



EUROPESE COMMISSIE

BUREAU VOOR HUMANITAIRE HULP (ECHO)

STRATEGIE VOOR HUMANITAIRE HULP (ECHO) 2004

Definitieve versie, 18 december 2003

1. SAMENVATTING

Het volgende document bevat de strategische richtsnoeren voor de ECHO-activiteiten voor humanitaire hulp in 2004. Als het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap, verleent ECHO non-discriminatoire hulp aan bevolkingen van derde landen die gebukt gaan onder conflicten en al dan niet door de mens veroorzaakte rampen. ECHO verleent deze hulp uitsluitend indien daartoe de behoefte bestaat, en laat zich daarbij niet leiden door politieke overwegingen. Tevens heeft ECHO als doel om getroffen bevolkingsgroepen weer tot economische zelfstandigheid te brengen door op actieve wijze samenhang te creëren tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling. Daarnaast bevordert ECHO activiteiten bij wijze van voorzorg tegen rampen. De burgerbevolking blijft het belangrijkste doel en is ook het eerste slachtoffer van gewelddadige conflicten. Dit geldt in bijzondere mate voor Azië en Afrika. Mondiaal gezien zijn er nog altijd 25 miljoen binnenlands ontheemden. In absolute cijfers verminderde het aantal vluchtelingen na de terugkeer van 2 miljoen burgers naar Afghanistan, waardoor het aantal vluchtelingen wereldwijd daalde tot 10,4 miljoen. De humanitaire behoeften zijn echter niet afgenomen, omdat niet alleen ontheemden en vluchtelingen bijstand nodig hebben, maar ook repatrianten.

Mondiaal gezien is het aantal natuurrampen het afgelopen decennium toegenomen, en is hongersnood de primaire doodsoorzaak. Ook hier moet een aantal andere gegevens worden bekeken om inzicht te krijgen in de humanitaire situatie: wereldwijd is het aantal geregistreerde sterfgevallen door natuurrampen weliswaar afgenomen, maar het aantal slachtoffers is gestegen, waardoor de humanitaire nood groter is geworden.

In 2004 blijft ECHO bijstand verlenen in gebieden waar volgens de evaluatie van de algemene behoeften de grootste humanitaire nood heerst: Afrika (Hoorn van Afrika, Grote Meren, West-Afrika en Zuidelijk Afrika) en bepaalde delen van Azië (met name Irak en Afghanistan). Daarnaast verslechtert de humanitaire situatie in het Midden-Oosten op dramatische wijze. Ook blijft ECHO bijzondere aandacht besteden aan vergeten crises en noden, zoals in Haïti, de Westelijke Sahara, Myanmar/Birma, Nepal, Rusland (Tsjetsjenië), Soedan, Somalië, Thailand (Birmese grens), en Oeganda. Tevens blijft ECHO zich bezighouden met algemene onderwerpen zoals de samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling, rampenvoorzorg, kindercare en waterbeheer. Water is geselecteerd als nieuwe horizontale prioriteit vanwege het grote belang ervan als redmiddel in humanitaire crisissituaties en omdat het een van de elementen of factoren is die de oorzaak kunnen zijn van natuurrampen. In de informatie- en communicatiestrategie voor 2004 blijft ECHO het accent leggen op belangenbehartiging om een onafhankelijke "humanitaire ruimte" in crisissituaties te behouden en om de waardigheid te waarborgen van bevolkingen die een humanitaire ramp doormaken.

Dit is van bijzonder belang omdat zich in 2004 in institutioneel verband op verschillende niveaus enkele ingrijpende veranderingen zullen plaatsvinden, variërend van de verkiezingen voor het Europees Parlement tot de toetreding van 10 nieuwe lidstaten en de benoeming van een nieuwe Europese Commissie.

2. MISSIE

ECHO, het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap, is de dienst die verantwoordelijk is voor de verlening van humanitaire hulp aan derde landen op voet van gelijkheid. Via deze dienst geeft de Commissie uitdrukking aan de concrete solidariteit van de Europese Unie met hen die gebukt gaan onder conflicten en al dan niet door de mens veroorzaakte rampspoed, waar ook ter wereld. De besluiten en activiteiten van het Bureau worden uitsluitend genomen en ondernomen op basis van een inventarisatie van humanitaire behoeften, en worden niet ingegeven of bepaald door politieke overwegingen.

De missie van ECHO is het financieren van de gecoördineerde humanitaire hulpverlening door de Gemeenschap en de bescherming die wordt geboden door humanitaire partnerorganisaties (NGO's en internationale organisaties) om levens te redden, menselijk lijden te verminderen of te voorkomen, en te waken over de integriteit en waardigheid van de bevolkingen van derde landen die zich in een humanitaire crisis bevinden. Tevens is de hulpverlening door ECHO gericht op het bevorderen, in combinatie met andere hulpverleningsinstrumenten, van de economische zelfstandigheid waarnaar een bevolking waar mogelijk weer zal moeten terugkeren, om de financiering door ECHO geleidelijk te kunnen afbouwen onder goede omstandigheden. In dit opzicht streeft het Bureau voor humanitaire hulp actief naar samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling, en naar een hechtere samenwerking tussen andere diensten van de Commissie of andere donoren. Naast de onmiddellijke respons op humanitaire behoeften in de voormelde situaties, is het ECHO-beleid er ook op gericht een positieve bijdrage te leveren aan een meer geïntegreerde en duurzame internationale aanpak voor de oplossing van complexe crises en problemen.

Op basis van de ervaring die is opgedaan bij rampen ziet ECHO het tevens als haar taak om, als onderdeel van een algemene strategie die de Commissie hanteert voor de voorkoming en bestrijding van rampen, bevolkingen voorzorg tegen mogelijke rampen te laten nemen om hen in dit opzicht minder kwetsbaar te maken voor risico's en rampen en de economische kosten van dit soort rampen te verlagen.

Humanitaire hulp wordt verleend onder moeilijke omstandigheden die worden gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, veranderlijkheid, onzekerheid en problematische toegang tot slachtoffers. De complexe en ongewisse omstandigheden waaronder het Bureau werkt, en het feit dat de humanitaire operaties worden uitgevoerd door derden maken de realisering van de gestelde beleidsdoelstellingen, die afhankelijk kunnen zijn van factoren waarop het Bureau niet direct invloed uitoefent in operationeel opzicht, tot een zware opgave.

3. INLEIDING

Het voorliggende strategiedocument vormt onderdeel van de strategische plannings- en programmeringscyclus waarop ECHO zich de laatste twee jaar in versterkte mate heeft gebaseerd, daarbij haar voordeel doend met de door de Commissie ingezette hervorming in het algemeen, en de invoering van een op prestaties gericht beheermechanisme in het bijzonder.

De ECHO-hulpverleningsstrategie voor 2004 moet worden gezien als hoofdinstrument voor het voeren van een open, brede en transparante dialoog met

ECHO-partners en belanghebbenden in humanitaire zaken. Deze strategie dient tevens te worden beschouwd als onderdeel van de respons van het Bureau op de concrete uitvoering van de beginselen en goede werkwijzen van het humanitaire donorschap en het uitvoeringsplan voor goed humanitair donorschap (hierna: beginselen van goed donorschap), waarover op 16 en 17 juni 2003 in Stockholm overeenstemming is bereikt.

