekter. På grundlag af disse oplysninger kan teamet derefter fastlægge mangler ved finansieringen og fremsætte forslag til, hvorledes de kan afhjælpes.

I Østtimor var FN proaktiv i sin koordination af donorenes indsats, idet en særlig enhed har til opgave at indsamle og sørge for udveksling af information.

Det er nødvendigt at følge en individuel approach. Alligevel bør begge rammer udnyttes mere systematisk og tages i anvendelse, så snart der opstår en krise, med henblik på at tage hensyn

til sammenkoblingsspørgsmålet helt fra starten. Uden at ønske at foreslå en præordineret - og derfor ufleksibel - ordning, er Kommissionen overbevist om, at det er nødvendigt at foretage organisatoriske forbedringer for at gøre "Friends of"-approachen mere effektiv. Dette kunne omfatte grundregler om fastlæggelse af ansvaret for koordinationen, hvis landet ikke selv er i stand til at gøre det, og indførelse af en ordning for systematisk og hensigtsmæssig udveksling af information om de individuelle donorerers virksomhed. En brugervenlig og decentraliseret ordning, der baseres på moderne informationsteknologi, vil gøre det muligt hurtigt at udveksle information om, hvem der gør hvad. Kommissionen er rede til at deltage aktivt i sådanne initiativer og kan eksempelvis stille koordinationsfaciliteter til rådighed.

*Kommissionen bør spille en aktiv rolle i forbindelse med udbygningen af "Friends of"-approachen.*

### **Andre aktører inden for en mere organiseret "Friends of"-approach**

Koordination og sammenhæng er nødvendige forhåndsbetingelser for en effektiv indsats gennem det samlede kriseforløb. Hvor det er muligt, bør der i fællesskab fastlægges strategiske rammer for indsatsen under skyldig hensyntagen til den lokale, nationale, regionale og internationale kontekst.

Konfliktsituationer fører næsten altid til en forringelse af de sociale indikatorer og et forhøjet fattigdomsniveau, hvilket ofte får allerede eksisterende problemer til at svulme yderligere op. Det er vigtigt, at der fastlægges strategier, som tager disse problemer op og bistår med at stabilisere en yderst skrøbelig social og økonomisk kontekst. For mange af disse landes vedkommende er en hurtig adgang til gældslempelse af vital betydning. Begrebet strategidokumenter for fattigdomsbekæmpelse (PRSP) og en koordineret approach er overordentlig relevante faktorer for lande, der befinder sig i "efter konflikt"-situationer. Hvor der er udarbejdet strategidokumenter for fattigdomsbekæmpelse, vil disse også danne grundlag for EF's landestrategidokumenter og programmering af udviklingsbistanden.

Siden initiativet for stærkt gældstyngede fattige lande blev taget i 1996, har HIPC-landene i "efter konflikt"-situationer tiltrukket sig stor opmærksomhed. Verdensbankens og IMF's direktioners beslutning for nylig om at forlænge den såkaldte "sunset clause"<sup>15</sup> til udgangen af 2002 vil gøre det muligt for flere lande, navnlig lande i "efter konflikt"-situationer, at træffe de nødvendige foranstaltninger til at blive en del af processen for HIPC-gældslempelse. Disse landes gældsproblemer vil i forbindelse med vurderingen af reformerne og gældsprofilernes bæredygtighed blive behandlet på et individuelt grundlag under skyldig hensyntagen til de særlige begrænsninger, der gælder for lande i "efter konflikt"-situationer. Dette er også et vigtigt aspekt ved en koordineret strategi.

Andre specifikke instrumenter som f.eks. Trust Funds kan i princippet hjælpe. De synes imidlertid ikke systematisk at være det bedst egnede instrument i "efter krise"-situationer. Evalueringer af brugen af Trust Funds i Rwanda, Den Demokratiske Republik Congo og Sierra Leone har således haft temmelig blandede resultater. Mangelen på synlighed for den enkelte donors foranstaltninger er en vigtig hæmsko for deres ønske om at bidrage til generelle finansieringsordninger.

---

<sup>15</sup> "Sunset clause" fastsætter sidste frist for, at lande kan ansøge om at blive omfattet af HIPC-initiativet. Den blev oprindeligt fastsat til udgangen af 2000 og er forlænget til udgangen af 2002.

Internationale og lokale ngo'er og andre civilsamfundsgrupper bør også inddrages i drøftelsen af strategiske retningslinjer og deltage i koordinationsordninger. Dette er i fuld overensstemmelse med den nye approach for udviklingspolitikken, som ansporer til øget deltagelse af en bred vifte af borgersamfundets aktører i dialoger om strategier og i gennemførelsen af samarbejdsprogrammer. Civilsamfundet har værdifuld ekspertise og viden. Erfaringerne med "Friends of"-approacher har vist, at deres medvirken har været nyttig. Der bør lokalt oprettes et dialogforum til udveksling af erfaringer om projekter, fastlæggelse af optimale metoder og deling af information. Kommissionens delegation kan fremme dette, f.eks. ved at arrangere uformelle møder og workshops. Dette bør så vidt muligt optages i "Friends of"-approachen.

Trods lejlighedsvis negativ regional dynamik (De Store Søers Område) bør det regionale engagement støttes, ligesom de regionale organisationers (OAU, SADC, ECOWAS osv.) rolle i "efter konflikt"-situationer bør forstærkes. Nabolande, regionale organisationer og andre potentielle eller interesserede parter bør ansøres til at deltage i "Friends of"-processen. Dette er fuldt konsistent med EF's støtte til regionale samarbejdsprocesser og med EU's partnerskaber og dialoger, som der tages initiativ til i forholdet til visse landegrupper.

