



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.11.2005
KOM(2005) 580 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Årsrapport 2004 - (ECHO)

{SEK(2005) 1481}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Allmänna policyaspekter.....	3
3.	Översikt över ECHO:s humanitära insatser	4
4.	De viktigaste övergripande frågorna.....	7
4.1.	Avtalsförbindelser med partners – partnerskapsavtal	7
4.2.	Förbindelser med stora humanitära partnerorganisationer, givare utanför EU och andra gemenskapsinstitutioner	7
4.3.	Strategisk planering och övergripande frågor	8
4.4.	Tematisk finansiering.....	8
4.5.	Utbildning och studier, kommunikation och information.....	9
4.6.	Budgetmedel och personalresurser, revision och utvärdering	9
5.	Framtidsbedömning	10

1. INLEDNING

Europeiska kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd – GD ECHO – är ansvarigt för förvaltningen av medel som tillhandahålls av Europeiska unionen för humanitärt bistånd till offer för konflikter eller katastrofer, både naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan, i länder utanför unionen. Dess uppgift är att rädda och bevara liv, lindra eller förhindra lidande och värna om integriteten och värdigheten för de befolkningsgrupper i länderna utanför EU som är drabbade av humanitära kriser. GD ECHO är förpliktat att tillhandahålla detta bistånd uteslutande på grundval av behov och att inte styras av politiska hänsyn.

År 2004 kommer antagligen att ihågkommas som det år då den fruktansvärda tsunamin den 26 december på mycket kort tid dödade ända upp till 280 000 människor på stränderna av Indiska oceanen. Tusentals andra dog emellertid 2004 i samband med andra kriser i andra delar av världen, ofta utan att allmänheten visste om deras svåra belägenhet. Det är dessa av Europeiska kommissionen kallade ”glömda kriser”, som inte, eller inte längre, står i centrum för mediernas uppmärksamhet. Ett av GD ECHO:s mål är att vara på plats i situationer som denna och att mildra lidandet för offren för sådana, ofta utdragna, kriser.

Parallellt med inriktningen på de växande humanitära behoven i världen fortsatte GD ECHO att lägga särskild vikt vid övergripande frågor, såsom sambandet mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd, katastrofberedskap, hiv/aids och barn. Denna rapport ger en sammanfattning av GD ECHO:s huvudsakliga verksamhet under 2004. Bilagan innehåller mera detaljerade upplysningar om verksamheten, inbegripet en översikt över de humanitära insatser som GD ECHO stött i de enskilda länderna.

2. ALLMÄNNA POLICYASPEKTER

GD ECHO:s svar på de humanitära nödsituationerna utvecklades i takt med förändringarna av de globala behoven under 2004, vilket framgår av hur generaldirektoratets medel fördelades mellan regionerna (med särskild inriktning på de ”glömda kriserna”). I syfte att sörja för att insatserna styrs av behov är GD ECHO:s arbetsprogram baserat på en metod som utgår från en bedömning av de globala behoven. Detta ger en bedömning av flera länder där situationen i cirka 130 utvecklingsländer jämförs på grundval av nio humanitära indikatorer (mänsklig utveckling, fattigdom, risk för naturkatastrofer, konflikter, flyktingar, internflyktingar, undernäring, dödlighet och andra givares bidrag). I den klassificering som görs i bedömningen av de globala behoven räknas de 25 % länder som ligger i topp på förteckningen som länder med de största behoven, de 50 % länder som ligger i mitten som länder med medelstort behov och de 25 % länder som återstår som länder med litet behov. Bedömningen gör det således möjligt för GD ECHO att ur en global synvinkel fastställa hur väl genomförandet av den behovsbaserade strategin fungerar. En tillämpning av denna metod på resultaten 2004 (per den 31 december 2004) har visat att 62 % (eller 353 miljoner euro) av de 570 miljoner euro som anslagits från kapitel 23 02 i budgeten och EUF har gått till områden med de största behoven, 30 % (eller 172 miljoner euro) till områden med medelstora behov och mindre än 1,0 % (eller 4 miljoner euro) till områden med litet behov (”behovsfickor”). Resterande belopp (41 miljoner euro eller 7 %) avsattes för tematisk finansiering, tekniskt bistånd och stödutgifter.

