



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.04.2001
KOM (2001) 153 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd – En utvärdering

1.	Syftet med meddelandet	3
2.	Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd i samband med olika typer av kriser	5
2.1.	Insatser vid och efter akuta kriser till följd av naturkatastrofer	5
2.2.	Våldsamma konflikter	6
2.3.	Strukturella kriser och andra slags kriser.....	8
3.	Internationella samordningsmekanismer	10
3.1.	Behovet av förbättringar	10
3.2.	Samordning och komplementaritet mellan EG och dess medlemsstater.....	11
3.3.	Samordning med FN och andra internationella initiativ	12
3.4.	Andra aktörer i en mer organiserad "Vänner till"-strategi.....	13
4.	Mot en EG-strategi för att säkerställa ett samband	14
4.1.	Huvudproblem som måste åtgärdas	15
4.2.	Att anpassa landstrategidokumentet	17
4.3.	Verktyg och instrument	19
4.4.	Högre risker i övergångssituationer: valet mellan flexibilitet, snabbhet och kontroll	23
5.	Slutsatser – Sammanfattning av strategiförslag	23

1. SYFTET MED MEDDELANDET

Konceptet "att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd" respektive "humanitärt utvecklingsbistånd" härrör från 1980-talet då både akademiker och verksamma inom området uttryckte oro över den så kallade gråzonen mellan humanitärt bistånd, återanpassningsbistånd och utvecklingsbistånd. Denna gråzon uppkommer av att det humanitära biståndet skiljer sig från program för utvecklingsbistånd. Det humanitära biståndet är inriktat på de omedelbara behoven hos dem som drabbas av kriser och ges i huvudsak av icke-statliga och internationella organisationer. Program för utvecklingsbistånd syftar till att stödja en autonom utvecklingspolitik och autonoma utvecklingsstrategier samt genomförs i huvudsak inom ramen för samarbetsprogram som utarbetats i samråd med partnerlandet. Rent praktiskt kan detta innebära att stöd för att genomföra jordbruksreformer i syfte att få en tryggad livsmedelsförsörjning på lång sikt kanske inte omedelbart förbättrar situationen för de befolkningsgrupper som är i störst behov av hjälp. Motsvarande instrument och arbetsmetoder skiljer sig åt när det gäller tidsperspektiv, partner som skall genomföra insatserna, de nationella myndigheternas roll och innehållet i insatserna.

Logiken bakom konceptet att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd, som kommissionen fastställde i sitt meddelande från 1996¹, är fortfarande giltig. Katastrofer och kriser har ett högt pris, både i människoliv och resurser. De avbryter den ekonomiska och sociala utvecklingen. Vid kortsiktiga biståndsinsatser beaktar man inte systematiskt långsiktiga utvecklingsfrågor, och i vissa fall är detta t.o.m. omöjligt. Samtidigt bör utvecklingspolitiken vara bättre utformad för att hantera naturkatastrofer, konflikter och andra kriser samt för att skydda sårbara grupper genom att hjälpa dem att utveckla strategier för att hantera katastrofer.

I meddelandet från 1996 noterades det att man skulle kunna avhjälpa dessa brister om man på ett lämpligt sätt knöt samman katastrof- och utvecklingsbistånd. Sedan dess har man tagit flera initiativ i gemenskapen och internationella forum för att skapa ett bättre samband och täppa till uppenbara luckor som ibland uppstår efter en konflikt, allt från konflikten i Bosnien och Hercegovina till den i Sierra Leone. Den samlade erfarenheten sedan 1996, de förändrade institutionella förutsättningarna och ett ökat internationellt samförstånd om behovet av en bättre samordning av stödinstrument talar för att gemenskapen nu bör granska de framgångar och misslyckanden som gjorts och ompröva sina egna strategier med tanke på frågan om ett samband.

Den senaste tidens utvärderingar av gemenskapens instrument för bistånd till tredje land har bekräftat behovet att förbättra sambandet mellan katastrof- och utvecklingsbistånd. Betydande EG-stöd har gjorts tillgängligt efter orkanen Mitch, som i oktober 1998 drabbade fyra centralamerikanska länder. Stödet inbegrep 39 miljoner euro i katastrofbistånd – av vilket beslut om 6,8 miljoner togs fyra dagar efter katastrofen – och 13 miljoner euro i livsmedelsbistånd. Detta katastrofbistånd lämnades i tid. Genomförandet av själva återuppbyggnadsprogrammet, till vilket EU anslagit 256 miljoner euro, har däremot drabbats av förseningar. Detta berodde på att det inte fanns personal på kommissionen för förvaltning av ett så pass omfattande program. Omständliga gemenskapsförfaranden måste följas för att anställa ytterligare stödpersonal, och för detta krävdes medlemsstaternas godkännande och offentliggörande av anbudsinfordringar osv. Vid genomförandet av ett normalt

¹ KOM (1996) 153 av den 30 april 1996.

utvecklingsprojekt krävs det vanligen minst två år från det att projektet identifieras till det att man sätter igång.

Strävan efter ett faktiskt samband är inte enbart en fråga om att säkerställa en smidig övergång från katastrofbistånd till utvecklingsbistånd. Denna strävan måste ses i ett bredare sammanhang som en del av en helhetsstrategi för att förebygga kriser och katastrofer, särskilt genom katastrofberedskap², samt för att förebygga och lösa konflikter³ och för att se till strukturell stabilitet uppnås. "Luckor" i världssamfundets svar på konflikter kan ha betydelse för utvecklingen av själva konflikten. Detta meddelande måste också sättas i samband med de övergripande ansträngningar som görs för att öka effektiviteten i unionens externa åtgärder, inklusive reformeringen av gemenskapens bistånd till tredje land, och för att förbättra kvaliteten i utvecklingspolitiken och ECHO:s strategier.

Det finns ingen unik modell eller plan att luta sig mot för att behandla frågan om att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet. Den enskilda situationen kommer att påverka de externa biståndsgivarnas förmåga att säkerställa ett samband. I detta meddelande redogörs för de problem man måste ta itu med, samtidigt som synsättets begränsningar erkänns. I meddelandet föreslås dessutom en rad åtgärder som skulle kunna förbättra gemenskapens bidrag till internationella insatser efter en krissituation. Förslagen innehåller följande:

- För det första ett förslag att på grundval av erfarenheter av internationella givarinitiativ, främja samordningen på en mer systematisk grundval. Världssamfundet måste reagera effektivare på katastrofer och andra kriser inom ramen för ett utvecklingsperspektiv. Det finns inga enkla lösningar på komplicerade situationer. Ökad samordning, ett systematiskt informationsutbyte och bättre arbetsmetoder skulle emellertid kunna minska de negativa effekterna av de befintliga bristerna. I detta meddelande beskrivs hur gemenskapen skulle kunna bidra till denna process.
- För det andra ett förslag att vidta åtgärder för att justera och effektivisera gemenskapens egna instrument, arbetsmetoder och interna institutionella mekanismer. Nya instrument och ytterligare finansiering föreslås **inte**. Landstrategidokumentet, som utgör grunden för den nya programplaneringen för EG:s utvecklingssamarbete, måste användas som en central referens för att vägleda olika insatser under skilda faser av kriscykeln och, genom att inbegripa konfliktindikatorer, som ett verktyg för framförhållning och förebyggande. På detta sätt kan besluten om insatser tas i ett mer långsiktigt perspektiv. När det gäller genomförandeskedet kommer det att krävas flexibla och snabbare förfaranden för att mobilisera resurser för utveckling och samarbete i syfte att främja ett övertagande från katastrofinsatser och, vid behov, från den mekanism för akuta ingripanden⁴.

² Sårbarhetsbedömningar och integreringen av åtgärder för katastrofberedskap i gemenskapens program kommer att tas upp i ett meddelande om integrering av miljöhänsyn i EG:s utvecklingspolitik.

³ Kommissionen håller på att utarbeta ett meddelande om konfliktförebyggande åtgärder. I detta kommer särskilt att tas upp metoder för att bättre integrera konfliktförebyggande i utvecklings- och samarbetsprogram.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 381/2001 av den 26 februari 2001 om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden, EGT L 57, 27.2.2001, s. 5–9.

2. ATT KNYTA SAMMAN KATASTROF-, ÅTERANPASSNINGS- OCH UTVECKLINGSBISTÅND I SAMBAND MED OLIKA TYPER AV KRISER

Att framgångsrikt knyta samman övergången från katastrofbistånd till återanpassnings- och utvecklingsbistånd lyckas beroende på sammanhanget. Varje situation kommer att ha sina egna särdrag, men för att underlätta en analys kan krissituationerna underlättas genom en indelning i tre övergripande typer: naturkatastrofer, våldsamma konflikter och andra kriser. För var och en av dessa krävs det olika sätt att säkerställa ett samband mellan de olika biståndstyperna. Naturligtvis är inte alltid gränsen mellan dessa kategorier tydlig och ett land kan dessutom drabbas av olika kriser samtidigt (torka, konflikter osv.).

2.1. Insatser vid och efter akuta kriser till följd av naturkatastrofer

Naturkatastrofer är vanligen den lättaste kriskategorin när det gäller att säkerställa ett effektivt samband. Det behövs en relativt enkel process för att säkerställa en lineär, samordnad och stegvis övergång från humanitärt bistånd till normala samarbetsinstrument. Biståndet kan i allmänhet distribueras i en icke-fientlig miljö, i samarbete med regeringar och som en enstaka åtgärd.

Därmed inte sagt att sådana åtgärder alltid är okomplicerade. Sättet att bemöta katastrof- och återanpassningsbehoven bör inte vara till skada för långsiktiga utvecklingsprogram. De åtgärder som vidtas för att säkerställa ett samband måste anpassas till det drabbade landets utvecklingsnivå. En jordbävning i ett av de minst utvecklade länderna, t.ex. Afghanistan, kräver mer omfattande bistånd och logistik än en jordbävning i ett industriland såsom Turkiet. De organ som förvaltar det humanitära biståndet (ECHO, biståndskontor och icke-statliga organisationer) måste samarbeta nära med dem som svarar för de lokala insatserna, t.ex. räddningstjänstinsatserna⁵ och se till att kortsiktiga krislösningar som drivs fram av akuta behov inte underminerar de lokala mekanismernas förmåga att förstärka sin egen kapacitet på längre sikt.

