



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

KONTORET FÖR HUMANITÄRT BISTÅND (ECHO)

ECHO:s BISTÅNDSSTRATEGI FÖR 2004

Slutlig version av den 18 december 2003

1. SAMMANFATTNING

I detta dokument anges de strategiska riktlinjerna för ECHO:s humanitära insatser under år 2004. ECHO, gemenskapens kontor för humanitärt bistånd, lämnar utan diskriminering bistånd till människor i tredjeland som drabbats av katastrofer som orsakats av människor och naturkatastrofer och till dem som drabbats av konflikter. ECHO fortsätter att lämna detta bistånd enbart utifrån behoven och utan politiska hänsyn. ECHO vill också hjälpa drabbade människor att återfå sin förmåga att klara sig på egen hand. ECHO är därför aktivt engagerat i åtgärder som syftar till att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. ECHO arbetar också för att öka katastrofberedskapen. Civilbefolkningen är fortfarande den som i första hand drabbas vid våldsamma konflikter. Asien och Afrika är de områden i världen som är hårdast drabbade. Antalet internt fördrivna i världen är fortfarande 25 miljoner. I absoluta tal minskade antalet flyktingar till andra länder, efter det att 2 miljoner civila återvänt till Afghanistan, och uppgår till 10,4 miljoner världen över. Detta betyder dock inte att de humanitära behoven har blivit mindre, eftersom det inte bara är de internt fördrivna och flyktingarna som är i behov av stöd utan även de återvändande.

Globalt sett har antalet naturkatastrofer ökat under det senaste årtiondet, och hungersnöd har varit den vanligaste enskilda dödsorsaken. Även här är det nödvändigt att se på en rad andra uppgifter för att bedöma den humanitära situationen. Trots att antalet rapporterade dödsfall till följd av naturkatastrofer har minskat i världen, har antalet människor som drabbats ökat, och de humanitära behoven därigenom blivit större.

ECHO kommer under 2004 att fortsätta sina insatser på de områden inom vilka de humanitära behoven är som störst enligt bedömningen av de globala behoven 2004, dvs. i Afrika - Afrikas Horn, de stora sjöarna, västra och södra Afrika samt vissa delar av Asien, framför allt Irak och Afghanistan. Dessutom fortsätter den humanitära situationen i Mellanöstern att försämrats dramatiskt. ECHO kommer även fortsättningsvis att fästa särskild uppmärksamhet vid bortglömda kriser och behov, t.ex. i Haiti, västra Sahara, Myanmar/Burma, Nepal, Ryssland (Tjetjenien), Sudan, Somalia, Thailand (gränsen mot Burma) och Uganda. ECHO kommer också att fortsätta att ägna sig åt övergripande frågor, t.ex. åtgärder som knyter samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samt katastrofberedskap, åtgärder inriktade på barn samt vattenförsörjning. Vatten har valts ut som en ny övergripande prioritet på grund av dess betydelse när det gäller att rädda liv i humanitära kriser och som ett element eller en faktor bakom naturkatastrofer. ECHO:s informations- och kommunikationsstrategi för 2004 kommer även i fortsättningen att vara inriktad på att främja bevarandet av ett oberoende "humanitärt handlingsutrymme" i krissituationer och på att skydda människovärdet vid humanitära katastrofer.

Detta kommer att vara särskilt viktigt under 2004, eftersom flera betydande förändringar av den institutionella strukturen kommer att äga rum på olika nivåer i och med att det väljs ett nytt Europaparlament, 10 nya medlemsstater tillträder och en ny kommission utses.

2. UPPDRAGSBESKRIVNING

ECHO, gemenskapens kontor för humanitärt bistånd, är den enhet inom kommissionen som ansvarar för icke-diskriminerande humanitärt bistånd till tredjeland. Genom kontorets verksamhet ger kommissionen ett konkret uttryck för Europeiska unionens solidaritet med de människor i världen som drabbats av konflikter eller katastrofer, både naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Kontorets beslut och åtgärder sker uteslutande på grundval av en bedömning av de humanitära behoven och påverkas inte av några politiska hänsyn.

ECHO:s uppdrag är att finansiera ett samordnat tillhandahållandet av gemenskapens humanitära bistånd och skydd via partnerorganisationer (icke-statliga organisationer, internationella organisationer etc.) för att rädda och bevara liv, minska eller förhindra lidande och skydda integriteten och värdigheten hos de folkgrupper i tredjeland som drabbats av en humanitär katastrof. Syftet med ECHO:s bistånd är också att - tillsammans med andra åtgärder - underlätta för befolkningen att så snart som möjligt återigen kunna bli självförsörjande så att ECHO kan "fasa ut" sin finansiering under gynnsamma förhållanden. I det avseendet är Kontoret för humanitärt bistånd aktivt engagerat i att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd och i att stärka samarbetet med andra enheter inom kommissionen eller andra biståndsgivare. Utöver att omedelbart reagera på de humanitära behoven i sådana situationer strävar kontoret efter att positivt bidra till mer integrerade och långsiktiga åtgärder på internationell nivå för att lösa svåra kriser och problem.

Utifrån sina erfarenheter av katastrofhantering arbetar ECHO också med katastrofberedskap - som ett led i kommissionens allmänna strategi för förebyggande av och beredskap inför katastrofer - för att minska riskerna för att människor utsätts för och kommer till skada vid katastrofer samt minska de ekonomiska kostnaderna vid sådana katastrofer.

Arbetet med humanitärt bistånd utförs under svåra omständigheter som kännetecknas av oförutsägbarhet, instabilitet, otrygghet och svårigheter att nå fram till offren. De komplicerade och instabila förhållanden under vilka kontoret arbetar liksom det faktum att det humanitära arbetet genomförs av tredje man gör att de fastställda policymålen är svåra att uppnå. I vad mån man uppnår målen kan bero på faktorer som man inte har omedelbar och direkt kontroll över.

3. INLEDNING

Detta strategidokument är en del av ECHO:s strategiska programplanering som fastställts under de senaste två åren. Vid utarbetandet har man haft nytta av arbetet med reformen av kommissionen i allmänhet och av införandet av ett system med resultatenriktad förvaltning i synnerhet.

ECHO:s biståndsstrategi för år 2004 bör ses som ett viktigt instrument när det gäller att föra en öppen, bred och transparent dialog med ECHO:s samarbetspartner och andra organisationer som är engagerade i humanitärt bistånd. Den bör också ses som ett led i kontorets konkreta genomförande av *de principer och bästa tillvägagångssätt när det gäller humanitärt bistånd* och den *genomförandeplan för goda givarprinciper* som man enades om i Stockholm den 16–17 juni 2003.

Enligt *de goda givarprinciperna* bör det humanitära biståndet fördelas i förhållande till behoven och på grundval av hur dessa bedöms, vilket också är hörnstenarna i ECHO:s programplanering. I *de goda givarprinciperna* bekräftas också de civila organisationernas framträdande roll när det gäller genomförandet av humanitära insatser och biståndsgivarna uppmanas att stödja 1994 års riktlinjer för användandet av militära och civila försvarsresurser vid katastrofinsatser och 2003 års riktlinjer för användandet av militära och civila försvarsresurser när det gäller stöd till FN:s humanitära insatser i komplexa nödsituationer (Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief och Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian activities in Complex Emergencies, nedan kallade "MCDA-riktlinjerna"). År 2003 lanserade ECHO tillsammans med FN:s kontor för samordning av humanitära insatser (OCHA) 2003 års riktlinjer för att visa sitt förbehållslösa stöd för det synsätt som dessa bygger på, nämligen att humanitär verksamhet måste bevara sin civila karaktär och utgå från principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och icke-diskriminering. Att försvara och hävda respekten för "det utrymme som den humanitära rätten ger" kommer även fortsättningsvis att prioriteras.