*En bedre organiseret og forstærket koordination mellem de forskellige multilaterale, regionale og ikke-statslige aktører bør forstærke synergierne i den internationale reaktion på kriser.*

#### 4. PÅ VEJ MOD EN SAMMENKOBLINGSSTRATEGI FOR EF

Den Europæiske Union (EF og medlemsstaterne tilsammen) er den største donor af humanitær bistand, idet den i 1999 tegnede sig for 58% af DAC-landenes samlede katastrofebistand (heraf 16% for EF alene). Med hensyn til langfristet udviklingsbistand udgør dens andel henved 50% af den internationale officielle udviklingsbistand (heraf ca. 10% for EF alene). Som følge af Kommissionens betydning som donor skal den udvikle en strategisk ramme, der kan sikre sammenkobling af de forskellige EF-instrumenter.

Kommissionens overordnede mål er at forstærke den strategiske ramme for sin indgriben fra det tidspunkt, hvor krisen opstår, til det tidspunkt, hvor det normale udviklingssamarbejde genoptages, og at øge effektiviteten, tempoet og fleksibiliteten. Problemerne med at udfylde lakunerne mellem nødhjælp og udvikling er allerede til dels behandlet inden for rammerne af reformen af Fællesskabets eksterne bistand<sup>16</sup>. "Dekoncentrationen", der vil give Kommissionens delegationer i marken større personale og større beslutningsbeføjelser, vil bidrage hertil, og det samme gælder en klarere fastlæggelse af Kommissionens og medlemsstaternes roller i forbindelse med godkendelse af strategier, programmer og projekter ("komitologi"-procedurerne). Der er andre problemer, som er mere specifikke for sikringen af en effektiv "sammenkobling".

#### De vigtigste problemer, der skal tages op

Der knytter sig tre vigtige problemer til bestræbelserne for at sikre en sammenkobling af nødhjælpsinstrumenterne (ECHO, Den Hurtige Reaktionsmekanisme) og udviklings- og samarbejdsinstrumenterne: langsomme **beslutningsprocedurer**, valg af

<sup>16</sup> SEK (2000) 514 af 16. maj 2000.

**gennemførelsespartnere** og mulighederne for at tilvejebringe **ressourcer** via egnede instrumenter.

De proceduremæssige begrænsninger og forsinkelserne skyldes selve forordningerne og mekanismerne for forudgående kontrol. En række evalueringer har bekræftet, at det er nødvendigt med mere fleksible og hurtigere procedurer, også i forbindelse med forordningen om rehabilitering<sup>17</sup>. Der er i en evaluering af budgetposten for bistand til hjemstedsfordrevne i ALA-landene<sup>18</sup> i perioden 1997-99 fastlagt en række proceduremæssige begrænsninger og bemærket øgede forsinkelser med undertegnelsen af kontrakter, ansættelsen af fagligt bistandspersonale, overførslen af midler og godkendelsen af ændringer af finansieringsaftaler. En undersøgelse, der for nylig blev foretaget af rehabiliteringsaktioner i ALA- og MED-lande<sup>19</sup>, viste, at de nuværende procedurer under budgetposterne for rehabilitering ikke har bidraget til nogen effektivitet, da de hverken sikrede en hurtigtvirkende udbetalingskapacitet eller en mere fleksibel beslutningstagning. Der har ikke været nogen tegn på et frugtbart samvirke mellem faser og instrumenter, og evalueringen viste også, at der manglede mekanismer til at sikre sammenhæng med landestrategierne for Asien, Latinamerika og Middelhavslandene.

Langsomme beslutningsprocedurer, der undergravede EU's muligheder for at reagere på en krise, var den vigtigste årsag til, at Kommissionen foreslog, at Den Hurtige Reaktionsmekanisme blev oprettet. Denne muliggør kortsigtede aktiviteter, der ikke strækker sig over mere end seks måneder. Den dækker hele verden og kan samle mange forskellige foranstaltninger under én hat i overensstemmelse med de behov, der knytter sig til krisen. Mekanismens grundlag er fortsat de eksisterende fællesskabsinstrumenter (opregnet i forordningen), som kan varetage et bredt spektrum af foranstaltninger og reaktioner for at afbøde kriser. Disse kan omfatte arbejde med menneskerettigheder, overvågning af valg, institutionsopbygning, støtte til medier, grænseforvaltning, humanitære opgaver, uddannelse af politi og levering af politiudstyr, civil nødhjælp, rehabilitering, genopbygning, fredeligsgørelse, genbosættelse og mægling. Disse samme fællesskabsinstrumenter vil derefter fortsat danne grundlag for alle tænkelige opfølgende foranstaltninger, som kan blive nødvendige, efter at den første nødhjælpsindsats er afsluttet. Hovedformålet med Den Hurtige Reaktionsmekanisme er hurtigt at yde støtte for at bevare eller genskabe de civile strukturer, der er nødvendige af hensyn til den politiske, sociale og økonomiske stabilitet, og at fungere som forløber for en eventuel mere langsigtet bistand.

Kravet om, at regeringerne skal godkende projekter, udgør i visse krisesituationer en anden begrænsning. De vigtigste udviklings- og samarbejdsinstrumenter (EUF, Tacis, MEDA osv.) er baseret på partnerskabsprincippet og kan ikke benyttes uden inddragelse af det pågældende lands regering. Nogle regeringer kan være uvillige eller ude af stand til at overtage projekter fra ECHO-finansierede ngo'er, navnlig hvis de er beliggende i områder, der kontrolleres af oppositionen. De kan også være uvillige til at finansiere visse aktioner, f.eks. aktioner til støtte for fredsprocesserne eller forsoningen. I nogle særlige tilfælde (Somalia, Congo, Rwanda) blev Kommissionen nødt til at overtage rollen som national anvisningsberettiget. I andre stilles der ikke udviklingsressourcer til rådighed, således at det bliver nødvendigt at tilvejebringe andre finansielle ressourcer forvaltet af Kommissionen på et autonomt grundlag (rehabilitering, flygtningebudgetposter eller ngo-samfinansiering). Dette gælder eksempelvis

---

<sup>17</sup> Forordning (EF) nr. 2258/96.