Den främsta utmaningen, särskilt med avseende på länder där risken för katastrofer är större än normalt och som regelbundet drabbas av naturkatastrofer, är både att identifiera lämpliga åtgärder för bättre beredskap inför katastrofer i syfte att öka befolkningens förmåga till självhjälp och att förhindra nya katastrofer. Detta kräver att man utvecklar lämpliga indikatorer på länders sårbarhet samt mekanismer för beredskapsplanering. Dessa åtgärder inbegriper system för tidig varning för att förhindra hungersnöd till följd av missväxt, vilket inrättats i många afrikanska länder (t.ex. Moçambique, Etiopien och Malawi).

Översvämningskatastrofen i Moçambique talar för att även om katastrofberedskap fyller en särskild funktion inom ramen för humanitärt bistånd, måste man på lång sikt ta itu med frågan om att minska landets övergripande sårbarhet för kriser. EG:s strategi för en tryggad livsmedelsförsörjning i Moçambique förenar system för tidig varning med strukturåtgärder för att främja jordbruksutveckling och underlätta intern och regional handel med livsmedel.

Katastrofberedskap är det enda alternativet till att genomföra akuta insatser i ett land varje gång en kris inträffar. I länder som drabbas av upprepade och förutsebara naturkatastrofer

⁵ Räddningstjänsten har fastställts som ett av de fyra prioriterade områdena för civil krishantering av Europeiska rådet i Feira (de andra är polisen, förstärkning av rättssäkerheten och förstärkning av den civila förvaltningen). I kommissionens förslag rörande en mekanism inom gemenskapen för samordning av räddningstjänsten (KOM (2000) 593 slutlig) nämns särskilt mobilisering av enheter inom räddningstjänsten i medlemsstater som är villiga att hjälpa tredje land när landet i fråga begärt bistånd.

(t.ex. regelbundet återkommande översvämningar i Bangladesh och orkaner i Västindien), måste ansträngningarna för att förbättra katastrofberedskapen ingå i långsiktiga utvecklingsstrategier. Det faktum att dessa katastrofer inträffar så pass ofta och att de vanligen är mycket allvarliga äventyrar i hög grad den redan sköra utvecklingsprocessen genom att underminera och vända de eventuella framsteg som gjorts. I de fall där befolkningen redan är sårbar till följd av rådande fattigdom och en otrygg livsmedelsförsörjning, är följderna av dessa naturkatastrofer ännu mer förödande. Det är följaktligen uppenbart att varje strategi för att förbättra livsuppehållet för det fattigaste befolkningsskiktet i de områden där risken för att drabbas av katastrofer är större än normalt, t.ex. Bangladesh, måste beakta behovet att minska deras sårbarhet för dessa katastrofer.

Behovet att särskilt uppmärksamma katastrofberedskap har erkänts i EG:s politik och program. Det nya partnerskapsavtalet AVS-EG erbjuder t.ex. möjligheter att förbättra beredskapen inför katastrofer ur ett långsiktigt perspektiv. Detta skulle kunna inbegripa stöd till regionala initiativ inom detta område, samarbete när det gäller miljöskydd samt hållbart utnyttjande och hållbar förvaltning av naturresurser samt integrering av mekanismer för katastrofberedskap i humanitärt bistånd⁶. På samma sätt syftar åtgärdsplanen för återuppbyggnad i Centralamerika (PRRAC), som antogs efter orkanen Mitch, till att förstärka de lokala myndigheternas förmåga på området för katastrofberedskap genom utbildning och till att minska befolkningens sårbarhet genom att öka deras medvetenhet. Budgeten för livsmedelsbistånd/tryggad livsmedelsförsörjning, som kan användas i en lång rad länder, tillhandahåller resurser för att främja utarbetandet av en sammanhållen åtgärdsstrategi mot återkommande svältkatastrofer.

För att bidra till att genomföra dessa strategiska riktlinjer bör samarbetsstrategierna och samarbetsprogrammen identifiera huruvida följderna av naturkatastrofer (översvämningar, torka, jordskred) kan minskas genom förebyggande åtgärder (plantering av träd, anläggning av terrasser). Strategiska miljöbedömningar⁷ av olika ekonomiska sektorer, t.ex. jordbruk och skogsbruk, kan eventuellt bidra till att identifiera alternativa strategier för att förhindra överexploatering av naturresurser (genom t.ex. alltför intensivt bete eller felaktig anläggning av dammar) som kan leda till miljöproblem. En miljöbedömning av frågan om landrättigheter kan bidra till att förhindra att människor tvingas lämna sina ursprungliga områden och flytta till olönsam mark. En hållbar förvaltning av vattenresurser kan bidra till att förebygga översvämningar. Hydrologiska modeller av flodområden bidrar t.ex. till att bedöma riskerna, och en korrekt insamling och behandling av hydrologiska data är ett grundvillkor för mekanismer för tidig varning med avseende på vattenrelaterade faror. Sådana frågor kommer att integreras i landstrategidokumentet.

Ökad uppmärksamhet bör riktas mot beredskap inför och förebyggande av katastrofer både inom humanitära program och inom strategier för utvecklingsamarbete.

2.2. Våldsamma konflikter

Denna kategori utgör den främsta utmaningen när det gäller att säkerställa ett faktiskt samband, särskilt för länder som drabbats av en utdragen kris, långvariga krig eller återkommande utbrott av strider. Övergången från katastrofbistånd eller humanitärt bistånd

⁶ Cotonouavtalet, artiklarna 30.1 e, 32 och 72.3 e.

⁷ Bedömningar utförs genom strategiska miljöbedömningar, en metod som används för att identifiera konsekvenserna för miljön av strategier, planer, program och grupper av projekt. Strategiska miljöbedömningar, som antingen tillämpas på sektornivå eller mer omfattande på regional nivå, gör det möjligt att undvika olämpliga program och bidrar till att identifiera och utvärdera alternativa program.

till utvecklingssamarbete är sällan en tidsmässigt lineär process. De flesta kriser utvecklas inte heller lineärt, utan pendlar snarare mellan faser av sönderfall, upptrappning, akuta kriser och nedtrappning mot en mer eller mindre stabil fred⁸. Dessutom förekommer ofta omsvängningar. Erfarenheten visar att freds- och eldupphöravtal är sköra vilket innebär att biståndsgivare aldrig kan vara säkra på att de kommer att hålla. Fredsprocessen i Mellanöstern har samband med flera akuta insatser och återanpassningsinsatser i regionen. I Tadzjikistan har läget varit instabilt ända sedan landets oberoende från Sovjetunionen. Angola, Demokratiska republiken Kongo och Afghanistan är andra exempel på länder där kriser avlöser varandra. Vidare överlappar ofta de olika faserna (katastrofbistånd, återanpassning och utveckling) med varandra i ett enda land. I centrala och södra Somalia återfinns isolerade återanpassningsområden i mycket instabila regioner. Östtimor är ett av få exempel på en relativt lineär process, från en våldsamt fas kännetecknad av omfattande förstörelse och tvångsfördrivning till FN:s övertagande av återanpassningsprocessen och ett successivt införande av utvecklingssamarbete.

Därför behövs vanligen olika finansieringsinstrument samtidigt, och det finns inget enhetligt mönster för en kronologisk övergång mellan dem. En strategi för att säkerställa ett samband måste beakta komplicerade sektoriella och geografiska aspekter samt definiera en lämplig tidsplan för dessa samband under mycket instabila politiska förhållanden. Efterkrisstrategin bör beakta den fas som föregår en kris. Våldsamma konflikter är ofta ett resultat av ökande spänningar under en viss tid. Gemenskapen bör därför uppmärksamma de faktorer som ligger bakom kriserna och på de mekanismer och instrument som kan förhindra att dessa trappas upp. Dessa mekanismer för att förhindra konflikter och kriser bör införlivas i program för utvecklingssamarbete. Under själva krisen krävs även insatser till stöd för fredsuppbyggande. På samma sätt är det lika viktigt att återanpassningsinsatserna inbegriper förstärkta konfliktförebyggande åtgärder i syfte att undvika framtida bakslag. Biståndsgivare ställs ofta inför ett dilemma i fasen efter en kris: bör de trots de politiska riskerna engagera sig för att hjälpa till att genomföra fredsavtalet så snart det är undertecknat eller bör de vänta tills det föreligger starkare bevis på en varaktig lösning? I det första fallet finns det en risk för att de medel som investerats går förlorade om konflikten blossar upp igen, och i det andra fallet finns det en risk för att fredsavtalet undermineras om inte tillräckligt med ekonomiskt stöd för att genomföra avtalet tillhandahålls.

Frågan om att säkerställa ett "samband" måste därför ses i ett bredare sammanhang: politiskt och humanitärt samt i utvecklingshänseende. Sambandet bör utgöra en del av en konsekvent EU-strategi för kriser, i vilken gemenskapens och unionens insatser och instrument kompletterar varandra. Sambandet måste säkerställas så att tillvägagångssätten och instrumenten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kompletteras. Sambandet måste utgöra en väsentlig del av EG:s politik för samarbete och humanitärt bistånd. Det nya partnerskapsavtalet AVS-EG⁹ innehåller bestämmelser i detta syfte. Detta är också fallet med den nya Cards-förordningen om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien¹⁰.

I fasen efter en konflikt är det särskilt svårt att förena humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, inte minst på grund av svårigheten att identifiera lämpliga partner som skall genomföra insatserna, både på statlig nivå och bland icke-statliga organisationer. I mån

⁸ De olika faserna i en konflikt beskrivs i meddelandet SEK(1996)332 "Europeiska unionen och frågan om konflikter i Afrika: uppbyggnaden av fred, förebyggandet av konflikter och därutöver".

⁹ Artiklarna 11, 30, 60, 72 och 73.

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000, artikel 2.

av möjlighet måste ett långsiktigt perspektiv antas redan vid konfliktens utbrott och påverka typen av katastrofinsatser. I programmen för utvecklingsamarbete måste man fortsätta att särskilt uppmärksamma behoven hos den drabbade befolkningen i syfte att stabilisera situationen. Erfarenheten har visat att man i fasen efter en konflikt särskilt måste koncentrera insatserna på stöd till försoningsprocessen, utveckling av institutionell kapacitet, regionalt samarbete, avvärjning, demobilisering och återintegrering i samhället av de som tidigare deltagit i stridigheter, flyktingars återvändande, de särskilda problem som rör barn som drabbas av konflikter och minröjning.

