



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.4.2010
KOM(2010)138 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Årsberetning om den humanitære bistandspolitik og dens gennemførelse i 2009

SEK(2010)398

Den Europæiske Union er en af verdens største donorer af humanitær bistand. Den fremmer desuden respekt for og overholdelse af den humanitære folkeret.

Dens bistand, som er enestående blandt de finansielle midler, Europa Kommissionen stiller til rådighed, er baseret på de humanitære principper om menneskelighed, upartiskhed, uafhængighed og neutralitet.

Den Europæiske Unions humanitære bistandspolitik giver Unionen mulighed for i praksis at vise sin forpligtelse til at støtte mennesker i tredjelande, der behøver bistand, mens de er mest sårbare. Den bidrager til at nå et strategisk mål for eksterne forbindelser, sådan som de er fastsat i EU-traktaten.

Aktiviteter i Kommissionens generaldirektorat for humanitær bistand (ECHO) i 2009

I 2009 har Kommissionen gennem sit generaldirektorat for humanitær bistand (ECHO) ydet behovsbaseret humanitær EU-bistand til ofre for natur- og menneskeskabte katastrofer i over 70 lande. Bistanden på i alt 930 mio. EUR gjorde det muligt at hjælpe omkring 115 millioner mennesker.

Det oprindelige budget for 2009 på 777 mio. EUR blev forhøjet ved flere lejligheder med midler fra nødhjælpsreserven:

- med 65 mio. EUR til Pakistan og Somalia, og
- med 45 mio. EUR til Sydøstasien og Afrikas Horn.

Budgettet blev ligeledes forhøjet med midler fra de europæiske udviklingsfonde øremærket til humanitær bistand til lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet.

Behovet for humanitær bistand er vokset de seneste år på grund af en kombination af forskellige faktorer:

- en stigning i antallet af flygtninge og fordrevne på grund af (langvarige) konflikter;
- en stigning i antallet af naturkatastrofer frembragt af klimaforandringer, og
- virkningen af den økonomiske krise, der har bragt flere mennesker ud i nød.

Der er blevet registreret betydeligt flere **naturkatastrofer**, hvoraf de fleste skyldtes vejrrelaterede begivenheder. ECHO har vedtaget en tosidet strategi over for disse:

- Hurtig reaktion: ECHO kan tilbyde bistand i katastrofer, der overstiger et lands egen kapacitet til at rykke ud; og
- Katastrofeberedskab: ECHO sigter mod at identificere de geografiske områder og befolkninger, der er mest sårbare over for naturkatastrofer og prioriterer gennemførelsen af katastrofeberedskabsprojekter højt, i det omfang det er nødvendigt.

I 2009 greb ECHO ind i følgende typer naturkatastrofer:

- Oversvømmelser i Afghanistan, Indien, Tadsjikistan og Vestafrika,

- Cykloner, tropiske storme og orkaner i Laos, Vietnam, Cambodja, Bangladesh, Indien, Filippinerne, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Fiji og Papua Ny Guinea,
- Tørke i området omkring Afrikas Horn, Sahel-regionen i Vestafrika, Madagaskar, de palæstinensiske områder og Den Syriske Arabiske Republik,
- Jordskælv i Indonesien,
- Epidemier i Vestafrikanske lande, det sydlige Afrika og Papua Ny Guinea, og
- Andre fænomener: Der blev også ydet katastrofebistand i Laos og Bangladesh, hvor en invasion af gnavere udgjorde en fare for fødevarer sikkerheden, og i Uganda efter en fejlslagen høst i den nordlige del af landet.

For så vidt angår "**menneskeskabte**" kriser ydede ECHO humanitær EU-bistand i følgende tilfælde:

- Sri Lanka: Konflikten mellem regeringsstyrker og De Tamilske Tigre (LTTE) i det nordlige Sri Lanka eskalerede dramatisk i februar 2009. Der blev ydet katastrofebistand til internt fordrevne og andre, der var påvirket af konflikten. Da konflikten sluttede senere på året, vendte mere end 100 000 internt fordrevne hjem, og yderligere 25 000 blev indkvarteret hos værtsfamilier.
- Gazastriben: De israelske forsvarsstyrker (IDF) indledte et stort angreb mod Gazastriben den 27. december 2008. Civile var, og er stadig, hårdt ramt og behøver humanitær hjælp. ECHO ydede katastrofebistand til sundhedspleje, heriblandt psykologisk støtte samt mad og andre fornødenheder, husly og vand/sanitet.
- Pakistan: Siden august 2008 er konflikten mellem den pakistanske hær og forskellige militante grupper i den nordvestlige grænseprovins (NWFP) og de føderalt styrede stammeområder (FATA) optrappet betydeligt. Efter at have brudt en våbenhvile rykkede Taliban fra Swatdalen mod syd i starten af april. Denne offensiv og den pakistanske hærs modoffensiv resulterede i det højeste antal fordrevne blandt civile nogensinde. Flere større militære operationer begyndte i midten af oktober i Sydwaziristan, hvorved mindst 260 000 familier blev fordrevet. Militære operationer fortsatte også i andre områder af Sydwaziristan, hvilket var skyld i flere fordrivelser. Over i alt 2,5 millioner mennesker blev ramt; ECHO gennemførte katastrofebistandsaktioner for at hjælpe konfliktens ofre.
- Afghanistan: Sikkerhedssituationen forværredes. Dette og konsekvenserne af omfattende militære operationer blev forværret af flere års tørke og mindre, tilbagevendende katastrofer. Kombinationen af disse faktorer resulterede i en voldsom stigning i behovet for humanitær bistand i løbet af 2009, og dette ser ud til at fortsætte ind i 2010. ECHO fokuserede på behovet for humanitær bistand til over 5 millioner tilbagevendte, hovedsageligt fra Pakistan og Iran, internt fordrevne og de mest udsatte samfund.
- Yemen: Konflikten i den nordlige yemenitiske provins Saada eskalerede i starten af 2009. Den brød ud i 2004, og siden har der været seks separate kampe. Sammenstødene i 2009 var de mest alvorlige hidtil. Den EU-katastrofebistand, som ECHO leverede, sigtede bl.a. på at tilvejebringe integreret nødhjælp til de internt fordrevne eller andre, der på anden vis var ramt af konflikten.
- Grænseområdet mellem Den Demokratiske Republik Congo (DR Congo) og Republikken Congo: Dongo-området langs floden Ubangi mellem DR Congo og Republikken Congo