År 2004 måste Kontoret för humanitärt bistånd arbeta under en institutionell övergångsperiod. Den 1 maj 2004 kommer tio nya medlemsstater att ansluta sig till Europeiska unionen. I juni 2004 kommer medborgarna i hela Europeiska unionen att ha möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet. Den 1 november 2004 kommer slutligen den nya kommissionen att tillträda.

När denna strategi offentliggörs är det ännu ovisst hur arbetet under regeringskonferensen kommer att följas upp 2004. Det utkast till konstitutionellt fördrag som utarbetats av konventet innehåller en särskild bestämmelse om humanitärt bistånd, i vilken det understryks att humanitära biståndsinsatser skall utföras i överensstämmelse med principerna i humanitär folkrätt, särskilt bestämmelserna om opartiskhet och icke-diskriminering. Man skall fortsatt värna om att i alla framtida debatter om unionens utrikespolitik och dess gemensamma försvars- och säkerhetspolitik stå fast vid de principer som ligger till grund för det humanitära biståndet och det utrymme som den humanitära rätten ger.

Efter att ha lett ett sammanträde med givarstödgruppen (dvs. det årliga mötet med de främsta biståndsgivarna till Internationella rödakorskommittén) i juni 2003 var ECHO i november 2003 värd i Bryssel för lanseringen av FN:s konsoliderade appeller (CAP) för år 2004, som inriktas på de "glömda kriserna". ECHO kommer att fortsätta att vara en aktiv biståndsgivare och att sträva efter ett nära samarbete med andra stora biståndsgivare och på ett ansvarsfullt sätt stödja FN:s konsoliderade appeller och Internationella röda korsets och Röda halvmånens appeller - så som det anges i principerna för gott givarskap. Samtidigt kommer ECHO att vidmakthålla ett partnerskap "på bred basis" och en bred dialog med humanitära icke-statliga organisationer när det gäller viktiga humanitära frågor.

Kontoret kommer också att delta aktivt i utarbetandet av kommissionens förslag till ny budgetplan från och med år 2007, och i detta sammanhang särskilt uppmärksamma det kapitel som rör humanitärt bistånd.

4. DEN GLOBALA HUMANITÄRA SITUATIONEN OCH UTSIKTERNA INFÖR ÅR 2004

Forskning har visat att inomstatliga konflikter blivit allt vanligare efter det kalla krigets slut till skillnad från de tidigare mera frekventa mellanstatliga konflikterna. Denna utveckling drabbar i hög grad civilbefolkningen, som blivit en primär måltavla vid våldsamma konflikter. Enligt den bedömning som gjorts av det internationella konfliktforskningsinstitutet i Heidelberg¹ finns det belägg för att inte mindre än 165 politiska konflikter pågick mellan december 2002 och juli 2003. Av dessa bedömdes 52 som våldsamma motsättningar (kriser, allvarliga kriser eller krig) och 113 som icke-våldskonflikter (latenta konflikter, öppna konflikter). Av forskningen framgår vidare att Afrika och Asien är de områden som uppvisar det största antalet våldsamma konflikter, vilka ofta leder till fördrivning av befolkningsgrupper i stor skala och till mänskligt lidande.

Antalet flyktingar och internt fördrivna ger en klar bild av den humanitära dimensionen av den geopolitiska situationen. Under år 2002 sjönk det totala antalet flyktingar i världen med nästan 14 % jämfört med år 2001² från 12 miljoner till 10,4 miljoner. Den främsta orsaken var att cirka 2 miljoner civila återvände till Afghanistan. Minskningen av antalet fördrivna personer innebar inte någon minskning av de humanitära behoven, eftersom de flyktingar som återvänt till Afghanistan fortfarande behöver hjälp med att bygga upp ett nytt liv. Antalet återvändande som fått bistånd genom FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) steg följaktligen från en halv miljon 2001 till nästan 2,5 miljoner 2002. UNHCR:s siffror visar inte de mer än 4 miljoner palestinska flyktingar som finns registrerade hos hjälporganisation för palestinska flyktingar (UNRWA)³. Trots att antalet nya flyktingar som registrerats hos UNHCR (nästan 300 000) var 69 % lägre än 2001, med de mest omfattande fördrivningarna i Afrika söder om Sahara, har de samlade behoven ökat. Enligt UNHCR finns världens största flyktingbefolkning i Asien (4,2 miljoner), därefter följt av Afrika (3,34 miljoner) och Europa (2,14 miljoner).

Antalet internt fördrivna i världen är fortfarande 25 miljoner. Afrika svarar för fler än resten av världen sammantaget, totalt 13 miljoner människor är där fördrivna från sina hem på grund av konflikter⁴. Det konstanta antalet på 25 miljoner år 2002 ger sken av en statisk situation, men i verkligheten har stora förflyttningar av internt fördrivna ägt rum. Cirka tre miljoner människor har återvänt till sina hem och motsvarande antal nyligen fördrivits. Båda grupperna behöver bistånd.

¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK), "Early Detection of Man-made Crises", interimrapport till ECHO (augusti 2003), http://www.hiik.de/en/index_e.htm.

² <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/txis/vtx/basics> : "Refugees by numbers", 2003 års utgåva.

³ <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>; I UNRWA:s definition av begreppet "flykting" ingår ättlingar till personer som blev flyktingar 1948. Antalet registrerade palestinska flyktingar har sedermera ökat från 914 000 1950 till mer än 4 miljoner 2003 och fortsätter att öka till följd av den naturliga befolkningstillväxten.

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

Av World Disasters Report 2003⁵ framgår att fler katastrofer rapporterades 2002 än under något annat år under tioårsperioden 1992–2001. Katastroferna under år 2002 orsakade färre dödsoffer men fick mer omfattande konsekvenser än de under det föregående årtiondet. 24 500 människor rapporterades omkomna förra året jämfört med i genomsnitt 62 000 per år för hela tioårsperioden. Dock beräknas inte mindre än 608 miljoner människor ha drabbats, vilket är tre gånger så många som det årliga genomsnittet 1992–2001. Människor från de minst utvecklade länderna i världen löper större risk att bli offer för katastrofer. Av de 24 500 som rapporterades omkomna under 2002 bodde 94 % i utvecklingsländer.

Antalet naturkatastrofer har globalt sett ökat från ett genomsnitt på 200 under perioden 1993–1997 till ett årligt genomsnitt på 331 under perioden 1998–2002. Livsmedelsbrist har under det senaste decenniet sannolikt lett till det största antalet dödsfall (275 000 döda, nästan hälften av alla redovisade dödsoffer), samtidigt som fler drabbats av översvämningar än av någon annan form av naturkatastrof eller teknisk katastrof (140 miljoner i genomsnitt per år). Som tydligt framgår av Internationella Rödakors- och Röдахalvmånefederationens (IFRC) World Disasters Report 2003 har det redovisade antalet dödsfall i världen minskat med 39 % under åren 1983–1992 jämfört med åren 1993–2002, medan antalet personer som drabbats av naturkatastrofer stigit med 54 % under samma period, vilket lett till ett ökat behov av humanitärt bistånd.

Vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor ställs biståndsgivare och humanitära organisationer i ökad utsträckning inför den allt större inverkan som hiv/aids har på den befolkning som hjälpen avser. I katastrofsituationer utgör samspelet mellan aids och andra faktorer vid upphovet till en kris en ytterligare svårighet både för de drabbade samhällena och för de humanitära organisationerna. Aids-pandemin är långt ifrån under kontroll och spridningen fortsätter. Aids är nu den vanligaste dödsorsaken i södra Afrika och globalt sett den fjärde vanligaste dödliga sjukdomen. ECHO:s engagemang i kampen mot aids begränsas av dess humanitära uppdrag, nämligen att rädda liv i de omedelbara efterverkningarna av en krissituation, men även av dess begränsade resurser. Där så är lämpligt och genomförbart kommer ECHO:s strategi fortsatt att vara att integrera hiv/aids i de humanitära insatserna när hiv/aids har en inverkan på den understödda insatsens effektivitet och den utsatta befolkningens förmåga att hantera problemet. Syftet med ECHO:s stöd är att i samband med de humanitära insatserna bidra till att minska överföring av och dödsfall på grund av hiv. Hiv/aids kräver emellertid ett långsiktigt åtagande och en utvecklingsstrategi som sträcker sig längre än till katastrofsituationen⁶. ECHO:s insatser i sammanhanget måste alltså inskränka sig till och ha samband med uppdragets inriktning på akuta nödlägen och typen av insatser, nämligen kortsiktig hjälp.

⁵ <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2003/>: *IFRC World Disasters Report 2003*.

⁶ Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet: Handlingsprogram: påskyndade insatser mot hiv/aids, malaria och tuberkulos som led i fattigdomsbekämpningen, KOM(2001) 96 slutlig. I dokumentet skisseras en bred och sammanhängande gemenskapsstrategi för perioden 2001–2006 när det gäller den globala katastrofsituation som förorsakats av de tre största smittosamma sjukdomarna, hiv/aids, malaria och tuberkulos.

Den ovan beskrivna utvecklingen utgör ett stöd för ECHO:s tidigare val av strategier, nämligen att koncentrera verksamheten på sitt "huvudsakliga uppdrag" (dvs. att skydda liv i och efter katastrofsituationer) och att samtidigt främja en aktiv politik i vilken katastrofhjälp och ett mera långsiktiga biståndsinstrument kopplas samman.

5. PROGRAMMETS ALLMÄNNA PRINCIPER OCH DE HUVUDSAKLIGA MÅLEN FÖR 2004

ECHO fastställer ett år i förväg både de övergripande och de geografiskt betingade programprinciperna för sina humanitära insatser i enlighet med de lyckade lösningar som de främsta aktörerna när det gäller humanitärt bistånd funnit och i enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 1257/96. Vid utformningen av dessa principer tas hänsyn till den globala utvecklingen, tidigare erfarenheter vid genomförandet av biståndsinsatser på fältet och till resurserna, såväl de mänskliga som de budgetmässiga. Programprinciperna för 2004 följer upp de principer som legat till grund för biståndsstrategin under tidigare år. Medlemsstaterna, Europaparlamentet och viktiga partnerorganisationer har alla anslutit sig till dessa principer och gett dem sitt stöd. Principerna har visat sig användbara vid hanteringen av de verkliga behoven.

- **Att upptäcka och ingripa på de områden där de humanitära behoven är störst**

I ECHO:s bedömning av behoven ingår att dessa betraktas ur både ett nerifrån-och-upp-perspektiv och ett uppifrån-och-ner-perspektiv. Bedömningen av de humanitära behoven på fältet jämförs med relevanta statistiska uppgifter (antalet flyktingar, internt fördrivna, dödstal, katastrofrisker). Vid planeringen av de humanitära insatserna inför 2004 har en mera ingående bedömning gjorts av de globala behoven och indikatorn "allmän undernäring hos befolkningen" ersatts med "för sin ålder underviktiga barn", vilket innebär att större hänsyn kan tas till barnens behov. Detta är i linje med strategin att särskilt uppmärksamma deras behov. Enligt ECHO:s bedömning av de globala behoven under 2004 finns de områden som för närvarande har de största humanitära behoven i Afrika (Afrikas horn, området kring de stora sjöarna, västra och södra Afrika) och i Asien (Irak, Afghanistan). Dessutom håller den humanitära situationen i Mellanöstern på att dramatiskt förvärras.

- **Att särskilt uppmärksamma "bortglömda kriser" och "bortglömda behov"**

Den ovannämnda principen är ett direkt uttryck för ett behovsbaserat humanitärt synsätt där man inriktar de humanitära insatserna på människors behov. ECHO kommer därför att fortsätta att satsa på de kriser där behoven är som störst, oberoende av i vilken utsträckning massmedia uppmärksammar och intresserar sig för dem. Ett nerifrån-och-upp-perspektiv (fältnivå) kommer att kombineras med ett uppifrån-och-ner-perspektiv för att upptäcka krisområden med stora humanitära behov som inte tillräckligt uppmärksammas av media och biståndsgivare. Under år 2004 kommer kontoret att åtgärda humanitära behov som uppstått vid de mest bortglömda kriserna i Haiti, västra Sahara, Myanmar/Burma, Nepal, Ryssland (Tjetjenien), Sudan, Somalia, Thailand (gränsen mot Burma) och norra Uganda.

- **Att på lämpligt sätt ägna sig åt övergripande frågor:**

- Sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samt katastrofberedskap,
- åtgärder inriktade på barn, och
- vattenfrågor.

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd är en del av en effektiv och hållbar politik för humanitärt bistånd och kommer att fortsätta att vara ett permanent inslag i planeringen och genomförandet av humanitära insatser⁷. ECHO kommer att fortsätta bedriva en aktiv politik för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Under 2004 kommer ECHO att bygga vidare på resultatet av arbetet inom den enhetsövergripande grupp för kopplingen mellan katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samt förebyggande av och beredskap inför katastrofer, som inrättades inom kommissionen 2003. Gruppen utfärdade rekommendationer för åtta länder och två regioner (Angola, Sierra Leone, Etiopien, Sudan, Burundi, Kambodja, Afghanistan, Tadzjikistan, Västafrika och Centralamerika) med sikte på att få till stånd en effektiv övergång från katastrofhjälp till mera långsiktigt samarbete.

När det gäller **Dipecho** är strategin inriktad på tre punkter: för det första en måttlig ökning av budgeten, för det andra ett snabbare beslutsförfarande med bibehållande av stor öppenhet och för det tredje en bättre målinriktning av insatserna mot de mest sårbara av de områden som ingår i handlingsplanerna för Centralamerika, Sydostasien, Centralasien och Västindien⁸, vilka alla i stort sett följer en tvåårscykel. Strävandena efter att integrera katastrofberedskapen i nödhjälpinsatserna kommer att förstärkas genom bättre metoder att identifiera insatserna och rapportera om dem. Slutligen kommer arbetet med detta att förstärkas på två sätt, nämligen genom att främja katastrofberedskapens integration i de långsiktiga biståndsinstrument som förvaltas av andra enheter inom kommissionen eller andra biståndsgivare och genom att utöka ECHO:s medverkan i internationella nätverk för lindring av katastrofer. ECHO kommer att spela en viktig roll när det gäller att se till att katastrofberedskapsinsatserna blir en del av en bredare strategi för sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet.