Bistånd kan, oavsett om det rör sig om katastrofbistånd eller utvecklingsbistånd, få negativa effekter om det inte noggrant planeras och anpassas till den särskilda situationen. Ett plötsligt inflöde av stora mängder externa resurser, eller det faktum att katastrofinsatserna pågår under alltför lång tid, kan uppmuntra till korrupktion, att stödet hamnar i orätta händer, utdragning av konflikten och en ökning av oberättigade, ofta okontrollerbara utgifter (inbegripet militära utgifter). Detta är något som särskilt måste övervägas vid utformningen av program för makroekonomiskt stöd och stöd till enskilda sektorer, som normalt endast inleds under fasen efter en konflikt.

I fasen efter en konflikt måste sambandet mellan katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd ses i ett bredare ekonomiskt, socialt och politiskt sammanhang. Dessa faktorer måste beaktas under de olika faserna och inom ramen för de olika insatsområdena.

2.3. Strukturella kriser och andra slags kriser

Instrument för humanitärt bistånd används för närvarande i ett antal länder trots att det där inte föreligger någon akut nödsituation till följd av antingen en oförutsedd naturkatastrof eller ett krigsutbrott. Vanligen rör det sig om länder med svåra och allt sämre politiska, ekonomiska eller sociala förhållanden.

Vissa av dessa länder lider av strukturella kriser, t.ex. länder som befinner sig i ett övergångsskede. Ukraina, Moldova, Vitryssland och, i viss utsträckning, Ryssland mottar samtliga humanitärt bistånd från ECHO. Problemen i dessa länder kan förvärras av svaga, framväxande eller sönderfallande statliga institutioner. För vissa av dem kanske det inte finns några lämpliga utvecklingsinstrument som skulle kunna främja en övergång från katastrofala till stabila förhållanden, eller så förfogar dessa instrument inte över tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna möta behoven (fysisk återanpassning) eller tillhandahåller endast ett slags stöd (livsmedelsbistånd, tekniskt bistånd). Detta gäller i synnerhet för de länder som huvudsakligen erhåller stöd enligt Tacis-förordningen.

Andra länder kännetecknas av en total brist på rättssäkerhet, med vilka allt annat EG-samarbete än det humanitära biståndet helt eller delvis har avbrutits tillfälligt. Detta kan bero på att bestämmelserna om respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer i fördraget (och, i förekommande fall, EG:s samarbets- och partnerskapsavtal) inte respekteras. I de fall där EG inte har något program för utvecklingsbistånd kan det vara omöjligt med en smidig övergång. I vissa fall kan kommissionen likväl besluta att det inte längre är lämpligt med bistånd från ECHO, även om detta kommer att innebära en nedskärning i biståndet från EG.

I särskilda fall kan bistånd ges efter att ECHO dragit sig ur, även om utvecklingsbiståndet inte har formell karaktär i form av en skriftlig överenskommelse med det mottagande landet. Kuba är ett fall där humanitära instrument har använts trots att det inte funnits någon humanitär kris. År 2000 beslutade man att övergå från ECHO-finansierade åtgärder till projekt som

finansieras inom ramen för andra budgetposter (ALA, livsmedelsbistånd, icke-statliga organisationer osv.), men att samtidigt dra nytta av det arbete som hittills utförts. Senare har en oberoende utvärdering pekat på de negativa följderna av fortsatt humanitärt bistånd. Sedan dess har samarbetsstrategin, som dock fortsatt ryms inom ramen för rådets gemensamma ståndpunkt, setts över i syfte att förbättra användningen av de olika instrumenten och anpassa samarbetet till den situation som råder på Kuba.

Situationen i Östtimor belyser problemet med att övergå från katastrofbistånd till utvecklingsbistånd när det inte finns fungerande institutioner. Efter den kris som uppstod efter folkomröstningen 1999 svarade icke-statliga organisationer som finansierades av ECHO mot de akuta humanitära behoven och hälso- och sjukvårdsbehoven. I slutet av 2000 hade ett antal icke-statliga organisationer som genomförde akuta insatser ersatts av mer utvecklingsinriktade icke-statliga organisationer, vilka fortfarande till största delen finansierades av ECHO (fram till maj/juni 2001). Dessa icke-statliga organisationers roll har emellertid förändrats från tillhandahållare av katastrofhjälp till tillhandahållare av allmänna hälso- och sjukvårdstjänster på distriktsnivå. Även om utvecklingen av ett allmänt hälso- och sjukvårdssystem har gått framåt något sedan dess, är alla parter överens om att denna situation varken är hållbar eller önskvärd på lång sikt. Alternativ eftersträvas därför aktivt. Även fallet Timor, där Förenta nationernas kontor för samordning av humanitära angelägenheter (OCHA) effektivt påtog sig en effektiv ledarroll, visade att det fanns ett behov av att samordna övergångsstrategierna.

I samtliga av dessa fall skapar tillhandahållandet av humanitärt bistånd bryderier. Humanitärt bistånd kan vara berättigat för att tillfälligt tillgodose behoven hos det mest sårbara befolkningsskiktet ("isolerade öar av fattigdom") och för att överbrygga särskilda umbäranden som orsakas av enstaka extrema händelser. Samtliga biståndsgivare anser emellertid – och detta stöds av vissa utvärderingar av EG-bistånd¹¹ – att humanitärt bistånd som pågår under alltför lång tid har negativa och potentiellt snedvridande effekter, t.ex. genom att de skapar ett beroende och underblåser spänningar¹². Humanitärt bistånd kan leda till ett minskat tryck på mottagarländerna att genomföra reformer, men det kan inte ta itu med de strukturella orsakerna bakom problemen och är inte en lämplig ersättare av långsiktiga sociala och ekonomiska strategier.

Även om det humanitära biståndet kan förbättras något genom att i högre grad inrikta de befintliga insatserna på nödlidande befolkningsgrupper är det nödvändigt att gradvis avveckla det humanitära biståndet. Även budgetmässiga argument finns. ECHO bör därför inrikta sig på sin "huvudsakliga uppgift", dvs. insatser för att rädda människoliv i nödsituationer med målet att dra sig ur så tidigt som möjligt, kombinerat med en samordnad och gradvis övergång från humanitärt bistånd till normala samarbetsinstrument. Den främsta utmaningen består i att identifiera de instrument som är lämpliga för att ta över efter det humanitära biståndet och i tid mobilisera dem med hänsyn till varje instruments finansieringscykel och finansieringsbegränsningar.

Det finns även andra EG-instrument som kan användas. Europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter kan ge stöd till det civila samhället på områden som berör mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. Insatser till stöd för livsmedelsbistånd och tryggad livsmedelsförsörjning, som främst genomförs av icke-statliga organisationer, kan

¹¹ Utvärdering av och framtid för gemenskapens humanitära verksamheter, KOM(1999) 468 slutlig av den 26 oktober 1999.

¹² DAC:s riktlinjer för konflikt-, freds- och utvecklingssamarbete, 1997, avdelning III.

också bidra till att skapa gynnsamma villkor för dialog om viktiga strategier för olika sektorer. Ekonomisk nedgång leder ofta till en strukturellt otrygg livsmedelsförsörjning. För länder som karaktäriseras av flera osäkerhetsfaktorer när det gäller en tryggad livsmedelsförsörjning, t.ex. Georgien, Armenien och Kirgizistan, kan stödet från budgetposten för tryggad livsmedelsförsörjning främja de strukture reformer som behövs för att förbättra de institutionella och rättsliga ramarna och undanröja hinder för livsmedelsproduktion och handel (t.ex. handelsinfrastruktur, tullförfaranden och tullbestämmelser, tullrelaterade och icke-tullrelaterade hinder). Sådana insatser är främst inriktade på olika sektorer och har hittills inte, med hänsyn till dessa länders särskilda situation, ingått i en övergripande samarbetsstrategi. De kommer i framtiden att införlivas i landstrategidokumentet.

Även om EG:s budgetpost för tryggnad av livsmedelsförsörjningen kan bidra till att överbrygga klyftan i vissa situationer är den emellertid inte alltid tillämplig, och de tillgängliga resurserna är långt ifrån tillräckliga för att möta behoven hos alla länder som är drabbade av detta problem.

ECHO bör inrikta sig på sin huvudsakliga uppgift. Bistånd till länder där det inte föreligger någon humanitär kris bör avvecklas gradvis. Om EG likväl har ett åtagande att fortsätta med sitt bistånd måste ändamålsenliga långsiktiga instrument mobiliseras i tid, i de fall där det finns rättsliga regler för ett sådant agerande.

3. INTERNATIONELLA SAMORDNINGSMEKANISMER

3.1. Behovet av förbättringar

Distribution av stöd till katastrofdrabbade länder är svårt. Samordningen mellan olika biståndsgivare är ofta otillräcklig, vilket minskar verkan av och effektivitet i insatser i tredje land. De främsta orsakerna till en bristfällig samordning, och i vissa fall en total brist på samordning, av insatserna efter en kris inbegriper följande: deltagande av ett mycket stort antal aktörer i välbevakade kriser (vilket var fallet i Bosnien, Kosovo och Rwanda), givarnas olika nationella intressen, olika bedömningar av situationer och mål eller olika politiska analyser, svårigheten att snabbt och på ett lämpligt sätt mobilisera medel till följd av otillräckliga operativa verktyg och instrument samt långsamma och centraliserade beslutsprocesser. Dessutom kan det i länder som håller på att ta sig ur en konflikt hända att givarnas intresse ökar vid tidpunkten för ett fredsavtal. Så snart den politiska slagkraften dämpas och krisens dramatiska effekter väl försvinner, särskilt i medierna, tenderar emellertid givarnas intresse och "incitamenten för givarna" att avta. Detta gäller i synnerhet för länder med långa eller upprepade väpnade konflikter, t.ex. Somalia, Sudan och Kongo. Följden är att de särskilda behoven för länder och befolkningar som befinner sig i en mycket känslig efterkrissituation inte möts optimalt. I t.ex. Guinea-Bissau fanns det efter återgången till demokrati i början av 2000 inte tillräckligt med stöd från givarsamfundet för att stabilisera situationen efter konflikten, vilket ledde till förnyade spänningar och problem ett par månader senare. I Liberia har, trots tidigare åtaganden, mycket få givare ingripit sedan 1998. EG:s stödprogram har varit det mest betydelsefulla under senare år. Krisen i Västsahara har pågått i flera årtionden och ECHO är i stort sett den enda givaren av stöd till västsahariska flyktingar i Algeriet.