<sup>18</sup> Evaluering af budgetposten "Bistand til hjemstedsfordrevne i ALA-landene 1997-1999", Rådets forordning 443/97, sammenfattende rapport, september 2000.

<sup>19</sup> Rapport om sagsbehandlingsfasen (desk phase), august 2000.

for Liberia: da undertegnelsen af det vejledende program var forsinket i flere måneder, var det nødvendigt at benytte midler øremærket til flygtningebistand på grundlag af mere fleksible procedurer.

Kommissionen har en bred vifte af **gennemførelsespartnere** inden for nødhjælp og udviklingsprogrammer. I 2000 blev henvend 65% af EF's humanitære bistand anvendt til finansiering af ngo-projekter, 20% blev kanaliseret via FN-familien (heraf 5% til Verdensfødevareprogrammet), og ca. 15% blev kanaliseret via Røde Kors og andre internationale organisationer. Gennemførelsespartnere, herunder ngo'erne, er ofte specialiserede og kompetente enten inden for katastrofebistand eller inden for udvikling. Dette gør det vanskeligt at opnå kontinuitet med et bestemt antal ngo-partnere, fordi partnere og arbejdsmetoderne brat kan ændres i forbindelse med overgangen fra nødhjælp til udviklingsbistand. Eksempelvis var der efter oversvømmelserne i Mozambique af de fyre indkomne forslag inden for rammerne af det program, som skulle afløse nødhjælpen, kun to, som kom fra de ngo'er, der medvirkede ved nødhjælpsfasen. Langt de fleste forslag blev fremsat af "udviklings"-ngo'er. I Libanon blev der i forbindelse med en række ECHO-projekter, der blev vedtaget på grundlag af ngo-forslag, kun i ubetydeligt omfang refereret til EU's partnerskabsaftale og MEDA-programmet; en særlig gruppe ngo'er fremkom med forskellige idéer til finansiering af rehabilitering af begrænset relevans for ECHO-programmet (idet kun ét rehabiliteringsprojekt vedrørende minerydning så ud til at optræde i naturlig forlængelse af en aktivitet indledt under ECHO).

En ændring og udbygning af gennemførelsespartnere kan være nødvendig i overgangsfasen. Dette indebærer, at partnere skal søges andre steder end blandt ngo'erne og FN-organisationerne, nemlig f.eks. blandt lokale organisationer, i den private sektor og blandt konsulenter med hensyn til tekniske undersøgelser. Hvor der træffes beslutning om at fortsætte med ngo'er, bør ngo'er, der bevisligt har opnået kompetence både inden for nødhjælp og udvikling, prioriteres højest.

Problemet vedrørende **tilvejebringelse af ressourcer** kan navnlig tilskrives eksistensen af talrige instrumenter og budgetposter, eksempelvis for rehabilitering, der finansieres via individuelle geografiske budgetposter. Dette forstærker kompleksiteten og formindsker fleksibiliteten, idet det fører til lakuner i dækningen på et område, hvor hurtige interventioner er nødvendige, navnlig da disse ikke nødvendigvis kan forudsiges ved budgettets udarbejdelse mere end et år i forvejen. I det sydlige Kaukasus og i Centralasien er en fleksibel overgang fra ECHO-finansiering til andre programmer en særlig udfordring, både som følge af den aktuelle Tacis-bistands egenart og retsgrundlag og som følge af det forhold, at der under den særlige Tacis-budgetpost for rehabilitering ikke står tilstrækkeligt med finansielle midler til rådighed (det disponible beløb er kun på 1,7 mio. EUR i 2000). Budgetposten for fødevarehjælp/fødevarer sikkerhed har vist sig at være hensigtsmæssig til sammenkobling af katastrofebistand og udviklingsbistand. Ressourcerne er imidlertid ikke tilstrækkelige til at kunne dække alle potentielt berørte lande<sup>20</sup>.

### **Tilpasning af landestrategidokumenterne**

"Landestrategidokumenterne"<sup>21</sup> er det vigtigste værktøj for programmeringen af EF's bistand. På grundlag af en analyse af partnerlandets situation, EF's prioritering og de vigtigste øvrige partners virksomhed vil de blive anvendt som rettesnor, forvaltningsværktøj og

---

<sup>20</sup> Budgetposten for fødevarehjælp/fødevarer sikkerhed skal efter planen dække henvend tyve lande.

<sup>21</sup> Standardramme vedtaget af Rådet den 10. november 2000.



revisionsinstrument for EF's bistandsprogrammer for alle udviklingslande, der modtager bistand fra Den Europæiske Udviklingsfond og under ALA- og MED-programmerne, og efterhånden også andre lande.

Sammenkoblingspørgsmålet vil udgøre en integrerende del af landestrategidokumenterne i de lande, hvor der er indtrådt kriser og nødsituationer, eller hvor der er mulighed derfor, navnlig hvor ECHO er aktivt. Dette vil gøre det muligt for EF at tage hensyn til "før krise"-fasen og mulighederne for at forhindre eller træffe forberedelser til katastrofer og forhindre konflikter. Det vil også gøre det muligt at planlægge overgangen fra nød- til udviklingsfasen. En sådan approach er for AVS-staternes vedkommende allerede fastsat i Cotonou-aftalen, hvori der udtrykkelig henvises til sammenkoblingspørgsmålet<sup>22</sup>. Det er også tilfældet for det nye CARDS-program for det vestlige Balkan, som fokuserer på genopbygning og stabilisering og på de mere langsigtede mål i form af bæredygtig økonomisk og social udvikling<sup>23</sup>. For konfliktramte landes vedkommende vil landestrategidokumenterne fokusere på EF's rolle i forbindelse med fredsskabelse og konfliktløsning, der omfatter en sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling. For lande, der står over for tilbagevendende naturkatastrofer, skal katastrofeberedskabet være en del af de langsigtede udviklingsstrategier. Ud fra et miljømæssigt synspunkt kan denne opgave løses ved hjælp af egnede metoder, nemlig landemiljøprofiler og miljøvurderinger. For lande, der er ramt af en strukturel krise, skal institutionsopbygning og udbygning af de ikke-statslige aktørers kapacitet udgøre en integrerende del af landestrategidokumentet. Landestrategidokumenterne bør også omhandle handelsmulighederne og de strategier og reformer, der er nødvendige for at forbedre produktiviteten og øge samhandelen.