In de beginselen voor goed donorschap is vastgelegd dat de financieringsmiddelen voor humanitaire hulp dienen te worden toegewezen naar rato en op basis van een inventarisatie van de behoeften, waarbij de beginselen voor programmering door ECHO als hoekstenen dienen. Deze beginselen onderstrepen ook de belangrijke positie van burgerorganisaties bij de uitvoering van humanitaire acties, en roepen donoren op tot ondersteuning van de richtsnoeren van 1994 inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen bij de verlening van noodhulp, alsook de richtsnoeren van 2003 inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen ter ondersteuning van humanitaire VN-activiteiten in complexe noodsituaties (de zogenoemde MCDA-richtsnoeren). In 2003 was ECHO samen met het VN-bureau voor de coördinatie van humanitaire zaken (OCHA) betrokken bij de invoering van de richtsnoeren voor 2003 als onvoorwaardelijke steunbetuiging aan de filosofie waaraan deze richtsnoeren zijn ontleend, namelijk dat humanitaire actie haar civiele aard dient te behouden en dient te zijn gegrondvest op de beginselen van humaniteit, neutraliteit, onpartijdigheid en non-discriminatie. De verdediging van de “humanitaire ruimte” en het pleidooi voor eerbiediging daarvan blijven een prioritaire zaak

In 2004 zal het Bureau voor humanitaire hulp moeten werken binnen een institutioneel overgangsproces. Op 1 mei 2004 sluiten tien nieuwe lidstaten zich aan bij de Europese Unie. In juni 2004 zijn burgers van de gehele Europese Unie in de gelegenheid hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Tot slot treedt de nieuwe Commissie in functie op 1 november 2004.

Bij de publicatie van deze strategie is nog niet duidelijk op welke manier de werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) uiteindelijk gestalte zullen krijgen in 2004. De ontwerp tekst voor een grondwet, die door de Conventie is opgesteld, voorzagt in een specifieke bepaling die betrekking heeft op humanitaire hulp, waarbij werd benadrukt dat humanitaire hulp wordt verleend overeenkomstig de beginselen van het internationaal humanitair recht, met name de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie. Prudentie en waakzaamheid zijn echter op hun plaats teneinde te waarborgen dat de beginselen met betrekking tot de humanitaire hulp en de humanitaire ruimte in acht worden genomen in het toekomstige debat over het buitenlands beleid en het gemeenschappelijk defensie- en veiligheidsbeleid van de Unie.

Na in juni 2003 het voorzitterschap van de “donor support group” (d.w.z. de jaarlijkse vergadering van de belangrijkste donoren van het Internationale Rode Kruis) te hebben bekleed, speelde ECHO in november 2003, in Brussel, een initiërende rol met betrekking tot de Consolidated Appeals (geconsolideerde oproepen) van de VN voor 2004, die zich richtten op “vergeten crises”. Ook blijft het Bureau een actief donor die volgens de beginselen van goed donorschap streeft naar hechte coördinatie met andere belangrijke donoren en naar ondersteuning op een verantwoorde wijze van de geconsolideerde oproepen van de gezamenlijke VN-agentschappen (United Nations Consolidated Interagency Appeals) en de oproepen

van het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maan. Tegelijkertijd blijft ECHO vasthouden aan een solide partnerschap en een brede dialoog met de humanitaire NGO's over cruciale humanitaire aangelegenheden.

Ook zal het Bureau actief deelnemen aan de voorbereiding van het voorstel van de Commissie voor de nieuwe financiële vooruitzichten vanaf 2007, waarbij de nadruk ligt op het hoofdstuk dat relevant is voor humanitaire hulp.

4. MONDIALE HUMANITAIRE SITUATIE EN VOORUITZICHTEN VOOR 2004

Uit onderzoek blijkt dat er na de Koude Oorlog gaandeweg meer sprake is van conflicten binnen staten, in tegenstelling tot conflicten die voornamelijk bestonden tussen staten onderling. Deze ontwikkeling heeft in sterke mate haar weerslag op de burgerbevolking, die het eerste slachtoffer is van gewelddadige conflicten. Gegevens van het Heidelbergse Instituut voor onderzoek naar internationale conflicten¹ tonen aan dat tussen december 2002 en juli 2003 sprake was van maar liefst 165 politieke conflicten, waarvan 52 kunnen worden beschouwd als gewelddadig (crises, ernstige ongeregeldeheden, oorlog), en 113 als niet-gewelddadig (sluimerende en openlijke conflicten). Uit onderzoeksgegevens blijkt eens te meer dat Azië en Afrika de regio's zijn met het hoogste aantal gewelddadige conflicten dat dikwijls uitloopt op menselijk lijden en de volledige ontwrichting van de bevolking.

Het aantal vluchtelingen en binnenlands ontheemden laat de humanitaire dimensie van de geopolitieke situatie duidelijk zien. In 2002 daalde het totale aantal vluchtelingen mondiaal gezien met bijna 14% van 12 miljoen tot 10,4 miljoen ten opzichte van 2001². De belangrijkste reden daarvoor ligt in de terugkeer van circa 2 miljoen burgers naar Afghanistan. De afname van het aantal ontheemden leidde echter niet tot een vermindering van de humanitaire nood, omdat de vluchtelingen die naar Afghanistan terugkeerden bleven aangewezen op hulp bij de wederopbouw van hun bestaan. Het aantal repatrianten dat hulp ontving via UNHCR steeg dan ook van een half miljoen in 2001 tot bijna 2,5 miljoen in 2002.

De cijfers van de UNHCR zijn exclusief de ruim vier miljoen Palestijnse vluchtelingen die geregistreerd zijn bij de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA)³. Als gevolg daarvan is de nood in zijn algemeenheid groter geworden, ondanks het feit dat het aantal nieuwe vluchtelingen dat door UNHCR is geregistreerd (bijna 300 000) 69% lager was dan in 2001, met het grootste aantal ontheemden in de

¹ Heidelbergse Instituut voor onderzoek naar internationale conflicten (HIK), "Early Detection of Man-made Crises", rechtstreeks verslag aan ECHO (augustus 2003), http://www.hiik.de/en/index_e.htm.

² <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics> in: "Refugees by Numbers", 2003 Edition

³ <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>; De UNRWA-definitie van vluchtelingen omvat tevens de afstammelingen van personen die in 1948 vluchteling zijn geworden. Het aantal geregistreerde Palestijnse vluchtelingen is aanzienlijk toegenomen, van 914 000 in 1950 tot ruim vier miljoen in 2003, en blijft toenemen door de natuurlijke bevolkingsgroei.

Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara. Volgens UNHCR herbergt Azië de grootste vluchtelingenpopulatie ter wereld (4,2 miljoen), gevolgd door Afrika (3,34 miljoen) en Europa (2,14 miljoen). Het aantal ontheemden blijft wereldwijd liggen op 25 miljoen. Afrika telt daarbij meer ontheemden dan de rest van de wereld gezamenlijk. In dit werelddeel zijn in totaal 13 miljoen mensen van huis en haard verdreven door conflicten⁴. Het constante aantal van 25 miljoen ontheemden in 2002 suggereert een onveranderlijke situatie, terwijl er in werkelijkheid sprake is van een grootschalige migratie van ontheemden. Van deze mensen keert circa drie miljoen terug naar huis, en wordt een gelijk aantal van huis verdreven. Beide groepen hebben hulp nodig. Zoals blijkt uit het Wereldrampenverslag 2003⁵, werd in 2002 van meer rampen melding gemaakt dan in welk jaar ook in de periode 1992-2001. De rampen in 2002 leidden tot minder sterfgevallen, maar hadden ernstiger gevolgen dan in de voorafgaande periode van tien jaar. Vorig jaar vonden 24 500 mensen de dood, tegenover een gemiddelde van 62 000 doden per jaar gedurende de afgelopen tien jaar. Volgens een schatting bedraagt het aantal getroffen tenminste 608 miljoen, driemaal het jaarlijkse gemiddelde in de periode 1992-2001. Mensen in de minst ontwikkelde landen lopen een hoger risico om het slachtoffer te worden van een ramp. Van de 24 500 doden die in 2002 werden geregistreerd, leefde 94% in een ontwikkelingsland.