Vissa framsteg har gjorts. Det finns fler exempel på samordnade projekt och ett bättre informationsutbyte. De höga kostnader och risker som är förknippade med splittrade insatser har erkänts. Somalia är ett bra exempel på en framgångsrik givarsamordning: i avsaknad av

nationella myndigheter har ett särskilt samordningsorgan – organet för samordning av biståndet till Somalia – inrättats med deltagande av alla medlemmar av det internationella givarsamfundet som är verksamma i Somalia. Detta organ har spelat en nyckelroll i kontakterna med somaliska lokala och regionala myndigheter, vid planeringen av stöd, för att underlätta genomförandet av projekt och för att säkerställa ett samband mellan katastrof- och återanpassningsfasen.

Samtidigt finns det mycket kvar att göra för att få till stånd en samlad givarstrategi. Utvärderingen av insatserna i Rwanda¹³ visade att resultatet i fråga om samordning var blandat och innehöll flera rekommendationer till hur man skulle kunna ta itu med de brister som identifierades.

Dessutom bör synligheten med avseende på gemensamma europeiska insatser och de åtgärder som vidtas av världssamfundet som helhet förbättras. Exempelvis efter jordbävningsskatastrofen i Turkiet koncentrerades mediernas intresse till enskilda givares insatser på nationell basis. Mediernas bevakning av översvänningskatastrofen i Moçambique föranledde givarna att säkerställa synlighet för sina egna insatser till stöd för offren, samt bidrog till att öka antalet givare av katastrofbistånd. Å andra sidan kan konkurrensen om synlighet ha haft en hämmande inverkan på genuin internationell samordning.

Det behövs en aktiv samordningsstrategi. Till följd av sin betydelse både som givare av katastrofbistånd och utvecklingsbistånd och sin omfattande internationella närvaro, har Europeiska kommissionen ett särskilt ansvar för att förbättra samordningen. Gemenskapens katastrofbistånd utgör en viktig del av dess externa stöd: det står för 14 % av gemenskapens bistånd till utvecklingsländer, jämfört med 7 % för OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) som helhet.

Rådet och kommissionen har nyligen antagit ett gemensamt uttalande¹⁴ som omorienterar gemenskapens utvecklingspolitik i förhållande till den internationellt överenskomna utvecklingsstrategin. Uttalandet har också välkomnats av Europaparlamentet. Ökad komplementaritet kommer att eftersträvas både inom unionen och med andra biståndsgivare, i synnerhet inom ramen för enskilda landstrategier. Detta är en viktig del av de ansträngningar som görs för att förbättra kvaliteten på utvecklingspolitiken. Det är särskilt relevant i faser efter en kris och andra svåra situationer. Det är nödvändigt att kommissionen redan vid inledningen av en kris knyter an till vad andra givare gör och bidrar till en sammanhållen internationell stödinsats vid känsliga efterkrisfaser. Detta inbegriper ansträngningar, tillsammans med andra viktiga internationella givare och aktörer, för att öka synligheten av individuella givares insatser inom ramen för gemensamma krisinsatser.

En otillräcklig samordning mellan biståndsgivare i situationer efter en kris minskar verkan av och effektiviteten i biståndet, vilket i sin tur ökar den politiska risken.

3.2. Samordning och komplementaritet mellan EG och dess medlemsstater

I oktober 2000 antog rådet slutsatser om effektiviteten i unionens externa åtgärder och behovet av bättre samordning och komplementaritet mellan kommissionen och medlemsstaterna. Detta gäller såväl för situationer som uppstår efter en kris och behovet av att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd som för annat bistånd.

¹³ Gemensam utvärdering av det akuta biståndet till Rwanda, mars 1996.

¹⁴ Uttalande av rådet och kommissionen om EG:s utvecklingspolitik, den 10 november 2000.

Ett förbättrat utbyte av information mellan kommissionen och medlemsstaterna på samtliga nivåerna är avgörande för en mer effektiv samordning av identifieringen, utarbetandet och genomförandet av insatser. Till följd av jordbävningen i Gujarat i januari 2001 inrättade kommissionen ett lokalt centrum (ERIC) för att underlätta samordningen mellan biståndsgivande medlemsstater och för att höja EU:s allmänna profil. Detta visade sig vara en framgång, och kommissionen avser därför att fortsätta att fylla denna samordnande funktion under den påföljande återanpassnings- och återuppbyggnadsfasen.

Behovet av att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd kommer att integreras i diskussionerna om landstrategidokumentet för instabila länder. Gemensamma möten ute på fältet och mellan kommittén för humanitärt bistånd och den geografiska kommittén för enskilda länder eller särskilda frågor kan övervägas. Syftet bör vara att fördela arbetsuppgifterna mellan kommissionen och medlemsstaterna, inbegripet samfinansiering, särskilt när återanpassning kräver insatser utanför EG:s målområdena. Inom ramen för denna process är ökad samordning ute på fältet av avgörande betydelse. Delegationer kommer att spela en avgörande roll när det gäller att identifiera möjliga områden för synergieffekter och komplementaritet samt utforma strategiska riktlinjer.

Frågan om ett samband bör beaktas vid de pågående diskussionerna om bättre samordning och komplementaritet.

3.3. Samordning med FN och andra internationella initiativ

Förenade nationerna spelar en unik roll när det gäller insatser före, under och efter en krissituation. I detta sammanhang tillhandahåller "Brookingsprocessen" och "Vänner till"-strategin nyttiga ramar för informationsutbyte och samordning. "Brookingsprocessen", som inleddes i januari 1999, har främjats av Brookings Institution med en rundabordsdiskussion om möjliga internationella mekanismer för att överbrygga klyftan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd i känsliga situationer som uppstår efter en konflikt. Avsikten är att inom denna process informellt samla biståndsgivare, och den sattes igång av Världsbanken och FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) i syfte att finna praktiska sätt att förbättra samordningen mellan biståndsgivare och att samla in bidrag för sådana kriser som har fått lite uppmärksamhet relativt sett.

"Vänner till"-strategin fungerar ungefär på samma sätt. Den inbegriper största möjliga antal internationella givare som samordnar sina insatser i ett särskilt land. Denna strategi användes i Sudan, Afghanistan, Östtimor, Tadzjikistan. Dessa initiativ ligger emellertid fortfarande i sin linda, med det stora undantaget för Östtimor där man hunnit bra mycket längre. Det återstår att undersöka praktiska metoder för att överbrygga klyftan mellan katastrof- och utvecklingsbistånd samtidigt som processen bör förstärkas.

Ett närmare samarbete (inom ramen för ett "partnerskapsinitiativ") inrättades för insatserna i Sierra Leone. Planer på en strategi för Sierra Leone utarbetades med beaktande av frågorna om samband. Under 1999 ägde flera informella givarmöten rum i syfte att enas om ett antal prioriterade åtgärder till stöd för fredsavtalet, särskilt finansiering av avväpning, demobilisering och återintegrering i samhället av de som tidigare deltagit i stridigheterna. När allt kom omkring genomfördes dessa åtgärder emellertid bara delvis och inte tillräckligt snabbt för att förhindra ytterligare ett utbrott av inbördeskrig i maj 2000. Vid Brookingsmötet den 15–16 november 2000 enades man om att upprätta arbetsgrupper för ett begränsat antal pilotländer: Kongo Brazzaville, Rwanda och eventuellt Indonesien. Grupperna kommer i februari 2001 att lägga fram en gemensam åtgärdsplan för att säkerställa ett bättre samband i dessa "pilotländer". En webbplats för utbyte av information om strategier och projekt kommer

att skapas. På grundval av denna information kan gruppen sedan identifiera finansieringsluckor och utarbeta förslag på hur man kan täcka dessa.

I Östtimor var FN aktivt när det gällde att samordna givarinsatserna, och en särskild enhet svarade för att samla in och utbyta information.

Varje fall bör behandlas för sig. Inte desto mindre bör dessa två ramar användas mer systematiskt och upprättas när en kris bryter ut för att från allra första början integrera frågan om ett samband. Utan avsikt att föreslå ett på förhand bestämt och därför strikt system anser kommissionen att det krävs organisatoriska förbättringar för att öka effektiviteten hos "Vänner till"-strategin. Detta kunde inbegripa grundregler för identifieringen av ansvaret för samordningen om landet inte självt klarar av detta samt upprättandet av en mekanism för ett systematiskt och tillräckligt informationsutbyte om enskilda biståndsgivares insatser. Ett användarvänligt och decentraliserat system som utnyttjar modern informationsteknik kommer att möjliggöra ett snabbt utbyte av information om vem som gör vad. Kommissionen är beredd att aktivt delta i sådana initiativ och skulle t.ex. kunna tillhandahålla samordningsmekanismer.

Kommissionen bör delta aktivt i förstärkandet av "Vänner till"-strategin.

3.4. Andra aktörer i en mer organiserad "Vänner till"-strategi

Samordning och samstämmighet är nödvändiga förutsättningar för effektiva insatser under alla faser av kriscykeln. Där så är möjligt bör man enas om gemensamma strategiska ramar för insatser med beaktande av det lokala, regionala, nationella och internationella sammanhanget.

Konflikter leder så gott som alltid till försämrade sociala indikatorer och ökad fattigdom, något som ofta förvärrar de befintliga problemen. Strategier som beaktar dessa problem och bidrar till att stabilisera extremt sköra sociala och ekonomiska förhållanden är grundläggande. För många av dessa länder är det avgörande att i ett tidigt skede få tillgång till skuldlättnad. Principen om ett strategidokument för minskad fattigdom och en samordnad strategi är av stor betydelse för länder som gått igenom en konflikt. För länder där det finns strategidokument för minskad fattigdom kommer dessa att utgöra grunden för gemenskapens landstrategidokument och programplanering av utvecklingsbistånd.

Sedan initiativet för "djupt skuldsatta fattiga länder" (HIPC-initiativet) inleddes 1996 har frågan om HIPC-länder som just genomgått en konflikt fått stor uppmärksamhet. Det beslut som Världsbanken respektive Internationella valutafonden nyligen tog om att förlänga tidsfristklausulen¹⁵ till slutet av 2002 kommer att göra det möjligt för fler länder, särskilt de som har genomlevt en konflikt, att vidta de åtgärder som krävs för att omfattas av HIPC-initiativet för skuldlättnad. Dessa länders skuldproblem kommer att behandlas från fall till fall och vid bedömningen av deras reformer och hållbarheten i deras skuldprofiler kommer man att beakta de särskilda begränsningar som föreligger för länder som gått igenom en konflikt. Detta är också en viktig aspekt i en samordnad strategi.