Når ECHO eller Den Hurtige Reaktionsmekanisme begynder at intervenere i et land, vil det blive overvejet, om det er nødvendigt at ændre landestrategidokumentet. Selv om landestrategidokumentet forbliver relevant for det langsigtede udviklingsperspektiv, vil krisen øve indflydelse på samarbejdsaktiviteterne. Der vil derfor i tæt samarbejde med partnerne i marken blive udarbejdet et tillæg til landestrategidokumentet. For AVS-staternes vedkommende svarer denne proces til de ad hoc-revisioner, der er fastsat i Cotonou-aftalen<sup>24</sup>, og til det nye system, der er fastlagt for programmering og ressourceallokering<sup>25</sup>; disse bestemmelser gør det muligt at følge fleksible og effektive procedurer. For Middelhavslandenes vedkommende er der i den nye MEDA-forordning<sup>26</sup> desuden hjemlet en tilsvarende revisionsproces, som skal følges under uforudsete omstændigheder. Desuden er der fastsat en ad hoc-revisionsproces for det vestlige Balkan<sup>27</sup>. Der kan foretages tilsvarende ad hoc-revisioner i andre regioner.

Tillægget til landestrategidokumentet vil blive baseret på en analyse af situationen og omfatte oplysninger om andre donorer, navnlig medlemsstaternes, interventioner. Der vil deri blive fastsat strategiske retningslinjer, mål og højt prioriterede opgaver. Det vil sammenkoble og integrere forskellige interventioner og instrumenter på en gensidigt afhængig måde. I de fleste tilfælde finder der ikke nogen tidsmæssig overgang sted mellem de forskellige instrumenter, medens finansieringen derimod er simultan. For at koble nødhjælp og udvikling sammen er

---

<sup>22</sup> Cotonou-aftalen, artikel 11, stk. 5.

<sup>23</sup> Rådets forordning 2666/2000 af 5. december 2000, artikel 2, stk. 2.

<sup>24</sup> I artikel 5, stk. 2, i bilag IV til Cotonou-aftalen er det fastsat, at der på begæring af den ene af parterne under ekstraordinære omstændigheder med tilknytning til humanitær bistand og katastrofebistand kan foretages en revision af landestrategien og det vejledende program.

<sup>25</sup> Anvendelse af tildelingen til dækning af uforudsete behov.

<sup>26</sup> Rådets forordning 2698/2000 af 27. november 2000, artikel 5, stk. 2.

<sup>27</sup> Rådets forordning 2666/2000 af 5. december 2000, artikel 3, stk. 1, litra a).

det nødvendigt med en øjeblikkelig planlægning, ikke kun hvad angår reaktioner i form af kortsigtet nødhjælp, men også hvad angår kort- og mellemfristede rehabiliterings- og udviklingsaktioner. Dette arbejde skal i videst mulig udstrækning omfatte en aftrapning af ECHO's indsats (til Den Hurtige Reaktionsmekanisme knytter der sig en juridisk forpligtelse til aftrapning efter seks måneder, hvorefter et andet EF-instrument om fornødent kan overtage arbejdet).

Approacherne for den humanitære bistand og udviklingssamarbejdet skal bringes til at passe bedre sammen. I Somalia blev der i såkaldte "nødhjælpsområder" anvendt gratis uddeling af lægemidler, medens der i de såkaldte "rehabiliteringsområder", til tider lige i nærheden, blev indført mekanismer for omkostningsdeling. De humanitære interventioner bør derfor tilrettelægges på en sådan måde, at der tages hensyn til langtidsmålene og bæredygtigheden, medens udviklingsprogrammerne i stigende grad bør baseres på befolkningernes behov, således som de er fastlagt i rehabiliteringsfasen, samt på nyopståede behov.

Tillægget vil blive udarbejdet af tværfaglige teams, da "case studies" og evalueringer tydeligt har vist, at fortsat intern koordination er nøglen til succes. Sådanne grupper har vist sig nyttige, eksempelvis i Mozambique. Selv om nedsættelsen af en arbejdsgruppe er nødvendig for at sikre sammenkoblingen, kan den skabe nogle problemer med hensyn til timing: den kan forlænge reaktionstiden for den humanitære nødhjælp, men nedsætte den ud fra udviklingsperspektivet. Det centrale er at sikre en øjeblikkelig beslutning om at nedsætte arbejdsgruppen og at afsætte et tilstrækkeligt stort personale til arbejdsgruppen på en fleksibel måde. Et andet eksempel på en vellykket sammenkobling findes i forbindelse med Kosovo-krisen. De koordinationsordninger, der blev indført i dette tilfælde, sikrede en koordination uden sidestykke inden for Kommissionen såvel i hovedsædet som i marken. En afgørende faktor for succes har været den hurtige etablering og indsættelse af Kommissionens Task Force i Kosovo-provinsen før Genopbygningsagenturet og sideløbende med ECHO's tilstedeværelse.

Tillægget til landestrategidokumentet skal vedtages efter de relevante instrumenters procedurer og under anvendelse af det største omfang af fleksibilitet, som retligt kan benyttes under det enkelte instrument. Det vil omfatte de påtænkte foranstaltninger og de forskellige instrumenter, der skal benyttes, således at det ikke er nødvendigt med nogen efterfølgende godkendelse af individuelle projekter, men kun nødvendigt med information. Tillægget til landestrategidokumentet vil også indeholde en vurdering af den type viden, der er nødvendig, og en liste over egnede partnere. Disse vil så vidt muligt blive drøftet og aftalt med partnerlandet.