blev hærgt af voldelige konflikter fra slutningen af oktober 2009. Dette resulterede i massive flygtningestrømme fra DR Congo til Republikken Congo.

- Somalia: Den humanitære krise forblev både omfattende og alvorlig i hele 2009, idet halvdelen af befolkningen, omkring 3,76 millioner mennesker, havde behov for humanitær bistand. Dette omfatter dem, der er ramt af kraftig tørke, byboere, der kæmper med høje priser på fødevarer og andre fornødenheder, og mere end 1,4 millioner mennesker, der er blevet fordrevet på grund af kamphandlinger.

Kommissionen var også involveret i aktioner, der skulle afbøde virkningerne af **langvarige, komplekse katastrofer**. Sudan og DR Congo var fortsat de to lande, hvor EU tildelte de største summer til sine partnere.

- I Sudan bidrog EU betydeligt til at gøre humanitær bistand tilgængelig for mere end 6 500 000 internt fordrevne, flygtninge, hjemvendte, værtssamfund og nomader i hele landet. Dette imødekom de behov, der var opstået på grund af den langvarige krise i Darfur og nye nødsituationer, der var udsprunget af konflikter, vold mellem stammerne, en koleraepidemi og oversvømmelser. På den ene eller den anden måde førte disse til voldsomme fordrivelser og forringelse af levevilkårene i hele landet. I det sydlige Sudan og overgangsområderne har ECHO gennemført livreddende aktioner og tjenester til de mest sårbare i områder, hvor hjemvendte, fordrevne og/eller andre samfund befandt sig i en nødsituation.
- I Den Demokratiske Republik Congo gennemførte ECHO EU-finansierede aktioner for omkring 3 millioner mennesker i de nordøstlige provinser Nord- og Sydkivu og Haut- og Bas-Uélé. ECHO hjalp fortsat internt fordrevne i såvel Nord- og Sydkivu som i Haut- og Bas-Uélé, hvor sikkerhedssituationen forværredes betydeligt efter angreb fra Lord's Resistance Army. På det positive plan fik nogle af de fordrevne mulighed for at vende hjem til de regioner, hvor sikkerheden er blevet bedre, og ECHO kunne gennemføre programmer til at støtte disse hjemvendte. Alle de sundhedsprogrammer, som ECHO gennemførte, havde en enhed, der tog sig af problemer med seksuelle overgreb, og i Sydkivu blev der oprettet en særlig klinik for ofre for seksuelle overgreb.

Trods et stigende antal natur- og menneskeskabte katastrofer og stigende omkostninger af komplekse nødsituationer i de seneste år, som har påvirket millioner af civiles liv, og trods manglen på respekt for og overholdelse af de humanitære principper og nødhjælpsarbejders sikkerhed, så er der også tilfælde, hvor den **humanitære situation er forbedret**. Der er bestemt opløftende eksempler på, at humanitære interventioner ikke altid er endeløse indsatser, hvis finansiering aldrig følges af udvikling.

I 2009 var et af disse eksempler Norduganda, hvor Lord's Resistance Army er blevet holdt ude. Dette betyder at dem, der flygtede fra vold, nu kan vende tilbage. En freds-, genopbygnings- og udviklingsplan for det nordlige Uganda fik en meget forsinket og tøvende start i løbet af 2009, men hvis alt går godt, vil den tage til i fart i løbet af 2010.

I Zimbabwe er der fortsat behov for basale sundheds- og vand/sanitetstjenester, selvom den generelle situation er forbedret efter liberaliseringen af økonomien først på året og en god høst. Dette har givet ECHO's partnere mulighed for at fokusere på opstarten af jobskabende pilotprojekter.