Mondiaal gezien is het aantal met weersomstandigheden verband houdende rampen gestegen van gemiddeld 200 per jaar gedurende de periode 1993-1997 tot gemiddeld 331 per jaar in de periode 1998-2002. In het laatste decennium lijkt het grootste aantal sterfgevallen te zijn veroorzaakt door hongersnood (275 000 doden, bijna de helft van alle geregistreerde sterfgevallen). Door overstromingen werden meer mensen getroffen (gemiddeld 140 miljoen per jaar) dan door enige andere ramp van natuurlijke of technische aard. Zoals uitdrukkelijk blijkt uit het IFRK-wereldrampenverslag over 2003, is het aantal wereldwijd geregistreerde sterfgevallen met 39% gedaald ten opzichte van de perioden 1983-1992 en 1993-2002, terwijl het aantal getroffen gedurende dezelfde perioden steeg met 54%, waardoor de humanitaire nood dus groter werd.

Bij hun acties als repons op natuurlijke en door de mens veroorzaakte crises, zien humanitaire donoren en organisaties zich steeds vaker geconfronteerd met de almaar ernstiger gevolgen van HIV/aids onder de bevolkingen die noodhulp ontvangen. In noodsituaties vormt ook de relatie tussen aids en andere factoren bij het ontstaan van een crisis een uitdaging voor zowel de getroffen gemeenschappen als voor de humanitaire hulpverleningsinstanties. De aids-pandemie, die nog lang niet onder controle is, blijft zich uitbreiden. In Zuidelijk Afrika is aids nu de belangrijkste doodsoorzaak, en mondiaal gezien de op drie na ernstigste dodelijke ziekte. De inzet van ECHO bij de bestrijding van aids wordt echter beperkt door haar humanitaire opdracht mensenlevens te redden in de periode onmiddellijk na een conflict, en ook door de beperkte middelen waarover het beschikt. Waar dit mogelijk en haalbaar is, blijft ECHO ernaar streven de hiv/aids-problematiek te integreren binnen de humanitaire activiteiten voorzover hiv/aids van invloed is op de effectiviteit van humanitaire actie of de mentale veerkracht van de getroffen bevolking. Het doel van

⁴ http://www.idpproject.org/global_overview.htm

⁵ <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2003/> : homepage IFRK-wereldrampenverslag 2003

de ECHO-steun is een bijdrage te leveren aan de beperking van de overdracht van hiv/aids en van het aantal doden bij humanitaire missies. Voor hiv/aids is echter een verbintenis op langere termijn nodig en een ontwikkelingsaanpak die verdergaat dan noodsituaties⁶. De reactie van ECHO op deze problematiek is dan ook beperkt tot en gerelateerd aan haar opdracht tot verlening van noodhulp en het karakter van haar acties, die kortdurend zijn.

De hierboven geschetste tendensen bevestigen de juistheid van de strategische keuzen die ECHO in het verleden heeft gemaakt: de activiteiten blijven baseren op zijn kerntaak (het behoud van mensenlevens tijdens noodsituaties en de nasleep daarvan), en een actief beleid bevorderen waarmee een brug wordt geslagen tussen noodhulp en hulpverleningsinstrumenten voor de langere termijn.

5. ALGEMENE BEGINSLEN VOOR PROGRAMMERING EN DE HOOFDDOELSTELLINGEN VOOR 2004

In aansluiting op de beste werkwijzen van de belangrijkste humanitaire organisaties, en overeenkomstig artikel 16 van Verordening 1257/96, formuleert ECHO zowel horizontale als geografische beginselen voor de programmering van humanitaire operaties in het komende jaar. Daarbij wordt rekening gehouden met de mondiale tendensen, de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van hulpoperaties ter plekke, en de beperkte personele en budgettaire middelen. De programmeringsbeginselen voor 2004 zijn afgeleid van de beginselen die ten grondslag lagen aan de hulpverleningsstrategie in voorafgaande jaren. Deze beginselen werden gezamenlijk gehanteerd en ondersteund door lidstaten, het Europees Parlement en de belangrijkste partners, en bleken het juiste antwoord te zijn op de werkelijke noden.

• Formulering en uitvoering van maatregelen in gebieden met de grootste humanitaire noden

Bij de inventarisatie van de behoeften maakt ECHO gebruik van zowel een ‘bottom-up’- als een ‘top-down’-methodiek. De inventarisatie van humanitaire behoeften ter plekke wordt afgezet tegen relevante statistische gegevens (vluchtelingen, binnenlands ontheemden, gevoeligheid voor rampen). Voor de planning van humanitaire acties in 2004 is de algemene inventarisatie van behoeften verder gepreciseerd, en is de indicator “algemene ondervoeding van de bevolking” vervangen door “kinderen die voor hun leeftijd onder het normale gewicht zijn”, waardoor beter rekening wordt gehouden met de behoeften van kinderen. Dit sluit aan op het strategische richtsnoer om daaraan specifieke aandacht te besteden. Volgens de algemene ECHO-inventarisatie van behoeften voor 2004 bevinden de gebieden waar momenteel de grootste humanitaire nood heerst zich in Afrika (Hoorn van Afrika, Grote Meren, West-Afrika en Zuidelijk Afrika) en Azië (Irak, Afghanistan). Daarnaast geeft de humanitaire situatie in het Midden-Oosten een dramatische verslechtering te zien.

⁶ Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement - Actieprogramma: versnelde actie ter bestrijding van hiv/aids, malaria en tuberculose in het kader van de armoedebestrijding [COM(2001) 96 def.]. Daarin wordt voor de periode 2001-2006 een brede en samenhangende strategie uitgezet als reactie op de mondiale noodsituatie als gevolg van de drie grote infectieziekten hiv/aids, malaria en tuberculose.

- **Specifieke aandacht voor “vergeten crises en noden”**

In het bovengenoemde beginsel komt de op behoefte gebaseerde humanitaire strategie, waarbij humanitaire actie is gericht op de noden van de bevolking, rechtstreeks tot uiting. ECHO blijft bij ernstige crises dan ook haar steun verlenen onafhankelijk van de belangstelling die de media daarvoor aan de dag leggen. De “bottom-up”-methodiek (werkzaamheden ter plekke) werd gecombineerd met een “top-down”-methodiek om zicht te krijgen op ernstige humanitaire crises waaraan weinig aandacht wordt geschonken door de media en donoren. In 2004 richt het Bureau zich op humanitaire noden die het gevolg zijn van crises die de minste aandacht krijgen: Haïti, de Westelijke Sahara, Myanmar/Birma, Nepal, Rusland (Tsjetsjenië), Soedan, Somalië, Thailand (Birmese grens) en Noord-Oeganda.

- **Adequate aanpak van algemene problemen:**

- samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling en rampenvoorzorg;
- kindercare en
- waterbeheer

Als vast onderdeel van een effectief en duurzaam humanitair hulpverleningsbeleid blijft de **samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling** een constante factor bij de planning en het beheer van humanitaire acties⁷. ECHO blijft uitvoering geven aan een actief beleid waarin noodhulp, herstel en ontwikkeling zijn gecombineerd. In 2004 bouwt ECHO voort op de resultaten van de in 2003 door de Commissie gevormde brede werkgroep (“Interservice Group”) voor noodhulp, herstel, ontwikkeling en rampenvoorzorg. Deze werkgroep heeft aanbevelingen gedaan voor acht landen en een tweetal regio’s (Angola, Sierra Leone, Ethiopië, Soedan, Burundi, Cambodja, Afghanistan, Tadzjikistan, West-Afrika en Centraal-Amerika) ter waarborging van een effectieve overgang van noodhulp naar langduriger samenwerking.

