



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.04.2001
COM (2001) 153 def.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling – Evaluatie

1.	Doel van de mededeling	3
2.	De samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling in verschillende soorten crises	5
2.1.	Noodhulpsituaties/post-noodhulpsituaties veroorzaakt door natuurrampen.....	5
2.2.	Gewelddadige conflicten	7
2.3.	Structurele en andere crises	8
3.	Mechanismen voor internationale coördinatie.....	11
3.1.	De behoefte aan verbetering	11
3.2.	Coördinatie en complementariteit tussen de EG en haar lidstaten.....	12
3.3.	Coördinatie met de VN en andere internationale initiatieven.....	13
3.4.	Andere actoren in een sterker georganiseerd "Friends of"-concept.....	14
4.	Naar een op samenhang gerichte strategie van de EG	15
4.1.	Belangrijkste problemen.....	15
4.2.	Aanpassing van de nationale strategiedocumenten.....	17
4.3.	Middelen en instrumenten	20
4.4.	Groter risico in overgangssituaties: compromissen tussen flexibiliteit, snelheid en controle	24
5.	Conclusie - Samenvatting van de beleidsvoorstellen	25

1. DOEL VAN DE MEDEDELING

De concepten "samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling" en "humanitaire ontwikkelingshulp" dateren van de jaren tachtig toen zowel mensen uit de academische wereld als uit de praktijk hun bezorgdheid uitspraken over de zogenoemde "grijze zone" tussen humanitaire hulp, rehabilitatie en ontwikkeling. Deze grijze zone ontstaat doordat humanitaire hulp verschilt van programma's voor ontwikkelingssamenwerking. Humanitaire hulp voorziet in de onmiddellijke behoeften van individuen die het slachtoffer zijn van een crisis en wordt vooral via niet-gouvernementele en internationale organisaties verstrekt terwijl programma's voor ontwikkelingssamenwerking tot doel hebben autonome ontwikkelingsmaatregelen en -strategieën te steunen en de desbetreffende hulp wordt vooral verstrekt in het kader van met het partnerland overeengekomen samenwerkingsprogramma's. In de praktijk kan dit betekenen dat de hulp die wordt verleend voor de tenuitvoerlegging van landbouwhervormingen ter verbetering van de voedselzekerheid op lange termijn niet rechtstreeks bijdraagt tot het verbeteren van de levenssituatie van de meest hulpbehoevende bevolkingsgroepen. De desbetreffende instrumenten en werkmethodes verschillen wat betreft het tijdspectief, de uitvoerende partners, de rol van de nationale autoriteiten en de inhoud van de maatregelen.

De redenering die ten grondslag ligt aan deze samenhang en die door de Commissie in 1996¹ is ontwikkeld, is nog steeds geldig. Rampen en crises vragen een hoge tol aan mensenlevens en middelen en verstoren de economische en sociale ontwikkeling. De mechanismen voor hulpverlening op korte termijn houden niet systematisch rekening met de aspecten van de lange-termijnontwikkeling en in sommige gevallen kunnen zij dat ook niet. Het ontwikkelingsbeleid moet tegelijkertijd beter zijn voorbereid op het aanpakken van problemen in verband met natuurrampen, conflicten en andere crises en op de bescherming van kwetsbare gezinnen door hen te helpen bij het ontwikkelen van strategieën om aan die problemen het hoofd te kunnen bieden.

Volgens de mededeling van 1996 kunnen deze tekortkomingen worden beperkt door noodhulp en ontwikkeling op passende wijze aan elkaar te koppelen. Sindsdien zijn er in de Gemeenschap en in de internationale fora talrijke initiatieven genomen om een betere samenhang te vergemakkelijken en duidelijke leemten in een aantal postconflictueuze situaties, van Bosnië-Herzegovina tot Sierra Leone, op te vullen. De sedert 1996 opgedane ervaring, de gewijzigde situatie op institutioneel vlak en de grotere internationale consensus over een betere coördinatie van de hulpinstrumenten zouden de Gemeenschap ertoe moeten brengen om thans de balans op te maken van de resultaten en mislukkingen en haar eigen beleid in verband met de kwestie van de samenhang tussen de vormen van hulpverlening opnieuw te evalueren.

Uit recente evaluaties van de communautaire instrumenten voor externe hulp is gebleken dat de samenhang tussen noodhulp en ontwikkeling dient te worden verbeterd. Na de orkaan Mitch, waardoor in oktober 1998 vier Midden-Amerikaanse landen werden getroffen, heeft de EU aanzienlijke hulp beschikbaar gesteld: 39 miljoen € aan noodhulp, waarvan 6,8 miljoen goedgekeurd vier dagen na de ramp, en 13 miljoen € aan voedselhulp. Deze noodhulp werd tijdig verstrekt. De tenuitvoerlegging van het wederopbouwprogramma, waarvoor de EG 256 miljoen € heeft uitgetrokken, heeft echter vertraging opgelopen. Dit kwam doordat de Commissie over te weinig personeel beschikte om een dergelijk grootschalig programma te

¹ COM 153(1996) van 30.4.1996

beheren. Om extra hulp beschikbaar te kunnen stellen moesten langdurige communautaire procedures worden gevolgd waarbij goedkeuring door de lidstaten en publicatie van de aanbestedingen enz. was vereist. Bij de tenuitvoerlegging van een gewoon ontwikkelingsproject verloopt tenminste twee jaar tussen identificatie en uitvoering.

Het streven naar een daadwerkelijke samenhang is niet alleen een kwestie van het zorgen voor een vlotte overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp. Het moet in een ruimere context worden gezien als onderdeel van een geïntegreerde aanpak gericht op het voorkomen van crises en rampen, met name door middel van paraatheid voor rampen², en op het voorkomen en oplossen van conflicten³ en het zorgen voor de terugkeer naar structurele stabiliteit. "Hiaten" in de reactie van de internationale gemeenschap op conflicten kunnen een rol spelen in de ontwikkeling van het conflict zelf.

Deze mededeling moet ook worden gezien in het kader van de algemene inspanningen ter verbetering van de effectiviteit van het externe optreden van de Unie, waaronder de hervorming van de externe hulp van de Gemeenschap, en van de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid en van de hulpstrategieën van ECHO.

Er bestaat geen eenvormig model of blauwdruk voor het oplossen van het probleem van de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling. Elke afzonderlijke situatie beïnvloedt het vermogen van de externe donors om voor deze samenhang te zorgen. Deze mededeling beschrijft de op te lossen problemen, geeft de grenzen aan van de aanpak en identificeert een aantal maatregelen die de bijdrage van de Gemeenschap aan de internationale inspanning in post-crisissituaties zouden kunnen verbeteren. De voorstellen omvatten de volgende elementen:

- in de eerste plaats worden, op basis van de ervaring die is opgedaan met initiatieven van internationale donors, voorstellen gedaan om een meer systematische coördinatie te vergemakkelijken. De internationale gemeenschap moet haar reactie op rampen en andere crises vanuit ontwikkelingsoogpunt verbeteren. Voor complexe situaties bestaan geen eenvoudige oplossingen. Een sterkere coördinatie, een systematische uitwisseling van informatie en beter aangepaste werkmethodes zouden echter de negatieve gevolgen van de bestaande tekortkomingen kunnen beperken. In de mededeling wordt aangegeven hoe de Gemeenschap aan dit proces kan meewerken;
- in de tweede plaats worden maatregelen voorgesteld om de instrumenten, werkmethodes en interne institutionele mechanismen van de Gemeenschap aan te passen en te stroomlijnen. Er worden **geen** nieuw instrumenten noch extra middelen voorgesteld. De nationale strategiedocumenten waarop het nieuwe programmeringsproces voor de EG-samenwerking is gebaseerd, moeten als centrale referentie dienen voor het oriënteren van de verschillende maatregelen in de verschillende fases van de crisiscyclus en, door het opnemen van conflictindicatoren, als planning- en preventie-instrument. Daardoor zullen de maatregelen voor de langere termijn kunnen worden genomen. In de uitvoeringsfase is meer flexibiliteit en snelheid nodig voor het beschikbaar stellen van de middelen voor

² Kwetsbaarheidsonderzoeken en de integratie van maatregelen inzake paraatheid voor rampen in EG-programma's komen aan bod in een mededeling over de integratie van milieubescherming in het ontwikkelingsbeleid van de EG.

³ De Commissie werkt aan een mededeling over conflictpreventie. Daarin zal met name worden onderzocht hoe conflictpreventie beter in ontwikkelings- en samenwerkingsprogramma's kan worden geïntegreerd.

ontwikkeling en samenwerking om de overgang van noodhulpmaatregelen en, indien nodig, van het snellereactiemechanisme⁴ naar andere maatregelen te vergemakkelijken.

2. DE SAMENHANG VAN NOODHULP, REHABILITATIE EN ONTWIKKELING IN VERSCHILLENDE SOORTEN CRISES

Het welslagen van de overgang van noodhulp naar rehabilitatie en ontwikkeling hangt af van de situatie en elke situatie is anders. Om de analyse echter te vergemakkelijken kunnen crisissituaties in drie grote categorieën worden ingedeeld: natuurrampen, gewelddadige conflicten en andere crises. Voor elke categorie moet de kwestie van de samenhang anders worden benaderd. De scheidingslijn tussen deze categorieën is echter niet altijd even duidelijk en een land kan met verschillende crises tegelijk worden geconfronteerd (droogte, conflicten, enz.).

2.1. Noodhulpsituaties/post-noodhulpsituaties veroorzaakt door natuurrampen

Natuurrampen vormen meestal de gemakkelijkste crisiscategorie wanneer het erop aankomt te zorgen voor een daadwerkelijke samenhang. Er is een vrij eenvoudige operatie nodig om een lineaire, gecoördineerde en geleidelijke overgang van humanitaire hulp naar de normale samenwerkingsinstrumenten tot stand te brengen. De bijstand kan in de regel in een niet- vijandige omgeving, in samenwerking met de regeringen en in de vorm van een eenmalige maatregel kan worden verstrekt.

Dergelijke activiteiten zijn echter niet altijd even eenvoudig. De maatregelen om te voorzien in de noodhulp en -rehabilitatiebehoeften mogen geen nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkelingsprogramma's op lange termijn. Het karakter van de met de overgang verband houdende activiteiten moet aan het ontwikkelingsniveau van het getroffen land worden aangepast. Voor een aardbeving in een van de minst ontwikkelde landen, zoals Afghanistan, zijn meer bijstand en logistieke middelen nodig dan voor een aardbeving in een ontwikkeld land zoals Turkije. De beheerders van internationale humanitaire hulp (ECHO, bureaus, NGO's) moeten hun acties nauw coördineren met lokale steunmaatregelen zoals de civiele bescherming⁵ en moeten er bovendien voor zorgen dat, wanneer mogelijk, de door de nood gedicteerde korte- termijnoplossingen voor crises de lokale structuren niet beletten om op langere termijn hun eigen capaciteiten te versterken.

