

o.200  
Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH

Februar 1992

# **J A H R E S P R O G R A M M**

## **1 9 9 2**

**der Sektion**  
**humanitäre und Nahrungsmittelhilfe (HuNaHi)**



## INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung .....	1
<b>I. Grundsätzliches .....</b>	<b>1</b>
1. Ueber die Schwierigkeit, ein HuNaHi-Jahresprogramm zu verfassen .....	1
2. Ueber die Notwendigkeit, ein HuNaHi-Jahresprogramm zu verfassen .....	1
3. Ueber die Richtigkeit, die Jahresprogramme in Zukunft in den grösseren Rahmen mittelfristiger Konzepte zu stellen .....	1
<b>II. Zu den Mitteln, die der HuNaHi zur Verfügung stehen .....</b>	<b>2</b>
<b>III. Die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen .....</b>	<b>3</b>
<b>IV. Die Aktivitäten des Jahres 1991 .....</b>	<b>4</b>
<b>V. Tendenzen und Schwerpunkte für 1992 auf der Basis der Erfahrungen 1991 .....</b>	<b>4</b>
1. Region Westafrika und südliches Afrika .....	4
2. Region Ostafrika .....	6
3. Region Nordafrika (Maghreb) .....	7
4. Region Lateinamerika und Karibik .....	8
5. Region Asien I .....	9
6. Region Asien II (inkl. Sri Lanka) .....	10
7. Region Mittlerer Osten (inkl. Türkei) .....	12
8. Region Ost-/Mitteleuropa (inkl. Ex-UdSSR) .....	13
<b>VI. Das Budget für das Jahr 1992 .....</b>	<b>14</b>

Anhang: Gesamtübersicht über die humanitäre und Nahrungsmittelhilfe 1991

## Einleitung

Im Unterschied zu den vergangenen Jahren unternimmt die Sektion HuNaHi den Versuch, die nackten Budgetzahlen für die humanitären Hilfeleistungen 1992 in den Rahmen eines Jahresprogrammes zu stellen. Gewisse Schwerpunkte der Aktivitäten sollen aufgezeigt und zu erwartende Schwierigkeiten deutlich gemacht werden. Dieser erste Programm-Skizzierungsversuch ist in den nächsten Jahren unter Auswertung und Ausnützung der Erfahrungen aus der per 1. Januar versuchsweise in der Sektion eingeführten neuen Arbeitsorganisation (primär geografische Zuständigkeit der Programmbeauftragten) und vorbehaltlich der Reorganisationsergebnisse in der Abteilung zu verbessern und zu verfeinern.

## I. Grundsätzliches

### 1. Ueber die Schwierigkeit, ein HuNaHi-Jahresprogramm zu verfassen

Selbstverständlich bleibt der gesetzliche Auftrag Ausgangspunkt für die Hilfe: Danach ist die Hilfe zu leisten als Ausdruck der internationalen Solidarität und unter Berücksichtigung der weltweiten Verflechtungen und Verpflichtungen der Schweiz, sowie unter Rücksichtnahme auf Rechte und Interessen der Partner in aller Welt. Die Hilfeleistungen der HuNaHi sind in erster Linie Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens und zur Linderung von Leiden. Die humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft muss damit konsequenterweise grundsätzlich offenbleiben für alle Extremsituationen, die weltweit eintreten können. Damit entfällt jede generelle Beschränkung der Hilfe in geografischer oder thematischer Hinsicht. Gleichwohl ist gerade angesichts der knappen Finanzmittel in konsequenter Fortsetzung einer bereits begonnenen Politik eine Akzentuierung des Engagements der HuNaHi nach thematischen und/oder geografischen Gesichtspunkten notwendig. Selbst die Durchführung einer solchen beschränkten Akzentuierung dürfte nicht einfach sein: Auch 1992 wird es Politiker geben, die unter dem Eindruck bestimmter Tagesaktualitäten völlig andere humanitäre Aktionen verlangen; und es wird auch 1992 ein Problem sein, die nationalen und internationalen (Partner-)Organisationen vom Umstand zu überzeugen, dass sie nicht automatisch Geldmittel mindestens in der Höhe des vorangegangenen Jahres plus eine Erhöhung wenigstens in der Höhe der Teuerung erwarten dürfen, sondern dass die finanziellen Leistungen vorwiegend nach inhaltlichen Kriterien erfolgen sollten.