Wat betreft DIPECHO richt de strategie zich op een drietal elementen: in de eerste plaats een bescheiden stijging van de begrotingsuitgaven, in de tweede plaats snellere besluitvormingsprocedures met een hoge mate van transparantie en, ten derde, een sterkere gerichtheid van activiteiten op de meest kwetsbare regio’s die hulp dienen te ontvangen in het kader van de actieplannen voor Centraal-Amerika, de Andesgemeenschap, Zuidoost-Azië, Centraal-Azië en het Caribisch gebied⁸. Voor al deze regio’s is in principe een tweejarige cyclus geprogrammeerd. De integratie van rampenvoorzorg in de noodhulpactiviteiten krijgt een impuls door

⁷ In deze context is ECHO verheugd over de aanpak op basis van repatriëring, reïntegratie, rehabilitatie en reconstructie, waar de UNHCR voorstander van is. Daarbij wordt de aandacht geconcentreerd op de samenhang tussen de behoeften van vluchtelingen en ontwikkeling en op de wijze waarop ontwikkelingsbijstand duurzame oplossingen voor vluchtelingen kan stimuleren. Zie werkdocument van de Informele Raadgevende Groep voor duurzame oplossingen (juli 2002). ECHO heeft deze aanpak reeds ondersteund door acties te financieren als de repatriëring van Angolese vluchtelingen uit Zambia en de Democratische Republiek Congo, en tegelijkertijd het nodige te doen voor hun reïntegratie door middel van hulpinstrumenten voor de langere termijn.

⁸ Afhankelijk van de resultaten van de evaluatie van de activiteiten op het gebied van rampenvoorzorg in de regio in het verleden. Zie tevens blz. 11

verbetering van de methode voor vormgeving van en verslaglegging over dergelijke operaties. Belangenbehartiging, tot slot, wordt op twee manieren bevorderd: door bevordering van de integratie van maatregelen op het gebied van rampenvoorzorg in de instrumenten voor de langere termijn van andere Commissiediensten en donoren, en door ECHO meer deel te laten nemen aan internationale netwerken voor de vermindering van rampen. ECHO zal een actieve rol spelen om ervoor te zorgen dat de maatregelen op het gebied van rampenvoorzorg onderdeel worden van een bredere aanpak inzake de samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling.

In de hulpverleningsstrategie voor 2003 werd al de nadruk gelegd op **kinderzorg**, op basis van de door ECHO vastgestelde behoeften, omdat kinderen zich het slechtst kunnen verweren ingeval van een humanitaire crisis. In 2004 zet het Bureau haar inspanningen tot integratie van de kindzorg in humanitaire operaties voort. Uit een eerste onderzoek bleek dat er behoefte bestaat aan een welomschreven, geharmoniseerde methode om het effect van kindzorg binnen humanitaire operaties te kunnen afwegen en meten, om aldus een verschuiving te bewerkstelligen van de meting van de output (d.w.z. de hoeveelheid voedsel waarin wordt voorzien) naar een meting van de resultaten (bijvoorbeeld het aantal levens dat kon worden gered). Tot eind 2004 werkt ECHO aan een dergelijke methodiek, waarbij in belangrijke mate wordt voortgebouwd op de beste praktijken en reeds uitgevoerde maatregelen van humanitaire organisaties, maar ook op de eigen praktijken van ECHO.

Een regelmatige drinkwatervoorziening is een van de meest fundamentele humanitaire behoeften. Ingeval van een humanitaire crisis is dit een dagelijkse overlevingsfactor.

Water is ook van wezenlijk belang voor de gezondheid (direct of indirect door afvalwaterzuivering), maar ook voor de voedselzekerheid en de vooruitzichten op herstel en wederopbouw op de langere termijn.

Om die reden is besloten om **waterbeheer** toe te voegen aan de horizontale doelstellingen van ECHO. Het accent ligt in 2004 niet op integratie (dat is ten dele haalbaar vanaf 2005), maar op methodologische precisering. ECHO maakt in 2004 een begin met de ontwikkeling van methodologische instrumenten om het effect van verschillende acties op het gebied van waterbeheer tijdens humanitaire hulpacties beter te kunnen meten. Bovendien is water niet alleen een levensreddende hulpbron, maar kan ook de oorzaak zijn van menselijk lijden en rampspoed, bijvoorbeeld in het geval van overstromingen. Ook wordt gezocht naar verfijning van instrumenten om de humanitaire noden als gevolg van door water veroorzaakte natuurrampen beter te voorspellen en sneller te beoordelen. De aandacht van ECHO voor waterbeheer omvat ook een actieve rol inzake advocacy, voorlichting van de publieke opinie over de noodzaak van watergerelateerde activiteiten bij humanitaire maatregelen en de behoefte aan een passende reactie van donoren wanneer sprake is van een natuurramp door toedoen van water of een tekort daaraan (droogte).

6. GEOGRAFISCHE EN SECTORALE PRIORITEITEN IN 2004

De strategie voor 2004 zal zich richten op de volgende regionale prioriteiten:

Afrika ten zuiden van de Sahara:

In alle Afrikaanse regio's is nog altijd sprake van grote humanitaire nood. . Hoewel de urgentie als gevolg van de droogte in Zuidelijk Afrika in enkele van de betrokken

landen enigszins is afgenomen, hebben de verhevigde conflicten in de Democratische Republiek Congo (DRC) en West-Afrika de humanitaire organisaties voor extra uitdagingen gesteld.

De humanitaire crisis als gevolg van de droogte en het zwakke voedselzekerheidsbeleid van de regeringen in **Zuidelijk Afrika** is in een aantal landen afgenomen door gunstiger omstandigheden voor de landbouw. Naar verwachting is voor met name **Malawi** en **Zambia** geen noodvoedselhulp meer nodig na het volgende oogstseizoen, hoewel er enclaves zijn waar nog nood heerst. In **Malawi** blijven de eenheden voor herstel van de voedingstoestand steun ontvangen, en wordt het plaatselijk uitgevoerde therapeutische voedselprogramma voor ondervoede kinderen die geen toegang hebben tot deze eenheden uitgebreid. Extreem kwetsbare gezinnen die zijn getroffen door hiv/aids krijgen hulp via een programma voor voedselzekerheid. Dit alles staat in schril contrast met de situatie in **Zimbabwe**, waar de politieke crisis met zijn vergaande economische en humanitaire gevolgen nog lang niet is opgelost. Een groot deel van de bevolking zal tot ver in 2004 nog altijd acute humanitaire hulp nodig hebben. ECHO blijft zich inzetten zolang er toegang kan worden verkregen tot de hulpbehoevenden, en humanitaire operaties kunnen worden uitgevoerd zonder de humanitaire beginselen geweld aan te doen. **Lesotho** heeft in 2004 mogelijk het gehele jaar voedselhulp nodig, vooral in de zuidelijke gewesten. Ook in **Swaziland** zijn er enclaves waar nog altijd hulp nodig is. Voor beide landen is de essentiële humanitaire uitdaging het terugdringen van de gevolgen van hiv/aids. De prioriteit in dit opzicht is om kinderen, vooral meisjes, naar school te krijgen en daar te houden.

Na de vredesovereenkomst waarmee in 2002 een einde kwam aan de burgeroorlog in **Angola**, is het herstel van het land thans de grootste uitdaging, omdat er nog altijd aan enorme humanitaire behoeften moet worden voldaan. Van cruciaal belang is de herhuisvesting van door de oorlog getroffen bevolkingsgroepen, waaronder ruim een miljoen binnenlands ontheemden en 450 000 vluchtelingen uit naburige landen, met name uit de DRC en Zambia. De ECHO-strategie blijft sterk gericht op een **samenhangend beleid voor noodhulp, herstel en ontwikkeling**, met eerstelijnsgezondheidszorg, voedselzekerheid en onderwijs als de belangrijkste sectoren.

Wat betreft de landen die in de **Hoorn van Afrika** hulp ontvangen, zal de meeste aandacht wederom worden gericht op **Soedan**, waar door 20 jaar burgeroorlog en frequente natuurrampen grote delen van het land in staat van ontredde verkeren. Ongeacht de resultaten van de huidige vredesonderhandelingen blijft de humanitaire nood hoog, en om die reden blijft ECHO in 2004 ook in dit land actief om de meest kwetsbare en behoeftige bevolkingsgroepen te helpen. De hoofddoelstelling is de activiteiten te spreiden over meerdere sectoren (gezondheidszorg, voeding, waterbeheer en sanitaire voorzieningen, voedselzekerheid), met de kerntaken van ECHO als uitgangspunt. De mogelijke hervatting van de formele samenwerking kan de deur openen naar een betere uitvoering van het beleid inzake de samenhang van noodhulp, herstel en ontwikkeling. Tot slot krijgen een aantal relevante sectoroverschrijdende kwesties als kinderbescherming, genderaangelegenheden en hiv/aids waar mogelijk sterkere aandacht.