De grootste uitdaging, vooral voor landen die regelmatig met natuurrampen worden geconfronteerd, is het vaststellen van passende maatregelen ter voorbereiding op rampen om de zelfhulpcapaciteit van de bevolking te verhogen en nieuwe rampen te helpen voorkomen. Daartoe moeten geschikte indicatoren voor de kwetsbaarheid van de landen en rampenplannen worden ontwikkeld. Tot deze maatregelen behoren de in talrijke Afrikaanse landen (bijvoorbeeld Mozambique, Ethiopië en Malawi) bestaande waarschuwingssystemen (early warning systems) ter voorkoming van hongersnood als gevolg van mislukte oogsten.

⁴ Verordening (EG) nr. 381/2001 van de Raad van 26 februari 2001 tot oprichting van een snelle- reactiemechanisme (PB L 57 van 27.2.2001, blz. 5-9).

⁵ De Europese Raad van Feira heeft de civiele bescherming erkend als een van de vier prioritaire gebieden voor civiele crisisbeheersing (naast politie, versterking van de rechtsstaat en versterking van het civiel bestuur). De Commissie-voorstellen voor een communautair mechanisme voor de coördinatie van interventies op het gebied van civiele bescherming (COM (2000) 593 def.) voorzien met name in het inzetten van interventieteams van de civiele bescherming uit lidstaten die daartoe bereid zijn in derde landen die om bijstand hebben gevraagd.

De overstromingsramp in Mozambique toont aan dat in het kader van de humanitaire hulp een specifieke rol is weggelegd voor de paraatheid voor rampen doch dat de kwestie van het verminderen van de kwetsbaarheid van een land voor crises op langere termijn moet worden aangepakt. De EG-strategie voor voedselzekerheid in Mozambique combineert vroegtijdige waarschuwingssystemen met structurele maatregelen ter ondersteuning van de landbouwontwikkeling en ter vergemakkelijking van de interne en regionale handel in voedsel.

Paraatheid voor rampen is het enige alternatief voor het onder "intensive care" plaatsen van landen telkens wanneer zich een crisis voordoet. In landen die worden geconfronteerd met herhaalde en voorspelbare natuurrampen (zoals de periodieke overstromingen in Bangladesh, orkanen in het Caribische Gebied) moeten de inspanningen om zich beter voor te bereiden op rampen integrerend deel uitmaken van de strategieën voor lange-termijnontwikkeling. De frequentie en regelmatige ernst van deze rampen brengen het reeds kwetsbare ontwikkelingsproces in gevaar omdat zij de op het gebied van ontwikkeling geboekte resultaten ondermijnen en in negatieve zin ombuigen. Wanneer de bevolking reeds intrinsiek kwetsbaar is als gevolg van armoede en de onzekere voedselsituatie zijn de gevolgen van deze natuurrampen nog verschrikkelijker. Het ligt dan ook voor de hand dat elke strategie ter verbetering van de leefsituatie van de armste bevolkingsgroepen in de meest rampgevoelige gebieden, zoals Bangladesh, rekening moet houden met de noodzaak van een vermindering van hun kwetsbaarheid voor dergelijke rampen.

In het beleid en de programma's van de EG wordt rekening gehouden met het feit dat speciale aandacht moet worden besteed aan de paraatheid voor rampen. De nieuwe ACS-EG-partnerschapsovereenkomst bijvoorbeeld biedt de mogelijkheid om de paraatheid voor rampen op lange termijn te verbeteren door onder meer steun te verlenen voor regionale initiatieven op dit gebied, samenwerking op het gebied van milieubescherming en een duurzaam gebruik en beheer van de natuurlijke hulpbronnen en door de mechanismen ter voorbereiding op rampen in de humanitaire hulp⁶ te integreren. In dezelfde optiek tracht het PRAC (actieplan voor de wederopbouw van Midden-Amerika), dat na de orkaan Mitch is vastgesteld, de capaciteit van de lokale autoriteiten op het gebied van paraatheid voor rampen middels opleiding te vergroten en tracht het de kwetsbaarheid van de bevolking te verminderen door een grotere bewustmaking. De begroting voor voedselhulp/voedselzekerheid kan in een groot aantal landen worden gebruikt en kan middelen beschikbaar stellen om het ontwikkelen van een coherente strategie ter bestrijding van de steeds terugkerende hongersnood te vergemakkelijken.

Om deze beleidsoriëntaties te helpen ten uitvoer te leggen dienen de samenwerkingsstrategieën en -programma's vast te stellen of de gevolgen van natuurrampen (overstromingen, droogte, aardverschuivingen) door preventieve maatregelen (aanplant van bomen, aanleggen van terrassen) kunnen worden beperkt. Strategische milieueffectbeoordelingen⁷ van economische sectoren zoals de land- of bosbouw kunnen helpen bij het identificeren van beleidsopties waardoor overexploitatie van de natuurlijke hulpbronnen (door bijvoorbeeld overbegrazing, bouw van dammen op verkeerde plaatsen, enz.), die aanleiding kan geven tot milieuproblemen, wordt voorkomen. Een milieueffectbeoordeling

⁶ Overeenkomst van Cotonou, artikel 30, lid 1e, artikel 32, artikel 72, lid 3e.

⁷ De evaluatie wordt gemaakt aan de hand van de strategische milieueffectbeoordelingen, een techniek die wordt gebruikt voor het vaststellen van de gevolgen voor het milieu van het beleid, plannen, programma's en groepen projecten. Deze beoordelingen, toegepast op sectoraal niveau of in ruimere zin op regionaal niveau, bieden de gelegenheid om niet aangepaste programma's te vermijden en helpen bij de identificatie en evaluatie van alternatieven.

van het probleem van de landeigendom kan helpen voorkomen dat mensen van hun traditionele gronden naar marginale gronden worden verdreven. Een duurzaam beheer van de watervoorraden kan overstromingen helpen voorkomen. De opstelling van hydrologische modellen van rivierbekkens draagt bijvoorbeeld bij tot het evalueren van de risico's en een goede inzameling en beheer van hydrologische gegevens is een essentiële component van de mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing voor met water verband houdende gevaren. Dergelijke thema's worden in de nationale strategiedocumenten geïntegreerd.

In de humanitaire programma's en in de strategieën voor ontwikkelingssamenwerking moet meer aandacht worden besteed aan de paraatheid voor rampen en rampenpreventie .

2.2. Gewelddadige conflicten

Deze categorie levert de meeste problemen op om een echte samenhang tot stand te brengen tussen de verschillende vormen van hulpverlening, vooral in landen die geconfronteerd worden met aanhoudende crises of langdurige oorlogen of waar geregeld gevechten uitbreken. De overgang van noodhulp/humanitaire hulp naar ontwikkelingssamenwerking is zelden een lineair chronologisch proces en ook de meeste crises kennen geen lineaire evolutie. Zij doorlopen eerder verschillende stadia van verslechtering, escalatie, acute crisis en deëscalatie naar een min of meer stabiele vrede⁸. Bovendien komen vaak bewegingen in omgekeerde richting voor. De ervaring heeft uitgewezen dat vredes- of wapenstilstandsverdragen fragiel zijn en dat de donors er nooit zeker kunnen van zijn dat zij zullen blijven duren. Het vredesproces in het Midden-Oosten wordt geassocieerd met talrijke noodhulp- en rehabilitatie-activiteiten in de regio. De toestand in Tadzjikistan is onstabiel sedert de onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie. Angola, de DRC en Afghanistan zijn andere voorbeelden van terugkerende crises. Bovendien overlappen de stadia (noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling) elkaar vaak binnen hetzelfde land. In Midden- en Zuid-Somalië worden in zeer onstabiele gebieden voor rehabilitatie in aanmerking komende gebieden gevonden. Oost-Timor is een zeldzaam voorbeeld van een vrij lineair proces: na een gewelddadige fase van massale vernieling en gedwongen expulsie hebben de VN de rehabilitatie overgenomen en is ontwikkelingssamenwerking geleidelijk daarin geïntroduceerd.

Om deze reden moeten gewoonlijk verschillende financieringsinstrumenten tegelijk worden gebruikt en bestaat er geen uniform patroon voor een chronologische overgang daartussen.

Een op deze samenhang gerichte strategie moet rekening houden met complexe sectorale en geografische aspecten en ook een aangepaste timing vaststellen voor de totstandbrenging van die samenhang in een sterk wisselend politiek klimaat. De post-crisisstrategie moet rekening houden met de pre-crisisfase. Gewelddadige conflicten zijn vaak het hoogtepunt van de over een bepaalde periode toegenomen spanning. De Gemeenschap moet daarom aandacht besteden aan factoren die een crisis uitlokken en aan de mechanismen of instrumenten die kunnen voorkomen dat crises escaleren. Dergelijke mechanismen voor conflict- en crisispreventie moeten in de ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's worden geïntegreerd. Tijdens crises moeten tevens maatregelen ter ondersteuning van het vredesproces worden genomen. Ook is het van belang dat de post-crisisrehabilitatie versterkte maatregelen inzake conflictpreventie omvat om een terugval te voorkomen. De donors worden in de post-crisisfase vaak voor een dilemma geplaatst: moeten zij ondanks de politieke risico's interveniëren om de tenuitvoerlegging van het vredesakkoord te steunen zodra het is

⁸ De verschillende conflictfasen worden beschreven in mededeling SEC (1996) 332 "De Europese Unie en de conflictsituaties in Afrika: vrede, vreedstichting, conflictpreventie en daarmee verband houdende maatregelen"

ondertekend of moeten zij wachten op een sterker bewijs van een duurzame oplossing? In het eerste geval bestaat het risico dat zij de geïnvesteerde middelen verliezen wanneer het conflict opnieuw uitbreekt en in het tweede geval bestaat het gevaar dat het vredesakkoord wordt ondermijnd door onvoldoende financiële steun te verlenen voor de tenuitvoerlegging daarvan.

Daarom moet de "samenhang" in een ruimere context worden gezien: politiek, ontwikkelingsgericht en humanitair. Hij moet deel uitmaken van een coherente aanpak van crises door de EU die de maatregelen en instrumenten van de Gemeenschap en de Unie op geïntegreerde wijze met elkaar verbindt. Hij moet de concepten en instrumenten van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid completeren en moet deel gaan uitmaken van het samenwerkingsbeleid en de humanitaire hulp van de EG. De nieuwe ACS-EG-partnerschapsovereenkomst⁹ bevat bepalingen in die zin. Dit geldt ook voor de nieuwe CARDS-verordening inzake steunverlening aan Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Joegoslavië en Macedonië¹⁰.

In post-conflictsituaties is het bijzonder moeilijk om humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking met elkaar te verzoenen en niet in het minst vanwege de moeilijkheid om zowel op het niveau van de staten als onder de niet-gouvernementele organisaties geschikte uitvoerende partners te vinden. Indien mogelijk moet reeds van bij het begin van een conflict een lange-termijnperspectief worden aangenomen dat het karakter van de noodhulpoperaties bepaalt. Bij ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's moet bijzondere aandacht worden besteed aan de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen om de situatie te stabiliseren. De ervaring heeft aangetoond dat in post-conflictsituaties bijzondere aandacht moet worden besteed aan het ondersteunen van het verzoeningsproces, het versterken van de institutionele capaciteit, regionale samenwerking, ontwapening, demobilisatie en herintegratie van gewezen soldaten, terugkeer van vluchtelingen en aan het speciale probleem van kinderen die het slachtoffer zijn van conflicten en ontminning.