### 2. Ueber die Notwendigkeit, ein HuNaHi-Jahresprogramm zu verfassen

Die Formulierung von Jahresprogrammen ist mindestens in zweifacher Hinsicht notwendig: Erstens, weil angesichts der weltweit massiv steigenden Bedürfnisse nur so die Gewähr geboten werden kann, die gleichzeitig beschränkt bleibenden Mittel noch effizienter und bedürfnisorientierter einzusetzen (der Zahlungskredit 1992 ist lediglich zwei Millionen Franken höher als der ursprüngliche Kredit im Vorjahr, d.h. exkl. Nachtragskredite 1991). Zweitens ergibt sich angesichts der national und international missverständlichen Bezeichnung "humanitäre Hilfe" in weiterer Konkretisierung der Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 3. Juni 1991 die Gelegenheit, zu zeigen, was in der Schweiz als humanitäre Hilfe verstanden wird (z.B. nicht Finanzhilfe oder Kompensationskäufe).

### 3. Ueber die Richtigkeit, die Jahresprogramme in Zukunft in den grösseren Rahmen mittelfristiger Konzepte zu stellen

Die bereits erwähnte Botschaft vom 3. Juni 1991 ist die verpflichtende Basis, die es umzusetzen gilt. Darüber hinaus ist es aber notwendig, in Konzepten mittel- und langfristige Perspektiven zu erarbeiten und aufgrund von vermuteten, bzw. sichtbar werdenden Entwicklungen der politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Lage in besonders kritischen Regionen, bzw. Ländern der Erde laufend zu überarbeiten und zu konkretisieren. Erkenntnisse aus dieser permanenten Arbeit können ihrerseits in einem frühen Stadium in Jahresprogramme aufgenommen werden, um ev. in antizyklischem Verhalten eine gezielte(re) prophylaktische Hilfeleistung in besonders sensiblen Bereichen erbringen zu können.

## II. Zu den Mitteln, die der HuNaHi zur Verfügung stehen

Auch 1992 wird sich die humanitäre Hilfeleistung auf vier Kreditrubriken des Rahmenkredits (eine für Barbeiträge und drei für Nahrungsmittelhilfe) aufteilen und zwar im Verhältnis zu 1991 wie folgt:

(Vergleich aufgrund der Zahlungskredite)	1991	1992
- <b>Barbeiträge</b>	86'130'000	88'389'300
davon Budgetanteil SKH	- 15'000'000	- 17'000'000
damit in der Verantwortung der HuNaHi (zusätzlich Nachtragskredite: . Minurso . Golfkrieg	71'130'000 4'000'000 17'300'000)	71'389'300
- <b>Milchprodukte</b> (zusätzlich Nachtragskredit Golfkrieg	29'000'000 1'000'000)	30'000'000
- <b>Getreide</b> (zusätzlich Nachtragskredit Golfkrieg	22'000'000 3'200'000)	23'000'000
- <b>Andere Nahrungsmittel</b>	<u>20'500'000</u>	<u>21'000'000</u>
<b>Insgesamt</b> in der Verantwortung der HuNaHi	<u>142'500'000</u>	<u>145'389'300</u>
(zusätzlich aus Nachtragskrediten	25'500'000)	

Dazu zu rechnen sind ausserdem die ordentlichen Beiträge an das Sitzbudget des IKRK (1991: 50 Mio., 1992: 55 Mio.) sowie an die Internationale Organisation für Migration, IOM (1991: 0,58 Mio., 1992: 0,75 Mio.), die indessen auf der Basis spezieller Bundesratsbeschlüsse ohne Beeinflussungsmöglichkeit durch die Sektion über separate Rubriken abgewickelt werden.

Es bleibt das anvisierte Ziel, eine möglichst grosse Flexibilität in die Kreditrubriken zu bringen. Dies trotz des Umstandes, dass im neuen, auf den 1. März 1992 in Kraft tretenden, Rahmenkredit aus taktischen Gründen weder eine Reduktion der Rubrikenzahl noch der Kredite selbst möglich war, die für Nahrungsmittelhilfe vorgesehen sind. Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre wird auch 1992 die Ausschöpfung des Kredites für "Barbeiträge" sowie desjenigen für "Andere Nahrungsmittel" keine Schwierigkeiten bereiten, ausser dass beide Kredite, gemessen an den weltweiten Bedürfnissen und den zu erwartenden Gesuchen sehr klein sind. Dieser Umstand wird eine verstärkte Orientierung der Hilfeleistungen durch die HuNaHi nach inhaltlichen Kriterien notwendig machen. Auch bei der Verwendung des "Getreidekredites" ist mit keinen unüberwindbaren Schwierigkeiten zu rechnen, da wie in der Vergangenheit mehr als 90% in der Form von Barbeiträgen für Dreiecksgeschäfte aufgewendet werden sollen, d.h. via Einkauf in einem Entwicklungsland, bzw. einem Land, dem durch die Zahlung von Devisen gleichzeitig ebenfalls humanitäre Hilfe in einem weiter gefassten Sinne gewährt werden kann. Ideal wäre, wenn durch den Einkauf der notwendigen Produkte der dafür bezahlte Preis im Exportland noch gezielter den Produzenten und ihren Organisationen, bzw. den entsprechenden Bedürfnissen der Produktionsregion zukommen könnte.