Kommissionen vil foreslå forenklede og fremskyndede procedurer for vedtagelse og ændring af sådanne tillæg. Erfaringerne viser, at den måde, hvorpå kriser, navnlig konflikter, udvikler sig, er uforudsigelig, og tillægget til landestrategidokumentet skal derfor sikre tilstrækkelig fleksibilitet til, at det er muligt hurtigt at tilpasse sig efter ændrede og uventede situationer. Det fælles mål bør være at nå til enighed om strategiske retningslinjer og overlade så megen fleksibilitet som muligt til forberedelsen og gennemførelsen af arbejdsprogrammer og projekter på et meget kortfristet grundlag.

*Så snart ECHO eller Den Hurtige Reaktionsmekanisme begynder at intervenere, vil der efter forenklede og hurtige procedurer blive udarbejdet og vedtaget et tillæg til landestrategidokumentet med tilhørende vejledende arbejdsprogram.*

## Værktøjer og instrumenter

Kommissionen er i færd med at vurdere sine egne operationelle værktøjer og instrumenter på ny med henblik på at fastlægge områder, hvor sammenkoblingen kan forbedres. Denne fornyede undersøgelse finder sted inden for rammerne af reformen af EF's eksterne bistand. Kommissionens mål er ikke at skabe nye finansielle instrumenter til at sikre en bedre sammenkobling, men om muligt at forbedre de eksisterende instrumenter og forbindelserne mellem dem. En nedsættelse af antallet af budgetposter er også af stor betydning, da en sådan nedsættelse er en vigtig forudsætning for at kunne sikre en mere effektiv og fleksibel forvaltning af den eksterne bistand i krisesituationer.

Nogle af EF's **tematiske instrumenter** (dvs. dem, der vedrører generelle sektorspørgsmål) er særlig relevante for den umiddelbare "efter krise"-situation og relativt velegnede til at sikre sammenkoblingen. Dette gælder rehabilitering og genopbygning, bistand til flygtninge og internt fordrevne, fødevarehjælp/fødevarerikkerhed og minerydning. Andre instrumenter som f.eks. støtte til demokratisering og respekt for menneskerettigheder, ngo-samfinansiering og decentraliseret samarbejde kan anvendes på en komplementær måde.

Forordning (EF) nr. 2258/96 om **rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger** til fordel for udviklingslandene kan være et nyttigt instrument som supplement til langfristede udviklingsprogrammer og kan også benyttes til at videreføre finansieringen af foranstaltninger, der indledes inden for Den Hurtige Reaktionsmekanismes rammer. Procedurerne for anvendelsen deraf skal imidlertid forbedres. Som et første trin vil Kommissionen foreslå en samling af de fem eksisterende geografiske "rehabiliteringsbudgetposter"<sup>28</sup> i én, som kan dække alle regioner. Dette er nødvendigt for at sikre en fleksibel reaktion på krisesituationer, som i almindelighed ikke kan forudsiges nøjagtigt på et geografisk grundlag mere end et år i forvejen.

Desuden bør dækningsområdet for den eksisterende forordning og de dermed forbundne procedurer revideres på grundlag af evalueringer og Revisionsrettens beretning og under hensyn til virkningerne af reformen af den eksterne bistand, herunder komotologi og interne procedurer. Hvis den skal være mere effektiv som "sammenkoblingsinstrument", kan dette indebære, at der lægges større vægt på genskabelse af den institutionelle kapacitet og socialnetværket og ikke kun på den fysiske genopretning af basisinfrastrukturen.

Kommissionens forslag til en ny forordning om **bistand til hjemstedsfordrevne** i lande i Asien og Latinamerika<sup>29</sup> indeholder egnede bestemmelser til sikring af en bedre sammenkobling. Foranstaltningerne i henhold til forslaget til forordning skal gradvis erstatte nødhjælpen og lette overgangen til en udviklingsstrategi. De indgår derfor i en overordnet rehabiliteringsstrategi for folk, der er eller har været ramt af en intern eller ekstern konflikt.

Som led i den forestående evaluering og revision af Asien/Latinamerika-forordning (EF) nr. 443/92 vil Kommissionen også undersøge argumenterne for og imod en samling af de aktiviteter, der iværksættes i henhold til nogle af de eksisterende "horisontale" forordninger, i de geografiske hovedinstrumenter. Som mulige kandidater til en sådan samling kan nævnes bistand til flygtninge/hjemstedsfordrevne og forordningen om rehabilitering.

---

<sup>28</sup> Budgetpost B7-303 for Asien, B7-313 for Latinamerika, B7-411 for Middelhavsområdet, B7-522 for republikkerne i Kaukasus og Centralasien samt B7-641 for AVS.

<sup>29</sup> KOM (2000) 831 af 20. december 2000.

Ud over at konsolidere antallet af retsgrundlag og budgetposter ville der knytte sig den fordel til en samling, at den ville integrere en bred vifte af aktiviteter i et hvilket som helst land i ét retsgrundlag. Dette ville være i overensstemmelse med målsætningen om at fremme sammenkoblingen. Det ville imidlertid være nødvendigt at sikre, at en bredere forordning stadig muliggjorde den eksisterende vifte af aktiviteter, tilstrækkelig hurtig beslutningstagning, fleksibel udvælgelse af gennemførelsespartnere og beslutningstagning uden den pågældende regerings samtykke.

Tacis-forordningen, som ikke i øjeblikket gør nogen rehabiliteringsaktivitet mulig, vil blive revideret næste gang i 2006. Hvis en samling i de vigtigste geografiske forordninger af nogle af de horisontale forordninger såsom forordningerne om flygtninge og rehabilitering blev gennemført, ville det i mellemtiden være nødvendigt med et særskilt retsgrundlag for rehabilitering i Tacis-lande (dvs. den eksisterende forordning 2258/96).