Uppmärksamheten på **barnen** ingick redan i 2003 års biståndsstrategi, vilket var i överensstämmelse med ECHO:s behovsbaserade strategi, eftersom barn har det sämsta försvaret vid en humanitär kris. Under år 2004 kommer kontoret att fortsätta

⁷ I detta sammanhang välkomnar ECHO den s.k. "4 R"-strategi ("Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction") som förespråkas av UNHCR. I denna strategi framhålls att det är nödvändigt att koncentrera insatsen till att knyta samman flyktingars behov med utveckling och hur utvecklingsbiståndet kan främja för flyktingar hållbara lösningar. Se arbetsdokumentet från den informella samrådsgruppen om hållbara lösningar (juli 2002). ECHO har redan gett sitt stöd till denna strategi genom att finansiera olika insatser, såsom återsändande av angolanska flyktingar från Zambia och Demokratiska republiken Kongo, samtidigt som kontoret förespråkade dessa människors återanpassning med hjälp av långsiktiga biståndsinstrument.

⁸ Beroende på resultatet av utvärderingen av tidigare katastrofberedskapsinsatser i regionen. Se även s. 11.

att verka för att insatser inriktade på barn ingår i den humanitära verksamheten. En första bedömning har visat att det krävs väl definierade och harmoniserade metoder för att åtgärder inriktade på barn i det humanitära arbetet skall kunna göras jämförbara och deras effekter mätbara, så att man övergår från att räkna i kalla siffror (t.ex. mängden distribuerad mat) till att i stället mäta resultaten (t.ex. antalet räddade liv). ECHO har för avsikt att fram till utgången av 2004 utveckla en sådan metod, som i stor utsträckning kommer att baseras på bästa tillvägagångssätt och på det arbete som redan utförts av många humanitära organisationer, men också på ECHO:s egna metoder.

Ordentlig dricksvattenförsörjning är ett av de mest grundläggande mänskliga behoven och vid humanitära kriser blir den en daglig överlevnadsfaktor. Vatten är också avgörande för hälsan (direkt eller indirekt genom sanitet) och för en tryggad livsmedelsförsörjning och innebär möjligheter till en långsiktig återanpassning och återuppbyggnad. Därför har det beslutats att **vattenfrågor** skall ingå i ECHO:s övergripande mål. Tyngdpunkten 2004 kommer inte ännu att ligga på integration (som blir möjlig först från och med 2005) utan på en klargörande metodik. ECHO kommer under 2004 att börja utveckla metoder och hjälpmedel för att bättre kunna mäta verkningarna av vattenrelaterad verksamhet i samband med humanitära hjälpinsatser. Vatten är vidare inte bara en tillgång som räddar liv, det kan också bli orsak till mänskligt lidande och katastrofer, t.ex. vid översvämningar. Hjälpmedlen för att bättre förutse och snabbt bedöma de humanitära behov som förorsakas av vattenrelaterade naturkatastrofer kommer också att förbättras. ECHO:s inriktning på vatten kommer också att omfatta en upplysningsinsats som går ut på att allmänheten informeras om att vattenrelaterad verksamhet måste ingå i de humanitära insatserna och att en lämplig givarinsats är nödvändig vid naturkatastrofer förorsakade av vatten eller brist på vatten (torka).

6. GEOGRAFISKA OCH SEKTORIELLA PRIORITERINGAR FÖR 2004

Strategin för år 2004 kommer att inriktas på följande prioriteringar.

Afrika söder om Sahara:

Det finns fortfarande omfattande humanitära behov i samtliga regioner i Afrika. Samtidigt som den nöd som torkan i södra Afrika lett till har lindrats i vissa av de berörda länderna, innebär de förvärrade konflikterna i Demokratiska republiken Kongo och Västafrika en ytterligare utmaning för det humanitära samfundet.

Den humanitära krisen till följd av torkan och regeringarnas bristfälliga politik när det gäller den tryggade livsmedelsförsörjningen i **södra Afrika** har i vissa länder förbättrats till följd av gynnsammare förutsättningar för jordbruket. Särskilt **Malawi** och **Zambia** förväntas inte längre behöva katastrofhjälp i form av livsmedel efter nästa skördesäsong, även om det fortfarande finns områden i vilka behoven kvarstår. I **Malawi** kommer stödet till de s.k. näringsrehabiliteringscentrumen (Nutritional Rehabilitation Units, NRU) att fortsätta, och det lokalt baserade terapeutiska näringsprogrammet för undernärda barn som inte kan få tillgång till centrumen kommer att utvidgas. Särskilt sårbara familjer som drabbats av hiv/aids kommer att få hjälp i förbindelse med en insats som syftar till tryggad livsmedelsförsörjning. Situationen är en annan i **Zimbabwe**, där den politiska krisen med dess långtgående ekonomiska och humanitära följder är långt ifrån löst. En stor del av befolkningen kommer att vara i akut behov av humanitärt bistånd även under

större delen av 2004. ECHO kommer att fortsätta att delta i insatserna så länge som behövande människor har tillgång till biståndet och de humanitära insatserna kan göras utan att de humanitära principerna äventyras. **Lesotho** kan behöva livsmedelsbistånd under hela 2004, särskilt i de södra distrikten. I **Swaziland** finns det också områden som fortfarande behöver hjälp. För båda länderna är den allt överskuggande humanitära utmaningen att lindra verkningarna av hiv/aids. Prioriteten i detta sammanhang är att barnen, framför allt flickorna, får gå och stanna kvar i skolan.

Efter fredsavtalet 2002, som satte stopp för inbördeskriget i **Angola**, är nu landets återhämtningsprocess den främsta utmaningen och det finns fortfarande mycket stora humanitära behov. Återflyttningen av de folkgrupper som drabbats av kriget kommer att få avgörande betydelse. Det rör sig om mer än en miljon internt fördrivna och uppemot 450 000 flyktingar från grannländerna, särskilt från Demokratiska republiken Kongo och Zambia. ECHO:s strategi kommer även i fortsättningen att inriktas på att knyta samman **katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd**, med tonvikt på grundläggande hälsovård, tryggad livsmedelsförsörjning och utbildning.

Bland biståndsländerna på **Afrikas horn** kommer biståndet även i fortsättningen att inriktas på **Sudan**, där 20 år av inbördeskrig och ofta återkommande naturkatastrofer ödelagt stora delar av landet. Oavsett vad de pågående fredsförhandlingarna leder fram till kommer de humanitära behoven fortfarande att vara stora, och ECHO kommer därför att fortsätta sitt engagemang under 2004 i syfte att bistå de mest utsatta och behövande i befolkningen. Det viktigaste målet kommer att vara en bred satsning (hälsovård, näringstillförsel, vatten och sanitet samt tryggad livsmedelsförsörjning) inriktad på ECHO:s huvudsakliga uppgift. Ett eventuellt återupptagande av det formella samarbetet kan bana väg för ett bättre genomförande av politiken för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Slutligen kommer, när så är möjligt, arbetet inom flera gränsöverskridande områden att förstärkas, såsom skyddet av barnen, jämställdhetsfrågor och hiv/aids.