Hulp, of het nu om noodhulp dan wel om ontwikkelingshulp gaat, kan een negatief effect sorteren indien hij niet zorgvuldig wordt gepland en aan de specifieke situatie wordt aangepast. Een onmiddellijke instroom van grote hoeveelheden externe middelen of een te lange periode van noodhulp kunnen leiden tot corruptie, misbruik van de hulp, verlenging van het conflict en een toename van onverantwoorde, vaak niet controleerbare uitgaven (onder meer militaire uitgaven). Bij het opzetten van macro-economische en sectorale steunprogramma's, die normaal pas in de post-conflictfase van start gaan, moet daar bijzondere aandacht aan worden besteed.

In post-conflictsituaties moet de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling in een ruimere economische, sociale en politieke context worden gezien. Met deze factoren moet rekening worden gehouden in de verschillende stadia en in de verschillende interventiegebieden.

2.3. Structurele en andere crises

Humanitaire hulpinstrumenten worden op dit ogenblik in een aantal landen gebruikt hoewel daar geen algemene noodsituatie heerst die door een onverwachte natuurramp of het uitbreken van een oorlog wordt veroorzaakt. Deze landen bevinden zich meestal in een precaire en verslechterende politieke, economische of sociale situatie.

⁹ Artikelen 11, 30, 60, 72, 73

¹⁰ Verordening 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000, artikel 2.

Een aantal van hen, zoals landen in een overgangsstadium, hebben met structurele crises te kampen. Oekraïne, Moldavië, Belarus en de Russische Federatie ontvangen alle humanitaire hulp van ECHO. De moeilijkheden in die landen kunnen nog worden verergerd door zwakke, jonge of uiteenvallende staatsinstellingen. Ontwikkelingsinstrumenten die de overgang van noodhulp naar stabiliteit zouden kunnen vergemakkelijken zijn in sommige van die landen niet voorhanden, worden niet geruggensteund met voldoende financiële middelen om in de behoeften (rehabilitatie) te voorzien of verlenen slechts één vorm van steun (voedselhulp, technische bijstand). Dit geldt met name voor landen waarvoor de bijstand grotendeels op grond van de Tacis-verordening wordt verstrekt.

Met andere landen waar de beginselen van de rechtsstaat worden miskend is de EG-samenwerking op humanitaire hulp na geheel of gedeeltelijk opgeschort. Dit kan zijn gebeurd omdat de bepalingen van het Verdrag inzake mensenrechten en democratie (en in voorkomend geval van de samenwerkings- of partnerschapsovereenkomsten met de EG) niet werden geëerbiedigd. Het ontbreken van communautaire programma's voor ontwikkelingshulp kan een vlotte overgang onmogelijk maken. In sommige gevallen kan de Commissie nochtans besluiten dat hulpverlening door ECHO niet langer aangewezen is, ook al houdt dat een vermindering van de EG-bijstand in.

In bepaalde gevallen kan steun worden verleend nadat ECHO zich heeft teruggetrokken ook al is de ontwikkelingshulp niet formeel vastgelegd in een met het begunstigde land overeengekomen document. Cuba is een van die gevallen waarin humanitaire instrumenten gebruikt hoewel er geen sprake was van een humanitaire crisis. In 2000 werd besloten om van door ECHO gefinancierde maatregelen over te schakelen naar projecten die uit andere begrotingslijnen worden gesteund (ALA, Voedselhulp, NGO's, enz.) en voort te bouwen op wat reeds was gerealiseerd. Later is in een onafhankelijke evaluatie gewezen op de negatieve gevolgen van voortgezette humanitaire hulp. Hoewel de samenwerkingsstrategie nog steeds binnen de krijtlijnen blijft die in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad zijn getrokken, is zij sindsdien herzien om de verschillende instrumenten beter te kunnen gebruiken en de samenwerking toe te snijden op de situatie in Cuba.

De situatie in Oost-Timor is kenschetsend voor het probleem van de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp wanneer er geen goed functionerende instellingen zijn. Na de crisis volgend op het referendum van 1999 hebben door ECHO gefinancierde NGO's gereageerd op de noodsituatie op humanitair en gezondheidsgebied. Tegen eind 2000 waren een aantal noodhulp-NGO's vervangen door meer op ontwikkelingshulp gerichte NGO's die meestal door ECHO werden gefinancierd (tot mei/juni 2001). De rol van deze NGO's die eerst noodhulp verstrekten is echter veranderd en zij verlenen nu op districtsniveau diensten op het gebied van de volksgezondheid. Hoewel ondertussen enige vooruitgang is geboekt met de ontwikkeling van een systeem voor de volksgezondheid, zijn alle partijen het erover eens dat deze toestand niet vol te houden is en op lange termijn evenmin wenselijk is. Er wordt dan ook ijverig naar alternatieven gezocht. De situatie in Timor, waar het Bureau voor de coördinatie van humanitaire hulp (OCHA) een vooraanstaande rol speelde, heeft ook aangetoond dat de overgangsstrategieën op elkaar moeten worden afgestemd.

In al deze gevallen zorgt het verstrekken van humanitaire hulp voor dilemma's. Humanitaire hulp kan verantwoord zijn om tijdelijk in de humanitaire behoeften van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen ("poverty pockets") te voorzien en om specifieke noden veroorzaakt door eenmalige, extreme gebeurtenissen te lenigen. Daartegenover staat dat alle donors - en enkele

evaluaties van de EG-bijstand¹¹ - hebben gewezen op de negatieve en potentieel versturende effecten van langdurige humanitaire hulp, zoals het creëren van afhankelijkheid en het aanwakkeren van de spanning¹². Humanitaire hulp kan bij de ontvangende landen wel de druk tot hervorming wegnemen doch kan de structurele oorzaken van de problemen niet aanpakken en is geen passend alternatief voor een duurzaam sociaal en economisch beleid.

De humanitaire hulp moet geleidelijk worden stopgezet ook al is op een aantal punten verbetering mogelijk door de bestaande steunmaatregelen beter te richten op de hulpbehoevende bevolkingsgroepen. Daarnaast zijn er ook budgettaire argumenten. ECHO zou zich daarom op zijn "kernopdracht" moeten concentreren, dat wil zeggen levensreddende operaties in noodsituaties gericht op een zo snel mogelijke terugtrekking, gecombineerd met een gecoördineerde en geleidelijke overgang van humanitaire hulp naar normale samenwerkingsinstrumenten. De grootste uitdaging is het identificeren van passende instrumenten die de rol van de humanitaire hulp kunnen overnemen en het tijdig beschikbaar stellen van die instrumenten, rekening houdend met de financieringscyclus en beperkingen van elk instrument.

Er zijn nog andere communautaire instrumenten die daartoe kunnen bijdragen. Het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten kan steun verlenen aan de civiele maatschappij op het gebied van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Maatregelen ter ondersteuning van voedselhulp en voedselzekerheid, vooral ten uitvoer gelegd door niet-gouvernementele organisaties, kunnen tevens bijdragen tot het scheppen van gunstige voorwaarden voor een dialoog over de belangrijkste sectorale beleidsmaatregelen. Economische achteruitgang leidt vaak tot structurele voedselonzekerheid. Voor landen die met een hoge voedselonzekerheid worden geconfronteerd zoals Georgië, Armenië of Kirgizstan, kan steun uit de begrotingslijn voedselzekerheid de structurele hervormingen bevorderen die nodig zijn voor het verbeteren van het institutioneel en wettelijk kader en de hinderpalen voor de voedselproductie en -handel (bv. handelsinfrastructuur, douaneprocedures en -voorschriften, tarifaire en niet-tarifaire hinderpalen) verwijderen. Dergelijke maatregelen zijn vooral sectorgericht en maken gezien de bijzondere situatie van die landen tot dusver geen deel uit van een omvattende samenwerkingsstrategie. Zij zullen in de toekomst in de nationale strategiedocumenten worden geïntegreerd.

De EG-begrotingslijn voedselzekerheid kan in een aantal gevallen de kloof helpen overbruggen doch is niet altijd het aangewezen middel en de beschikbare middelen zijn verre van toereikend om te voorzien in de behoeften van alle landen die met dit probleem te kampen hebben.

ECHO zou zich op zijn kernopdracht moeten concentreren. De steunverlening aan landen waar geen humanitaire noodsituatie heerst dient geleidelijk te worden stopgezet. Indien de EG zich niettemin tot voortzetting van haar steunverlening heeft verbonden, moeten tijdig aangepaste instrumenten voor de langere termijn worden ingezet wanneer het wettelijk kader daarvoor aanwezig is.

¹¹ Evaluatie en toekomst van de humanitaire activiteiten van de Gemeenschap, COM (1999) 468 def. van 26.10.1999

¹² DAC Guidelines on conflict, peace and development co-operation, 1997, Section III.

3. MECHANISMEN VOOR INTERNATIONALE COÖRDINATIE

3.1. De behoefte aan verbetering

De hulpverlening aan door rampen getroffen landen is moeilijk. De donorcoördinatie is vaak ontoereikend waardoor de impact en effectiviteit van de externe acties worden verminderd. De belangrijkste oorzaken voor de zwakke of ontbrekende coördinatie in post-crisissituaties zijn het grote aantal actoren in sterk zichtbare crises (zoals in Bosnië, Kosovo en Rwanda), de uiteenlopende nationale belangen van de donors, een verschillende evaluatie van de situatie en doelstellingen of uiteenlopende politieke analyses, de moeilijkheid om de middelen op passende wijze en tijdig beschikbaar te stellen als gevolg van niet aangepaste operationele middelen en instrumenten en de trage en gecentraliseerde besluitvormingsprocedures.

In landen die uit een conflictsituatie komen, kan bovendien de belangstelling van de donors toenemen zodra een vredesregeling tot stand komt. Zodra echter het politieke momentum verzwakt en de dramatische gevolgen van de crises verdwijnen, vooral dan uit de mediabelangstelling, beginnen ook de belangstelling van de donors en de "donorprikkels" af te nemen. Dit geldt vooral voor landen die te kampen hadden met langdurige of terugkerende gewapende conflicten zoals Somalië, Soedan of Kongo. Dit heeft tot gevolg dat niet op optimale wijze wordt voorzien in de specifieke behoeften van landen en bevolkingsgroepen in de zeer kwetsbare post-crisissituatie. In Guinee-Bissau was na het herstel van de democratie begin 2000 de door donors verstrekte steun niet toereikend om de post-conflictsituatie te stabiliseren waardoor een paar maanden later nieuwe spanningen en problemen zijn ontstaan. Ondanks eerdere toezeggingen hebben zeer weinig donors sedert 1998 steun verleend aan Liberia. Het hulpprogramma van de EG was de voorbije jaren het belangrijkste. De crisis in de Westelijke Sahara heeft decennia lang aangeslept en ECHO is bijna de enige donor die steun verleent aan de Saharaanse vluchtelingen in Algerije.