Schwierigkeiten sind bei der Ausschöpfung der Kreditrubrik "Milchprodukte" zu erwarten. Trotz behutsamer Durchsetzung der Milchrichtlinien (Richtlinien zum Einsatz von Milchprodukten in der Nahrungsmittelhilfe) dürfte es auch 1992 für gewisse Einzelfälle schwer sein, diese Politik zu akzeptieren. Zum andern ist kritisch festzustellen, dass die Richtlinien wohl mit Nachdruck bei den (kleinen) privaten schweizerischen Hilfswerken und den direkten Aktionen, z.B. via Kobüs, durchgesetzt werden, die insgesamt ca. 56% der Milchprodukte

(46% durch die Hilfswerke, bzw. 10% durch direkte Aktionen) umsetzen, während die Sektion HuNaHi bei der Ausschöpfung weiterer ca. 40% auf die multilateralen Organisationen, insbesondere das WFP, angewiesen ist, bei denen eine Respektierung der Richtlinien viel flexibler gehandhabt werden muss (internationales "burden sharing"; Möglichkeit zur Ausschöpfung des Kredites).

Insgesamt sollten auch im Jahre 1992 unter dem Titel der humanitären Hilfe, abgesehen von den "Altlasten" Dörrbirnen und Weissfische, deren Lieferungen am Auslaufen sind, und natürlich den Milchprodukten, grundsätzlich keine schweizerischen Produkte in die Entwicklungsländer geschickt werden. Insbesondere ist Wert darauf zu legen, dass aus allfälligen Lieferungen, die z.B. vom Oberkriegskommissariat (OKK) via die HuNaHi in Länder Ost- und Mitteleuropas, bzw. der ehemaligen UdSSR erfolgen, keine Präzedenzfälle für andere Weltregionen geschaffen werden. Die Hilfe der HuNaHi soll auch 1992 die traditionellen Ernährungsgewohnheiten berücksichtigen, keine neuen Bedürfnisse und keine dauernden Importabhängigkeiten schaffen, sowie die Eigenproduktion von traditionellen, lokalen Nahrungsmitteln fördern.

### III. Die Zusammenarbeit innerhalb der DEH und mit Partnerorganisationen

Im Rahmen der laufenden Reorganisationsdiskussionen werden 1992 innerhalb der Abteilung HH die Bemühungen wesentlich verstärkt, die Zusammenarbeit zwischen SKH und HuNaHi zu fördern. Wo es möglich und sinnvoll ist, sind Aktionen gemeinsam zu planen und durchzuführen (z.B. Kambodscha oder Madagaskar), bzw. ist dies in gegenseitiger Absprache zu tun (z.B. Albanien, Ex-UdSSR oder Philippinen).

Per 1. Januar 1992 sind die primären Zuständigkeiten innerhalb der HuNaHi nicht zuletzt deshalb (vorbehältlich der Ergebnisse des Reorganisationsprozesses in der Abteilung) neu geregelt worden, weil eine Zuständigkeit nach geografischen Gesichtspunkten in Zukunft eine intensivere Zusammenarbeit mit dem "E"-Bereich der DEH erlauben wird. Gleichzeitig dürfte sich aus diesen geografischen Zuständigkeiten die Chance ergeben, auch die Koordinationsbüros der DEH, die darauf noch nicht angesprochen haben, für ihre Aufgaben als Vertreter des "H"-Bereiches verstärkt zu sensibilisieren und in eine engere Zusammenarbeit miteinzubeziehen. Dass dabei eine gewisse Gefahr besteht, als Geldgeber für notleidende Entwicklungsprojekte betrachtet zu werden, dürfte nicht von der Hand zu weisen sein.