Geografiskt bedömdes insatser finansierade av GD ECHO i Nordkorea, Sri Lanka, Zimbabwe, Demokratiska republiken Kongo och Mellanöstern samt insatser för katastrofberedskap i Västindien. Utvärderarnas allmänna bedömning var att de åtgärder som finansierades av GD ECHO i dessa länder och regioner fyllde de viktigaste humanitära behoven.

GD ECHO fortsatte att inrikta sin biståndsstrategi på de glömda kriserna, dvs. humanitära kriser som tilldrar sig föga eller inget intresse alls från politikerna och allmänhetens sida, och där få andra givare är närvarande eller andra givare drar sig för att delta på grund av de stora riskerna som det medför. GD ECHO:s analys av och metoder för att identifiera glömda kriser baserar sig på både kvantitativa uppgifter (bristande uppmärksamhet från mediernas sida eller lågt givarstöd kombinerat med stora behov) och kvalitativa faktorer (områdesbedömning av GD ECHO:s experter och handläggare). År 2004 konstaterades de mest glömda kriserna och behoven finnas i följande länder: Algeriet (Västsahara), Demokratiska republiken Kongo, Guinea, Haiti, Indien, Myanmar/Burma, Nepal, norra Kaukasus (Tjetjenien), Thailand (burmesiska flyktingar), Somalia, Sudan, Uganda och Jemen. Under året fördelades stöd uppgående till totalt 239 miljoner euro till dessa mest glömda kriser, dvs. 42 % av de 570 miljoner euro som anslogs från budgetkapitel 23 02 och EUF.

GD ECHO sätter i likhet med de humanitära organen och organisationerna ett mycket stort värde på att kunna få säker, fri och varaktig tillgång till det utrymme som den humanitära rätten ger. GD ECHO fortsatte under hela 2004 att uppmärksam och aktivt förvissa sig om att de humanitära principerna om opartiskhet, neutralitet och oberoende fortfarande stod högt på dagordningen både inom EU:s institutioner och i internationella forum. I hög grad tack vare detta tillvägagångssätt har en särskild bestämmelse införts i utkastet till konstitutionsfördrag i syfte att värna om de humanitära principerna.

3. ÖVERSIKT ÖVER ECHO:S HUMANITÄRA INSATSER

Trots en positiv utveckling inom vissa områden ger den humanitära situationen i allmänhet inte stor anledning till optimism, eftersom utmaningarna har fortsatt att öka. Antalet flyktingar minskade från 10,6 miljoner 2002 till 9,67 miljoner i slutet av 2003¹. Erfarenheten visar dock att när flyktingar återvänder är de fortfarande i behov av humanitärt bistånd, åtminstone under den inledande fasen efter återvändandet. Antalet internflyktingar beräknas till 25 miljoner². De kallas med rätta "världens största grupp av sårbara människor"³.

Den av Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) utarbetade rapporten "World Disasters Report 2004" visar att antalet katastrofrelaterade dödsfall minskade, men att antalet drabbade människor ökade. Den humanitära kris som utbröt i Asien genom jordbävningen och den därpå följande tsunamin den 26 december visade emellertid på ett tragiskt sätt att befolkningarnas sårbarhet när det gäller naturkatastrofer ökar.

GD ECHO:s svar på humanitära kriser 2004 kanaliserades genom 102 finansieringsbeslut på totalt 570,4 miljoner euro: 518,2 miljoner euro finansierades över kommissionens budget och

¹ UNHCR: Refugees by Numbers (2004 edition) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/>

² Global IDP Project: Internal Displacement - A Global Overview of Trends and Developments in 2003 found at http://www.idpproject.org/press/2004/Global_Overview.pdf

³ UNHCR: Internally Displaced Persons, Questions and Answers (2004) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/>

52,2 miljoner euro togs från EUF. Genomförandegraden när det gäller åtagandebemyndigandena var 100 %. AVS-länderna var de största mottagarna av bistånd (301,6 miljoner euro), följda av Asien (111,1 miljoner euro). Tabellen nedan ger en översikt över den geografiska spridningen av de humanitära biståndsbeslut som antogs 2004 (beloppen är i tusen euro):