Er is nochtans enige verbetering merkbaar. Er zijn meer voorbeelden van gecoördineerde projecten en van een betere informatie-uitwisseling. Men heeft de hoge kosten en gevaren van ongecoördineerde acties ingezien. Somalië is een goed voorbeeld van een geslaagde donorcoördinatie. Bij gebrek aan nationale autoriteiten is een specifiek coördinatiemechanisme, de Somalia Aid Co-ordination Body (SACB), in het leven geroepen waarin alle leden van de internationale hulpgemeenschap die in Somalië opereren zijn vertegenwoordigd. Deze instantie heeft een sleutelrol gespeeld in de contacten met de lokale en regionale autoriteiten van Somalië bij de planning van de hulp, het vergemakkelijken van de tenuitvoerlegging van projecten en het zorgen voor de overgang van noodhulp naar rehabilitatie.

Dit neemt niet weg dat nog een lange weg moet worden afgelegd om tot een gecoördineerde donorstrategie te komen. De evaluatie van de toestand in Rwanda¹³ heeft uiteenlopende resultaten op het vlak van coördinatie aan het licht gebracht en heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd om de zwakke punten weg te werken.

Bovendien moet de zichtbaarheid van de gemeenschappelijke Europese inspanningen en van de acties van de internationale gemeenschap in haar geheel worden verbeterd. Na de aardbeving in Turkije bijvoorbeeld hadden de media vooral aandacht voor de maatregelen van de afzonderlijke donors op nationale basis. De massale belangstelling van de media voor de overstromingsramp in Mozambique heeft de donors ertoe aangespoord te zorgen voor de

¹³ Gemeenschappelijke evaluatie van de noodhulp aan Rwanda, maart 1996.

zichtbaarheid van hun steunmaatregelen ten behoeve van de slachtoffers en heeft ertoe bijgedragen dat een groter aantal donors noodhulp heeft verleend. Daartegenover staat dat de wedijver op het vlak van de zichtbaarheid een daadwerkelijke internationale coördinatie in de weg kan hebben gestaan.

De coördinatie moet pro-actief worden aangepakt. De Europese Commissie draagt door haar belang als donor van nood- en ontwikkelingshulp en haar uitgebreide internationale aanwezigheid een zeer grote verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de coördinatie. De noodhulp van de EG is een belangrijk onderdeel van haar externe hulp aangezien zij 14% uitmaakt van de hulp van de EG aan ontwikkelingslanden, tegenover 7% voor de DAC in zijn geheel.

De Raad en de Commissie hebben onlangs een gemeenschappelijke verklaring¹⁴ aangenomen waardoor het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap opnieuw sterker op de internationaal overeengekomen ontwikkelingsstrategie wordt afgestemd. Ook het Parlement heeft zijn tevredenheid uitgesproken over deze verklaring. Er zal naar een grotere complementariteit binnen de Unie en met andere donors worden gestreefd, met name in het kader van de nationale strategieën. Dit is van zeer groot belang in het kader van de inspanningen ter verbetering van de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid, vooral in post-crisissituaties en andere moeilijke situaties. De Commissie moet van bij het begin van een crisis rekening houden met wat andere donors doen en meewerken aan een coherente internationale hulpverlening in kwetsbare post-crisissituaties. Dit houdt in dat samen met andere belangrijke internationale donors en actoren een inspanning wordt geleverd om de zichtbaarheid van individuele donors in het kader van een gemeenschappelijk optreden bij crises te vergroten.

Een ontoereikende donorcoördinatie in post-crisissituaties vermindert de effectiviteit en impact van de verleende steun en vergroot daardoor het politieke risico.

3.2. Coördinatie en complementariteit tussen de EG en haar lidstaten

De Raad heeft in oktober 2000 conclusies aangenomen over de effectiviteit van het externe optreden van de Unie en over de noodzaak van een betere coördinatie en complementariteit tussen de Commissie en de lidstaten. Dit geldt zowel voor post-crisissituaties en de noodzakelijke samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling als voor andere vormen van steunverlening.

Een betere uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten op alle niveaus is noodzakelijk voor een efficiëntere coördinatie van de identificatie, voorbereiding en uitvoering van de acties. Na de aardbeving in Gujarat in januari 2001 heeft de Commissie een lokaal centrum, ERIC, opgericht om de coördinatie tussen de lidstaten-donors te bevorderen en het totale profiel van de EU te promoveren. Dit is met succes bekroond en de Commissie is van plan om deze coördinerende rol in de daarop volgende rehabilitatie- en wederopbouwfase voort te zetten.

De noodzaak van de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling zal aan de orde worden gesteld in de besprekingen over de nationale strategiedocumenten voor instabiele landen. Gemeenschappelijke vergaderingen op veldniveau en tussen het Comité humanitaire hulp en het geografisch comité over specifieke landen of thema's zouden in overweging kunnen worden genomen. Hierbij zou moeten worden gestreefd naar een taakverdeling tussen

¹⁴ Verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de EG, 10 november 2000.

de Commissie en de lidstaten, inclusief medefinanciering, vooral wanneer voor de rehabilitatie maatregelen nodig zijn die buiten de concentratiesectoren van de EG vallen. Bij dit proces is een grotere coördinatie ter plaatse van essentieel belang. De delegaties moeten een cruciale rol spelen bij het identificeren van gebieden die voor synergie en complementariteit in aanmerking kunnen komen en bij het uitstippelen van de strategische oriëntaties.

Met de samenhang van de vormen van hulpverlening moet rekening worden gehouden bij de aan de gang zijnde besprekingen over de verbetering van de coördinatie en complementariteit.

3.3. Coördinatie met de VN en andere internationale initiatieven

De Verenigde Naties spelen een unieke rol in situaties voor, tijdens en na crises. In dit verband vormen het zogenoemde "Brookings Process" en het "Friends of"-concept een nuttig kader voor de uitwisseling van informatie en de coördinatie. Het "Brookings Process", dat in januari 1999 van start is gegaan, is door het Brookings Institution bevorderd door middel van een rondetafelgesprek over eventuele internationale mechanismen voor een vlotte overgang tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp voor de lange termijn in gevoelige post-conflictsituaties. Het is bedoeld als een informele bijeenkomst van donors, georganiseerd door de Wereldbank en het UNHCR, met het doel een praktische te vinden voor het verbeteren van de donorcoördinatie en bijdragen te mobiliseren voor crises die minder belangstelling wekken.

Het "Friends of"-concept volgt ongeveer dezelfde lijn. Het houdt in dat een zo groot mogelijk aantal internationale donors hun acties in een bepaald land coördineren. Dit concept is toegepast in Soedan, Afghanistan, Oost-Timor en Tadzjikistan. Deze initiatieven staan echter nog in de kinderschoenen, met uitzondering van Oost-Timor waar men reeds verder is gevorderd. Er moet nog worden onderzocht op welke wijze een vlotte overgang tussen noodhulp en ontwikkelingshulp in de praktijk tot stand kan worden gebracht en het proces moet nog worden versterkt.

Een nauwere samenwerking (in de vorm van een "partnerschapsinitiatief") werd voor Sierra Leone tot stand gebracht. Bij de opstelling van de plannen voor een strategisch kader voor Sierra Leone is rekening gehouden met de kwestie van de overgang. In 1999 hebben verschillende informele donorvergaderingen plaatsgehad om tot overeenstemming te komen over een aantal prioritaire acties ter ondersteuning van het vredesakkoord, met name de financiering van de ontwapening, demobilisatie en herintegratie van ex-soldaten. Uiteindelijk zijn deze acties slechts ten dele en niet snel genoeg ten uitvoer gelegd om het opnieuw opblaaien van de burgeroorlog in mei 2000 te voorkomen. Op de vergadering van 15 en 16 november 2000 in Brookings werd overeengekomen werkgroepen op te richten voor een beperkt aantal proeflanden: Congo-Brazzaville, Rwanda en eventueel Indonesië. Deze groepen moeten tegen februari 2001 een gemeenschappelijk plan uitwerken om voor die proeflanden een betere overgang mogelijk te maken. Er zal een website voor de uitwisseling van informatie over strategieën en projecten opgezet. Aan de hand van deze informatie kan het team leemten in de financiering vaststellen en voorstellen formuleren om die op te vullen.

In Oost-Timor hebben de VN de donorcoördinatie op proactieve wijze aangepakt met een speciale eenheid voor het verzamelen en uitwisselen van informatie.

Elk geval moet afzonderlijk worden beschouwd. Beide concepten zouden echter systematischer moeten worden gebruikt zodra een crisis uitbreekt om van bij het begin rekening te houden met de overgang. Zonder van tevoren vastgesteld en bijgevolg rigide

systeem te willen invoeren, is de Commissie toch van oordeel dat organisatorische verbeteringen nodig zijn om de effectiviteit van het "Friends of"-concept te verhogen, waaronder de vaststelling van grondregels om uit te maken wie verantwoordelijk is voor de coördinatie indien het land zelf daartoe niet in staat is en de ontwikkeling van een mechanisme voor een systematische en adequate uitwisseling van informatie over de maatregelen van de afzonderlijke donors. Een gebruiksvriendelijk en gedecentraliseerd systeem dat gebruik maakt van moderne informatietechnologie zal het mogelijk maken snel de nodige informatie uit te wisselen over wie wat doet. De Commissie is bereid actief mee te werken aan dergelijke initiatieven en zou bijvoorbeeld coördinatiefaciliteiten beschikbaar kunnen stellen.

De Commissie dient een actieve rol te spelen bij het versterken van het "Friends of"-concept.

3.4. Andere actoren in een sterker georganiseerd "Friends of"-concept

Coördinatie en coherentie zijn onmisbaar voor een effectief optreden tijdens de gehele crisiscyclus. Indien mogelijk moeten, rekening houdend met de lokale, nationale, regionale en internationale situatie, gemeenschappelijke strategische kaders overeengekomen worden.

Conflictsituaties lijden bijna steeds tot een verslechtering van de sociale indicatoren en tot grotere armoede waardoor de reeds bestaande problemen vaak nog worden verergerd. Strategieën om die problemen aan te pakken en bij te dragen tot het stabiliseren van een buitengewoon kwetsbare sociale en economische toestand zijn van essentieel belang. Voor een groot aantal van die landen is een snelle schuldverlichting van vitaal belang. Het concept van de strategiedocumenten armoedebestrijding en een gecoördineerde aanpak is van zeer groot belang voor landen in post-conflictsituaties. Deze strategiedocumenten vormen, voorzover zij bestaan, de grondslag voor de nationale strategiedocumenten van de EG en voor de programmering van de ontwikkelingshulp.

Sedert de invoering van het schuldeninitiatief voor arme landen met zware schuldenlast (HIPC) in 1996 is veel aandacht besteed aan de HIPC in een post-conflictsituatie. Het recente besluit van de Wereldbank en het IMF om de uitdovingsclausule¹⁵ tot eind 2002 te verlengen zal meer landen, vooral die in een post-conflictsituatie, in staat stellen de nodige maatregelen te nemen om in aanmerking te komen voor de schuldverlichting in het kader van het HIPC-schuldeninitiatief. De schuldproblematiek van die landen moet geval per geval worden bekeken en bij het beoordelen van hun hervormingsmaatregelen en de duurzaamheid van de schuldenprofielen zal rekening worden gehouden met de problemen die eigen zijn aan landen in een post-conflictsituatie. Ook dit is een belangrijk aspect van een gecoördineerde strategie.