Andra särskilda instrument, t.ex. förvaltningsfonder, skulle i princip kunna vara till hjälp. Rent systematiskt förefaller de emellertid inte vara de mest lämpliga instrumenten för insatser

¹⁵ I tidsfristklausulen fastställs tidsfristen för länder att ansöka om deltagande i HIPC-initiativet. Tidsfristen fastställdes ursprungligen till slutet av 2000 men har förlängts till slutet av 2002.

efter en kris. Utvärderingar av användningen av förvaltningsfonder i Rwanda, Demokratiska republiken Kongo och Sierra Leone har faktiskt visat på rätt så blandade resultat. Bristen på synlighet i fråga om enskilda givarinsatser utgör ett stort hinder för att de skall bidra till internationella finansieringsmekanismer.

Internationella och lokala icke-statliga organisationer och andra aktörer från det civila samhället bör också knytas till diskussioner om strategiska riktlinjer och delta i samordningsmekanismer. Detta stämmer överens med den nya utvecklingspolitiska strategin, som uppmanar till att en mängd olika aktörer från det civila samhället i högre utsträckning deltar i dialogen om strategier och vid genomförandet av samarbetsprogram. Det civila samhället har värdefulla kunskaper. Erfarenheter inom ramen för "Vänner till"-strategin har visat att det civila samhällets deltagande är till nytta. Ett forum för dialog bör upprättas på platsen för att diskutera de erfarenheter som gjorts i samband med olika projekt, identifiera bästa praxis och utbyta information. Kommissionens delegation skulle kunna underlätta detta, t.ex. genom att sammankalla till informella möten och seminarier. Detta bör så långt det är möjligt integreras i "Vänner till"-strategin.

Trots enstaka negativa regionala dynamiska effekter (området kring de stora sjöarna), bör regionalt engagemang stödjas och den roll som regionala organisationer spelar (OAU, SADC, Ecowas osv.) förstärkas i faser efter en konflikt. Grannländer, regionala organisationer och andra potentiella eller intresserade parter bör uppmanas att delta i "Vänner till"-processen. Detta är helt förenligt med Europeiska gemenskapens stöd till regionala samarbetsprocesser samt med EU:s partnerskap och dialoger med grupper av länder.

Bättre organiserad och ökad samordning mellan de olika multilaterala, regionala och icke-statliga aktörerna bör kunna förstärka synergieffekterna av internationella insatser vid kriser.

4. MOT EN EG-STRATEGI FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ETT SAMBAND

Europeiska unionen (EG och medlemsstaterna tillsammans) är den största givaren av humanitärt bistånd och stod under 1999 för 58 % av det totala katastrofbiståndet från DAC (av vilket EG ensamt stod för 16 %). Dess andel av långsiktigt utvecklingsbistånd uppgår till cirka 50 % av internationellt offentligt utvecklingsbistånd (av vilket EG ensamt står för ca 10 %). Med tanke på kommissionens betydelse som bidragsgivare måste den utveckla en strategi för att säkerställa ett samband mellan de olika gemenskapsinstrumenten.

Kommissionens övergripande mål är att förstärka den strategiska ramen för sina insatser, från allra första början av en kris fram till återupptagandet av ett normalt utvecklingssamarbete, samt att öka sin effektivitet, sin förmåga att snabbt vidta åtgärder och sin flexibilitet. De problem som uppstår när man försöker överbrygga klyftorna mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd har redan delvis tagits upp inom ramen för reformen av gemenskapens bistånd till tredje land¹⁶. Delegering, som ger kommissionens delegationer ute på fältet mer personal och ökade befogenheter, kommer att hjälpa, på samma sätt som en klarare definition av kommissionens respektive medlemsstaternas olika roller i samband med godkännandet av strategier, program och projekt (det s.k. kommittéförfarandena). Det finns dock andra problem som mer specifikt rör säkerställandet av ett samband.

¹⁶ SEK(2000) 514 av den 16 maj 2000.

4.1. Huvudproblem som måste åtgärdas

Det finns tre huvudproblem när det gäller att säkerställa ett samband mellan instrument för katastrofbistånd (ECHO, mekanismen för akuta ingripanden) och utvecklings- och samarbetsinstrument: långsamma **beslutsprocesser**, val av **partner som skall genomföra insatserna** och förmågan att mobilisera **resurser** genom lämpliga instrument.

Begränsningar och förseningar knutna till förfarandena beror på själva förordningarna och på mekanismerna för förhandskontroll. Utvärderingar har bekräftat behovet av mer flexibla och snabbare förfaranden, inbegripet för förordningen om återanpassning¹⁷. Vid en utvärdering av budgetposten för hjälp till grupper som tvingats lämna sin hembygd i utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika¹⁸ för perioden 1997–1999 identifierades flera procedurmässiga restriktioner och det konstaterades dessutom att det tog allt längre tid att underteckna kontrakt, rekrytera teknisk biståndspersonal, överföra medel och godkänna ändringar av finansieringsöverenskommelser. En utvärdering som nyligen gjordes av återanpassningsinsatser i ALA- och MED-länder¹⁹ visade att de befintliga förfarandena för budgetposterna för återanpassning inte har bidragit till effektiviteten eftersom de inte tillhandahöll en snabb distributionskapacitet eller ökad flexibilitet i beslutsfattandet. Det fanns inte heller någonting som tydde på en framgångsrik anpassning av instrument till olika faser. Utvärderingen avslöjade också att det för länder i Asien, Latinamerika och Medelhavsområdet saknades mekanismer för att säkerställa ett sammanhang med landstrategierna.

Långsamma beslutsprocesser som undergräver EU:s förmåga att reagera på en kris var den huvudsakliga orsaken till att kommissionen föreslog att mekanismen för akuta ingripanden skulle upprättas. Mekanismen tillåter kortvariga insatser, dvs. högst sex månader. Den är global och kan inbegripa flera olika åtgärder inom en och samma insats beroende på vad den aktuella krisen kräver. Grundvalen för mekanismen utgörs av gällande gemenskapsrättsakter (som räknas upp i förordningen) vilka kan erbjuda ett brett urval åtgärder och ingripanden för att lindra kriser. Det kan t.ex. röra sig om människorättsarbete, övervakning av val, institutionell uppbyggnad, stöd till medierna, gränsförvaltning, humanitära uppdrag, polisutbildning och tillhandahållande av polisutrustning, civilt katastrofbistånd, återanpassning, återuppbyggnad, biläggande av stridigheter, återflyttning och medling. Samma gemenskapsrättsakter kommer i sin tur fortsättningsvis att utgöra grundvalen för eventuella uppföljningsåtgärder som kan krävas efter att den första hjälpsatsen avslutats. Det huvudsakliga syftet med mekanismen för akuta ingripanden är dels att lämna akut hjälp för att bevara eller återupprätta de samhällsstrukturer som behövs för politisk, social och ekonomisk stabilitet, dels att vara en utgångspunkt för långvarigare bistånd som eventuellt ges.

Det faktum att regeringar måste godkänna projekt utgör ytterligare en restriktion i vissa akuta lägen. De viktigaste utvecklings- och samarbetsinstrumenten (Europeiska utvecklingsfonden, Tacis, Meda...) grundas på principen om partnerskap och kan inte användas utan medverkan av regeringen i det berörda landet. Vissa regeringar kan vara ovilliga eller oförmögna att ta över projekt från ECHO-finansierade icke-statliga organisationer, särskilt om projekten genomförs i områden som kontrolleras av oppositionen. Det är inte heller säkert att de är villiga att finansiera vissa insatser, t.ex. till stöd för fredsprocesser eller förlikning. I vissa

¹⁷ Förordning (EG) nr 2258/96.

¹⁸ Utvärdering av budgetposten "hjälp till grupper som tvingats lämna sin hembygd i ALA-länderna för perioden 1997-1999", rådets förordning (EG) nr 443/97, sammanfattande rapport, september 2000.

¹⁹ Rapport om det förberedande stadiet, augusti 2000.

undantagsfall (Somalia, Kongo, Rwanda) har kommissionen tvingats ta över rollen som nationell utanordnare. I andra fall finns det inte några tillgängliga utvecklingsresurser vilket innebär att man måste hitta andra budgetmedel som förvaltas autonomt av kommissionen (budgetposterna för återanpassning, flyktingar eller samfinansiering med icke-statliga organisationer). Detta är t.ex. fallet med Liberia: eftersom själva undertecknandet av det vägledande programmet försenades med flera månader var man tvungen att använda de resurser som var öronmärkta för flyktingbistånd och som förvaltas med mer flexibla förfaranden.

Kommissionen har många olika **partner för genomförande** av katastrofbistånd och utvecklingsprogram. Under 2000 gick omkring 65 % av EG:s humanitära bistånd till att finansiera projekt som leds av icke-statliga organisationer, 20 % kanaliserades genom FN (varav 5 % till Världslivsmedelsprogrammet WFP) och cirka 15 % genom Röda korset och andra internationella organisationer. Parterna för genomförande, inbegripet de icke-statliga organisationerna, är ofta specialiserade och kompetenta antingen på området för katastrofhjälp eller utvecklingssamarbete. Detta gör det svårt att säkerställa kontinuitet med en särskild partnergrupp av icke-statliga organisationer eftersom de partner som ingår och de arbetsmetoder som används plötsligt kan förändras vid övergången från katastrof- till utvecklingsbistånd. Exempelvis var bara två av de 40 förslag som lämnades in med avseende på det program som skulle ta över efter katastroflindringsfasen vid översvämningkatastrofen i Moçambique förslag från icke-statliga organisationer som deltagit i den fasen. De flesta av de förslag som lämnades in kom från icke-statliga organisationer verksamma på utvecklingsområdet. I Libanon gjorde de ECHO-projekt som beslutades på grundval av förslag från icke-statliga organisationer endast marginella hänvisningar till EU:s partnerskapsavtal och Meda-program. En separat grupp av icke-statliga organisationer lade fram olika förslag om finansiering av återanpassningsprojekt, med begränsad relevans för ECHO-programmet (varav endast ett återanpassningsprojekt, som rörde minröjning, föreföll kunna vara en naturlig utvidgning av en verksamhet som inlets inom ramen för ECHO).