Alternativet til at samle instrumenter er at fortsætte med at benytte landestrategidokumentet som det vigtigste værktøj til fremme af sammenhængen mellem forskellige instrumenter i landene og sikring af sammenkoblingen, således som det er beskrevet ovenfor. Landestrategidokumenterne bør både dække de vigtigste retsgrundlag/budgetposter for udviklingsbistand og de særskilte horisontale instrumenter/globalt budgetposter for særlige "efter krise"-aktiviteter.

**Fødevarerhjælps- og fødevarerikkerhedsaktiviteter** er et godt instrument til sikring af sammenkoblinger, fordi både de kortfristede og de langfristede aspekter kan dækkes. Tredive procent af midlerne hertil er afsat til kriseforanstaltninger (via WFP og ngo'er). De resterende midler anvendes til strukturstøtte til fødevarerikkerhedspolitikker, herunder støtte til skabelse af de nødvendige forudsætninger for en indledning af mere langsigtede reformprocesser. Dette demonstrerer de talrige situationer, hvor der kan interveneres via dette instrument, og dets fleksibilitet. Der er planlagt en evaluering af dette instrument, som bl.a. vil omfatte spørgsmålet om sammenkoblingen af og forbindelserne mellem dette instrument og Fællesskabets øvrige instrumenter.

**Minerydningsaktiviteter** er vigtige i en række "før krise"- og "efter krise"-situationer og kan udgøre en integrerende del af den humanitære bistand, rehabiliteringen, genopbygningen eller udviklingsprojekterne. Selv om redning af menneskeliv og sikkerhed for mennesker står i centrum for minerydningsaktiviteterne, må personelminernes socioøkonomiske indflydelse på befolkningerne og deres negative indvirkning på bestræbelserne for at bekæmpe fattigdom og ustabilitet ikke lades ude af betragtning. Det er derfor vigtigt, at personelminespørgsmålene optages i landestrategidokumenterne og betragtes som en del af landets udviklingsaspekt. En socioøkonomisk konsekvensanalyse af personelminetruslen er efterhånden en fast bestanddel af Kommissionens approach for den regionale strategiske programmering af minerydningsaktiviteter. Ved det forslag til ny forordning, der drøftes i øjeblikket, skabes en klar forbindelse mellem minerydningsaktiviteter og de overordnede samarbejdsstrategier over for tredjelande. Det indeholder bestemmelser om eventuel komplementær finansiering<sup>30</sup>.

Med hensyn til ngo-samfinansiering er det i de almindelige betingelser, der blev udstedt i januar 2000, bestemt, at bl.a. udviklingslande, der er i gang med en rehabilitering, prioriteres særlig højt.

---

<sup>30</sup> Ændret forslag til Rådets forordning om aktioner mod personelminer, artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 4.

Rådets forordning 975/99 og 976/99, der er retsgrundlag for aktiviteterne vedrørende menneskerettigheder og demokratisering under kapitel B7-7 på Fællesskabets budget ("Det Europæiske Initiativ for Demokrati og Menneskerettigheder"), omfatter tre mulige interventionsområder: beskyttelse af menneskerettigheder, demokratisering og konfliktforebyggelse og behandling af konflikters konsekvenser på menneskerettighedsområdet, navnlig via støtte til civilsamfundsorganisationer, men også internationale organisationer. Ifølge disse forordninger skal der benyttes hurtige procedurer for finansiering af projekter på mindre end 2 mio. EUR i katastrofesituationer. De kan derfor sættes hurtigt ind i "før konflikt"- og "efter konflikt"-situationer og supplere andre former for EF-aktivitet.

Som hovedregel er **en række af EF's store regionale programmer** (MEDA, Tacis, Asien og Latinamerika) - med undtagelse af den nye AVS-EF-partnerskabsaftale og CARDS-programmet for det vestlige Balkan - i øjeblikket ikke velegnede til at muliggøre sammenkobling af nødhjælp og udvikling i "efter krise"-situationer på en fleksibel måde og til rette tid.

Tacis er især et program for ydelse af faglig bistand med visse muligheder for at iværksætte investeringsaktioner. Det fokuserer på støtte til demokratisering og overgangsprocessen hen imod markedsbaserede økonomier. Kommissionen kan eventuelt overveje, om Tacis-foranstaltningernes dækningsområde bør udvides.

Selv om MEDA-programmet ikke fokuserer på rehabiliterings- eller krisespørgsmål, gør det en form for afløsning af projekter fra nødhjælpsfasen mulig. Dette har eksempelvis været tilfældet i Libanon med hensyn til minerydning.

Med hensyn til samarbejde med AVS-staterne giver Cotonou-aftalen mulighed for større fleksibilitet end tidligere, hvad angår sammenkoblingsspørgsmålet. Der gælder navnlig følgende:

1) i lande, hvor krisen opstår, efter at der er fastlagt et landstrategidokument og et vejledende program, kan der træffes følgende foranstaltninger: der vil på begæring af en af parterne blive foretaget en fornyet undersøgelse af det vejledende program, og der vil blive truffet foranstaltninger med det formål at lette overgangen fra nødhjælpsfasen til udviklingsfasen ved hjælp af effektive og fleksible ordninger<sup>31</sup>; hvis der ikke står budgetmidler til rådighed, kan nødhjælps- og rehabiliteringsinterventionerne finansieres af Den Europæiske Udviklingsfond; under alle omstændigheder vil der fortsat stå midler til rådighed for ikke-statslige aktører, navnlig hvad angår den del af langtidssrammebeløbet, som de har direkte adgang til<sup>32</sup>

2) i lande, hvor der som følge af ekstraordinære omstændigheder ikke er undertegnet noget vejledende program, indeholder Cotonou-aftalen en bestemmelse om, at der indføres en særlig ordning<sup>33</sup>. Dette indebærer følgende elementer: med undtagelse af tilfælde, hvor EF's samarbejdsindsats er stillet i bero efter procedurerne i artikel 96 og 97 i Cotonou-aftalen<sup>34</sup>, vil der blive truffet beslutning og givet meddelelse om en samlet tildeling af ressourcer; på baggrund af vanskelighederne ved at indlede et normalt programmeringsarbejde vil der imidlertid kun blive truffet særlige foranstaltninger, der er i overensstemmelse med landstrategidokumentet, for at sikre en egnet sammenkobling af nødhjælp og

---

<sup>31</sup> Cotonou-aftalen - bilag IV, artikel 5, stk. 2, og aftalens hovedtekst, artikel 72, stk. 6, og artikel 73, stk. 1.