Andere specifieke instrumenten zoals trustfondsen zouden normaal kunnen helpen. Zij blijken in post-crisissituaties echter niet altijd het meest geschikte instrument te zijn. Evaluaties van het gebruik van trustfondsen in Rwanda, de Democratische Republiek Kongo en Sierra Leone geven namelijk eerder uiteenlopende resultaten te zien. Het gebrek aan zichtbaarheid van de acties van elke donor vormt een belangrijke hinderpaal voor hun bijdrage tot mondiale financieringsmechanismen.

De internationale en lokale NGO's en andere groepen van de civiele maatschappij dienen te worden betrokken bij de besprekingen over de strategische oriëntaties en deelnemen aan de

¹⁵ In de uitdovingsclausule wordt de uiterste termijn vastgesteld waarbinnen landen een aanvraag kunnen indienen om voor het initiatief voor arme landen met zware schuldenlast in aanmerking te komen. Deze termijn liep oorspronkelijk tot eind 2000 en is later tot eind 2002 verlengd.

coördinatiemechanismen. Dit ligt in de lijn van de nieuwe benadering van het ontwikkelingsbeleid die een sterkere deelname van een breed gamma van actoren uit de civiele samenleving aan de dialoog over strategieën en aan de tenuitvoerlegging van samenwerkingsprogramma's aanmoedigt. De civiele samenleving beschikt over waardevolle expertise en kennis. Uit de ervaring met het "Friends of"-concept is het nut van hun deelname gebleken. Ter plaatse moet een dialoogforum worden gecreëerd voor het uitwisselen van ervaring over projecten, het vaststellen van de beste methodes en het uitwisselen van informatie. De delegatie van de Commissie zou dit kunnen vergemakkelijken, bijvoorbeeld door het organiseren van informele bijeenkomsten en workshops. Dit zou zoveel mogelijk in het "Friends of"-concept moeten worden geïntegreerd.

Ondanks de occasionele negatieve regionale dynamiek (gebied van de Grote Meren) dienen regionale initiatieven te worden gesteund en moet de rol van regionale organisaties (OAE, SADC, ECOWAS, ...) in post-conflictsituaties worden versterkt. Buurlanden, regionale organisaties en andere potentiële of belanghebbende partijen moeten tot deelname aan het "Friends of"-concept worden aangespoord. Dit is volledig in overeenstemming met de steun van de EG aan regionale samenwerkingsprocessen en met de partnerschappen en de dialoog van de EU met groepen landen.

Een beter georganiseerde en grotere coördinatie tussen de verschillende multilaterale, regionale en niet-gouvernementele actoren zou moeten bijdragen tot het versterken van de synergie in de internationale respons op crises en zou een duidelijker omschrijving van de maatregelen in de begin- en afbouwfase mogelijk moeten maken.

4. NAAR EEN OP SAMENHANG GERICHTE STRATEGIE VAN DE EG

De Europese Unie (EG en lidstaten tezamen) is de grootste donor van humanitaire hulp: in 1999 verstrekke zij 58% van de totale DAC-noodhulp (waarvan 16% voor de EG alleen). Haar aandeel in de lange-termijnontwikkelingshulp vertegenwoordigt ongeveer 50% van de internationale openbare ontwikkelingshulp (waarvan ongeveer 10% van de EG alleen). De Commissie moet gezien haar belang als donor een strategisch kader ontwikkelen om de samenhang van de verschillende communautaire instrumenten te verzekeren.

De algemene doelstellingen van de Commissie zijn het versterken van het strategisch kader voor haar hulpverlening, vanaf het uitbreken van een crisis tot het hervatten van de normale ontwikkelingssamenwerking, alsmede het vergroten van haar efficiency, snelheid en flexibiliteit. De problemen in verband met de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp zijn reeds ten dele aangepakt in het kader van de hervorming van de externe bijstand van de Gemeenschap¹⁶. Deconcentratie waardoor de delegaties van de Commissie ter plaatse meer personeel en beslissingsbevoegdheid krijgen en ook een duidelijker afbakening van de rol van de Commissie en de lidstaten bij de goedkeuring van strategieën, programma's en projecten (de "comitologie"-procedures) zullen daartoe bijdragen. Er zijn nog andere problemen die meer in het bijzonder verband houden met het streven naar echte samenhang.

4.1. Belangrijkste problemen

Het tot stand brengen van samenhang tussen de noodhulpinstrumenten (ECHO, Snellereactiemechanisme) en de ontwikkelings- en samenwerkingsinstrumenten stoot op drie

¹⁶ SEC (2000) 514 van 16 mei 2000

belangrijke problemen : de trage besluitvormingsprocedures, de keuze van de uitvoerende partners en het vermogen om via aangepaste instrumenten middelen beschikbaar te stellen.

De procedurele beperkingen en vertragingen zijn het gevolg van de verordeningen zelf en van ex-ante controlemechanismen. Evaluaties hebben aangetoond dat soepeler en sneller procedures nodig zijn, ook voor de rehabilitatie-verordening¹⁷. Een evaluatie van de begrotingslijn voor hulpverlening aan ontwortelde bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië¹⁸ voor de periode 1997-99 heeft verschillende procedurele beperkingen aan het licht gebracht en ook een grotere vertraging vastgesteld bij de ondertekening van contracten, de indienstneming van het personeel van de technische bijstand, de transfer van middelen en de goedkeuring van wijzigingen in financieringsovereenkomsten. Uit een recente evaluatie van de rehabilitatiemaatregelen in de ALA- en MED-landen¹⁹ is gebleken dat de huidige procedures voor de begrotingslijnen rehabilitatie niet in een grotere effectiviteit hebben gesorteerd omdat zij niet voorzagen in de mogelijkheid tot snelle uitbetaling noch in een soepeler besluitvorming. Niets wees op een geslaagde overgang tussen de verschillende fases en instrumenten en uit de evaluatie is tevens gebleken dat er geen mechanismen bestaan die de samenhang met de nationale strategieën voor de landen in Azië, Latijns-Amerika en het Middellandse-Zeegebied moeten waarborgen.

De trage besluitvormingsprocedures die het vermogen van de EU om op een crisis te reageren ondermijnen waren voor de Commissie de hoofdreden om de instelling van het Snellereactiemechanisme (SRM) voor te stellen. Het SRM maakt korte-termijninterventies van ten hoogste zes maanden mogelijk. Het heeft een mondiale actieradius en kan naargelang van de crisis een aantal maatregelen in één interventie combineren. De basis van het mechanisme wordt gevormd door de bestaande communautaire instrumenten (vermeld in de verordening) die over een breed gamma van acties en reacties beschikken om de gevolgen van crises te verzachten zoals mensenrechtenwerk, toezicht op verkiezingen, institutionele opbouw, ondersteuning van media, grensbeheer, humanitaire opdrachten, opleiding van politietroepen en verschaffing van politieuitrusting, verlening van hulp bij civiele noodsituaties, rehabilitatie, wederopbouw, vredestiting, hervestiging en bemiddelingactiviteiten. Dezelfde communautaire instrumenten zullen op hun beurt de basis vormen van alle eventuele follow-up maatregelen die na het verstrijken van de eerste noodhulpoperatie zouden moeten worden genomen. Het SRM heeft in de eerste plaats tot doel urgente hulp te verstrekken met het oog op de instandhouding of het herstel van de civiele structuren die nodig zijn voor de politieke, sociale en economische stabiliteit en eventuele hulp op langere termijn voor te bereiden.

Ook de noodzakelijke goedkeuring van projecten door de regeringen levert in bepaalde crisissituaties moeilijkheden op. De belangrijkste ontwikkelings- en samenwerkingsinstrumenten (EOF, TACIS, MEDA ...) zijn op het partnerschapsbeginsel gebaseerd en kunnen niet zonder medewerking van de regering van het betrokken land worden ingeschakeld. Sommige regeringen kunnen niet bereid of niet in staat zijn projecten van door ECHO gefinancierde NGO's over te nemen, vooral wanneer zij in door de oppositie gecontroleerde gebieden worden uitgevoerd. Zij kunnen ook weigerachtig staan tegenover het financieren van bepaalde acties, bijvoorbeeld ter ondersteuning van het vredesproces of verzoening. In een aantal uitzonderlijke gevallen (Somalië, Congo, Rwanda) heeft de

¹⁷ Verordening (EG) nr. 2258/96.

¹⁸ Evaluatie van de begrotingslijn "Hulpverlening aan ontwortelde bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië", verordening 443/97 van de Raad, Syntheseverslag september 2000.

¹⁹ Verslag van de administratieve fase, augustus 2000.

Commissie de rol van de nationale ordonnateur moeten overnemen. In andere gevallen zijn er geen middelen voor ontwikkeling beschikbaar en moeten andere, door de Commissie autonoom beheerde financiële middelen worden gevonden (rehabilitatie, begrotingslijnen vluchtelingen of cofinanciering met NGO's). Dit is bijvoorbeeld het geval voor Liberia: omdat de ondertekening van het indicatief programma verschillende maanden was uitgesteld, moesten de voor vluchtelingen hulp bestemde middelen, die volgens soepeler procedures worden beheerd, worden gebruikt.

De Commissie telt een groot aantal **uitvoerende partners** voor noodhulp en ontwikkelingsprogramma's. In 2000 werd ongeveer 65% van de humanitaire hulp van de EG gebruikt voor het financieren van projecten van NGO's, 20% werd via de VN-organisaties verstrekt (waarvan 5% aan het Wereldvoedselprogramma) en ongeveer 15% via de Rode Kruisbeweging en andere internationale organisaties. De uitvoerende partners, waaronder NGO's, zijn vaak gespecialiseerd in noodhulp of ontwikkelingshulp. Dit bemoeilijkt een continue samenwerking met een bepaalde groep NGO-partners omdat de partners en werkmethoden plots kunnen veranderen bij de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp. Na de overstromingen in Mozambique bijvoorbeeld waren van de 40 voorstellen die werden ontvangen in het kader van het programma dat in de plaats moest komen van de noodhulp maar twee voorstellen afkomstig van NGO's die bij de noodhulpverlening waren betrokken. De meeste voorstellen waren ingediend door ontwikkelings-NGO's. In Libanon hadden de op basis van NGO-voorstellen goedgekeurde projecten van ECHO slechts zijdelings betrekking op de EU-partnerschapsovereenkomst en het MEDA-programma; door een andere groep van NGO's werden andere voorstellen ingediend voor het financieren van de rehabilitatie die slechts van beperkte betekenis waren voor het ECHO-programma (met slechts een rehabilitatieproject inzake ontminning dat in feite de voortzetting zou zijn van een in het kader van ECHO gestarte actie).