Under själva övergångsfasen kan man bli tvungen att byta och utvidga det antal partner som genomför insatserna. Detta kräver att man ser sig om efter andra samarbetsorgan, utöver icke-statliga organisationer och FN-organ, inbegripet lokala organisationer, den privata sektorn och konsulter för tekniska undersökningar. I de fall där man beslutar sig för att fortsätta samarbetet med icke-statliga organisationer bör företräde ges åt de icke-statliga organisationer som har förvärvat en bevisad kompetens inom både katastroflindring och utveckling.

Problemet med **mobilisering av resurser** beror huvudsakligen på att det finns åtskilliga instrument och budgetposter för t.ex. återanpassning, som finansieras genom enskilda "geografiska" budgetposter. Detta gör det hela mer komplicerat och minskar på flexibiliteten, vilket leder till att täckningen när det gäller insatserna inte blir fullständig inom områden där snabba insatser behövs, särskilt eftersom dessa inte nödvändigtvis kan förutses för ett år framåt när budgeten utarbetas. I södra Kaukasus och Centralasien utgör en smidig övergång från ECHO-finansiering till andra program en utmaning både på grund av karaktären i det nuvarande Tacis-biståndet och den rättsliga grunden för detta och på grund av otillräckliga medel från budgetposten för återanpassning genom Tacis (endast 1,7 miljoner euro tillgängligt under 2000). Budgetposten för livsmedelsbistånd/tryggad livsmedelsförsörjning har visat sig vara lämplig för att säkerställa ett samband mellan katastrofbistånd och

utvecklingsbistånd. Det finns emellertid inte tillräckliga resurser för att kunna täcka alla potentiellt berörda länder²⁰.

4.2. Att anpassa landstrategidokumentet

"Landstrategidokumentet"²¹ är det främsta instrumentet för planeringen av gemenskapens bistånd. På grundval av en analys av partnerlandets situation, EG:s prioriteringar och insatserna från andra viktiga partner kommer de att användas för att vägleda, förvalta och granska EG:s biståndsprogram för alla utvecklingsländer som, inom ramen för ALA- och MED-programmen, tar emot bistånd från Europeiska utvecklingsfonden och stegvis för andra länder.

Frågan om ett samband kommer att utgöra en väsentlig del av strategidokumentet i länder som drabbats av kriser eller katastrofer eller där det föreligger en risk för sådana, i synnerhet de länder där ECHO är verksamt. På detta sätt kommer EG att kunna beakta skedet före krisen och möjligheterna att förebygga eller förbereda sig för katastrofer och förhindra kriser. Det kommer också att möjliggöra planering av övergången från akuta insatser till utvecklingssamarbete. Ett sådant tillvägagångssätt nämns redan för AVS-staterna i Cotonouavtalet, som uttryckligen hänvisar till frågan om ett samband²². Detta är också fallet med det nya Cards-programmet för västra Balkan, som är inriktat på återuppbyggnad och stabilitet samt på långsiktiga mål om hållbar ekonomisk och social utveckling²³. När det gäller länder som befinner sig i en konflikt kommer strategidokumentet att vara inriktat på EG:s roll i samband med fredsskapande åtgärder och konfliktlösning, vilket inbegriper att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. För länder som regelbundet drabbas av naturkatastrofer måste katastrofberedskap ingå i långsiktiga utvecklingsstrategier. Integreringen av miljöhänsyn kan ske genom lämpliga metoder, dvs. landmiljöprofiler och miljöbedömningar. För länder som befinner sig i en strukturell kris måste institutionsbyggande och förstärkning av icke-statliga aktörers kapacitet vara en integrerad del av strategidokumentet. Strategidokumentet bör också ta upp handelspotentialen och de nödvändiga strategierna och reformerna för att öka produktiviteten och handelsvolymen.

När ECHO eller mekanismen för akuta ingripanden används för insatser i ett land kommer behovet att anpassa strategidokumentet att övervägas. Även om strategidokumentet fortfarande är giltigt ur ett långsiktigt utvecklingsperspektiv kommer krisen att påverka samarbetsverksamheterna. Till följd av detta kommer ett tillägg till strategidokumentet att utarbetas i nära samarbete med de partner som är verksamma ute på fältet. För AVS-staterna motsvarar denna process den översyn från fall till fall som föreskrivs i Cotonouavtalet²⁴ samt det nya system som inrättats för programplanering och resurstilldelning²⁵. Dessa bestämmelser gör det möjligt att använda flexibla och effektiva förfaranden. När det gäller Medelhavsländerna föreskrivs i den nya Meda-förordningen dessutom en liknande översynprocess som skall utföras vid oförutsedda händelser²⁶. Dessutom föreskrivs en

²⁰ Budgetposten för livsmedelsbistånd/livsmedelsförsörjning är planerad att täcka omkring 20 länder.

²¹ Standardstruktur som antagits av rådet, 10 november 2000.

²² Cotonouavtalet, artikel 11.5.

²³ Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000, artikel 2.2.

²⁴ I artikel 5.2 i bilaga IV till Cotonouavtalet föreskrivs att om de exceptionella omständigheter som avses i bestämmelserna om humanitärt bistånd och katastrofbistånd skulle föreligga, kan en översyn av landstödstrategin genomföras på begäran av någon av parterna.

²⁵ Användning av anslaget för att täcka oförutsedda behov.

²⁶ Rådets förordning (EG) nr 2698/2000 av den 27 november 2000, artikel 5.2.

översyn från fall till fall för västra Balkan²⁷. Liknande processer skulle kunna användas i andra regioner.

Tillägget till strategidokumentet kommer att grundas på en analys av situationen och innefatta information om andra givarens insatser, i synnerhet medlemsstaternas insatser. Det kommer att definiera strategiska riktlinjer, mål och prioriteringar, och det kommer på ett ömsesidigt sätt att skapa ett samband mellan och integrera olika insatser och instrument. I de flesta fall finns det faktiskt inte någon kronologisk övergång mellan olika instrument utan finansiering måste ske samtidigt. För att säkerställa ett samband mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd krävs omedelbar planering, inte bara vid kortsiktiga katastrofinsatser utan även vid återanpassnings- och utvecklingsinsatser på kort- och medellång sikt. Detta måste, där så är möjligt, inbegripa en utfasning av ECHO:s insatser (för mekanismen för akuta ingripanden krävs det enligt gällande bestämmelser en utfasning efter sex månader och vid behov skall då något annat gemenskapsinstrument användas i stället).

Överensstämmelsen mellan strategier för humanitärt samarbete och utvecklingssamarbete måste förbättras. I Somalia delades medicin ut gratis i s.k. "katastrofområden", medan man i s.k. "återanpassningsområden", som ibland angränsade katastrofområdena, införde mekanismer för en fördelning av kostnaderna. Humanitära insatser bör följaktligen utformas på ett sätt som beaktar långsiktiga mål och hållbarhet, medan utvecklingsprogram i allt större utsträckning bör beakta befolkningens behov som de identifierats under återanpassningsfasen, samt framväxande krav.

Tillägget kommer att utarbetas av grupper som består av företrädare från olika kunskapsområden, eftersom fallstudier och utvärderingar tydligt har visat att en fortsatt intern samordning är nyckeln till framgång. Sådana grupper har visat sig nyttiga i t.ex. Moçambique. Samtidigt som det är nödvändigt att inrätta en arbetsgrupp för att säkerställa ett samband, kan detta likväl medföra problem när det gäller val av tidpunkt: det skulle kunna fördröja reaktionstiden för humanitära insatser men samtidigt förkorta den ur ett utvecklingsperspektiv. Det avgörande är att se till att beslutet om att inrätta en arbetsgrupp fattas omedelbart samt att på ett flexibelt sätt tilldela tillräckligt med personal till gruppen. Ett annat exempel på ett fall där man lyckats säkerställa ett samband är Kosovokrisen. De samordningsmekanismer som upprättades i detta fall säkerställde en aldrig tidigare skådad samordningsnivå inom kommissionen, både vid huvudkontoret och ute på fältet. En avgörande faktor för denna framgång var att kommissionen, parallellt med ECHO:s närvaro, snabbt inrättade och placerade ut en arbetsgrupp i Kosovo, som en förelöpare till den blivande byrån för återuppbyggnad.

Tillägget till strategidokumentet kommer att antas i enlighet med förfarandena för de tillämpliga instrumenten och med användande av största möjliga flexibilitet enligt de bestämmelser som gäller för det berörda instrumentet. Tillägget kommer att omfatta de insatser som förutses och de olika instrument som kommer att användas, vilket innebär att det inte kommer att krävas något senare godkännande av enskilda projekt, endast information. Tillägget till strategidokumentet kommer vidare att innefatta en bedömning av vilka kunskaper som krävs samt identifiera lämpliga partner. Det kommer så långt som möjligt att diskuteras och överenskommas med partnerlandet.

Kommissionen kommer att föreslå förenklade och snabbare förfaranden för att anta och modifiera sådana tillägg. Erfarenheten har visat att det är omöjligt att förutsäga hur en kris,

²⁷ Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000, artikel 3.1 a.

och i synnerhet en konflikt, kommer att utvecklas, vilket följaktligen innebär att tillägget till strategidokumentet måste säkerställa tillräcklig flexibilitet för att möjliggöra snabba anpassningar till förändrade och oförutsedda behov. Det allmänna målet bör vara att enas om strategiska riktlinjer och lämna utrymme för högsta möjliga grad av flexibilitet för att på mycket kort tid utarbeta och genomföra arbetsprogram och projekt.

Så snart ECHO och mekanismen för akuta ingripanden används för insatser kommer ett tillägg till strategidokumentet, inbegripet ett vägledande arbetsprogram, att utarbetas och antas genom förenklade och påskyndade förfaranden.

4.3. Verktyg och instrument

Kommissionen håller på att se över sina egna operativa verktyg och instrument för att identifiera områden där sambandet kan förbättras. Denna översyn görs inom ramen för reformen av gemenskapens bistånd till tredje land. Kommissionen har inte för avsikt att skapa nya finansiella instrument för att säkerställa ett samband, utan att där så är möjligt förbättra befintliga instrument och deras samband. Det är också viktigt att minska antalet budgetposter, eftersom det är viktigt att möjliggöra ökad effektivitet och flexibilitet vid handläggningen av stöd till tredje land i krissituationer.

Vissa av gemenskapens **tematiska instrument** (dvs. de som tar upp breda sektorsspecifika frågor) är särskilt relevanta omedelbart efter en kris och relativt väl anpassade för att säkerställa ett samband. Detta är fallet med återanpassning och återuppbyggnad, bistånd till flyktingar och personer som fördrivits inom sitt land, livsmedelsbistånd/tryggad livsmedelsförsörjning och minröjning. Andra kan användas i kompletterande syfte, t.ex. stödet för demokratisering och respekt för de mänskliga rättigheterna, samfinansiering med icke-statliga organisationer och decentraliserat samarbete.