Operaties in verband met de vergeten crises in **Somalië** en **Noord-Oeganda** behouden hun specifieke aard (voornamelijk gericht op gezondheidszorg, voeding, waterbeheer en sanitaire voorzieningen) zolang er weinig uitzicht is op een spoedige

oplossing van de interne conflicten die debet zijn aan de humanitaire nood. Na de spanningen waaronder de toch al kwetsbare bevolking van **Ethiopië** en **Eritrea** kwam te leven door de droogte van 2002 en 2003, blijft ECHO vasthouden aan haar fundamentele opdracht om acute nood te lenigen, en blijft zij haar activiteiten coördineren met andere diensten om de Commissie aan te zetten tot een krachtiger beleid inzake de samenhang van noodhulp, herstel, ontwikkeling en rampenvoorzorg om zo meer noodhulp te kunnen verlenen tijdens droogtecrises. In **Kenia** wordt de situatie, na de geleidelijke afbouw in 2003 van de (acute) noodhulp tijdens de droogtecrisis, zorgvuldig in het oog gehouden om te waarborgen dat het beleid van de Commissie voor samenhang van noodhulp, herstel, ontwikkeling en rampenvoorzorg adequaat wordt uitgevoerd.

In **West-Afrika** blijft het Bureau humanitaire hulp verlenen aan Liberia, Ivoorkust, Sierra Leone en Guinee. Voor de West-Afrikaanse kustlanden wordt een regionale aanpak gehanteerd om zo flexibel mogelijk te kunnen inspelen op de regionale crisis aldaar.

De algemene veiligheidssituatie in **Sierra Leone** is in 2003 verder verbeterd. Daardoor, en ook door de succesvolle uitvoering van het beleid inzake de samenhang van noodhulp, herstel en ontwikkeling, kan ECHO haar financiële bijdrage aanmerkelijk verlagen en eind 2004 geleidelijk afbouwen. In **Guinee** wil ECHO de hulpverlening concentreren op de kampen in Nzérékoré, die nog steeds om noodhulp vragen.

Humanitaire hulp is voornamelijk gericht op **Liberia** omdat de humanitaire situatie in dit land aanmerkelijk is verslechterd. Een groot deel van de bevolking is ontheemd geraakt door de gevechten, en elementaire diensten bestaan er praktisch niet. Omdat de meeste delen van het land niet toegankelijk zijn, kan de volle omvang van de humanitaire crisis nog niet worden vastgesteld.

In **Ivoorkust** is er op politiek niveau goede vooruitgang geboekt met de uitvoering van de overeenkomst van Marcoussis. De situatie blijft echter ongewis. Het land is nog steeds opgedeeld tussen de overheidstroepen en de “forces nouvelles” (voormalige rebellen). In grote delen van het land is de openbare dienstverlening lamgelegd.

Een van de grootste opgaven in de West-Afrikaanse regio is om snel te reageren op de constante interne en grensoverschrijdende migratiegolven. De activiteiten zijn gebaseerd op een uitvoerige analyse van de behoeften in elk van de betrokken landen, en concentreren zich op gezondheidszorg (voornamelijk Liberia, Ivoorkust), de voedingssituatie (ook weer voornamelijk Liberia en Ivoorkust) en waterbeheer en sanitaire voorzieningen (voornamelijk Sierra Leone en Guinee). In het algemene regionale plan voor 2004 is ook een belangrijke rol weggelegd voor bescherming en steun bij de coördinatie van humanitaire bijstand voor de gehele regio.

In de regio rond de Grote Meren van **Centraal-Afrika** is in 2003 reële maar vooralsnog onvoldoende vooruitgang geboekt bij de verschillende regionale vredesprocessen. In **Burundi**, waar de overgang van een Tutsi- naar een Hutu-presidentschap in mei 2003 overigens volgens plan verliep, is de situatie nog altijd gespannen, en blijven dissidente rebellenfacties buiten het nationale proces. Periodieke uitbarstingen van geweld blijven delen van het land destabiliseren, en leiden tot ontheemding en kimmernis. ECHO volgt een strategie die zich uitstrekt

over meerdere sectoren (gezondheidszorg, voeding, voedselzekerheid, waterbeheer) om snel te kunnen reageren op humanitaire noodsituaties als deze zich voordoen gedurende het jaar. De Democratische Republiek Congo (DRC) wordt momenteel geleid door een overgangsregering van nationale eenheid.

In de **Democratische Republiek Congo (DRC)** is een overgangsregering van nationale eenheid aangetreden. Na het succesvolle optreden van de onder EU-mandaat opererende Artemis-troepen voor de stabilisering van Bunia, is een VN-contingent met meer manschappen en met een nieuwe taak actief in Ituri en de regio Kivu. Ondanks de positieve algemene tendens op politiek terrein, blijven de oostelijke provincies echter het toneel van geweld. De schatting is dat het kindersterftecijfer in de DRC een der hoogste ter wereld is (205 per 1 000 levendgeborenen), en momenteel de eerste plaats inneemt op de algemene ECHO-index van humanitaire noden. De verslechtering van de sociale dienstverlening (met name de gezondheidszorg) heeft geleid tot een spiraalsgewijze stijging van het sterftecijfer als gevolg van volksziekten, terwijl hiv/aids zich snel uitbreidt door de praktijk van stelselmatige verkrachting in de conflictgebieden. Voor Congo en de regio als geheel wordt 2004 een cruciaal jaar. Humanitaire hulp is belangrijker dan ooit, niet alleen om te kunnen voldoen aan de permanente urgente behoeften tijdens en na een conflict, maar ook om een adequate bijdrage te kunnen leveren aan het stabilisatieproces. In geografisch opzicht blijft het accent liggen op de regio's Kivu en Ituri en de gebieden aan de voormalige frontlijn die pas toegankelijk zijn geworden. Financieringsmiddelen zijn er voor de volgende hoofdsectoren: gezondheidszorg (signalering en bestrijding van ernstige epidemieën, elementaire gezondheidszorg), voedsel en voeding (bestrijding en vermindering van acute ondervoeding), binnenlands ontheemden en repatrianten (noodhulp voor pas ontheemde gezinnen en geïntegreerde hulp bij hun herhuisvesting) en speciale taken (steun voor internationale instanties bij bescherming en coördinatie).

Ondertussen is **Tanzania** nog altijd een toevluchtsoord voor bijna een half miljoen vluchtelingen (waarvan ongeveer eenderde afkomstig is uit Congo en tweederde uit Burundi, voor het overgrote deel uit gebieden die nog steeds te onstabiel zijn voor repatriëring). Door de stringenter overheidsbeperkingen en de afnemende international donorhulp (met als gevolg frequente inperking van de voedselrantsoenen), is voortdurende ondersteuning van het Tanzaniaanse vluchtelingenprogramma cruciaal. In 2004 is gepland om de voedselhulp aan vluchtelingen over te hevelen van de begrotingslijn voor humanitaire hulp naar die voor voedselzekerheid.

Ondanks het feit dat er tekenen zijn van een terugkeer naar de normale situatie na een turbulent 2003, kunnen verdere humanitaire acties op kleinere schaal ook nodig zijn in andere landen van de regio, met name in de **Republiek Congo** (Brazzaville) en de **Centraal-Afrikaanse Republiek**, waar ECHO de situatie nauwlettend in het oog blijft houden. ECHO zal een algemene evaluatie verrichten van eerdere **DIPECHO**-maatregelen in het Caribisch gebied. Afhankelijk van de resultaten van deze evaluatie kan eventueel een nieuw actieplan worden vastgesteld.