Het probleem in verband met de **beschikbaarstelling van middelen** is vooral te wijten aan het bestaan van talrijke instrumenten en begrotingslijnen, bijvoorbeeld voor rehabilitatie die uit afzonderlijke geografische begrotingslijnen wordt gefinancierd. Dit leidt tot een grotere complexiteit en minder flexibiliteit waardoor een gebied waarin snelle interventies nodig zijn niet volledig wordt bestreken, vooral omdat die niet ruim een jaar van tevoren bij de opstelling van de begroting kunnen worden voorspeld. In de Zuidelijke Kaukasus en Centraal-Azië is het zorgen voor een vlotte overgang van de financiering door ECHO naar andere programma's een moeilijke opdracht zowel wegens de aard van de huidige Tacis-bijstand en zijn rechtsgrond als wegens het tekort aan financiële middelen op de specifieke TACIS-begrotingslijn voor rehabilitatie (slechts 1,7 miljoen € beschikbaar in 2000). De begrotingslijn voedselhulp/voedselzekerheid heeft bewezen dat zij geschikt is om de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp te bewerkstelligen. Er zijn echter onvoldoende middelen om alle potentieel betrokken landen te bestrijken²⁰.

4.2. Aanpassing van de nationale strategiedocumenten

De "nationale strategiedocumenten"²¹ (NSD) zijn het belangrijkste instrument dat wordt gebruikt bij het programmeren van de hulpverlening door de EG. Op grond van een analyse van de toestand in het partnerland, de prioriteiten van de EG en de activiteiten van andere belangrijke partners worden zij gebruikt voor het oriënteren, beheren en herzien van de hulpprogramma's van de EG voor alle ontwikkelingslanden die steun ontvangen uit het

²⁰ De begrotingslijn voedselhulp/voedselzekerheid is voor ongeveer twintig landen geprogrammeerd.

²¹ Standaardkader goedgekeurd door de Raad op 10 november 2000.

Europees ontwikkelingsfonds, in het kader van de ALA- en MED-programma's, en geleidelijk ook voor andere landen.

De kwestie van de samenhang zal een integrerend deel uitmaken van de NSD in landen die zich in een crisis- of noodsituatie bevinden of waar die zouden kunnen ontstaan, vooral in die landen waar ECHO actief is. Hierdoor zal de EG rekening kunnen houden met de pre-crisisfase en met de mogelijkheden om rampen te voorkomen of zich daarop voor te bereiden en om conflicten te voorkomen. Hierdoor zal men ook de overgang van de noodhulpfase naar de ontwikkelingsfase kunnen plannen. De Overeenkomst van Cotonou, waarin uitdrukkelijk naar de koppeling wordt verwezen²², voorziet reeds in een dergelijke aanpak voor de ACS-landen. Dit geldt ook voor het nieuwe CARDS-programma voor de Westelijke Balkan dat vooral is gericht op wederopbouw en stabilisatie alsook op de doelstellingen voor de langere termijn van duurzame economische en sociale ontwikkeling²³. Voor landen in een conflictsituatie besteden de NSD vooral aandacht aan de rol van de EG bij de vredesopbouw en het oplossen van conflicten, die ook de overgang van noodhulp naar rehabilitatie en ontwikkeling behelst. Voor landen die vaak met natuurrampen worden geconfronteerd, moet de paraatheid voor rampen deel uitmaken van de ontwikkelingsstrategieën voor de lange termijn. Uit milieuoogpunt kan dit worden gerealiseerd door middel van aangepaste methodes, met name door middel van nationale milieuprofielen en milieueffectbeoordelingen. Voor landen die met structuurcrises te kampen hebben moeten institutionele opbouw en versterking van de capaciteit van niet-gouvernementele actoren een integrerend deel uitmaken van het NSD. In de NSD moeten ook de handelsmogelijkheden en de voor het vergroten van de productiviteit en het handelsverkeer vereiste strategieën en hervormingen aan bod komen.

Wanneer ECHO of het SRM in een land met hulpverlening beginnen, wordt nagegaan of het NSD moet worden aangepast. Zelfs wanneer het NSD met betrekking tot de ontwikkeling op lange termijn onverminderd kan worden gehandhaafd, zal de crisis de samenwerkingsactiviteiten beïnvloeden. Daarom wordt in nauwe samenwerking met de partners ter plaatse een aanhangsel bij het NSD opgesteld. Wat de ACS-landen betreft, voorziet de Overeenkomst van Cotonou²⁴ in dit verband in ad-hoc-evaluaties en in een nieuw systeem voor de programmering en toewijzing van middelen²⁵. Deze bepalingen maken het mogelijk flexibele en effectieve procedures te volgen. De nieuwe MEDA-verordening voorziet voor de mediterrane landen in een soortgelijke evaluatie naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden²⁶. Voor de Westelijke Balkanlanden is ook in een ad-hoc-evaluatie voorzien²⁷. Soortgelijke ad hoc evaluaties zouden in andere gebieden kunnen worden gebruikt.

Het aanhangsel bij het NSD zal worden gebaseerd op een analyse van de situatie en gegevens bevatten over de steunmaatregelen van andere donors, met name van de lidstaten. Het formuleert strategische oriëntaties, doelstellingen en prioriteiten. Het combineert en integreert verschillende steunmaatregelen en instrumenten onderling. In de meeste gevallen is er geen chronologische overgang tussen verschillende instrumenten doch wel een gelijktijdige financiering. Voor de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp is onmiddellijke

²² Overeenkomst van Cotonou, artikel 11, lid 5.

²³ Verordening 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000, artikel 2, lid 2.

²⁴ Overeenkomst van Cotonou, bijlage IV, artikel 5, lid 2, bepaalt dat in uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in de bepalingen over humanitaire hulp en spoedhulp de evaluatie op verzoek van elk der partijen kan worden verricht.

²⁵ Gebruik van de toewijzing voor het dekken van onvoorziene behoeften.

²⁶ Verordening 2698/2000 van de Raad van 27 november 2000, artikel 5, lid 2.

²⁷ Verordening 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000, artikel 3, lid 1(a).

planning nodig en dit niet alleen voor de noodhulp op korte termijn doch ook voor de rehabilitatie- en ontwikkelingsacties voor de korte en middellange termijn. Indien mogelijk moet worden voorzien in een geleidelijke stopzetting van de hulpverlening door ECHO (het SRM is wettelijk verplicht zijn activiteiten na zes maanden geleidelijk stop te zetten en een ander EG-instrument moet zo nodig zijn taak overnemen).

Humanitaire en ontwikkelingssamenwerking moeten beter op elkaar worden afgestemd. In Somalië werden in de zogenoemde "noodhulpgebieden" gratis geneesmiddelen verdeeld terwijl in de zogenoemde "rehabilitatiegebieden", die vaak dicht in de buurt lagen, kostendelingsmechanismen werden toegepast. De humanitaire hulpverlening moet daarom zo worden opgezet dat rekening wordt gehouden met de lange-termijndoelstellingen en duurzaamheid terwijl de ontwikkelingsprogramma's meer rekening dienen te houden met de in de rehabilitatiefase vastgestelde behoeften van de bevolking en ook met de evolutie daarvan.

Het aanhangsel zal door interdisciplinaire teams worden opgesteld aangezien uit case-studies en evaluaties duidelijk is gebleken dat een ononderbroken interne coördinatie de sleutel is tot succes. Dergelijke groepen hebben hun nut bewezen, bijvoorbeeld in Mozambique. De oprichting van een werkgroep is nodig om de samenhang te waarborgen doch dit kan enkele problemen kan opleveren wat betreft de timing: het kan de reactietijd voor het verstrekken van humanitaire noodhulp verlengen terwijl het die uit ontwikkelingsoogpunt kan inkorten. Het komt er op aan ervoor te zorgen dat onmiddellijk wordt besloten tot oprichting van de werkgroep en dat die groep op soepele wijze over voldoende personeel kan beschikken. Een ander voorbeeld van een goede samenhang is de crisis in Kosovo. De in dit geval opgezette coördinatiemechanismen hebben gezorgd voor een nooit eerder geziene coördinatie binnen de Commissie, zowel in Brussel als ter plaatse. Van doorslaggevend belang voor het welslagen was de snelle oprichting en ontplooiing van de task force van de Commissie in de provincie Kosovo, voorganger van het agentschap voor wederopbouw, naast de aanwezigheid van ECHO.

Het aanhangsel bij het NSD moet overeenkomstig de voor de betrokken instrumenten geldende procedures worden goedgekeurd, met gebruikmaking van de grootst mogelijke soepelheid die wettelijk in het kader van elk instrument mogelijk is. Het zal betrekking hebben op de voorgenomen acties en de te gebruiken instrumenten zodat de projecten later niet individueel moeten worden goedgekeurd doch alleen ter kennis moeten worden gebracht. In het aanhangsel bij het NSD wordt ook nagegaan welk soort expertise nodig is. Het wijst tevens geschikte partners aan en dit zoveel mogelijk in overleg met het partnerland.

De Commissie zal vereenvoudigde en versnelde procedures voorstellen voor de goedkeuring en wijziging van dergelijke aanhangsels. De ervaring wijst uit dat de ontwikkeling van crises, met name conflicten, onvoorspelbaar is zodat het aanhangsel bij het NSD voor voldoende soepelheid moet zorgen om een snelle aanpassing aan zich wijzigende en onverwachte situaties mogelijk te maken. Het gemeenschappelijk doel zou erin moeten bestaan overeenstemming te bereiken over de strategische oriëntaties en een zo groot mogelijke soepelheid te bewaren om de werkprogramma's en projecten op zeer korte termijn te kunnen uitwerken en uitvoeren.

Zodra ECHO of het SRM met hun hulpverlening beginnen, moet een aanhangsel bij het nationale strategiedocument, dat een indicatief werkprogramma bevat, worden opgesteld en via vereenvoudigde en versnelde procedures worden goedgekeurd.

4.3. Middelen en instrumenten

De Commissie evalueert opnieuw haar operationele middelen en instrumenten om na te gaan op welke gebieden de samenhang kan worden verbeterd. Deze herziening vindt plaats in het kader van de hervorming van de externe hulp van de EG. Het ligt niet in de bedoeling van de Commissie nieuwe financiële instrumenten te creëren om een betere samenhang te verzekeren maar wel om de bestaande instrumenten en hun samenhang waar mogelijk te verbeteren. Het is ook van belang dat het aantal begrotingslijnen wordt verminderd omdat dit een van de voorwaarden is voor een efficiënter en soepeler beheer van de externe hulp in crisissituaties.

Enkele van de **thematische instrumenten** van de EG (d.w.z. die waarmee algemene sectorale problemen worden aangepakt) zijn van zeer groot belang in de onmiddellijk op een crisis volgende situatie en zijn redelijk goed geschikt om samenhang te bewerkstelligen. Dit geldt voor de hulp voor rehabilitatie en wederopbouw, hulp aan vluchtelingen en binnenlandse ontheemden, voedselhulp/voedselzekerheid en ontminning. Andere kunnen complementair worden gebruikt zoals steun voor democratisering en eerbiediging van de mensenrechten, medefinanciering met NGO's en gedecentraliseerde samenwerking.