Endelig har mange tamiler stadig behov for humanitær bistand i Sri Lanka, hvor våbnene endelig er blevet nedlagt. Nogle fordrevne er allerede begyndt at vende tilbage til deres

hjemegn og forhåbentlig følger flere trop. Hvis dette mønster fortsætter, kan ECHO koncentrere sig om de hjemvendtes behov på mellemlang sigt og om værtssamfund.

Nedenstående skema viser, hvordan EU's midler til humanitær bistand blev fordelt efter region i 2009 ved anvendelse af de behovsbaserede principper.

Humanitær bistand i 2009 (i 1 000 EUR)		
Region	Beløb	%
Afrika	489 560	53 %
Sudan og Tchad	149 600	
Centralafrika	79 500	
Afrikas Horn	173 475	
Det sydlige Afrika og Det Indiske Ocean	35 535	
Vestafrika	51 450	
Mellemøsten, Middelhavslandene, Kaukasus og Centralasien	121 775	13 %
Middelhavslandene og Mellemøsten	109 475	
Kaukasus og Centralasien	12 300	
Asien og Latinamerika, Vestindien og Stillehavsområdet	248 175	27 %
Sydasien	157 500	
Sydøstasien og Østasien	45 500	
Latinamerika	28 325	
Vestindien	14 000	
Stillehavsområdet	2 850	
På verdensplan (kapacitetsopbygning, teknisk bistand og støtte)	70 940	8 %
I ALT	930 450	100 %

ECHO deltager ikke direkte på stedet, men løser sin opgave ved at yde tilskud til omkring 200 partnere bestående af ngo'er, FN-agenturer og andre internationale organisationer som Den Internationale Røde Kors Komité og Det Internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåneselskaber og nogle specialiserede organer fra EU-medlemsstaterne.

Det er vigtigt for ECHO at have mange forskellige partnere, da det derved bliver muligt at dække de stigende behov i forskellige dele af verden, ofte i stadigt mere komplekse situationer. De tilskud og bidrag, som ECHO forvalter, ydes ud fra en udvælgelse af de bedste forslag til dækning af de mest sårbare behov. I 2009 blev midlerne fordelt blandt ECHO's partnere således: ngo'er 47 %, FN-agenturer 39 % og internationale organisationer 14 %.

Humanitære organisationer har en stadig mere **begrænset adgang til støttemodtagerne**, dels fordi det humanitære rum er blevet mindsket af regeringer og ikkestatslige aktører, der ser bort fra selv den mest basale beskyttelse under humanitær folkeret, dels på grund af sikkerhedskrav. Regeringer begrænser i højere og højere grad leveringen af humanitær bistand (f.eks. i Sri Lanka). I mange konfliktramte områder (f.eks. DR Congo, Somalia og Sudan) oplever nødhjælpsarbejderne særligt brutale krigsførelsesmetoder, deriblandt angreb på civile og ofte anvendelsen af seksuelle overgreb som krigsvåben. Antallet af angreb på nødhjælpsarbejdere, heriblandt udvisninger og drab, ser ud til at være stigende. Donorer må indse, at det ikke kun er nødhjælpsarbejdernes sikkerhed, der er på spil, men også den finansiering og infrastruktur, som de leverer. Nogle regeringer er villige til at gå så vidt som

til at ekspropriere eller "låne" midler og ejendom, der er finansieret af donorer og/eller udvise nødhjælpsorganisationer, så snart de er blevet frataget deres værdier.

På det **politiske og institutionelle plan** blev 2009 mere positivt markeret med aktiviteter i forbindelse med den rettidige gennemførelse af handlingsplanen forbundet til den europæiske konsensus om humanitær bistand, Kommissionens medformandskab med Nederlandene for initiativet for god humanitær bistand og arbejdet i Rådets nyoprettede arbejdsgruppe om humanitær bistand og fødevarerhjælp (COHAFA).

Rådets arbejdsgruppe etablerede sig hurtigt som et nyttigt forum til regelmæssige udvekslinger på politisk niveau og gjorde det muligt at skabe en bedre koordinering blandt EU-eksperter i humanitær bistandspolitik og operationelle strategier. Den har hjulpet Kommissionen og medlemsstaterne med at udvikle fælles analyser inden for emneområder som bl.a. fødevarerhjælp og geografiske spørgsmål. Den har øget opmærksomheden på det humanitære spørgsmål og dets relevans i samarbejde med andre af Rådets arbejdsgrupper, især geografiske arbejdsgrupper (f.eks. Sri Lanka), Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) og De Faste Repræsentanters Komité (COREPER), som hver især bidrog til arbejdet i Rådet for Udenrigsanliggender. På længere sigt skal dette skabe en større overensstemmelse og sammenhæng i anvendelsen af de humanitære principper og god praksis, der er beskrevet i den europæiske konsensus om humanitær bistand.

I Europa-Parlamentet var 2009 et vigtigt år med valget af en ny forsamling og det nye Udviklingsudvalg (DEVE). Gennem ECHO etablerede Kommissionen hurtigt et tæt samarbejde med udvalgets medlemmer, især med formanden og den nye faste ordfører for humanitær bistand. Dette har givet ny drivkraft til samarbejdet mellem institutionerne på området for humanitære anliggender, hvilket tegner godt for fremtiden.