Insatserna när det gäller de bortglömda kriserna i **Somalia** och **norra Uganda** kommer att vara av samma slag som tidigare (huvudsakligen hälsovård, näringstillförsel, vatten och sanitet) så länge utsikterna är små att nå en snabb lösning av de interna konflikter som har ökat det mänskliga lidandet. Till följd av de påfrestningar som torkan 2002 och 2003 skapat för den redan sårbara befolkningen i **Etiopien** och **Eritrea**, kommer ECHO att fortsätta att försöka lösa akuta behov och sörja för samordning med andra enheter inom kommissionen i syfte att effektivt sammanknyta katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet liksom katastrofberedskapen i syfte att befästa katastrofhjälpen till torkans offer. I **Kenya** kommer situationen efter utfasningen 2003 av ECHO:s katastrof- och uppföljningsinsatser efter torkan att övervakas noga, så att kommissionens politik för katastrofberedskap och sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet tillämpas på lämpligt sätt.

I **Västafrika** kommer kontoret att fortsätta att ge humanitärt bistånd till Liberia, Elfenbenskusten, Sierra Leone och Guinea. En regional strategi för Västafrikas kustområden kommer att fastställas i syfte att upprätthålla största möjliga flexibilitet när det gäller att hantera denna regionala kris.

Situationen när det gäller den allmänna säkerheten i **Sierra Leone** har ytterligare förbättrats under 2003. Detta tillsammans med ett framgångsrikt genomförande av en strategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd,

bör göra det möjligt för ECHO att påtagligt minska sitt ekonomiska bidrag och att fasa ut det till slutet av 2004. I **Guinea** avser ECHO att koncentrera sitt stöd till lägren i Nzérékoré, som fortfarande behöver katastrofbistånd.

Det humanitära biståndet kommer huvudsakligen att vara inriktat på **Liberia**, eftersom den humanitära situationen där har förvärrats drastiskt. Stora delar av befolkningen har fördrivits från sina hem på grund av striderna och de grundläggande samhällstjänsterna är praktiskt taget obefintliga. Den totala omfattningen av den humanitära krisen kan ännu inte uppskattas till fullo, eftersom större delen av landet är otillgängligt.

I **Elfenbenskusten** har vissa politiska framsteg gjorts genom att man påbörjat genomförandet av Marcoussisavtalet, men situationen är fortfarande mycket instabil. Landet är fortfarande uppdelat mellan regeringsstyrkorna och ”de nya styrkorna” (”forces nouvelles”, de f.d. rebellerna). Det finns inte tillgång till offentliga tjänster i stora delar av landet.

En mycket viktig uppgift i Västafrika är att snabbt kunna reagera på de ständigt pågående folkförflyttningarna inom länder och över gränserna. Åtgärderna kommer att inriktas på hälso- och sjukvårdsfrågor (framför allt i Liberia och Elfenbenskusten), näringstillförsel (framför allt i Liberia och Elfenbenskusten) samt vatten och sanitet (framför allt i Sierra Leone och Guinea) på grundval av en detaljerad bedömning av behoven i vart och ett av de berörda länderna. Skyddsåtgärder och stöd till samordningen av det humanitära biståndet i hela regionen kommer också att spela en viktig roll i den regionala helhetsplanen för år 2004. I området kring de stora sjöarna i **Centralafrika** har det under 2003 kunnat skönjas faktiska men ännu inte avgörande framsteg i de regionala fredsprocesserna. Även om presidentskapet i **Burundi** övergick från en tutsi till en hutu som planerat i maj 2003 har situationen förblivit spänd, och oliktankande rebellfraktioner står fortfarande utanför den nationella processen. Utbrott av våldsamheter förekommer med jämna mellanrum och fortsätter att destabilisera delar av landet, vilket leder till fördrivningar och lidande. ECHO kommer att följa en strategi för flera sektorer (hälso- och sjukvård, näringstillförsel, tryggad livsmedelsförsörjning och vatten) för att kunna ingripa snabbt när humanitära behov uppstår under året.

I **Demokratiska republiken Kongo** finns det nu en övergångsregering för nationell enighet. Efter det att den EU-ledda Artemisstyrkan lyckats stabilisera Bunia har en FN-kontingent med flera trupper och med ett nytt mandat utplacerats i regionerna Ituri och Stora Kivu. Trots den ur politisk synvinkel övervägande positiva utvecklingen, fortsätter våldet i de östra provinserna. Demokratiska republiken Kongo anses ha bland de högsta siffrorna för barnadödlighet i världen (205 per 1 000 födselar) och intar för närvarande förstaplatsen när det gäller ECHO:s bedömning av de globala behoven. Försämringen av de sociala tjänsterna (särskilt sjukvården) har lett till att dödssiffrorna när det gäller vanliga sjukdomar ökat, medan systematiska våldtäkter i konfliktområdena har lett till en snabb ökning av hiv/aids. År 2004 kommer att bli ett vägskepp för Kongo och regionen i stort. Humanitärt bistånd kommer att vara viktigare än någonsin, inte bara för att möta akuta behov under och efter konflikterna utan också för att på rätt sätt bidra till stabiliseringsprocessen. Geografiskt kommer regionerna Ituri och Stora Kivu att fortsätta att stå i fokus liksom de områden vid den tidigare frontlinjen som nyligen gjorts tillgängliga. Medlen kommer att koncentreras på följande huvudområden: hälso- och sjukvård (upptäckt och bekämpning av svåra epidemier, grundläggande hälso- och sjukvård), livsmedel och näringstillförsel (bekämpning och minskning av

akut undernäring), internt fördrivna och återvändande (katastrofhjälp till nyligen fördrivna familjer och ett integrerat stöd till deras återflyttning) samt särskilda uppgifter (stöd till internationella organ för skydds- och samordningsinsatser).

Tanzania i sin tur fortsätter att erbjuda en tillflykt för nästan en halv miljon flyktingar (ungefär en tredjedel kongoleser och två tredjedelar burundier, de flesta av dem från områden som fortfarande är alltför instabila för att medge återsändande till hemlandet). Eftersom regeringens restriktioner ökar och det internationella givarstödet avtar (vilket lett till återkommande nedskärningar av livsmedelsransonerna), är ett fortsatt stöd till Tanzanias flyktingprogram av avgörande betydelse. En överföring av livsmedelsbiståndet till flyktingarna från budgetposten för humanitärt bistånd till budgetposten för tryggad livsmedelsförsörjning är planerad för 2004.

Trots tecknen på en återgång till normala förhållanden efter det turbulenta året 2003, kan ytterligare humanitära insatser i mindre omfattning bli nödvändiga i andra länder i regionen, bl.a. i **Republiken Kongo** (Brazzaville) och **Centralafrikanska republiken**, där ECHO kommer att fortsätta att uppmärksamt följa utvecklingen. ECHO kommer att göra en samlad utvärdering av tidigare **Dipecho**-insatser i **Västindien**. Mot bakgrund av resultatet av denna kan en ny handlingsplan komma att utarbetas.

De nya oberoende staterna och Mongoliet

I de **nya oberoende staterna** kommer ECHO att fortsätta att försöka lösa de humanitära behov som förorsakats av konflikten i **Tjetjenien**. Dessa behov är fortfarande stora, eftersom det alltså är civilbefolkningen som drabbas värst av denna konflikt som kännetecknas av omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och av humanitär rätt. I Tjetjenien fungerar hälso- och sjukvården och vattenförsörjningen mycket nödtorftigt och många människor har stora svårigheter att få tag på föda. Utanför Tjetjenien är de fördrivnas situation i **Ingusjien** och **Dagestan** fortfarande otrygg, och den uppmärksammas föga av det internationella samfundet.