Verordening (EG) nr. 2258/96 betreffende **herstel- en wederopbouwacties** in ontwikkelingslanden kan een nuttig instrument zijn om de ontwikkelingsprogramma's voor de lange termijn te completeren en zou tevens kunnen worden gebruikt om de financiering voort te zetten van acties waarmee men in het kader van het Snellereactiemechanisme is begonnen. De procedures voor het gebruik daarvan moeten echter worden verbeterd. Als een eerste stap zal de Commissie voorstellen om de huidige vijf geografische "begrotingslijnen wederopbouw"²⁸ samen te smelten tot een begrotingslijn die alle regio's bestrijkt. Dit is nodig om soepel te kunnen inspelen op crisissituaties die zelden ruim een jaar van tevoren op geografische basis precies kunnen worden voorspeld.

Daarnaast moet ook de werkingssfeer van de huidige verordening en bijhorende procedures worden herzien op basis van evaluaties en het verslag van de Rekenkamer en met inachtneming van de gevolgen van de hervorming van de externe hulp, inclusief de comitologie en interne procedures. Wil men haar effect als instrument voor samenhang vergroten dan moet sterker de nadruk worden gelegd op het herstel van de institutionele capaciteiten en de wederopbouw van het sociale patroon en niet alleen op de materiële rehabilitatie van de basisinfrastructuur.

Het Commissie-voorstel voor een nieuwe verordening inzake **hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen** in de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en in Azië²⁹ bevat passende bepalingen die voor een grotere samenhang moeten zorgen. De maatregelen in het kader van de voorgestelde verordening zijn zo opgezet dat zij geleidelijk in de plaats komen van de noodhulp en de overgang naar een ontwikkelingsstrategie vergemakkelijken. Zij maken daarom deel uit van een globale rehabilitatiestrategie voor mensen die het slachtoffer zijn of waren van interne of externe conflicten.

In het kader van de op til zijnde evaluatie en herziening van verordening (EG) nr. 443/92 betreffende Azië en Latijns-Amerika zal de Commissie ook de argumenten voor en tegen het samenbrengen van de activiteiten van enkele van de bestaande "horizontale verordeningen" in de belangrijkste geografische instrumenten onderzoeken. De hulp aan

²⁸Begrotingslijnen B7-303 Azië, B7-313 Latijns-Amerika, B7-411 Middellandse-Zeegebied, B7-522 Republieken in de Kaukasus en Centraal-Azië, B7-641 ACS.

²⁹ COM(2000) 831 van 20.12.2000

vluchtelingen/ontwortelde bevolkingsgroepen - en de rehabilitatie-verordening - komen eventueel daarvoor in aanmerking.

Naast het consolideren van het aantal rechtsgronden en begrotingslijnen zou een fusie ook het voordeel inhouden dat een groot aantal activiteiten in om het even welk land in één rechtsgrond worden geïntegreerd. Een en ander zou in overeenstemming zijn met de beoogde bevordering van de samenhang. Er moet echter worden gezorgd dat een ruimere verordening de mogelijkheid biedt om het huidige gamma van activiteiten te behouden, om een voldoende versnelde besluitvorming en soepelheid bij de keuze van de uitvoerende partners toe te laten en om besluiten te nemen zonder de goedkeuring van de betrokken regering.

De Tacis-verordening, die thans geen rehabilitatie-activiteiten toelaat, wordt in 2006 herzien. Indien een aantal van de horizontale verordeningen zoals die inzake vluchtelingen en rehabilitatie in de belangrijkste geografische verordeningen zouden worden samengebracht dan zou in afwachting daarvan een afzonderlijke rechtsgrond voor rehabilitatie in de Tacis-landen moeten worden vastgesteld (de bestaande verordening 2258/96).

Het alternatief voor de samenvoeging van instrumenten is dat men het nationale strategiedocument verder blijft gebruiken als belangrijkste instrument voor het bevorderen van de samenhang van verschillende instrumenten in een land en dat men, zoals eerder beschreven, zorgt voor de koppeling daarvan. De NSD moeten zowel de belangrijkste rechtsgrond/begrotingslijn(en) voor ontwikkelingshulp als de afzonderlijke horizontale instrumenten/globale begrotingslijnen voor specifieke post-crisisinterventies vermelden.

in De Commissie zou tevens de mogelijkheid kunnen onderzoeken om een aantal van de bestaande verordeningen samen te voegen met handhaving van hun werkingssfeer, de begunstigde groepen en uitvoerende partners (bijvoorbeeld vluchtelingen en rehabilitatie). Hierdoor zouden een groot aantal activiteiten in één land in een enkel programma kunnen worden geïntegreerd. Een mogelijk alternatief is een geografische hergroepering in het kader van de grote geografische programma's.

Maatregelen inzake voedselhulp en voedselzekerheid zijn goede instrumenten om voor de nodige samenhang te zorgen omdat zowel de aspecten op korte als op lange termijn in aanmerking kunnen worden genomen. 30% van de middelen van deze begrotingslijn gaat naar crisisoperaties (via het WVP en NGO's). De resterende middelen worden gebruikt voor structurele ondersteuning van het voedselzekerheidsbeleid, waaronder steun voor het creëren van de voorwaarden die nodig zijn voor het opstarten van de hervormingen op langere termijn. Hieruit blijkt dat het instrument zeer soepel is en in een groot aantal situaties kan worden ingezet. Er is een evaluatie van dit instrument gepland in het kader waarvan de kwestie van de samenhang en de relatie tussen dit instrument en andere communautaire instrumenten zal worden onderzocht.

Ontmijningswerkzaamheden zijn belangrijk in een aantal pre- en postcrisisituaties en maken integrerend deel uit van projecten op het gebied van humanitaire hulp, rehabilitatie, wederopbouw of ontwikkeling. Hoewel ontmijning in de eerste plaats is gericht op het sparen van mensenlevens en menselijke veiligheid, kan niet worden voorbijgegaan aan de sociaal-economische gevolgen van anti-personeelmijnen voor de bevolking en hun negatieve gevolgen voor de inspanningen op het gebied van armoedebestrijding en vermindering van de instabiliteit. Daarom is het van belang dat de problematiek van de anti-personeelmijnen in de NSD wordt geïntegreerd en in het kader van het ontwikkelingsproces van het land wordt onderzocht. De evaluatie van de sociaal-economische gevolgen van dit probleem wordt dan ook een van de vaste aspecten van de wijze waarop de Commissie de programmering van de

regionale strategische mijnbestrijding benadert. Het voorstel voor een verordening dat thans wordt besproken legt een duidelijk verband tussen ontmijningsacties en algemene strategieën inzake samenwerking met derde landen en voorziet in bijkomende financieringsmogelijkheden³⁰.

Wat de medefinanciering met NGO's betreft, bepalen de algemene voorwaarden die in januari 2000 zijn vastgesteld dat prioriteit moet worden gegeven aan onder meer ontwikkelingslanden in de rehabilitatiefase.

Verordeningen 975/99 en 976/99 van de Raad, die de rechtsgronden vormen voor maatregelen op het gebied van de mensenrechten en de democratisering in het kader van hoofdstuk B7-7 van de Gemeenschapsbegroting ("het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten"), voorzien in drie mogelijke actiegebieden: bescherming van de mensenrechten; democratisering; en conflictpreventie en aanpakken van de gevolgen van conflicten uit een oogpunt van mensenrechten, met name door middel van steun aan organisaties van de civiele maatschappij doch ook aan internationale organisaties. Deze verordeningen voorzien in versnelde procedures voor het financieren van projecten van minder dan 2 miljoen € in noodsituaties. Zij kunnen dan ook snel worden toegepast in pre- en post-conflictsituaties en vormen een aanvulling op andere activiteiten van de EG.

Met uitzondering van de nieuwe ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en het CARDS-programma voor de westelijke Balkanlanden, zijn de **andere grote regionale programma's van de EG** (MEDA, TACIS, Azië en Latijns-Amerika) momenteel niet geschikt om in post-crisissituaties een soepele en tijdige overgang tussen noodhulp en ontwikkelingshulp mogelijk te maken.

TACIS is in de eerste plaats een programma voor technische bijstand met enige ruimte voor investeringsacties. Het is vooral gericht op steun voor de democratisering en de overgang naar een markteconomie. De Commissie kan onderzoeken of de werkingssfeer van TACIS dient te worden uitgebreid.

MEDA houdt zich niet speciaal bezig met rehabilitatie of crisisproblemen doch biedt wel de mogelijkheid om projecten uit de noodhulpfase over te nemen. Een voorbeeld daarvan zijn de ontmijningsoperaties in Libanon.

Wat de samenwerking met de ACS-landen betreft, biedt de Overeenkomst van Cotonou meer soepelheid om de kwestie van de samenhang aan te pakken dan voorheen het geval was, met name:

1) in landen waar zich een crisis voordoet kunnen, voor zover er reeds een nationaal strategiedocument en een indicatief programma bestaan, de volgende stappen worden gezet: het indicatief programma wordt op verzoek van een der partijen herzien en er worden maatregelen genomen om middels efficiënte en soepele mechanismen de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp te vergemakkelijken³¹; kunnen de noodhulp- en rehabilitatiemaatregelen niet uit de begroting worden gefinancierd, dan kunnen zij uit het Europees Ontwikkelingsfonds worden gefinancierd ; er zullen alleszins middelen beschikbaar

³⁰ Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad betreffende acties tegen anti-personeelmijnen, artikel 1, lid 2, en artikel 2, lid 4.

³¹ Overeenkomst van Cotonou - Bijlage IV, artikel 5, lid 2 en hoofdtekst van de Overeenkomst, artikelen 72, lid 6 en artikel 73, lid 1.

blijven voor de niet-gouvernementele actoren, met name het aandeel in de toewijzingen voor de lange termijn waartoe zij rechtstreeks toegang hebben³².

2) voor landen waarmee als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden geen indicatief programma is ondertekend, voorziet de Overeenkomst van Cotonou in een speciale regeling³³. Deze regeling houdt in dat, behalve in gevallen waarin de EG haar samenwerking in overeenstemming met de procedures van artikelen 96 en 97 van de Overeenkomst van Cotonou heeft opgeschort³⁴, tot een globale toewijzing van middelen wordt besloten en dat daarvan kennisgeving wordt gedaan. Rekening houdend met de moeilijkheden die een normale programmering oplevert, zullen echter alleen specifieke maatregelen worden goedgekeurd die in overeenstemming zijn met het nationale strategiedocument om aldus een vlotte overgang tussen noodhulp en ontwikkelingshulp te waarborgen. Wanneer geen begrotingsmiddelen beschikbaar zijn, zal ook hier een beroep worden gedaan op financiering door het EOF via de zogenoemde "B-toewijzing" die voor het dekken van onvoorziene behoeften is ingesteld³⁵. In dit kader kunnen met gebruikmaking van efficiënte en soepele mechanismen ook humanitaire en ook post-noodhulpacties met het oog op materiële en sociale rehabilitatie worden ondernomen. Daarnaast worden middelen rechtstreeks aan niet-gouvernementele actoren beschikbaar gesteld.