Nieuwe Onafhankelijke Staten (NOS) en Mongolië

In de NOS blijft ECHO zich inspannen om de humanitaire nood te lenigen die het gevolg is van het **Tsjetsjeense** conflict. De nood blijft hoog omdat de burgerbevolking het eerste slachtoffer is van het conflict, dat wordt gekenmerkt door wijdverbreide schending van de mensenrechten en humanitaire wetten. In Tsjetsjenië is er nauwelijks gezondheidszorg en watervoorziening, en veel mensen kunnen maar moeilijk voedsel bemachtigen. Buiten Tsjetsjenië is de situatie van binnenlands ontheemden in **Ingoesjetië** en **Dagestan** nog altijd precair, en is daarvoor maar weinig aandacht bij de internationale gemeenschap.

Afhankelijk van omstandigheden als toegankelijkheid en veiligheid, tracht ECHO tegemoet te komen aan de primaire behoeften van binnenlands ontheemden en de meest kwetsbare bevolkingsgroepen in Tsjetsjenië en de naburige republieken Ingoesjetië en Dagestan. Tot de activiteiten behoren voedselhulp, medische zorg (met het accent op de zorg voor moeder en kind, en steun voor kinderziekenhuizen in Tsjetsjenië), onderdak, water en sanitaire voorzieningen, bescherming, bewustmaking inzake de aanwezigheid van mijnen en psychosociale projecten. De omvang van de hulp is afhankelijk van de wijze waarop het conflict en dus de humanitaire behoeften zich ontwikkelen. Om de controle op haar hulpverlening te verbeteren, is ECHO voornemens een kantoor te openen in Nazran, hetgeen in 2003 niet mogelijk was door de houding van de Russische autoriteiten.

ECHO blijft aanwezig in **Georgië**, waar de humanitaire situatie waarschijnlijk niet zal verbeteren op de korte termijn. In 2004 bouwt het Bureau haar activiteiten in Armenië geleidelijk af na een definitief besluit in 2003. ECHO is niet langer actief in Azerbeidzjan, maar gelet op de nog altijd moeilijke omstandigheden voor veel vluchtelingen aldaar wordt de situatie opnieuw beoordeeld.

2004 is het eerste jaar van een driejarig plan voor de geleidelijke afbouw van de operaties in **Tadzjikistan** nu de directe gevolgen van de droogte en de oorlog minder voelbaar zijn. In 2004 worden de Tacis-activiteiten geïntensiveerd, en zijn ook de ECHO-inspanningen meer geënt op een combinatie van noodhulp, herstel en ontwikkeling. Mogelijk worden de humanitaire financieringsmiddelen globaal in gelijke mate verdeeld over de sectoren water en sanitaire voorzieningen, voedsel en gezondheidszorg, hetgeen betekent dat er meer middelen vrijkomen voor water en sanitaire voorzieningen dan in voorafgaande jaren.

Tenzij zich opnieuw een winterramp voordoet met ernstige humanitaire gevolgen, ondersteunt ECHO in 2004 geen noodhulpoperaties in Mongolië. Wel onderzoekt ECHO de mogelijkheid tot financiering van rampenvoorzorg omdat Mongolië gevoelig is voor rampen.

Mediterrane landen en Midden-Oosten

De algemene doelstelling van de ECHO-strategie voor de regio is het helpen voorkomen van een verdere verslechtering van de leefomstandigheden van kwetsbare Palestijnse vluchtelingen en inwoners, met name degenen die in vluchtelingenkampen verblijven of in afgesloten, geïsoleerde en afgelegen gebieden wonen.

De humanitaire situatie in de **bezette Palestijnse gebieden** blijft zodanig verslechteren dat de internationale gemeenschap daar niet meer onmiddellijk op kan reageren. De voortgaande bouw van de zogenaamde “scheidingsmuur” op de

Westelijke Jordaanoever maakt de situatie nog dramatischer, en verhoogt de kwetsbaarheid van de bevolking en de problemen en kosten voor de verleners van humanitaire noodhulp. ECHO blijft zich richten op de kernsectoren water en sanitaire voorzieningen, gezondheid, voedsel, het genereren van inkomsten, bescherming, psychosociale hulp, belangenbehartiging en coördinatie, en verbetering van onderkomens. Gelet op hun kwetsbaarheid blijven kinderen een prioritaire doelgroep.

Naar schatting 430 000 of meer Palestijnse vluchtelingen in **Libanon** vormen nog steeds een vergeten groep in een overigens zichtbare crisis. Hun precaire leefomstandigheden worden nog verergerd door het beleid dat de Libanese autoriteiten voeren met betrekking tot deze groep, en door het feit dat een oplossing van de Palestijnse kwestie, en daarmee het antwoord op de vraag waar deze vluchtelingen uiteindelijk terechtkomen, ver weg lijkt. ECHO blijft aan Palestijnse vluchtelingen in Libanon hulp verlenen op hoofdterreinen als water en sanitaire voorzieningen, het genereren van inkomsten, gezondheidszorg, psychosociale hulp en verbetering van onderkomens.

In deze fase behoeft er geen specifieke humanitaire actie te worden ondernomen voor de circa 1 700 000 en 410 000 Palestijnse vluchtelingen in respectievelijk Jordanië en Syrië. Gelet op de onvoorspelbare dynamiek van de politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten blijft deze groep echter wel een bron van zorg.

De situatie van **Sahrawi-vluchtelingen** valt binnen de categorie vergeten crises, vooral door verzadiging bij donoren en het gebrek aan internationale aandacht. Een politieke oplossing voor het conflict is nog steeds onzeker. De omvang van de ECHO-hulp is sterk afhankelijk van de voortgang die wordt geboekt bij het verbeteren van het beheer van acties door ECHO-partners in de regio na een aantal reeds genomen of voor 2004 geplande maatregelen om beter toezicht te kunnen houden op de distributie van humanitaire goederen. Na de aardbeving van 2003 in **Algerije** (Boumerdes) wordt de situatie aldaar nauwlettend gevolgd. Afhankelijk van de vraag hoe de situatie zich ontwikkelt, zal er wellicht in 2004 een besluit moeten worden genomen omtrent de nog aanwezige behoeften, met name in de gezondheidszorgsector.

In **Jemen** zijn er nog vele humanitaire behoeften waaraan niet kan worden voldaan, deels door het uitblijven van internationale hulp. Gezien de geringe aandacht bij de meeste donoren kan de situatie in Jemen als vergeten worden beschouwd. Dit geldt in het bijzonder voor het waterbeheer en de gezondheidszorg in de meest afgelegen gebieden, die in 2004 het hoofddoel vormen.

Na de succesvolle uitbreiding van het **DIPECHO**-programma voor Centraal-Azië in 2003, zal er een tweede actieplan voor Centraal-Azië worden opgestart dat zich wederom concentreert op Tadzjikistan en, in mindere mate, op Kirgizië en Oezbekistan.

Azië en Latijns-Amerika

In Azië zijn **Irak** en **Afghanistan** de twee landen waar, volgens de door ECHO verrichte algemene evaluatie van de behoeften in 2004, de humanitaire nood het grootst is, en zij blijven dan ook het terrein van humanitaire operaties. In beide

landen is de veiligheidssituatie in de tweede helft van 2003 aanmerkelijk verslechterd. Activiteiten in de gebieden waar acute nood heerst worden in ernstige mate beperkt door de slechte toegankelijkheid. In deze twee landen blijft de veiligheid een kwestie van vitaal belang.

In **Irak** blijven gezondheidszorg en waterbeheer/afvalwaterzuivering waarschijnlijk de kernsectoren in de naoorlogse wederopbouwfase, maar ook kan ECHO hulp verlenen op andere terreinen zoals de modernisering van scholen, de situatie van binnenlands ontheemden, en activiteiten in verband met landmijnen.