Enhet/Region	Belopp	%
GD ECHO -1: Afrika, Västindien, Stilla havsområdet	301 555	53%
Afrikas horn	139 618	
Området kring de stora sjöarna	76 360	
Västafrika	37 300	
Västindien, Stilla havsområdet, Indiska oceanen	19 477	
Södra Afrika	28 800	
GD ECHO -2: Östeuropa, Ryska federationen, södra Kaukasus, Centralasien (inbegripet Mongoliet), Mellanöstern, Medelhavsområdet	90 705	16%
Ryska federationen, södra Kaukasus och Centralasien (inbegripet Mongoliet)	41 850	
Medelhavsområdet och Mellanöstern	48 855	
GD ECHO -3: Asien, Irak, Central- och Sydamerika	123 322	22%
Asien	111 122	
Irak	-	
Central- och Sydamerika	12 200	
Dipecho (katastrofberedskap)	13 700	2%
Tematisk finansiering	19 430	3%
Tekniskt bistånd (experter, förskottskonton)	15 300	3%
Stödutgifter (revisioner, utvärderingar, information och kommunikation, etc.)	6 400	1%
TOTALT 2004	570 412	100%

GD ECHO:s viktigaste insatser 2004

I Afrika genomfördes de mest omfattande insatserna i Sudan/Darfur. Det inbördeskrig som bröt ut i Darfur 2003 trappades upp dramatiskt under 2004, vilket fick FN att kalla det för den ”största humanitära krisen i världen” med över en miljon människor uppryckta från sina hem och två tredjedelar av befolkningen hårt drabbad av konflikten. Utöver de 20 miljoner euro som till att börja med budgeterades för Sudan togs en rad snabba beslut om att bevilja totalt 83 miljoner euro för att hjälpa offren för den eskalerande konflikten i Darfurområdet och flyktingarna i Tchad. GD ECHO deltog också i internationella informationsinsatser, t.ex. genom att i juni vara medordförande i en mobiliseringsgrupp för givare i Genève.

Totalt sett förblev den humanitära situationen i Centralafrika och området kring de stora sjöarna (Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Republiken Kongo, Centralafrikanska republiken och Tanzania) svår under 2004. Framstegen när det gäller de olika fredsprocesserna i regionen var fortfarande måttliga och stördes av mindre sammandrabbningar i Burundi och fortsatta strider i östra delen av Demokratiska republiken Kongo. Miljontals människor hade fördelar av projekt finansierade av GD ECHO.

Delar av den västafrikanska subregionen led också under 2004 av följderna av fortsatta väpnade konflikter och naturkatastrofer. GD ECHO fortsatte att finansiera akuta hjälpprojekt, särskilt som svar på utbrott av smittsamma sjukdomar i Västafrika, där cirka 200 miljoner människor löper risk att smittas.

I norra Kaukasus förblev den utdragna och glömda humanitära krisen i Tjetjenien en av prioriteringarna för GD ECHO:s insatser 2004, där totalt 28,5 miljoner euro tilldelades offren för denna konflikt. GD ECHO tillhandahöll betydande ekonomiska medel för att tillgodose behoven hos mer än 450 000 människor som drabbats av krisen, både i Tjetjenien och i angränsande Ingusjien och Dagestan.

Förhållandena på de ockuperade palestinska områdena försämrades ytterligare under 2004, då fredsprocessen fortfarande befann sig i ett dödläge. För 70 % av den uppskattade befolkningen på 3,8 miljoner var livsmedelsförsörjningen osäker eller riskerade att bli det, medan närmare två miljoner fortfarande levde i fattigdom. År 2004 ställde GD ECHO 37,35 miljoner euro till förfogande för humanitära insatser för palestinier på de ockuperade palestinska områdena och för palestinska flyktingar i Jordanien, Libanon och Syrien samt för flyktingar från Irak som inhysts i läger i Jordanien och i ingenmanslandet mellan Jordanien och Irak.