Så långt förutsättningarna för tillgänglighet och säkerhet medger kommer ECHO att försöka att tillgodose de grundläggande behoven bland de internt fördrivna och den mest sårbara befolkningen i Tjetjenien och de angränsande republikerna, Ingusjien och Dagestan. Åtgärderna kommer att inbegripa livsmedelshjälp, medicinsk vård (särskilt barn- och mödravård samt stöd till barnsjukhus i Tjetjenien), tillfälliga bostäder, vatten och sanitet, skydd, upplysning om minfaran samt psykosociala projekt. Hur omfattande stödet blir beror på hur konflikten och därmed de humanitära behoven utvecklas. ECHO planerar fortfarande, i syfte att bättre övervaka biståndet, att öppna ett kontor i Nazran, vilket inte varit möjligt under 2003 på grund av de ryska myndigheternas inställning.

ECHO kommer att fortsätta sin närvaro i **Georgien**, där den humanitära situationen sannolikt inte kommer att förbättras på kort sikt. Kontoret kommer att fasa ut sitt bistånd i Armenien under 2004 efter ett slutgiltigt beslut 2003. ECHO är inte längre representerat i Azerbajdzjan, men med tanke på de fortsatt svåra förhållandena för många flyktingar där kan bedömningen av situationen komma att omprövas.

År 2004 kommer att vara det första året i en treårig avvecklingsplan för **Tadzjikistan** när nu de direkta följderna av torkperioder och krig har lindrats. Tacis kommer att vara mer aktivt under 2004, varför ECHO:s insatser kommer att inriktas på att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd.

Finansieringen av det humanitära biståndet kommer antagligen att fördelas i stort sett lika mellan sektorerna vattenförsörjning och sanitet, livsmedel samt hälso- och sjukvård, vilket innebär att en större andel av medlen kommer att gå till vattenförsörjning och sanitet än under tidigare år.

Såvida inte ännu en katastrof med omfattande humanitära följder inträffar under vintern, kommer ECHO inte att ge stöd till katastrofinsatser i Mongoliet under 2004. Däremot kommer ECHO att undersöka möjligheten att ge medel till katastrofberedskap, eftersom Mongoliet är ett land som ofta drabbas av katastrofer.

Medelhavsområdet och Mellanöstern

Det allmänna målet för ECHO:s strategi när det gäller denna region är att bidra till att förhindra en ytterligare försämring av de sårbara palestinska flyktingarnas och invånarnas levnadsvillkor, särskilt för dem som lever i flyktingläger i avspärrade, isolerade och avlägsna områden.

Den humanitära situationen i **de ockuperade palestinska områdena** fortsätter att försämrast i en takt som är klart snabbare än vad det internationella samfundets biståndskapacitet hinner med. Uppförandet av den s.k. "skiljemuren" som nu pågår på Västbanken förvärrar än mer en redan dramatisk situation, gör befolkningen ännu mera sårbar och försvårar och fördyrar kostnaderna för leverantörerna av det humanitära biståndet. ECHO kommer att fortsätta att koncentrera sina insatser till nyckelområdena, såsom vatten och sanitet, hälso- och sjukvård, livsmedel, inkomstskapande åtgärder, skydd, psykosocialt stöd, upplysning och samordning samt återuppbyggnad av tillfälliga bostäder. Med tanke på barnens sårbarhet kommer dessa att vara en prioriterad målgrupp.

Uppskattningsvis minst 430 000 palestinska flyktingar i **Libanon** utgör fortfarande en bortglömd grupp i en uppenbar krissituation. Deras ohållbara levnadsvillkor förvärras både av att en lösning av Palestinafrågan som helhet ter sig avlägsen, däribland frågan om var de till sist skall bo, och av den politik som de libanesiska myndigheterna för mot dem. Biståndet till de palestinska flyktingarna i Libanon kommer att fortsätta inom de viktiga sektorerna vatten och sanitet, inkomstskapande åtgärder, hälso- och sjukvård, psykosocialt stöd och återuppbyggnad av tillfälliga bostäder.

De humanitära behoven hos cirka 1 700 000 palestinska flyktingar i Jordanien och 410 000 palestinska flyktingar i Syrien kräver inga särskilda humanitära biståndsinsatser på detta stadium. Med tanke på den oförutsägbara politiska utvecklingen i Mellanöstern kommer emellertid situationen för denna grupp att fortsätta att uppmärksammas.

Situationen för de **sahrawiska flyktingarna** utgör fortfarande en bortglömd kris, framför allt beroende på att bidragsgivarna börjat tröttna och bristande internationell uppmärksamhet. En politisk lösning av konflikten är ännu så länge osäker. Omfattningen av ECHO:s bistånd kommer att vara nära kopplad till framstegen när det gäller att förbättra partnerorganisationernas förvaltning av åtgärderna i regionen till följd av de åtgärder som redan vidtagits eller planerats för 2004 i syfte att förstärka övervakningen av hur det humanitära biståndet distribueras. Efter jordbävningen i **Algeriet** (Boumerdes) 2003 kommer situationen att övervakas noga. Beroende på hur situationen utvecklas kan det 2004 komma att bli nödvändigt

att fatta ett beslut om att täcka de behov som återstår, framför allt inom hälso- och sjukvården.

Det finns många otillfredsställda humanitära behov i **Yemen**, delvis beroende på bristande internationellt bistånd. Dessa behov kan betraktas som bortglömda med tanke på det ringa intresse som flertalet biståndsgivare visat. Detta gäller framför allt vattenförsörjningen och hälso- och sjukvården i de mest avlägsna områdena, och dessa kommer att prioriteras under 2004.

Efter den framgångsrika utvidgningen år 2003 av programmet **Dipecho** till att omfatta Centralasien kommer en andra handlingsplan för Centralasien att lanseras som åter fokuserar på Tadzjikistan och i viss utsträckning Kirgizistan och Uzbekistan.

Asien och Latinamerika

De två viktigaste insatsområdena för det humanitära biståndet i Asien kommer även i fortsättningen att vara **Irak** och **Afghanistan**, vilka är just de länder som uppvisar de **största behoven** enligt ECHO:s bedömning av de globala behoven 2004. I båda länderna har säkerhetsläget avsevärt förvärrats under senare hälften av 2003, och insatserna i de områden där behoven är mest akuta hindras allvarligt av att dessa områden är svårtillgängliga. Säkerhetsfrågorna kommer att fortsätta att vara en fråga av avgörande betydelse i båda länderna.

I **Irak** kommer de viktigaste sektorerna i återhämtningsfasen efter kriget sannolikt fortsatt vara hälso- och sjukvård samt vatten och sanitet, men ECHO:s bistånd kan också komma att ges till andra sektorer, såsom återuppbyggnad av skolor, internt fördrivna och minrelaterad verksamhet.

Kontoret kommer även att fortsätta ett nära samarbete med andra enheter inom kommissionen som är engagerade i återuppbyggnadsarbetet för att garantera en lämplig koppling mellan den humanitära verksamheten och utvecklingsprocessen i **Afghanistan**, där antalet återvändande flyktingar nu har minskat efter den massiva återinvandringen under 2002. De viktigaste områdena kommer att vara stödet till livsmedels- och vattenförsörjningen, huvudsakligen i de södra delarna där verkningarna av fem års torka fortfarande är kännbara. Det kommer också att vidtas ett betydande antal skyddsåtgärder, både för återvändande och internerade personer i Afghanistan och för de afghanska flyktingar som finns kvar i **Pakistan** och **Iran**. Dessutom kommer en omfattande översyn av den humanitära situationen i Pakistan som helhet att göras.