Förordning (EG) nr 2258/96 om **återanpassnings- och återuppbyggnadsprojekt** till förmån för utvecklingsländer kan vara ett användbart instrument för att komplettera långsiktiga utvecklingsprogram och skulle dessutom kunna användas för fortsatt finansiering av åtgärder som inlets inom ramen för den nya mekanismen för akuta ingripanden. Förfarandena för tillämpning av förordningen behöver emellertid förbättras. Som ett första steg kommer kommissionen att föreslå en sammanslagning av fem befintliga geografiska budgetposterna för återanpassning²⁸ till en enda post som omfattar alla regioner. Detta är nödvändigt för att säkerställa flexibilitet när det gäller att reagera på krissituationer, som sällan exakt kan förutses geografiskt för ett år framåt.

Dessutom bör räckvidden för den gällande förordningen och därmed sammanhängande förfaranden ses över på grundval av utvärderingar och revisionsrättens rapport samt med beaktande av följderna av reformeringen av biståndet till tredje land, inbegripet kommittéförfaranden och interna förfaranden. Om det är meningen att förordningen skall vara mer effektivt som ett instrument för säkerställande av samband, kan det krävas att man lägger större tonvikt vid att återupprätta den institutionella kapaciteten och att återuppbygga samhällsstrukturen, dvs. inte enbart vid fysisk återanpassning av grundläggande infrastruktur.

Kommissionens förslag till en ny förordning om hjälp till grupper som tvingats lämna sin hembygd i länder i Asien och Latinamerika²⁹ innehåller lämpliga bestämmelser för att

²⁸ Budgetposterna B7-303 länderna i Asien, B7-313 länderna i Latinamerika, B7-411 Medelhavsländerna, B7-522 utvecklingsländerna i Kaukasus och Centralasien, B7-641 AVS-staterna.

²⁹ KOM (2000) 831 av den 20 december 2000.

säkerställa ett bättre samband. Verksamheter som omfattas av förslaget till förordning är utformade för att gradvis ta över efter katastrofbistånd och främja övergången till en utvecklingsstrategi. De utgör följaktligen en del av en övergripande återanpassningsstrategi för människor som är eller har varit drabbade av en intern eller extern konflikt.

Som en del av den kommande utvärderingen och översynen av förordning (EG) nr 443/92 rörande Asien och Latinamerika kommer kommissionen också att undersöka argumenten för och emot en sammanslagning av verksamhet enligt någon av de gällande sektorsövergripande förordningarna med de viktigaste geografiska instrumenten. En sådan sammanslagning skulle kunna vara aktuell t.ex. för biståndet till flyktingar/människor som tvingats lämna sin hembygd och förordningen beträffande återanpassning.

En sammanslagning skulle inte enbart innebära konsolidering av antalet rättsliga grunder och budgetposter, utan skulle också ha den fördelen att en lång rad verksamheter i ett land skulle integreras inom en rättslig grund en lång rad verksamheter i ett land. Detta skulle stämma överens med målet att främja ett samband. Det skulle emellertid vara nödvändigt att se till att en mer omfattande förordning fortfarande skulle tillåta den befintliga omfattningen på verksamheten samt möjliggöra en tillräckligt påskyndad beslutprocess, flexibilitet när det gäller att välja partner för genomförande och beslutsfattande utan att de berörda regeringarna givit sitt samtycke.

Tacis-förordningen, som för närvarande inte ger någon möjlighet till återanpassningsverksamhet, kommer att ses över nästa gång 2006. Om en sammanslagning av vissa av de sektorsövergripande förordningarna rörande t.ex. flyktingar eller återanpassning med de viktigaste geografiska förordningarna eftersträvas, bör en separat rättslig grund för återanpassning i Tacis-länder kvarstå under tiden (dvs. den gällande förordningen (EG) nr 2258/96).

Alternativet till en sammanslagning av instrument är att man fortsätter att använda landstrategidokumentet som det huvudsakliga sättet att eftersträva ett sammanhang mellan de olika instrumenten inom ett land och att man säkerställer ett samband på det sätt som beskrivits tidigare. Strategidokumentet bör omfatta såväl den huvudsakliga rättsliga grunden och budgetposten (eller budgetposterna) för utvecklingsbistånd som de separata sektorsövergripande instrumenten och globala budgetposterna för särskilda insatser efter kriser.

Insatser som gäller livsmedelsbistånd och en tryggad livsmedelsförsörjning är passande instrument för att säkerställa samband eftersom både kortsiktiga och långsiktiga aspekter kan täckas. Trettio procent av dess medel går till att finansiera krisinsatser (genom Världslivsmedelsprogrammet och icke-statliga organisationer). Återstående medel används som strukturstöd till strategier för tryggad livsmedelsförsörjning, inbegripet stöd till upprättandet av de nödvändiga förutsättningarna för att inleda långsiktiga reformprocesser. Detta visar på den mångfald av situationer vid vilka instrumentet kan användas och på dess flexibilitet. En utvärdering av detta instrument planeras och då kommer man bl.a. att ta upp frågor som gäller samband och förhållandet mellan detta instrument och andra gemenskapsinstrument.

Minröjning är av stor betydelse i ett antal situationer före och efter en kris, och kan ingå som en integrerad del av humanitära biståndsprojekt samt återanpassnings-, återuppbyggnads- och utvecklingsprojekt. Även om det främsta målet för minröjning är att rädda och skydda människoliv går det inte att ignorera den socioekonomiska effekt som antipersonella minor (truppinor) har för befolkningar eller deras negativa inverkan på insatser för att minska

fattigdom och instabilitet. Det är därför viktigt att integrera frågan om antipersonella minor (truppminor) i strategidokumentet och att beakta den inom ramen för landets utvecklingscykel. En socioekonomisk konsekvensbedömning av det hot som antipersonella minor (truppminor) utgör håller på att bli regelbundet inslag i kommissionens sätt att se på regional strategisk programplanering av minröjning. I det förslag till förordning som för närvarande håller på att diskuteras fastställs ett tydligt samband mellan minröjning och övergripande samarbetsstrategier med tredje land. I förordningen föreskrivs dessutom kompletterande finansiering³⁰.

När det gäller samfinansiering med icke-statliga organisationer, föreskrivs i de allmänna villkor som utfärdades i januari 2000 att man bl.a. skall prioritera de utvecklingsländer i vilka ett återanpassningsarbete är på gång.

Rådets förordningar (EG) nr 975/1999 och 976/1999, som utgör den rättsliga grunden för insatser på området för mänskliga rättigheter och demokratisering inom ramen för kapitel B7-7 i gemenskapens budget ("Europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter"), innehåller bestämmelser för tre möjliga insatsområden: skydd för de mänskliga rättigheterna, demokratisering samt förebyggande av konflikter och stöd för att hantera följderna av konflikter med avseende på mänskliga rättigheter, i synnerhet genom stöd till organisationer i det civila samhället men också till internationella organisationer. I enlighet med dessa förordningar kan påskyndade förfaranden genomföras när det gäller att i krissituationer finansiera projekt som understiger 2 miljoner euro. Dessa projekt kan därför genomföras snabbt i situationer före och efter en kris och komplettera annan EG-verksamhet.

I allmänhet är, med undantag för det nya partnerskapsavtalet AVS-EG och programmet Cards för västra Balkan, **EG:s andra större regionala program** (Meda, Tacis, ALA) för närvarande inte särskilt lämpliga för att säkerställa en flexibel och tidsmässigt korrekt övergång mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd i faser efter en kris.

Tacis-programmet är i huvudsak ett program för tekniskt bistånd med visst utrymme för investeringsåtgärder. Det är inriktat på att stödja demokratisering och övergång till marknadsekonomi. Kommissionen kan överväga om räckvidden för Tacis-insatserna bör utvidgas.

Även om Meda inte är inriktat på återanpassnings- eller krisfrågor tillåter det trots detta i viss grad ett övertagande av projekt från katastroffasen. Detta har t.ex. varit fallet i Libanon med minröjning.

När det gäller samarbete med AVS-staterna erbjuder Cotonouavtalet mer flexibilitet än tidigare för att ta itu med frågan om ett samband. I synnerhet i följande fall:

1) I länder där en kris inträffar och det redan föreligger ett strategidokument och ett vägledande program kan följande åtgärder vidtas: en översyn av det vägledande programmet kommer att genomföras på begäran av någon av parterna och man kommer att besluta om åtgärder i syfte att underlätta övergången från katastroffasen till utvecklingsfasen med hjälp av effektiva och flexibla insatser³¹. Om det inte finns några tillgängliga budgetmedel kan katastrof- och återanpassningsinsatser finansieras från Europeiska utvecklingsfonden. I vilket fall som helst kommer resurser att fortsätta att vara tillgängliga för icke-statliga aktörer, i

³⁰ Ändrat förslag till rådets förordning om åtgärder mot antipersonella minor (truppminor), artiklarna 1.2 och 2.4.

³¹ Cotonouavtalet - bilaga IV, artikel 5.2 och huvudtexten i artiklarna 72.6 och 73.1.

synnerhet andelen av anslaget för stöd till långsiktig utveckling till vilka de har direkt tillgång³².

2) I länder där det på grund av exceptionella omständigheter inte föreligger något undertecknat vägledande program föreskrivs i Cotonouavtalet att en särskild mekanism skall inrättas³³. Detta innebär att förutom i fall där gemenskapen tillfälligt avbrutit samarbetet i enlighet med förfarandena i artiklarna 96 och 97 i Cotonouavtalet³⁴ skall ett rambidrag beslutas och anmälas. Med tanke på svårigheterna att genomföra en normal programplanering kommer man emellertid endast att vidta särskilda åtgärder, i enlighet med strategidokumentet, för att säkerställa ett samband mellan katastrof- och utvecklingsbistånd. Återigen, i de fall där stödet inte kan finansieras från budgeten, bör medel för finansiering genom Europeiska utvecklingsfonden göras tillgängliga genom det s.k. "B-anslaget", som inrättats för att täcka oförutsedda behov³⁵. Både humanitära insatser och insatser efter en katastrof som är inriktade på fysisk och social återanpassning kan vidtas inom denna ram, med hjälp av effektiva och flexibla mekanismer. Resurstilldelning direkt till icke-statliga aktörer kommer också att ske.