I Afghanistan har alltsedan de omfattande militära aktionerna upphörde 2002 mer än tre miljoner flyktingar och internflyktingar återvänt till sina hemtrakter från Pakistan och Iran. Landet har dock fortfarande enorma behov. År 2004 ställde GD ECHO 35 miljoner euro i humanitärt bistånd till Afghanistans förfogande inom ramen för en övergripande plan avsedd att täcka behoven för hela året. GD ECHO fortsatte att ge stöd till de mest utsatta grupperna, framför allt genom att stödja flyktingars och internflyktingars återvändande och återanpassning.

Den tsunami slutligen som drabbade kustregionerna runt Indiska oceanen den 26 december dödade ända upp till 280 000 människor och blev därigenom en av de värsta katastrofer som någonsin registrerats. Miljoner människor förlorade sina hem och sitt uppehålle. GD ECHO var den första givaren som reagerade och gav medel till de organ som arbetade på platsen. Den 26 december 2004 anslogs 3 miljoner euro till Internationella rödakorsfederationen. Den

30 och 31 december togs ytterligare två beslut om att bevilja 10 miljoner euro till Sri Lanka, Maldiverna och Indonesien. I januari 2005 begärde Europeiska kommissionen upp till 100 miljoner euro från budgetmyndigheten (Europaparlamentet och rådet) för nya biståndsinsatser i det drabbade området, och den 9 februari 2005 antogs ett beslut om att ge 80 miljoner euro i bistånd och stöd, inbegripet kortsiktiga återanpassningsinsatser, till befolkningen i det drabbade området. Närmare upplysningar om insatserna i de enskilda länderna återfinns i bilagan till denna rapport.

4. DE VIKTIGASTE ÖVERGRIPANDE FRÅGORNA

4.1. Avtalsförbindelser med partners – partnerskapsavtal

Den 30 april 2004 antog kommissionen ett beslut om utgifter för administrativt stöd 2004, inbegripet anslagsfonden för 2004 (budgetposten för små – icke förnybara – gåvobidrag till utbildning, studier och nätverk på det humanitära området). Tre gåvobistånd utdelades i oktober 2004 uppgående till totalt cirka 300 000 euro.

Den första fasen i det förberedande arbetet avseende ett kontrakt för medlemsstaternas specialorgan avslutades. Kontraktet inbegriper ett antal organ som skulle kunna komma i fråga för dessa nya förfaranden och den typ av åtgärder som kan bli aktuell.

4.2. Förbindelser med stora humanitära partnerorganisationer, givare utanför EU och andra gemenskapsinstitutioner

Internationellt deltog GD ECHO i flera möten för att med andra stora givarorganisationer ingående diskutera sådana frågor som erosionen i de områden som befolkas av människan, humanitära principer – särskilt risken för att dessa principer inte respekteras i samband med FN:s samordnade uppdrag, eller problemet för dem som arbetar med humanitärt bistånd att få tillträde till vissa länder.

Fyra möten i den årliga strategiska programplaneringsdialogen hölls med de stora partnerorganisationerna (FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA), UNICEF, WHO och WFP) före utgången av 2004.

På gemenskapsinstitutionsnivån fortsatte GD ECHO under hela 2004 att uppmärksam och aktivt förvissa sig om att de humanitära principerna fortfarande stod högt på dagordningen, både inom EU:s institutioner och i internationella forum.

GD ECHO deltog också i flera möten på olika nivåer i rådet och med andra avdelningar inom kommissionen, såsom GD Miljö (för civilskyddsärenden) och GD Yttre förbindelser (om krishantering) i syfte att framhålla att de humanitära principerna måste vara en integrerad del av deras arbete.

Elva möten i kommittén för humanitärt bistånd (HAC) hölls under 2004 med företrädare från medlemsstaterna. Under de irländska och holländska ordförandeskapen sammankallades dessutom två informella möten i denna kommitté, det ena för att diskutera humanitära principer, det andra för att diskutera förbindelserna mellan civila och militära instanser.

4.3. Strategisk planering och övergripande frågor

År 2004 fastställde GD ECHO sin strategi för 2005 som baseras på en bedömning av behoven i världen och på en analys av de glömda kriserna.

- Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd: GD ECHO fortsatte sitt arbete när det gäller denna fråga i den avdelningsövergripande arbetsgruppen. I många av de 15 länder och regioner som valts ut som pilotfall 2003 konstaterades betydande framsteg. Genomförandet av strategierna var fortfarande en ständig prioritet när det gäller detta, och betydande framsteg gjordes i bl.a. följande länder: Angola, Tadzjikistan och Kambodja. Närmare upplysningar återfinns i bilagan till denna rapport.

- Barn: GD ECHO lyfte fram denna övergripande prioritering. År 2004 var cirka 66 av de 102 finansieringsbesluten och 79 kontrakten inriktade på verksamhet för barn eller inbegrep sådan verksamhet (t.ex. terapeutisk näring, vaccination, återanpassning av barnsoldater) och mottog totalt 46 miljoner euro (26 miljoner euro 2003).

År 2004 utarbetade GD ECHO också ett utkast till interna riktlinjer för politiken till förmån för barn som drabbats av humanitära kriser och en rapporteringsmekanism för att möjliggöra en mera exakt bedömning av räckvidden och verkningarna av GD ECHO:s verksamhet till stöd för barn.

- Katastrofberedskap och katastrofförebyggande åtgärder: GD ECHO antog totalt 16 finansieringsbeslut som inbegrep stöd till åtgärder för katastrofberedskap. Totalt tillhandahölls 360 000 euro i stöd för världskonferensen i Kobe om begränsning av katastrofer, en viktig milstolpe för globala informationsinsatser för en begränsning av katastrofer. GD ECHO gjorde även betydande ansträngningar under 2004 för att förstärka de internationella initiativen för en begränsning av katastrofer, framför allt genom att tillsammans med FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA) och EG:s gemensamma forskningscentrum (420 000 euro) inrätta ett globalt katastrofalarsystem.

- Vatten: Vatten blev en ny prioritering i generaldirektoratets arbetsprogram 2004. I enlighet därmed utfärdade GD ECHO en begränsad anbudsinfordran i syfte att se över vatten- och sanitetsfrågorna i det humanitära biståndet. Arbetet är planerat att äga rum 2005.

Utöver detta ursprungliga mål genomförde GD ECHO även en översyn av sin strategi för hiv/aids.

4.4. Tematisk finansiering

Tematisk finansiering är ett nytt sätt att arbeta med internationella organisationer och är en bekräftelse på GD ECHO:s åtagande att i syfte att förbättra tillhandahållandet av det humanitära biståndet ha ett nära samarbete med FN-organen och med Röda korset och Röda halvmånen.

År 2004 ingick GD ECHO tematiska kontrakt med OCHA (4 miljoner euro) i syfte att förbättra OCHA:s informationsförvaltning, med WHO (3,5 miljoner euro) i syfte att stödja dess hälsoåtgärder i samband med kriser, och med WFP (Världslivsmedelsprogrammet) (4,5 miljoner euro) i syfte att på ett lämpligt sätt förstärka sin förmåga att bedöma humanitära behov på livsmedelsområdet. Dessutom stödde GD ECHO Unicefs barnskyddsverksamhet (2 miljoner euro) och förstärkningen av Unicefs katastrofberedskapsförmåga (5,4 miljoner euro)

genom en rad åtgärder, t.ex. förebyggande utplacering av viktiga läkemedel och livsnödvändiga nödhjälpsartiklar.

4.5. Utbildning och studier, kommunikation och information

Totalt anordnades 42 utbildningstillfällen om den nya rättsliga ramen för GD ECHO:s förbindelser med sina partner. De omfattade totalt 77 dagar och samlade 904 deltagare.

GD ECHO fortsatte aktivt att stödja Nätverket för humanitärt bistånd (NOHA) som är en ettårig flerdisciplinär eftergymnasial utbildning i vilken sju universitet deltar.