In het kader van het CARDS-programma wordt communautaire steun verleend voor de wederopbouw, de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, stabilisatie van de regio alsook voor institutionele ontwikkeling, economische hervormingen, sociale ontwikkeling, herstel van het milieu en regionale samenwerking.

De hervorming van de Commissie is reeds ver gevorderd wat betreft het evalueren en voorstellen van hervormingen van de **interne procedures**. Dit proces moet nog worden versterkt en er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de samenhang. De Commissie herziet haar interne procedures en zal vereenvoudigde en soepeler besluitvormingsprocedures voorstellen die moeten worden toegepast zodra het aanhangsel bij het NSD en het bijgevoegde werkprogramma zijn opgesteld. Er moet nog meer soepelheid komen, ook al heeft de oprichting van het Samenwerkingsbureau EuropeAid tot enige verbetering geleid, bijvoorbeeld op het vlak van de procedures voor de goedkeuring en wijziging van contracten.

Als gevolg van de zeer gevoelige onderwerpen en het complexe karakter van de situaties worden de beslissingen vaak op het hoogste niveau in Brussel genomen. Deconcentratie van de besluitvorming vanuit de centrale diensten naar het veldniveau is nochtans een van de belangrijkste voorwaarden voor succes, zoals in Kosovo blijkt. Een verregaande deconcentratie van de beslissingsbevoegdheid naar de delegaties, zoals in het kader van hervorming van het beheer van de communautaire hulp is voorzien, zal een gunstige invloed hebben op de samenhang. De delegaties zullen in overleg met de lidstaten een sleutelrol spelen bij het opstellen van het aanhangsel bij het NSD en bij de vaststelling en keuze van projecten en programma's.

³² Overeenkomst van Cotonou - Bijlage IV, artikel 4, lid 1(d).

³³ Overeenkomst van Cotonou - Bijlage IV, artikel 3, lid 4.

³⁴ Overeenkomst van Cotonou, Slotakte, Verklaring XXI

³⁵ Overeenkomst van Cotonou - Bijlage IV, artikel 3, lid 2(b) en hoofdtekst van de overeenkomst, artikel 72, lid 6 en artikel 73, lid 1.

Om de Gemeenschap beter in staat te stellen tijdig op post-crisissituaties te reageren zullen specifieke wijzigingen aan bestaande verordeningen en in de procedures voor interne besluitvorming worden onderzocht .

4.4. Groter risico in overgangssituaties: compromissen tussen flexibiliteit, snelheid en controle

Een efficiënt optreden in post-crisissituaties houdt in dat men ongeacht het politieke risico dat inherent is aan de algemene situatie van het land een groter "technisch" risico aanvaardt bij de tenuitvoerlegging van de samenwerking. Het is moeilijk om soepel en snel op te treden in snel veranderende situaties en tegelijk een strenge controle en verantwoordingsplicht te handhaven.

Het hoger technisch risico houdt in de eerste plaats verband met de voorgestelde versnelde procedure voor de goedkeuring van het aanhangsel bij het nationale strategiedocument en het bijgevoegde werkprogramma. In een dergelijk kader zal het overleg - in sommige lastige gevallen ook met de partnerautoriteiten - noodgedwongen worden verminderd. Bovendien kunnen sectorale en andere effectstudies niet systematisch worden uitgevoerd voordat de projecten zijn geïdentificeerd. Uitvoerbaarheidsstudies, technisch ontwerp, kwaliteitscontrole ter plaatse en controle van de daadwerkelijke capaciteit van de uitvoerende partner zijn stappen die tijd vergen.

In de tweede plaats houdt dit risico verband met de procedures in het algemeen. Er moet worden nagegaan of in bestaande contracten voor meer soepelheid kan worden gezorgd zonder dat dit gevolgen heeft voor het gebruik van soortgelijke contracten die buiten het bestek van de kwestie van de samenhang vallen. Dit kan betekenen dat wijzigingen van de inhoud van projecten of van hun plaats van uitvoering worden toegestaan of dat men ermee akkoord gaat dat de doelstellingen of de voorwaarden niet worden gehaald. Aldus kan worden voorkomen dat het aantal aan contracten toegevoegde clausules en de daarmee gepaard gaande vertragingen toenemen.

Grote politieke risico's zijn onvermijdelijk. In post-crisissituaties heeft men vaak met potentieel instabiele partners te maken. Regeringen is vaak geen lang bestaan beschoren. Steunverlening na crises kan er in sommige gevallen toe leiden dat ondermaatse regeringen in het zadel worden gehouden. Bij een bestuur in wording kan de keuze van een partner een bijzonder gevoelige kwestie zijn. De regering is zwak. Er zijn geen NGO's aanwezig of zij worden gemanipuleerd. Er moet een beroep worden gedaan op VN-organisaties om voor de nodige legitimiteit en een kader voor de donors te zorgen, eventueel in het kader van het "Friends of"-concept.

Om deze redenen moet men aanvaarden dat bepaalde beslissingen moeten worden genomen, ook al bestaat er geen zekerheid omtrent het resultaat van het optreden. Wil men dat de Commissie in moeilijke omstandigheden zinvol kan optreden dan is het essentieel dat men dit inziet.

De Gemeenschap en haar lidstaten moeten een compromis vinden tussen een hogere snelheid en soepelheid van optreden en een zo hoog mogelijk controle- en kwaliteitsniveau. Zij moeten de daarmee gemoeide risico's aanvaarden dan wel beslissen geen actie te ondernemen.
--

5. CONCLUSIE - SAMENVATTING VAN DE BELEIDSVOORSTELLEN

Ontoereikende coördinatie van de donors en het ontbreken van adequate instrumenten om snel en efficiënt te reageren op post-crisissituaties verminderen de effectiviteit en het effect van de hulpverlening. De ervaring wijst uit dat er enige verbetering is opgetreden in de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling. Er moet echter nog een lange weg worden afgelegd. Alle donors hebben met dezelfde problemen te kampen.

Door haar belang zowel als donor van noodhulp als van ontwikkelingshulp en haar grote internationale aanwezigheid draagt de EG op dit gebied een bijzondere verantwoordelijkheid.

Om de EG-bijdrage tot een efficiëntere reactie op post-crisissituaties te optimaliseren, stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

- In landen die vaak met natuurrampen te kampen hebben moet bij de humanitaire hulpverlening en vooral in de strategieën en programma's voor ontwikkelingssamenwerking meer aandacht worden besteed aan paraatheid voor rampen en rampenpreventie.
- In conflictsituaties moet de samenhang van noodhulp en ontwikkelingshulp in een ruimere economische, sociale en politieke context worden gezien. Met deze factoren moet in de verschillende fases en gebieden van de hulpverlening rekening worden gehouden.
- ECHO dient zich op zijn kernopdracht te concentreren. De bijstand aan landen waar geen humanitaire noodsituatie heerst moet geleidelijk worden stopgezet. Heeft de EG zich er echter toe verbonden haar hulpverlening voort te zetten dan moeten tijdig aangepaste instrumenten voor de langere termijn beschikbaar worden gesteld wanneer daarvoor een wettelijk kader bestaat.
- De noodhulpverlening moet steeds meer zo worden opgezet dat het overschakelen op andere vormen van hulpverlening verenigbaar is met de ontwikkelingsdoelstellingen voor de lange termijn en de duurzaamheid. Het ontwikkelingsbeleid moet op zijn beurt beter worden aangepast om deze problemen aan te pakken.
- Om het probleem van een ontoereikende donorcoördinatie in post-crisissituaties te kunnen aanpakken moet het "Friends of"-concept in het kader van de VN systematischer worden versterkt met handhaving van het beginsel van de individuele aanpak. De Commissie dient een actieve rol te spelen bij het versterken van het "Friends of"-concept, waarbij haar optreden dat van de lidstaten completeert.
- De verschillende multilaterale, regionale en niet-gouvernementele actoren moeten worden betrokken bij beter gecoördineerde internationale initiatieven die tot doel hebben de synergie te versterken en een duidelijker omschrijving van maatregelen voor de begin- en afbouwfase mogelijk moeten maken.
- In het kader van de heroriëntatie van de ontwikkelingsactiviteiten van de Gemeenschap op een kleiner aantal gebieden wordt met een grotere coördinatie en

complementariteit tussen de EG en haar lidstaten gestreefd naar taakverdeling opdat de EU beter zou kunnen inspelen op de behoeften in de verschillende fasen.

- De Europese Commissie zal haar instrumenten en procedures opnieuw evalueren om de termijnen in te korten, tijdig voldoende middelen beschikbaar te stellen en te zorgen voor de medewerking van geschikte partners. Zij doet dit in het kader van de hervorming van de externe hulp, met name wat betreft de deconcentratie van de besluitvorming en het personeel naar de delegaties en de wijzigingen in de comitologie-procedures.
- Zodra de hulpverlening van ECHO of het SR van start gaat, wordt een aanhangsel bij het nationale strategiedocument, dat een indicatief werkprogramma bevat, opgesteld en goedgekeurd waarbij vereenvoudigde en versnelde procedures worden gevolgd voor zover dit juridisch mogelijk is. Het aanhangsel heeft betrekking op de voorgenomen acties en de verschillende instrumenten die moeten worden gebruikt zodat later geen afzonderlijke projecten moeten worden goedgekeurd doch kennisgeving alleen volstaat.
- Met het oog op de tenuitvoerlegging van dit aanhangsel en het werkprogramma moet binnen de Commissie een vereenvoudigde besluitvormingsprocedure voor de goedkeuring van afzonderlijke projecten en programma's worden gevolgd. De procedures voor de tenuitvoerlegging worden herzien om de soepelheid te vergroten, met name wat betreft de keuze van de uitvoerende instanties, aanbestedingsprocedures en wijzigingen van contracten. Dit geldt voor de belangrijkste thematische instrumenten zoals rehabilitatie, vluchtelingenhelp, voedselhelp/voedselzekerheid en ontminningsoperaties.
- Wat de overname binnen de grote regionale programma's van de EG betreft, zijn in enkele daarvan (CARDS, Cotonou, MEDA) reeds adequate bepalingen opgenomen; deze bepalingen moeten met de nodige soepelheid ten uitvoer worden gelegd. Voor andere programma's (Tacis, ALA) zou een herziening kunnen worden overwogen en moet een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre toekomstige nieuwe verordeningen moeten worden uitgebreid tot rehabilitatie, vluchtelingenhelp en ontminningsoperaties als alternatief voor een thematische hergroepering van dit soort activiteiten.

Om sneller en efficiënter op post-crisissituaties te kunnen reageren moeten de Gemeenschap en haar lidstaten een groter technisch risico aanvaarden. Er moet een compromis worden gevonden tussen een sneller en soepeler optreden en een zo hoog mogelijk controle- en kwaliteitsniveau.

De Commissie legt deze beschouwingen voor aan het Europees Parlement en de Raad. Zij zou het op prijs stellen indien de in deze mededeling vervatte ideeën verder zouden worden besproken met het oog op de omzetting daarvan in een daadwerkelijke verbetering van haar vermogen om de afloop van de crises waarmee haar partnerlanden worden geconfronteerd in gunstige zin te beïnvloeden.