Was schliesslich die schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen betrifft, wird die teilweise seit Jahren bestehende Zusammenarbeit weitergeführt. Zwei Dingen sind dabei 1992 besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zum einen wird nach Möglichkeiten zu suchen sein, die doch recht unterschiedlichen Massstäbe auszugleichen, die bei der Behandlung von Gesuchen zur Finanzierung von Projekten einerseits der nationalen und andererseits der internationalen Partnerorganisationen angewendet werden. Mit vollem Recht hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund einer konsequent verfolgten Politik gegenüber den nationalen Hilfswerken eine recht restriktive Praxis eingespielt. Es wird ausserordentlich schwierig sein, die Gesuche der grossen multilateralen Organisationen (insbesondere HCR und WFP) sowie des IKRK mit einer ähnlichen Akribie zu prüfen und die Beitragsleistungen auf effiziente und effektive Verwendung zu untersuchen. 1992 wird in dieser Hinsicht eine Anstrengung zu machen sein, erhielten doch allein die grossen vier Organisationen IKRK, HCR, WFP, UNRWA 1991 insgesamt 66% des Zahlungskredites (inkl. Nachtragskredite) der Sektion. Die entsprechenden Bemühungen (z.B. policy dialogue, Abklärungs- und Begleitmissionen, Evaluationen) werden nicht einfach sein: Empfindlichkeit der entsprechenden Organisationen; politischer Druck zu Vorzugsbehandlung, bzw. zur linearen Erhöhung der Beiträge; personelle Begrenzungen in der HuNaHi, etc. Zum andern ist im Gegenzug zu prüfen, ob (ausser bei Sozialhilfeprojekten) den schweizerischen Hilfswerken gegenüber nicht eine etwas flexiblere Haltung im Hinblick auf ihre prozentuale Beteiligung an der Finanzierung eines Projektes gerechtfertigt wäre (bis jetzt generell 50% bei Barbeiträgen).

#### IV. Die Aktivitäten des Jahres 1991

Gemäss der Jahresrechnung 1991 hat die Sektion HuNaHi aus den entscheidenden vier Rubriken des Rahmenkredites, auf die die Sektion einen Einfluss ausüben kann (Barbeiträge und drei Rubriken Nahrungsmittelhilfe) Leistungen in der Höhe von 165,9 Mio. Franken abgewickelt. In diesem Betrag sind die beiden Nachtragskredite in der Höhe von 25,5 Mio. Franken für Minurso und Golfkrieg enthalten (wobei vom Golfkrieg-Kredit ca. 2 Mio. an das SKH geflossen sind, womit das SKH 1991 über 17 Mio. Franken verfügt hat); nicht berücksichtigt sind die Beiträge ans Sitzbudget des IKRK (50 Mio.) sowie die IOM (0,6 Mio.).

Ueber die geografische Verteilung der Hilfsmittel (Gesamtübersicht) gibt der Anhang Auskunft. Zur Erleichterung der Uebersicht werden die 1991 in den einzelnen Regionen durchgeführten Aktivitäten in der regionsweisen Präsentation der für 1992 vorgesehenen Aktivitäten vorgestellt.

#### V. Tendenzen und Schwerpunkte für 1992 auf der Basis der Erfahrungen 1991

##### 1. Region Westafrika und südliches Afrika

###### **a) Aktivitäten 1991**

Im vergangenen Jahr hat die Sektion für die Region Westafrika und südliches Afrika insgesamt 35 Millionen Franken eingesetzt. Dabei haben sich die Aktivitäten neben dem **Sahel** (18% der Hilfe für die gesamte Region) hauptsächlich auf die Länder **Angola** (6%), **Mosambik** (17%), **Malawi** (13%), die **kapverdischen Inseln** (5%) und **Liberia/Elfenbeinküste** (14%) konzentriert.

Anfangs 1991 verschlechterte sich die Ernährungslage in den nördlichen Zonen der meisten **Sahelländer**, hauptsächlich infolge geringer Niederschläge und deren schlechter geografischer Verteilung. Die humanitäre Hilfe konzentrierte sich auf die Finanzierung von Grundnahrungsmitteln, wobei die Programme erfreulicherweise weitgehend über lokale Bauernorganisationen abgewickelt werden konnten, die bereits DEH-Partner im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind.