Inom ramen för Cards-programmet kommer gemenskapsbiståndet att syfta till att stödja återuppbyggnad, hjälp till flyktingars och fördrivna personers återvändande och stabilisering i regionen samt institutionell utveckling, ekonomiska reformer, social utveckling, återställande av miljön och regionalt samarbete.

Reformeringen av kommissionen har redan gjort mycket när det gäller bedömning av och förslag till reformering av **interna förfaranden**. Denna process måste förstärkas med särskild inriktning på frågan om ett samband. Kommissionen håller på att granska sina interna förfaranden och kommer att lägga fram ett förslag om förenklade och mer flexibla beslutsprocesser så snart tillägget till strategidokumentet och det tillhörande arbetsprogrammet har utarbetats. Flexibiliteten måste fortfarande rent allmänt förbättras, även om vissa förbättringar redan har skett till följd av inrättandet av EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete, t.ex. beträffande förfaranden för att anta och ändra kontrakt.

Till följd av de mycket känsliga frågor som står på spel och de invecklade förhållandena, fattas beslut ofta på högsta nivå i huvudkontoret. Likväl är en delegering av största delen av beslutsfattandet från huvudkontoret till fältnivå en viktig förutsättning för att nå resultat, vilket Kosovo exemplifierar. Den omfattande delegering av beslutsfattandet till delegationer som föreskrivs i reformen av förvaltningen av gemenskapsbiståndet kommer att ha positiva effekter på sambandet. Delegationer i samordning med medlemsstater kommer att spela en avgörande roll vid utarbetandet av tillägget till strategidokumentet och vid fastställandet och urvalet av projekt och program.

Specifika ändringar av befintliga förordningar och av interna beslutsprocesser kommer att övervägas i syfte att öka gemenskapens förmåga att snabbt reagera på situationer som uppstår efter en kris.

³² Cotonouavtalet - bilaga IV, artikel 4.1 d.

³³ Cotonouavtalet - bilaga IV, artikel 3.4.

³⁴ Cotonouavtalet, slutakt, förklaring XXI.

³⁵ Cotonouavtalet - bilaga IV, artikel 3.2 b och huvudtexten i artiklarna 72.6 och 73.1.

4.4. Högre risker i övergångssituationer: valet mellan flexibilitet, snabbhet och kontroll

För att kunna genomföra effektiva insatser i situationer som uppstår efter en kris krävs det att man accepterar en högre "teknisk" risk i genomförandet av samarbetet, oaktat den inneboende politiska risken till följd av det allmänna läget i landet. Det är svårt att under instabila situationer agera flexibelt och snabbt och samtidigt behålla en strikt kontroll och ansvarighet.

Denna högre tekniska risk har för det första samband med förslaget om ett påskyndat förfarande för att anta ett tillägg till landstrategidokumentet och det tillhörande arbetsprogrammet. I detta sammanhang är det nödvändigt att minska antalet samråd, inbegripet, i vissa svåra fall, med partnermyndigheterna. Det är dessutom inte möjligt att systematiskt utföra konsekvensbedömningar av enskilda sektorer eller andra konsekvensbedömningar innan projekten identifieras. Genomförbarhetsstudier, teknisk utformning, kvalitetskontroller ute på fältet och kontroller av den genomförande partners effektiva kapacitet är samtliga åtgärder som tar tid.

För det andra har den samband med förfaranden i största allmänhet. Möjligheter att tillhandahålla ökad flexibilitet inom ramen för befintliga kontrakt, utan att nödvändigtvis påverka användningen av liknande kontrakt utanför sambandsåtgärder, måste undersökas. Detta kan innebära att ändringar av projektinnehåll och projektets geografiska läge måste tillåtas eller att man måste acceptera att målen eller kraven som gäller medlen inte uppfylls. Detta är ett sätt att undvika en ökning av tilläggskontrakt och därmed sammanhängande förseningar.

Stora politiska risker är oundvikliga. I situationer som uppstår efter kriser har man ofta med potentiellt instabila partner att göra. Regeringar kan vara kortlivade. Man måste också acceptera att stöd som ges efter kriser kan leda till att mindre tillfredsställande regeringars ställning befästs. I situationer där ett nytt styre håller på att ta form kan valet av partner vara mycket känsligt. Regeringen är svag och de icke-statliga organisationerna manipulerade, om de alls existerar. FN-organen bör i sådana fall uppmanas att ge givarverksamheten legitimitet och skapa en ram för den, om möjligt enligt "Vänner till"-strategin.

Av samtliga ovanstående skäl är det nödvändigt att acceptera att vissa beslut måste fattas även om det är osäkert vad ingreppen kommer att få för resultat. Det krävs en viss förståelse för detta för att kommissionen skall kunna göra meningsfulla insatser i svåra situationer.

Gemenskapen och medlemsstaterna måste bestämma sig i valet mellan snabbare och flexibla åtgärder och högsta möjliga kontroll och kvalitet. De måste antingen acceptera de inbegripna riskerna eller besluta sig för att inte ingripa alls.

5. SLUTSATSER – SAMMANFATTNING AV STRATEGIFÖRSLAG

Otillräcklig samordning mellan biståndsgivare och bristen på tillräckliga instrument för att snabbt och effektivt reagera i situationer som uppstår efter en kris minskar effektiviteten i och verkan av biståndet. Erfarenheten har visat att man har gjort vissa framsteg för att säkerställa ett samband mellan katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Det finns emellertid mycket kvar att göra. Alla biståndsgivare ställs inför samma slags problem.

Till följd av sin betydelse både som givare av katastrofbistånd och utvecklingsbistånd och sin omfattande internationella närvaro, har EG ett särskilt ansvar i detta hänseende.

För att optimera EG:s bidrag till effektivare reaktioner i situationer som uppstår efter en kris, föreslår kommissionen följande:

- I länder där risken för naturkatastrofer är större än normalt måste man rikta ökad uppmärksamhet mot beredskap inför och förebyggande av katastrofer både inom ramen för humanitärt bistånd och i synnerhet inom ramen för strategier och program för utvecklingssamarbete.
- I konfliktsituationer måste sambandet mellan katastrof- och utvecklingsbistånd ses i ett bredare ekonomiskt, socialt och politiskt sammanhang. Dessa faktorer måste beaktas under de olika faserna och inom ramen för de olika insatsområdena.
- ECHO bör inrikta sig på sin huvudsakliga uppgift. Bistånd till länder där det inte råder någon humanitär kris bör "fasas ut". Om EG likväl har ett åtagande att fortsätta med sitt bistånd måste ändamålsenliga långsiktiga instrument som kan ta över mobiliseras i tid, om det finns en rättslig grund för detta.
- Katastrofbistånd måste i allt högre utsträckning utformas så att ett övertagande stämmer överens med långsiktiga utvecklingsmål och hållbarhet. Utvecklingspolitiken måste i sin tur anpassas för att bättre kunna hantera dessa frågor.
- För att kunna ta itu med problemet med otillräcklig samordning mellan biståndsgivare i situationer efter en kris måste "Vänner till"-strategin, inom ramen för FN, förstärkas mer systematiskt samtidigt som man behåller principen om att varje fall skall behandlas för sig. Kommissionen bör spela en aktiv när det gäller att stärka "Vänner till"-strategin, tillsammans med medlemsstaterna.
- Bättre samordnade internationella initiativ måste inbegripa de olika multilaterala, regionala och icke-statliga aktörerna i syfte att förstärka synergieffekterna och möjliggöra en tydligare definition av åtgärder under infasnings- och utfasningsskedena.
- När det gäller att omfokusera gemenskapens utvecklingsinsatser inom ett mer begränsat antal områden kommer ökad samordning och komplementaritet mellan EG och medlemsstaterna att syfta till en uppdelning av arbetsuppgifterna, i syfte att förbättra EU:s reaktion på befintliga behov vid olika faser.
- Europeiska kommissionen kommer att se över sina egna instrument och förfaranden i syfte att minska tidsfördröjningar, snabbt mobilisera tillräckliga resurser och säkerställa deltagande från lämpliga partner. Detta kommer att ske inom ramen för reformen av biståndet till tredje land, i synnerhet när det gäller delegeringen av beslutsfattandet och personal till delegationerna och ändringar av kommittéförfaranden.
- Så snart ECHO och mekanismen för akuta ingripanden används för insatser kommer ett tillägg till landstrategidokumentet, inbegripet ett vägledande arbetsprogram, att utarbetas och antas genom användning av förenklade och påskyndade förfaranden i den mån det är rättsligt möjligt. Det kommer att omfatta de åtgärder som planeras och de olika instrument som kommer att användas, vilket innebär att det inte krävs några efterföljande godkännanden av enskilda projekt, endast information.
- För att genomföra detta tillägg och arbetsprogram kommer en förenklad beslutsprocess att tillämpas inom kommissionen för godkännande av enskilda projekt och program. Genomförandeförfaranden kommer att granskas för att öka flexibiliteten, i synnerhet när

det gäller valet av genomförande organ, anbudsförfaranden och ändringar av kontrakt. Detta kommer att gälla för viktiga tematiska instrument, t.ex. de som gäller återanpassning, stöd till flyktingar, livsmedelsbistånd/tryggad livsmedelsförsörjning och minröjning.

- När det gäller övertagandet inom ramen för EG:s större regionala program har lämpliga bestämmelser redan införlivats i vissa av dem (Cards, Cotonou, Meda). De bör genomföras med största möjliga flexibilitet. För andra (Tacis, ALA) kan en översyn övervägas i syfte att se i hur stor utsträckning kommande nya förordningar bör utvidgas till att omfatta återanpassning, stöd till flyktingar och minröjning, som ett alternativ till en tematisk omgruppering av sådana slags verksamheter.

För att förbättra sin förmåga att snabbt och effektivt reagera i situationer som uppstår efter en kris måste gemenskapen och medlemsstaterna acceptera en högre teknisk risk. Man måste träffa ett val mellan snabbare och flexiblare åtgärder och högsta möjliga kontroll och kvalitet.

Kommissionen överlämnar dessa överväganden till Europaparlamentet och rådet. Den skulle välkomna ytterligare diskussion om de tankar som framförs i detta meddelande med sikte på att omsätta dem i praktiken så att verkliga förbättringar av dess kapacitet att positivt påverka utgången av kriser som dess partnerländer drabbas av.