Ook blijft het Bureau nauw samenwerken met andere diensten van de Commissie die betrokken zijn bij de wederopbouw van Afghanistan om de humanitaire activiteiten en het ontwikkelingsproces beter op elkaar af te stemmen. In **Afghanistan** is de instroom van vluchtelingen ten opzichte van het enorme aantal repatrianten in 2002 nu enigszins afgenomen. De hoofdsectoren zijn verbetering van de leefomstandigheden en waterbeheer, voornamelijk in het zuiden, waar de gevolgen van de vijfjarige droogte nog steeds merkbaar zijn. Ook worden er veel activiteiten uitgevoerd ter bescherming van zowel repatrianten als geïnterneerden in Afghanistan, en van Afgaanse vluchtelingen die in **Pakistan** en **Iran** zijn achtergebleven. Daarnaast zal er een alomvattend onderzoek worden verricht naar de algehele humanitaire situatie in Pakistan.

Vergeeten noden blijven een belangrijke rol spelen in de humanitaire ECHO-activiteiten in de rest van Azië. In de eerste plaats kent **Noord-Korea** enorme humanitaire behoeften, maar ondanks het feit dat het land politiek gezien in de schijnwerpers staat, is er bij donoren bijzonder weinig aandacht. De activiteiten blijven geconcentreerd op de gezondheidszorgsector met als doel meer partners aan te trekken en het geografische werkgebied te vergroten. Ten tweede wordt er in **Nepal** wederom voedselhulp verleend aan Bhutaanse vluchtelingen die vast zijn komen te zitten in de kampen aan de grens en geen andere middelen hebben voor hun levensonderhoud. Tevens wordt gezondheidszorg en bescherming geboden aan bevolkingsgroepen die gebukt gaan onder de reeds lang durende Maoïstische rebellie. Ook in dit geval zijn er relatief weinig donoren actief. In de derde plaats blijft de humanitaire situatie in **Birma/Myanmar** bijzonder zorgelijk, te meer daar vanwege de beperkingen door de overheid onmogelijk toegang kan worden verkregen tot grote delen van het land, vooral de streken langs de grens met Thailand en China, het thuisland van de zeer kwetsbare etnische minderheden. De activiteiten zullen hier gericht worden op gezondheidszorg, voeding en bescherming. De hulp aan Birmese vluchtelingen in de kampen in **Thailand** zal worden voortgezet.

In Zuid-Azië staan de activiteiten in **India** in het teken van de hulp aan slachtoffers van grote natuurrampen. Deze acties blijven gericht op de vergeeten noden van mensen die kwetsbaar zijn geworden door gewelddadige politieke conflicten en onder andere door de situatie in Jammu en Kasjmir, waar ECHO, naar het lijkt, de enige donor van belang is. De strategie voor **Sri Lanka** blijft afhankelijk van de voortgang van het vredesinitiatief. Als dit zich positief blijft ontwikkelen, wordt hulp verleend bij de herhuisvesting van terugkerende ontheemden en vluchtelingen. Ingeval het conflict weer oplaait, wordt de hulp echter geconcentreerd op het dan waarschijnlijk weer afgesloten Jaffna en, afhankelijk van de veiligheidssituatie, op de oorlogsgebieden. In **Bangladesh** komt ECHO alleen in actie als er sprake is van zeer ernstige en grootschalige overstromingen en andere natuurrampen.

In Zuidoost-Azië trekt ECHO zich geleidelijk verder terug uit **Cambodja** en **Laos**, en gaat zij meer gebruik maken van instrumenten voor de langere termijn. In **Indonesië** en de **Filippijnen** zal hulp worden verleend aan binnenlands ontheemden in verband met ontheemding en herhuisvesting in conflictgebieden waar de plaatselijke bevolking moeite heeft om te overleven. Ook worden activiteiten verdeeld over de gehele regio, waaronder **Vietnam** en **Oost-Timor**, als zich grote natuurrampen voordoen, met name overstromingen. In **China** beperken de acties zich eveneens tot grote natuurrampen, doorgaans in de meer afgelegen gebieden zoals Tibet of Xinjiang.

In **Latijns-Amerika** is **Colombia** wederom het belangrijkste actieterrein. Hier ligt het accent op hulp aan binnenlands ontheemden om hen in hun nieuwe situatie overlevings- en integratiekansen te bieden in het eerste jaar na hun ontheemding.

Nu de voedingstoestand in **Centraal-Amerikaanse** landen tekenen van verbetering vertoont, vinden de operaties alleen plaats ingeval van natuurrampen waaraan de inheemse bevolking niet op eigen kracht het hoofd kan bieden.

Wat het **DIPECHO**-programma betreft, worden in 2004 actieplannen opgesteld voor Centraal-Amerika en Zuidoost-Azië, met het accent op zeer specifieke behoeften op het terrein van rampenvoorzorg en kleinschalige verbetering van risicosituaties, zoals vastgesteld door middel van een evaluatie van eerdere actieplannen. Prioriteit heeft ook de koppeling met risicoverlagende activiteiten.

7. PRIORITEITEN IN RELATIE TOT PARTNERS

2004 is het eerste jaar waarin ECHO alle betrekkingen met zijn verschillende partners (VN-instanties, internationale organisaties en NGO's) onderhoudt binnen nieuwe wettelijke en financiële kaders. Deze zijn niet langer gericht op beheersing van de inbreng, maar op de formulering van duidelijke doelstellingen en indicatoren om de uitvoering van door het Bureau gefinancierde activiteiten beter te kunnen meten en beoordelen.

Na het van kracht worden, in januari 2003, van het nieuwe financieel reglement van de Europese Gemeenschappen en de regels voor uitvoering daarvan, werd op 29 april 2003 de Financiële en Administratieve Overeenkomst (FAFA) tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Naties ondertekend, en is deze van toepassing op alle bijdragespecifieke overeenkomsten tussen de Commissie en VN-instanties.

De nieuwe kaderovereenkomsten voor partnerschap met NGO's en internationale organisaties (d.w.z. de internationale organisaties die zich niet hebben aangesloten bij de FAFA, zoals het ICRK of het IFRK) hebben hun definitieve vorm gekregen, en worden op 1 januari 2004 van kracht.

De bestaande kaderovereenkomsten met NGO's worden niet automatisch verlengd. Alle voormalige NGO-partners die de nieuwe kaderovereenkomst wilden tekenen moesten zich onderwerpen aan een selectieprocedure op basis van kwaliteitscriteria zoals vastgelegd in het nieuwe financieel reglement van de Commissie. Deze procedure geldt vanaf 1.1.2004 voor alle nieuwe verzoeken om partnerschap.

De scholing van het personeel van partners is in 2004 een punt dat van groot belang is voor een zo harmonieus mogelijke overgang van het bestaande naar het nieuwe wettelijke kader. Met dit doel wordt er in de eerste helft van 2004 een compleet scholingsprogramma uitgevoerd voor zowel het beleidsvormend als het uitvoerend personeel. Alle belangstellende NGO's ontvangen lesmateriaal voor afstandsonderwijs. Ook wil ECHO de eigen initiatieven van partners voor het ontwikkelen van lesmateriaal en het organiseren van seminars ondersteunen. Te dien einde wordt een oproep tot het indienen van voorstellen gepubliceerd voor de selectie van geschikte projecten.

Via de genoemde selectieprocedure kan het Bureau een netwerk van kwalitatief goede partners opzetten voor de uitvoering van humanitaire hulpacties.

Wat betreft **audits**, blijft ECHO gebruikmaken van de vaste procedure voor de tweejaarlijkse controle van afgeronde projecten op het hoofdkantoor van de partners. Daarbij ligt het accent zoals gewoonlijk op kostenvalidatie en beoordeling van de efficiëntie van de financiële administratie van de partners. Aangezien het aantal afgeronde audits toeneemt, ontstaat er meer behoefte aan een evaluatie van de activiteiten die partners ondernemen op basis van eerdere aanbevelingen die bij controle worden gedaan. Ook vindt controle plaats op projecten ter plaatse die in uitvoering zijn. Daarbij wordt de selectie voor controle primair bepaald door het risicoprofiel en de grootte van de partner. Om te waarborgen dat de controle volgens actuele normen verloopt, wordt de methodiek verder verfijnd, en wordt effectief gebruik gemaakt van zowel interne als externe controlemiddelen.