Eines der erfreulichsten Ereignisse in der Region war das Friedensabkommen vom 31. Mai 1991 in Lissabon, welches den 16-jährigen Bürgerkrieg in **Angola** beendete. Allerdings wurden damit noch lange nicht alle Probleme gelöst! Neben Programmen der UNO-Hilfsorganisationen sowie des IKRK unterstützte die HuNaHi insbesondere das Spital der evangelischen Mission in Kalukembe, im Südosten Angolas. Die Hilfe reichte vom Kauf von Basismedikamenten über den Kauf von Stoffen und gebrauchten Kleidern zum Tausch gegen Nahrungsmittel, einer Maismühle und eines Lastwagens bis zur Finanzierung einer Luftbrücke für die Versorgung des Spitals mit Nahrungsmitteln und medizinischen Hilfsgütern.

Leider noch nicht soweit fortgeschritten wie in Angola sind die Friedensbestrebungen in einem weiteren Schwerpunktland der HuNaHi, in **Mosambik**, wo Terror, Gewalt und Unsicherheit auch 1991 unvermindert das tägliche Geschehen prägten. Die UNDP-Programme für die Periode 1990 - 1992, Strassensanierung Lichinga und Ausbildung des mit der Hilfsgüterverteilung betrauten mosambikanischen Personals, wurden wie geplant weitergeführt und können voraussichtlich 1992 abgeschlossen werden. Angesichts der riesigen Bedürfnisse im Gesundheitsbereich unterstützte die HuNaHi entsprechende Programme verschiedener NGO's (Département Missionnaire, Médecins sans frontière, Handicap International). In **Malawi** richtete sich die Hilfe der Sektion vor allem an die mosambikanischen Flüchtlinge, welche in Lagern an der Grenze zu Mosambik auf die Rückkehr in ihr Heimatland warten.

Mit der Regierung der **kapverdischen Inseln** ist 1990 im Sinne einer Ausnahmeregelung und eines Versuches zusammen mit andern Geberländern ein 4-Jahres-Vertrag zur Lieferung von Getreide abgeschlossen worden. Im Rahmen dieses Abschlusses finanzierte die humanitäre Hilfe 1991 die vereinbarten 2'500 Tonnen Mais, was ungefähr 3% der gesamten schweizerischen Nahrungsmittelhilfe ausmachte. Dieses Jahr war es Mais aus tansanischer Produktion.

Als Folge des in **Liberia** ausgetragenen Bürgerkrieges flüchteten viele Liberianer in die Nachbarländer, z.B. in die **Elfenbeinküste**, wo die Sektion Programme zugunsten dieser Menschen unterstützte.

## b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Auch 1992 wird die Sektion der Region Westafrika und südliches Afrika grosse Bedeutung beizumessen haben. Vorrangig werden sich die Aktivitäten der HuNaHi auf die Weiterführung der angefangenen Projekte konzentrieren; bereits sind aber neue humanitäre Probleme voraus-zusehen: z.B. Tuareg-Konflikte in Mali und Niger, regionale Nahrungsmittelengpässe im Norden Ghanas, evtl. neue Flüchtlingsströme aus Zaïre und Togo.

In den **Sahelländern** scheint eine Reduktion der Hilfe möglich zu sein, werden doch die Ernteaussichten für das laufende Jahr optimistisch eingeschätzt. Es kann damit gerechnet werden, dass die Zahl der auf Nahrungsmittelhilfe angewiesenen Menschen kleiner werden wird.

Nach dem Friedensschluss beabsichtigt die Sektion, in **Angola** die Hilfe auf die Verbesserung der Infrastruktur im Gesundheitsbereich und auf die Sanierung der Wasserversorgung für Gesundheitsstrukturen im angolanischen Planalto zu konzentrieren. Bei der Sanierung der Wasserversorgung handelt es sich um ein ehemaliges IKRK-Projekt, das allerdings noch in der Planungsphase steckt. Unterstützt werden sollten aber auch die Programme internationaler Hilfsorganisationen zugunsten von Vertriebenen und angolanischen Rückkehrern. Zudem wird sich das SKH voraussichtlich am Wiederaufbau von zerstörten Brücken im Rahmen des Special Relief Programme for Angola (SRPA) der UNO beteiligen. Mit einem operationellen Einsatz des SKH könnte durch die HuNaHi eine Kofinanzierung in der Phase II des SRPA sinnvoll ergänzt werden.