<sup>32</sup> Cotonou-aftalen - bilag IV, artikel 4, stk. 1, litra d).

<sup>33</sup> Cotonou-aftalen - bilag IV, artikel 3, stk. 4.

<sup>34</sup> Cotonou-aftalen, slutakten, erklæring XXI.

udviklingsbistand. Også her bør der, dersom der ikke står budgetmidler til rådighed, anvendes EUF-finansiering via den såkaldte "B-tildeling", der er oprettet med det formål at dække uforudsete behov<sup>35</sup>. Inden for denne ramme kan der både træffes humanitære og "efter nødhjælp"-foranstaltninger med henblik på fysisk og social rehabilitering ved hjælp af effektive og fleksible mekanismer. Der vil også direkte blive stillet ressourcer til rådighed for ikke-statslige aktører.

Via CARDS-programmet vil der blive ydet fællesskabsbistand til genopbygning, støtte til flygtninges og fordrevnes tilbagevenden, stabilisering af regionen samt institutionel udvikling, økonomiske reformer, samfundsudvikling, genopretning af miljøet og regionalt samarbejde.

Kommissionens reform er allerede nået vidt, for så vidt angår vurdering og forslag til reformer af de **interne procedurer**. Denne proces skal forstærkes med særlig fokusering på sammenkoblingsspørgsmålet. Kommissionen er i færd med at vurdere sine interne procedurer på ny og vil foreslå forenklede og mere fleksible beslutningsprocedurer, der skal anvendes, så snart tillægget til landstrategidokumentet og det tilhørende arbejdsprogram er udarbejdet. Flexibiliteten skal stadig generelt forøges, selv om der allerede har fundet nogle forbedringer sted efter oprettelsen af samarbejdskontoret EuropeAid, eksempelvis hvad angår procedurer for indgåelse og ændring af kontrakter.

Som følge af de stærkt følsomme spørgsmål og situationernes komplekse karakter træffes beslutningerne ofte på det højeste niveau i hovedsædet. Alligevel er dekoncentration af det meste af beslutningstagningen fra hovedsædet til det lokale niveau en vigtig forudsætning for et vellykket udfald, således som det kan konstateres i Kosovo. Den massive udlægning af beslutningstagningen til delegationerne, der er fastsat som led i reformen af forvaltningen af Fællesskabets bistand, vil øve positiv indflydelse på sammenkoblingsspørgsmålet. Delegationerne vil sammen med medlemsstaterne spille en afgørende rolle ved udformningen af tillægget til landstrategidokumentet og ved fastlæggelsen og valget af projekter og programmer.

*Det vil blive overvejet at foretage specifikke ændringer i de eksisterende forordninger og i de interne beslutningsprocedurer med henblik på at udbygge Fællesskabets kapacitet, når det drejer sig om at reagere på "efter krise"-situationer på en hensigtsmæssig måde.*

### **Højere risici i overgangssituationer: afvejning af fleksibilitet, tempo og kontrol**

En effektiv intervention i "efter krise"-situationer forudsætter accept af en større "teknisk" risiko i forbindelse med gennemførelsen af samarbejdet uanset den politiske risiko, der knytter sig til landets generelle situation. Det er vanskeligt at handle fleksibelt og hurtigt i visse situationer, samtidig med at der opretholdes stærk kontrol og ansvarlighed.

Denne højere tekniske risiko hænger for det første sammen med den foreslåede hurtige procedure for vedtagelse af et tillæg til landstrategidokumentet og det dertil knyttede arbejdsprogram. Inden for en sådan ramme vil konsultationerne nødvendigvis blive reduceret, også - i visse vanskelige tilfælde - konsultationerne med partnermyndighederne. Desuden kan sektorundersøgelser og andre konsekvensanalyser ikke systematisk foretages før projekternes

---

<sup>35</sup> Cotonou-aftalen - bilag IV, artikel 3, stk. 2, litra b), og aftalens hovedtekst, artikel 72, stk. 6, og artikel 73, stk. 1.

fastlæggelse. Feasibility-undersøgelser, teknisk udformning, kontrol af kvaliteten i marken og efterprøvning af gennemførelsespartnerens faktiske kapacitet er alle trin, der tager tid.

For det andet hænger den sammen med procedurerne i almindelighed. Mulighederne for at sikre større fleksibilitet inden for de eksisterende kontrakter, uden at dette nødvendigvis øver indflydelse på brugen af lignende kontrakter uafhængigt af sammenkøblingsforanstaltningerne, skal undersøges. Dette kan være ensbetydende med at tillade ændringer af projekters indhold eller beliggenhed eller at acceptere en undladelse af at virkeliggøre mål eller imødekomme krav vedrørende aktiver. Dette er en måde at undgå talrige tillægskontrakter og dermed forbundne forsinkelser på.

Høje politiske risici er uundgåelige. "Efter krise"-situationer er ofte ensbetydende med, at man har at gøre med potentielt ustabile partnere. Regeringer kan være kortlivede. Desuden skal det accepteres, at "efter krise"-bistand i visse tilfælde kan føre til en konsolidering af regeringer, der er mindre end tilfredsstillende. I tilfælde, hvor et nyt styre kommer til magten, kan valget af partner være yderst ømtåleligt. Regeringen er svag. Ngo'erne er enten fraværende eller manipulerede. FN-organisationerne bør ansføres til at give arbejdet legitimitet og sikre en ramme for donorerens indsats, eventuelt i en "Friends of"-kombination.