8. ANDERE HORIZONTALE KWESTIES EN PRIORITEITEN

Thematische financiering: om de speciale taken van specifieke partners te ondersteunen, blijft ECHO ook op beperkte schaal een thematische financieringsmethode hanteren. Voorwaarde is dat thematische bijdragen een meerwaarde hebben voor de leniging van humanitaire noden en betere responsmogelijkheden van de humanitaire gemeenschap, en ook voor de personeelsveiligheid. In 2002/2003 heeft ECHO het UNHCR reeds geholpen bij de uitoefening van zijn kerntaak, bescherming van vluchtelingen, door UNHCR-activiteiten voor bescherming, veiligheid en registratie te financieren. Dankzij deze middelen kon het UNHCR software voor de geharmoniseerde registratie van vluchtelingen ontwikkelen die in 2004 in 20 landen zal worden gebruikt. Overwogen wordt om in 2004 steun te verlenen bij verdere thematische activiteiten, eventueel ook ter bevordering van de kinderrechten en ter verbetering van de coördinatiestructuren voor humanitaire operaties.

Evaluatie: zoals het geval was in 2003, wordt het evaluatieprogramma van ECHO gesynchroniseerd met het beheer van humanitaire operaties, waarbij wordt gewerkt op een drietal fronten: **nationale activiteiten** (algemene planning, besluit- en contractvorming), **partners** (zoals AZG), en **thematische zaken** (waterbeheer, kindercare, genderaangelegenheden, enz.). Vooral bij de keuze van thematische studieonderwerpen en zaken voor gezamenlijke evaluatie met bepaalde EU-lidstaten, is het jaarlijkse ECHO-evaluatieplan echter in sterke mate geënt op de strategische programmeringscyclus waarvan ECHO gebruikmaakt om haar activiteiten beter te kunnen evalueren in relatie tot strategische doelstellingen. Om deze strategische relatie te versterken heeft het evaluatieprogramma een tijdsduur

van meer dan een kalenderjaar. Ook dient er meer accent te worden gelegd op het gebruik van evaluaties, studies en beoordelingen om methoden, richtsnoeren en instrumenten te formuleren die kunnen worden gebruikt om ECHO-partners te helpen bij de opbouw van technische capaciteit.

Informatie- en communicatiestrategie: in 2004 zullen de informatieactiviteiten worden gericht op de communicatie van waarden, beginselen en concrete resultaten van de humanitaire hulp door de EU. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar het waarborgen van een “humanitaire ruimte” tijdens crises, en naar het behoud van de waardigheid van een bevolking in extreme humanitaire situaties.

De strategie heeft een viertal hoofdpijlers: de verspreiding van informatie door onder meer opinievormers in de EU en de toetredende landen, jongeren of de media; beperkte maar essentiële beleidspunten; ontwikkeling van bredere informatiekkanalen door het accent te verleggen van louter zichtbare activiteiten naar een actieve bevordering van humanitaire beginselen en waarden; en, tot slot, een stringente kostenbeheersing door de beschikbare middelen zo goed mogelijk aan te wenden. Dit betekent onder andere dat er meer gebruik wordt gemaakt van informatiemedia waarmee een breed publiek wordt bereikt, zoals audiovisuele producties en internet.

Verbetering van verslaglegging en automatiseringssystemen: de resultaatgerichte methode die ECHO hanteert op basis van onder andere de nieuwe kaderovereenkomst voor partnerschap, wordt verder verbeterd door aanpassing van de bestaande instrumenten voor verslaglegging en de automatiseringssystemen. Een effectieve controle op gefinancierde activiteiten is grotendeels afhankelijk van de inbreng door de kantoren ter plaatse. Het is dan ook van cruciaal belang dat ECHO via verslaglegging vanuit het werkveld de realisering van haar doelstellingen kan volgen, en zicht krijgt op het effect van de humanitaire hulpoperaties. Daarom werken haar experts ter plaatse op basis van nieuwe richtsnoeren voor verslaglegging ter bevordering van de uitvoering van en het toezicht op de jaarlijkse hulpverleningsstrategie, de controle op financieringsbesluiten en de evaluatie van de activiteiten van partners.

Binnen de HOLIS-context (Humanitarian Office Local Information System), het meerjarige ECHO-programma voor de verbetering van haar informatietechnologie (IT), is het werkprogramma voor 2004 gericht op de ontwikkeling van nieuwe programmatuur voor projectbeoordeling (“FichOp 2G”). Eind 2004 is een prototype daarvan beschikbaar. Onderdeel daarvan is ook de noodzakelijke aanpassing van plaatselijke informatiesystemen om gereed te zijn voor de verwachte veranderingen in de financiële programma's van de Commissie (bijvoorbeeld SINCOM III en CRIS).

Veiligheid van noodhulpwerkers: een belangrijk thema voor 2004 is het verbeteren van de veiligheid van humanitaire werkers en de bescherming van ECHO-personeel. Het Bureau blijft zich inzetten voor een beter veiligheidsbeleid op het hoofdkantoor en in het werkveld door een efficiëntere coördinatie en samenwerking met de betreffende humanitaire partners op het gebied van veiligheid. Ook worden partners beter toegerust op veiligheidsaspecten. Er worden verschillende initiatieven genomen voor scholing en de aankoop van apparatuur. Met name blijft ECHO middelen voor de veiligheid (bijvoorbeeld VHF-radio's)

financieren via geregelde contracten. Tevens verhoogt ECHO haar steun voor specifieke veiligheidsgerelateerde projecten en studies met de betreffende partners.

Het werk van de VN-instanties wordt door ECHO ondersteund en nauwlettend gevolgd in verband met de maatregelen van het Bureau voor de bescherming van personeel van de VN, VN-instanties en humanitaire organisaties die werkzaam zijn in conflictgebieden, waartoe een oproep is gedaan in de recente VN-resolutie 1502 van de Veiligheidsraad (2003). Ook blijft ECHO zich inzetten als pleitbezorger van de filosofie waarop het onderhavige document is gebaseerd, met name op het inzicht dat humanitaire hulp neutraal moet blijven om niet de gegijzelde te worden van politieke overwegingen en de veiligheid van humanitaire-hulpverleners niet in gevaar te brengen.

9. CONCLUSIE

ECHO blijft in beleidsopzicht streng vasthouden aan de fundamentele beginselen en waarden van de humanitaire hulp, namelijk neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. ECHO is ervan overtuigd dat de strikte toepassing van deze beginselen belangrijker is dan ooit vanwege zorgwekkende ontwikkelingen, zowel in de institutionele context, waar bepaalde politieke krachten geneigd zijn om humanitaire hulp te beschouwen als een instrument voor buitenlands beleid of crisisbeheersing, als in de steeds gevaarlijker realiteit van de praktijk, waar humanitaire organisaties zelf het doelwit worden van elkaar bestrijdende facties.

De beste manier voor ECHO om de “humanitaire ruimte” te waarborgen is zich in sterke mate te blijven baseren op de beginselen van goed donorschap, d.w.z. het verlenen van hulp op grond van behoeften, niet op grond van politieke overwegingen. Verder dient ECHO te blijven streven naar bijstand van hoge kwaliteit en naar een transparante dialoog met andere belangrijke spelers, zowel bilateraal als in multilaterale humanitaire fora.

De recente crises in Afghanistan, het Midden-Oosten en Irak vormen een bewijs dat de genoemde beginselen essentieel zijn voor een effectieve hulpverlening, voor de toegang tot mensen in nood, en voor de bescherming en veiligheid van humanitaire werkers.

Bij het streven naar adequate en relevante structuren voor informatie-uitwisseling en -voorziening dient politiek-militaire crisisbeheersing strikt gescheiden te worden gehouden van puur humanitaire operaties. Eerbiediging van het internationaal humanitair recht door alle betrokkenen, ook door donoren, blijft de hoeksteen vormen van humanitaire hulp, die voor miljoenen mensen in wanhopige omstandigheden het enige houvast is.