In **Mosambik** wird für dieses Jahr ein Waffenstillstand erwartet. Die Befriedung des Landes dürfte aber noch gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Da der "E"- und "H"-Bereich der DEH im Land wichtige Programme unterhalten ist unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den laufenden Projekten gemeinsam ein Konzept zu erarbeiten, das mittelfristig den Ausstieg der humanitären Hilfe ermöglichen soll. Im Frühjahr ist eine entsprechende gemeinsame Mission der beiden Programmbeauftragten der Zentrale vorgesehen: Bei diesen Ueberlegungen wird der allfälligen Rückkehr der mosambikanischen Flüchtlinge aus Malawi besondere Beachtung zu schenken sein, werden die Voraussetzungen für eine politische Regelung zwischen den beiden Regierungen doch recht positiv eingeschätzt. Die HuNaHi ist bereit, zu einer solchen Regelung beizutragen und entsprechende Rückkehrerprogramme zu unterstützen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Versorgung der Flüchtlinge (die medizinische und die mit Nahrungsmitteln) in Malawi besser ist als in ihrem Heimatland. Evtl. wäre in diesem Zusammenhang die Herstellung, resp. die Verbesserung der Infrastruktur im Wasser- und Gesundheitsbereich in grenznahen Gebieten zu Malawi zu erwägen.

Trotz der grossen Tragweite des Konfliktes konnte die HuNaHi 1991 relativ wenig humanitäre Hilfe in **Liberia** leisten. Angesichts der anhaltend schlimmen Situation für die Vertriebenen in diesem Land ist die Sektion bereit, die Unterstützung von Programmen zugunsten Notleidender in Liberia im laufenden Jahr zu erhöhen.

## 2. Region Ostafrika

### a) Aktivitäten 1991

Das **Horn von Afrika** verlangte auch im vergangenen Jahr von der humanitären Hilfe eine besondere Beachtung. Für Aktionen in den Ländern Somalia, Aethiopien und dem Sudan wurden rund 25,5 Mio. Franken verpflichtet, was 15,4% des Gesamtvolumens der humanitären Hilfe exkl. SKH entspricht. Im Vordergrund stand dabei **Aethiopien**. Auf dieses Land entfielen 13,7 Mio. Franken, was rund 54% der Hilfe für die Region entspricht. Die Flucht des äthiopischen Präsidenten, H.M. Mengistu brachte vieles in diesem seit Jahren arg gebeutelten Land in Bewegung. Die Haltung der Uebergangsbregierung ist - von aussen gesehen - in vielen Punkten bemerkenswert. Sie gibt Anlass zu einem vorsichtigen Optimismus, dass nun endlich die riesigen Probleme dieses Landes grundsätzlich angegangen und somit mittelfristig die Lebensbedingungen für die Bevölkerung wirkungsvoll verbessert werden können. Die hauptsächlichen Problemschwerpunkte für die humanitäre Hilfe waren im verangenen Jahr

1. die Flüchtlinge aus Nord- und Zentralsomalia in Hararghe und dem Ogaden
2. die Flüchtlinge im Westen, die grösstenteils in den Südsudan zurückgetrieben worden sind
3. die demobilisierten Soldaten, deren Angehörigen und die internen Vertriebenen
4. die Versorgungslage der ländlichen Bevölkerung, klimatisch und konfliktbedingt

Schwergeichtig kam die humanitäre Hilfe der Schweiz im Jahre 1991 den Flüchtlingsprogrammen zugute, wobei die Rückführungsaktionen im Osten und Entminungsaktivitäten an der Grenze zu Somalia im Vordergrund standen. Im Weiteren wurden die Hilfsbemühungen des IKRK zugunsten der entmilitarisierten Armeemitglieder sowie Aktionen von schweizerischen Hilfswerken im Bereiche integrierter Programme in Tigre unterstützt.

Ebenso grosse Auswirkungen, wenngleich um einiges weniger positiv, zeitigte der Sturz von Präsident Siad Barre in **Somalia**. Er führte zu einem totalen Zerfall der schwachen Institutionen des Landes und der Clanstrukturen. Die Folge war eine Eskalation der mit Gewalt ausgetragenen tribalen Auseinandersetzungen. Während im Nord-Westen das Somali National Movement (SNM) das "unabhängige Somaliland" ausrief, ist im Süden ein Ende der Kämpfe zwischen den Fraktionen nicht absehbar. Zu Tausenden flohen Menschen aus den umkämpften Gebieten in die umliegenden Länder. Trotz riesigen Bedürfnissen und intensiven Bemühungen der internationalen Gebergemeinschaft konnte ausser dem IKRK, dessen Programme von der Sektion kofinanziert wurde, keine humanitäre Organisation in diesem Land aktiv werden. Die Aufwendungen für Soforthilfe in diesem Land beliefen sich auf rund 5 Mio. Franken, was 20% der Aufwendungen für das Horn von Afrika entspricht.