Under 2004 genomförde GD ECHO en rad åtgärder som meddelst en rad olika publikationer och väl synliga anslag samt spridning av audiovisuella produkter över GD ECHO:s arbete förmedlade värdet av och principerna för EU:s humanitära bistånd och vad som konkret uppnått genom detta. En av de främsta informationshändelserna under året var den lyckade ”ungdomssolidaritetsdag” som anordnades för 540 ungdomar vid Europaparlamentet.

4.6. Budgetmedel och personalresurser, revision och utvärdering

GD ECHO har till sitt förfogande formella system som möjliggör regelbunden bevakning av ekonomiska uppgifter och tillhandahållande av lämpliga administrativa upplysningar. Särskilda finansiella indikatorer har införts i en övergripande resultattavla. Den humanitära verksamheten är föremål för redovisningsrevisioner, både vid huvudkontoret och ute på fältet. Under år 2004 avslutades eller pågick totalt 145 revisioner vid de humanitära organisationernas huvudkontor och 32 operativa revisioner (på fältet) utfördes.

År 2004 uppgick personalstyrkan vid huvudkontoret 2004 till cirka 172 anställda, varav 146 tjänstemän och 26 extern personal. GD ECHO vidtog en rad åtgärder som syftade till att sörja för att personalpolitiken genomfördes i enlighet med kommissionens reform.

GD ECHO:s administrativa budget uppgick år 2004 till sammanlagt 2,2 miljoner euro. Denna användes för att rekrytera extern personal, täcka administrativa utgifter för tjänsteresor, utbildning, konferenser och möten samt för att betala expert och undersökningar.

GD ECHO gör cirka tio värderingar av sina insatser per år. År 2004 inleddes utvärderingar beträffande Nordkorea, Sri Lanka, Zimbabwe, Demokratiska republiken Kongo, Mellanöstern samt beträffande katastrofberedskap i Västindien. Tematiska utvärderingar påbörjades beträffande internflyktingar, säkerhet, vatten och sanitet. En programförklaring beträffande hiv/aids beställdes också. Dessutom genomförde GD ECHO utvärderingar av Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationens och de icke-statliga organisationernas insatser mot hunger (”Action Contre la Faim”).

Som ett led i initiativet ”ett gott humanitärt givarskap” (Good Humanitarian Donorship (GHD)) genomförde GD ECHO en säkerhetsöversyn för de humanitära organisationernas räkning. Resultatet blev en allmän säkerhetsvägledning, en katalog över säkerhetsutbildningar och en säkerhetsrapport. Dessa är utformade för att hjälpa de humanitära organisationerna att ta sitt ansvar när det gäller säkerhetsbehoven hos både den utstationerade och den lokala personalen. Närmare upplysningar om all övergripande verksamhet återfinns i bilagan till denna rapport.

5. FRAMTIDSBEDÖMNING

ECHO stod under 2004 fast vid sin politik att strikt följa de grundläggande principerna och värderingarna i fråga om humanitärt bistånd, dvs. neutralitet, opartiskhet och oberoende. ECHO är övertygat om att ett strikt fasthållande vid dessa principer idag är viktigare än någonsin med tanke på de oroande tendenserna dels i ett institutionellt sammanhang, där vissa politiska krafter är benägna att se humanitärt bistånd som ett verktyg för utrikespolitiken eller krishanteringen, dels mot bakgrund av den allt farligare verkligheten på fältet, där biståndsorganisationerna själva blir måltavlor för stridande grupper.

För GD ECHO är det bästa sättet att bevara det ”humanitära handlingsutrymmet” att bibehålla ett starkt engagemang när det gäller de principer om gott givarskap som man enades om i Stockholm den 16–17 juni 2003 och bekräftade i Ottawa i oktober 2004 (dvs. att tillhandahålla bistånd på grundval av behov), att stå fast vid sitt åtagande om högkvalitativt bistånd samt att upprätthålla en öppen dialog med andra viktiga aktörer, bilateralt och i multilaterala humanitära forum. Erfarenheten av de senaste kriserna i Afghanistan, Mellanöstern, Irak, Darfur och på andra håll visar att de ovannämnda principerna är avgörande för att stödet verkligen skall nå fram, för att upprätthålla förbindelser till den hjälpbehövande befolkningen och för att skydda den humanitära personalens liv och garantera dess säkerhet.