Bortglömda behov kommer att fortsätta att spela en viktig roll i ECHO:s humanitära insatser i resten av Asien. Först och främst har **Nordkorea** mycket stora humanitära behov, men trots landets skarpa politiska profil är bristen på engagemang från biståndsgivarnas sida stor. Insatserna kommer även i fortsättningen att koncentreras på hälso- och sjukvårdssektorn och syfta till att involvera flera samarbetspartner och att vidga verksamhetens geografiska omfattning. För det andra kommer livsmedelsbistånd återigen att ges i **Nepal** till de flyktingar från Bhutan som lämnats åt sitt öde i lägren vid gränsen, eftersom de inte har några andra möjligheter att klara sitt uppehälle. Hälso- och sjukvård och skyddsåtgärder kommer också att sättas in för de folkgrupper som drabbats av det långvariga maoistupproret - även här deltar relativt få biståndsgivare. För det tredje är den humanitära situationen i **Burma/Myanmar** fortfarande mycket oroväckande, särskilt som det på grund av regeringens restriktioner är omöjligt att nå stora delar

av landet, framför allt i gränstrakterna mot Thailand och Kina, som är hemländer för de flesta av de mycket sårbara etniska minoriteterna. Verksamheten där kommer att koncentreras på hälso- och sjukvård, näringstillförsel och skyddsåtgärder. Hjälp kommer även i fortsättningen att ges till burmesiska flyktingar i lägren i **Thailand**. I södra Asien kommer man i **Indien** att göra insatser till förmån för offren för stora naturkatastrofer. Insatserna kommer även fortsättningsvis att inriktas på att tillgodose de bortglömda behoven hos de sårbara folkgrupper som drabbats av våldsamma politiska konflikter, däribland dem som drabbats av situationen i Jammu och Kashmir, där ECHO förefaller vara den enda biståndsgivaren av betydelse. Strategin för **Sri Lanka** kommer att avgöras av vilka framsteg som görs när det gäller fredsinitiativet. Om detta fortsätter att utvecklas i positiv riktning kommer bistånd att ges till återbosättning av återvändande internt fördrivna och flyktingar. Om konflikten blossar upp på nytt kommer biståndet emellertid främst att gå till Jaffna, som på nytt skulle bli avskuret från omvärlden, och till krigszonerna beroende på säkerhetsläget. ECHO kommer att agera i **Bangladesh** endast i händelse av mycket allvarliga och omfattande översvämningar eller andra naturkatastrofer.

I Sydostasien kommer ECHO att fortsätta den gradvisa utfasningen av biståndet i **Kambodja** och **Laos** genom en gradvis övergång till mera långsiktiga instrument. I **Indonesien** och **Filippinerna** kommer bistånd att ges till internt fördrivna för återbosättning i konfliktområden där kapaciteten för att lokalt klara av problemen inte räcker till. Insatserna kommer också att spridas över hela regionen, inbegripet till **Vietnam** och **Östtimor**, om stora naturkatastrofer, främst översvämningar, skulle inträffa. Även i **Kina** kommer insatserna uteslutande att inriktas på stora naturkatastrofer, vanligtvis i de mera avlägsna områdena, såsom Tibet och Xinjiang. I **Latinamerika** kommer **Colombia** åter att vara det viktigaste insatsområdet, och man kommer främst att inrikta sig på att hjälpa de internt fördrivna att överleva och anpassa sig till sin nya situation under det första året efter tvångsförflyttningen.

När nu näringssituationen i **de centralamerikanska länderna** har visat tecken på att förbättras kommer insatserna endast att göras vid naturkatastrofer där den inhemska kapaciteten inte räcker till för att klara av problemen.

När det gäller **Dipecho**-programmet kommer det under 2004 att utarbetas handlingsplaner för Centralamerika och Sydostasien med tonvikten lagd på mycket specifika behov när det gäller beredskap och småskaliga hjälpinsatser. Handlingsplanerna kommer att fastställas på grundval av en utvärdering av tidigare handlingsplaner. Man kommer även att prioritera kopplingar till verksamheter som syftar till riskminimering.

7. PRIORITERINGAR FÖR PARTNERORGANISATIONER

År 2004 kommer att vara det första år då den nya rättsliga och finansiella ramen för ECHO:s förbindelser med olika partnerorganisationer (FN-organ, internationella organisationer och icke-statliga organisationer) genomförs. Dessa ramar är inte längre inriktade på kontroll av medelsförbrukningen utan på fastställandet av klara

målsättningar och indikatorer för att säkrare kunna mäta och bedöma resultatet av de åtgärder som kontoret finansierar.

Efter det att Europeiska gemenskapernas nya budgetförordning och genomförandebestämmelserna till denna trädde i kraft i januari 2003 undertecknades den 29 april 2003 det finansiella och administrativa ramavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Förenta nationerna. Det tillämpas nu vid alla avtal om bidrag mellan kommissionen och FN-organen.

De nya ramavtalen för partnerskap med icke-statliga organisationer och internationella organisationer (dvs. internationella organisationer som inte är parter i det finansiella och administrativa ramavtalet, t.ex. Röda korset och Röda halvmånen) har färdigställts och kommer att träda i kraft den 1 januari 2004.

Befintliga partnerskapsavtal med icke-statliga organisationer har inte förnyats automatiskt. Alla tidigare icke-statliga partnerorganisationer som önskat underteckna ett nytt partnerskapsavtal har varit tvungna att genomgå ett urvalsförfarande baserat på de kvalitetskriterier som fastställs i kommissionens nya budgetförordning. Detta förfarande kommer att gälla från och med den 1 januari 2004 för alla nya ansökningar om partnerskap.

Utbildning av partnerorganisationernas personal i syfte att underlätta övergången från den tidigare till den nya rättsliga ramen kommer att vara en huvuduppgift under 2004. För detta ändamål kommer ett fullständigt utbildningsprogram omfattande personalen både vid huvudkontoret och ute på fältet att genomföras under första halvåret 2004. Undervisningsmaterial för distansundervisning kommer att distribueras till alla berörda icke-statliga organisationer. ECHO avser också att stödja samarbetspartnerns egna initiativ när det gäller att utarbeta utbildningsmaterial och anordna seminarier. För detta ändamål kommer en förslagsinfordran att offentliggöras, så att lämpliga projekt kan väljas ut.

Genom det ovannämnda urvalsförfarandet bör det också bli möjligt för kontoret att upprätta ett nätverk av kvalificerade partner som kan genomföra den humanitära biståndsverksamheten.

När det gäller **revisionen** kommer ECHO även i fortsättningen att tillämpa en fastställd praxis för granskning vartannat år av räkenskaperna för avslutade projekt vid partnerns huvudkontor. Uppmärksamheten kommer även i fortsättningen att inriktas på en analys av kostnaderna och en granskning av om partnerorganisationernas finansiella system är tillfredsställande. Efterhand som det avslutas flera revisioner tillkommer en ny uppgift, nämligen att granska de åtgärder som partnerorganisationerna vidtagit på grundval av rekommendationer vid tidigare revisioner. Pågående projekt på fältet kommer också att fortsätta att granskas, och urvalet av de projekt som skall granskas kommer i första hand att baseras på partnerorganisationens riskprofil och omfattning. I syfte att sörja för moderna revisionsprocesser kommer revisionsmetoderna att förbättras ytterligare - med effektiv användning av både interna och externa revisionsresurser.