Af alle disse årsager skal det accepteres, at nogle beslutninger skal træffes, selv om resultatet af foranstaltningerne er uvist. En vis forståelse herfor er vigtig, hvis Kommissionen skal agere meningsfyldt i forskellige situationer.

*Fællesskabet og dets medlemsstater skal træffe et valg med hensyn til afvejningen af øget tempo og fleksibilitet mod sikring af maksimal kontrol og kvalitet. De skal acceptere de dermed forbundne risici eller beslutte slet ikke at intervenere.*

## **5. KONKLUSION - RESUMÉ AF "POLICY"-FORSLAGENE**

Utilstrækkelig donorkoordination og mangel på egnede instrumenter til at reagere hurtigt og effektivt på "efter krise"-situationer formindsker bistandens effektivitet og virkninger. Erfaringerne viser, at der er sket nogle forbedringer af sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling. Meget mangler imidlertid at blive gjort. Alle donorer står over for samme type problemer.

EF har som følge af sin betydning både som yder af nødhjælp og udviklingsbistand og sin generelle internationale tilstedeværelse et særligt ansvar i denne henseende.

For at optimere EF's bidrag til en mere effektiv reaktion på "efter krise"-situationer foreslår Kommissionen følgende trin:

- I lande, der jævnlig rammes af naturkatastrofer, vil der både inden for den humanitære bistands og i endnu højere grad udviklingssamarbejdets strategier og programmer blive lagt større vægt på katastrofeberedskab og -forebyggelse.
- I konfliktsituationer skal forbindelserne mellem nødhjælp og udvikling ses på en bredere økonomisk, social og politisk baggrund. Der skal tages hensyn til disse faktorer i de forskellige faser og på de forskellige interventionsområder.
- ECHO bør fokusere på sit hovedmandat. Bistanden til lande, hvor der ikke er nogen humanitær nødsituation, bør afvikles. Hvis EF alligevel har forpligtet sig til

at videreføre bistanden, vil det være nødvendigt på en hensigtsmæssig måde at tilvejebringe mere langsigtede instrumenter på de områder, hvor der foreligger en retlig ramme for en sådan aktivitet.

- Katastrofebistanden skal i voksende udstrækning udformes på en sådan måde, at en overtagelse er forenelig med de langsigtede udviklingsmål og bæredygtigheden. Udviklingspolitikken skal derefter tilpasses bedre efter disse aspekter.
- For at løse problemet med utilstrækkelig donorkoordination i "efter krise"-situationer skal "Friends of"-approachen i FN's regi udbygges på et mere systematisk grundlag, samtidig med at princippet om individuel behandling skal bevares. Kommissionen bør spille en aktiv rolle i bestræbelserne for at styrke "Friends of"-approachen i samarbejde med medlemsstaterne.
- Bedre koordinerede internationale initiativer skal omfatte de forskellige multilaterale, regionale og ikke-statslige aktører med henblik på at forstærke synergierne og gøre en klarere fastlæggelse af op- og nedtrappingsforanstaltninger mulig.
- I forbindelse med omlægningen af Fællesskabets udviklingsaktiviteter til et mere begrænset antal områder vil en forstærket koordination og komplementaritet mellem EF og dets medlemsstater tage sigte på øget arbejdsdeling med henblik på at sikre en bedre reaktion fra EU's side på de eksisterende behov i de forskellige faser.
- Europa-Kommissionen vil tage sine egne instrumenter og procedurer op til fornyet overvejelse med henblik på at nedsætte forsinkelserne, bringe egnede ressourcer til veje på en hensigtsmæssig måde og sikre et øget engagement fra de egnede partners side. Dette vil ske inden for rammerne af reformen af den eksterne bistand, navnlig i forbindelse med dekoncentrationen af beslutningstagning og personale til delegationerne og ændringerne af komitologiprocedurerne.
- Så snart ECHO eller Den Hurtige Reaktionsmekanisme begynder at intervenere, vil der i den udstrækning, det retligt er muligt, efter forenklede og hurtige procedurer blive udarbejdet og vedtaget et tillæg til landestrategidokumentet med tilhørende vejledende arbejdsprogram. Det vil dække de påtænkte foranstaltninger og de forskellige instrumenter, der skal anvendes, således at det ikke er nødvendigt med efterfølgende godkendelse af individuelle projekter, men kun nødvendigt med information.
- Til gennemførelse af dette tillæg og arbejdsprogram skal der inden for Kommissionen følges en forenklet beslutningsproces for godkendelse af individuelle projekter og programmer. Gennemførelsesprocedurerne vil blive taget op på ny med henblik på at øge fleksibiliteten, navnlig hvad angår valg af gennemførelsesorganer, udbudsprocedurer og ændringer af kontrakter. Dette vil gælde for centrale tematiske instrumenter såsom rehabilitering, støtte til flygtninge, fødevarehjælp/fødevarerikkerhed og minerydning.
- Med hensyn til overtagelse inden for EF's store regionale programmer er der allerede optaget egnede bestemmelser i nogle af dem (CARDS, Cotonou og



MEDA); de bør gennemføres med al den fornødne fleksibilitet. For andre vedkommende (Tacis, ALA) kan det overvejes at foretage en fornyet undersøgelse med henblik på at løse spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang de fremtidige nye forordninger bør udvides til også at omfatte rehabilitering, støtte til flygtninge og miner som alternativ til en tematisk omgruppering af denne aktivitetstype.

For at forbedre kapaciteten til at reagere på "efter krise"-situationer til rette tid og effektivt skal Fællesskabet og dets medlemsstater acceptere en større teknisk risiko. Det er muligt at afveje øget tempo og fleksibilitet mod sikring af maksimal kontrol og kvalitet.

Kommissionen forelægger hermed Europa-Parlamentet og Rådet disse overvejelser. Den går stærkt ind for en yderligere drøftelse af de tanker, der er fremsat i denne meddelelse, med henblik på at omsætte dem i en reel forbedring af sine muligheder for øve positiv indflydelse på de kriser, som dens partnerlande står over for.