Im **Sudan** haben sich im vergangenen Jahr die sehr schwierigen Rahmenbedingungen nur unwesentlich verändert. Der Konflikt zwischen dem Norden und dem Süden hält weiter an, wobei sich die SPLA (Sudanese People's Liberation Army) in zwei sich bekämpfende Lager gespalten hat. Eine Schwächung des Widerstands gegen den Norden und intensiviertere Kämpfe um die Vorherrschaft können nicht ausgeschlossen werden. Soweit heute schon ersichtlich, sind es einmal mehr die Subsistenzbauern, Randgruppen und Mittellosen die riskieren, zwischen die Fronten zu geraten und so den höchsten Preis zu zahlen haben. Die Regierung liess nichts unversucht, breit abgestützte Hilfsmassnahmen der UNO im Norden wie im Süden zu verunmöglichen. Erkundungsmissionen gehen davon aus, dass im vergangenen Jahr die Zahl der an Leib und Leben gefährdeten Menschen gegen 8,5 Millionen betrug.

Die humanitäre Hilfe der Schweiz finanzierte mit ihren Beiträgen Programme der traditionellen Partner zugunsten der äthiopischen Flüchtlinge im Raume Kassala. Zudem unterstützte sie die Bemühungen von drei internationalen Hilfswerken (Lutherischer Weltbund, Caritas und dem Neuen Sudanesischen Kirchenrat) lebenswichtige Güter über eine Luftbrücke und in einem späteren Zeitpunkt per Strassenkonvois in die Provinzen Equatoria und Bahr El-Ghazal zu bringen. Die gesamten Aufwendungen belaufen sich auf 6,8 Mio. Franken.

Die Vereinten Nationen entwarfen für die Länder am Horn von Afrika (Äthiopien, Sudan, Somalia, Djibouti und Kenia) ein grossangelegtes Nothilfeprogramm, das insgesamt gegen 24 Millionen Menschen zugute kommen sollte: gegen 15 Millionen durch Hunger und Konflikt Betroffenen, 7 Millionen Vertriebenen, 1 Million Flüchtlingen und 750'000 Rückkehrern. Infolge der kaum überwindbaren regionalen politischen und militärischen Schwierigkeiten konnte dieses jedoch noch nicht voll anlaufen.

Neben den Aktionen am Horn von Afrika leistete die Sektion schwergewichtig noch in **Madagaskar** humanitäre Hilfe. Dort hat sie nach einem Zyklon für die betroffene ländliche Bevölkerung eine breit abgestützte Ueberbrückungshilfe aufgebaut. Die Verpflichtungen belaufen sich auf 3,4 Mio. Franken. Im **Tschad** wurden Ernährungsprogramme im Norden des Landes und eine international konzertierte Aktion zur nationalen Ernährungssicherung über des WFP finanziert. Die Flüchtlinge und Vertriebenen in der Region **Uganda/Ruanda/Burundi**, auch hier auf Spannungen zwischen ethnischen Gruppen zurückzuführen, erforderten punktuelle humanitäre Hilfe. In **Zaire** veränderte sich im 2. Semester 1991 die Lage für weite Teile der unterprivilegierten Bevölkerung grundlegend. Die Unruhen bewirkten den vollständigen Zusammenbruch des sozialen und wirtschaftlichen Netzes. Im Bereiche der medizinischen Grundversorgung hat die Sektion Nothilfemassnahmen finanziert.

### b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Auch im kommenden Jahr wird dem **Horn von Afrika** in der Tätigkeit der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe ein bedeutender Stellenwert zukommen. Die Aussichten sind schlecht, dass die kriegerischen Auseinandersetzungen, die tribal motivierten Abrechnungen und die damit verbundene Unsicherheit in weiten ländlichen Gebieten kurzfristig beendet werden.

Einzig für **Äthiopien** scheint eine Veränderung möglich zu sein. Angesichts dieser doch vorsichtig optimistischen Aussicht auf Beruhigung sieht die Sektion in diesem Land eine tendenzielle Senkung der Nothilfe vor. Wohl dürfte sie punktuell noch immer nötig sein. Nicht hoch genug einzuschätzen ist jedoch die Gefahr, mit einer übervollen "Pipeline" mit internationaler Nahrungsmittelhilfe die für das Land und seine ländliche Bevölkerung unbedingt nötigen Aufbauprogramme zu gefährden. Es sollte daher frühzeitig in enger Koordination mit schweizerischen Hilfswerken nach Massnahmen gesucht werden, die innovativ wirken und bleibende Verbesserungen für die Zielgruppen bringen.