8. ANDRA ÖVERGRIPANDE FRÅGOR OCH PRIORITERINGAR

Finansiering av tematiska områden. ECHO kommer i begränsad omfattning att fortsätta att använda sig av en tematisk strategi när det gäller finansiering i syfte att

stödja vissa partners särskilda uppdrag. Villkoret är att de tematiska bidragen innebär ett mervärde när det gäller att möta de humanitära behoven och att förstärka givarsamfundets möjligheter att reagera på humanitära kriser, inbegripet personalens säkerhet. Under 2002 och 2003 stödde ECHO UNHCR i genomförandet av dess viktigaste mandat, att skydda flyktingar, genom att ge medel till UNHCR:s skydds-, säkerhets- och registreringsåtgärder. Med dessa medel kunde UNHCR utveckla programvara för en enhetlig registrering av flyktingar, vilken kommer att genomföras i 20 länder år 2004. För 2004 övervägs stöd för ytterligare tematisk verksamhet, däribland, barns rättigheter och en förbättrad samordning av humanitära insatser.

Utvärdering: ECHO:s utvärderingsprogram kommer i likhet med år 2003 att samordnas med förvaltningen av de humanitära insatserna med fortsatt inriktning på tre områden: **verksamheten i olika länder** (övergripande planer, beslut och projektkontrakt), **partner** (t.ex. Läkare utan gränser) och **tematiska frågor** (t.ex. vatten, barn, jämställdhet etc.). Särskilt vid valet av tematiska studier och frågor som skall utvärderas tillsammans med vissa av EU:s medlemsstater kommer dock ECHO:s årliga utvärderingsplan att vara närmare knuten till ECHO:s strategiska programcykel för att bättre kunna bedöma verksamheten i förhållande till de strategiska målsättningarna. För att ytterligare stärka denna koppling kommer utvärderingsprogrammet att ta sikte på mer än ett kalenderår i taget. Ytterligare uppmärksamhet kommer nu också att ägnas åt att utnyttja utvärderingar, undersökningar och översyner för att utforma metoder, riktlinjer och hjälpmedel som kan användas för att hjälpa ECHO:s partner att bygga upp sin tekniska förmåga.

Informations- och kommunikationsstrategi: Informationsverksamheten under 2004 kommer att inriktas på att förmedla värderingarna och principerna för samt de konkreta resultaten av EU:s humanitära bistånd, med särskild tonvikt på behovet att bevara ett "humanitärt handlingsutrymme" vid kriser och att slå vakt om befolkningens värdighet vid extrema humanitära situationer.

Strategin kommer att ha fyra huvudriktningar. Den kommer att inriktas på informationsförmedlare, t.ex. opinionsbildare i EU och de anslutande länderna, ungdomar eller media, på få men mycket viktiga budskap, på utveckling av ett bredare informationskoncept genom att inte längre begränsa sig till att synliggöra insatserna utan aktivt bidra till att främja de humanitära principerna och värderingarna samt slutligen på en rigorös och kostnadseffektiv strategi med bästa möjliga utnyttjande av tillgängliga resurser. Detta innebär bl.a. ökad användning av media med stor genomslagskraft, t.ex. audiovisuella medier och Internet.

Förbättring av rapporteringssystemen och IT-miljön. ECHO:s resultatbaserade strategi, med stöd av bl.a. de nya ramavtalen för partnerskap, kommer att understödjas av en anpassning av ECHO:s befintliga rapporteringsverktyg och IT-system. Hur effektiv kontrollen av de finansierade åtgärderna blir beror i hög grad på fältkontorens rapportering. Det är därför av stor vikt att rapporteringen från fältet gör det möjligt för ECHO att övervaka i vilken utsträckning målen nås och att mäta effekterna av de humanitära biståndsinsatserna. ECHO:s experter på fältet kommer därför att använda nya riktlinjer för rapportering, som bör underlätta genomförandet och övervakningen av den årliga biståndsstrategin, övervakningen av finansieringsbeslut och bedömningen av partnerorganisationernas insatser.

När det gäller HOLIS ("Humanitarian Office Local Information System"), som är ECHO:s fleråriga program för uppgradering av kontorets IT-miljö, kommer arbetsprogrammet för 2004 att fokusera på utvecklingen av en programvara för det nya projektvärderingsformuläret (FichOp 2G). En prototyp kommer att finnas tillgänglig vid slutet av 2004. Detta omfattar också de anpassningar av lokala informationssystem som krävs för de förändringar som planeras i kommissionens ekonomiska tillämpningar (t.ex. SINCOM III och CRIS).

Biståndsarbetarnas säkerhet. En förbättring av biståndspersonalens säkerhet och trygghet och skyddet av ECHO:s personal kommer att vara viktiga angelägenheter även under 2004. Kontoret kommer att fortsätta sina ansträngningar för att förbättra sitt eget säkerhetssystem vid huvudkontoren och på fältet genom ökad samordning och samarbete i säkerhetsfrågor med berörda humanitära partnerorganisationer. Partnerorganisationernas säkerhetssystem kommer också att förstärkas. När det gäller utbildning och utrustning planeras flera olika initiativ. ECHO kommer bl.a. att fortsätta att finansiera säkerhetsutrustning (t.ex. VHF-radio) i de normala kontrakten. Det kommer också att tillsammans med lämpliga partner ge ökat stöd till särskilda säkerhetsrelaterade projekt och undersökningar.

ECHO kommer uppmärksammat att följa och stödja FN-organens arbete med att garantera skyddet av FN:s personal, samarbetande personal och humanitär personal som arbetar i konfliktzoner, i enlighet med kraven i FN:s säkerhetsråds resolution 1502 (2003) nyligen. ECHO kommer att fortsätta att aktivt främja den grundsyn som detta dokument bygger på, särskilt att humanitärt bistånd måste förbli neutralt för att förhindra att det används i politiska syften och äventyrar biståndsarbetarnas säkerhet.

1. SLUTSATS

ECHO kommer även fortsättningsvis att föra en politik som i allt väsentligt står fast vid de grundläggande principerna och värderingarna för humanitärt bistånd, dvs. neutralitet, opartiskhet och oberoende. ECHO är övertygat om att ett strikt fasthållande vid dessa principer är viktigare än någonsin med tanke på de oroande tendenserna såväl ur ett institutionellt perspektiv, där vissa politiska krafter är benägna att se humanitärt bistånd som ett verktyg för utrikespolitik eller krishantering, som i den allt farligare verkligheten på fältet, där biståndsorganisationerna själva blir måltavlor för stridande fraktioner.

För ECHO:s del är det bästa sättet att hävda det "humanitära handlingsutrymmet" att entydigt stå fast vid sitt åtagande när det gäller de goda givarprinciperna (dvs. att ge bistånd utifrån behoven, inte till följd av politiska hänsyn), att fortsatt ge bistånd av hög kvalitet och att upprätthålla en öppen dialog med andra viktiga aktörer både bilateralt och inom multilaterala humanitära forum.

Erfarenheten från kriserna nyligen i Afghanistan, Mellanöstern och Irak visar att de ovannämnda principerna är avgörande för en effektiv förmedling av bistånd, för att nå fram till de nödlidande och för att trygga biståndsarbetarnas liv och säkerhet.

När man söker lämpliga och relevanta metoder för utbyte av information bör de politiska och militära krishanteringsinsatserna hållas noga åtskilda från de rent

humanitära insatserna. Att alla inblandade parter, inbegripet givarna, respekterar den humanitära folkrätten, är fortfarande en hörnsten i det humanitära biståndet, som fortfarande alltför ofta är den enda räddningen för miljoner desperata människor.