In **Somalia und dem Sudan** wird Not- und Ueberlebenshilfe im Vordergrund stehen. Sie soll jedoch nur dort in Erwägung gezogen werden, wo die Zielgruppen klar definiert und auch erreicht werden können. Gerade bei Programmen der internationalen Organisationen ist diese Frage vermehrt zu stellen. Dasselbe gilt für Programme zugunsten der somalischen Flüchtlinge in **Kenia**.

In **Madagaskar** wird die Unterstützung im Bereiche Ernährung weitergeführt. Es soll hingegen versucht werden, unter Beibehaltung dieser Komponente in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen und dem Koordinationsbüro einen integrierteren Ansatz dieser humanitären Programme zu entwickeln. Dasselbe gilt auch für Aktivitäten in **Tansania**.

Die Aussichten für die breiten Bevölkerungsschichten sind in **Zaire** sehr düster. Die humanitäre Hilfe der Schweiz wird Vorkehrungen treffen müssen, damit sie im Bedarfsfalle ihre Nothilfe auf sensibilisierte und belastungsfähige Partner abstützen kann.

## 3. Region Nordafrika (Maghreb)

### a) Aktivitäten 1991

In die Region sind via HuNaHi 1991 rund 5 Mio. Franken geflossen, wobei 4 Mio. Franken für die Aktion Minurso (Mission der UNO für die Organisation eines Referendums in der West-Sahara) mit einem speziellen Nachtragskredit der Sektion zusätzlich zum Zahlungskredit zur Verfügung gestellt worden sind.

In **Algerien** leistete die Sektion in Fortsetzung eines bereits mehrjährigen Engagements auch 1991 einen Beitrag (0,8 Mio. Fr.) an das in den Flüchtlingslagern in Tinduf tätige Schweizerische Unterstützungskomitee für die Saharouis. Bei der Hilfe in **Marokko** (rund 30'000 Franken) handelte es sich um die erste Tranche aus einem 3-jährigen Ernährungsprogramm von Terre des Hommes Lausanne.

#### b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Sowohl in **Algerien** als auch in **Marokko** wird die Sektion die bisherigen Unterstützungen weiterführen und sie in Algerien in bescheidenem Rahmen ausdehnen. Betreffen wird dies eine Beitragsleistung ans HCR für Säuglingsernährung sowie eine Aktion via die Schweizer Botschaft zugunsten von gegen 40'000 Tuareg, die aus Mali und dem Niger geflohen sind und sich - ohne von Algerien als Flüchtlinge anerkannt worden zu sein - in Lagern im Süden des Landes aufhalten; aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer andern Ethnie fürchten die Tuareg offensichtlich die schwarze Bevölkerung von Mali und Niger.

Insgesamt wird die Sektion die Entwicklung in der vor allem aus wirtschaftlichen Gründen politisch sehr unstabil erscheinenden Region - speziell in Algerien - aufmerksam verfolgen müssen.

### 4. Region Lateinamerika und Karibik

#### a. Aktivitäten 1991

In **Zentralamerika** und der **Karibik** hat die Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe mit einem Finanzvolumen von 2'736'403 Franken vor allem Projekte in den Ländern Mexiko, Guatemala, El Salvador, Nicaragua und Haiti unterstützt.

Rund die Hälfte der Mittel wurde für UNHCR-Programme zugunsten von Flüchtlingen (**CIREFCA**) und ein Spezialprogramm zugunsten freiwilliger Rückkehrer in **Guatemala** aufgewendet.

In **Haiti** hat sich die Lage für die Bevölkerung, insbesondere nach dem Sturz von Präsident Aristide, weiter verschlechtert. Neben einer Subsidiärhilfe an ein Landwirtschaftsprojekt der Helvetas hat die humanitäre und Nahrungsmittelhilfe vor allem assistenzialistische Ernährungsprogramme über verschiedene Partner (Missionsstationen, Schweizer NGO's, etc.) mit schweizerischen Milchprodukten unterstützt. Obwohl erwünscht, waren andere Projekte nicht möglich, da in Haiti Partnerorganisationen fehlen, die in der Lage sind, Projekte zu realisieren, die über den traditionellen Assistenzialismus hinausgehen.

In **Nicaragua** machten Naturkatastrophen (Trockenheit und Ueberschwemmungen) die humanitäre Hilfe v.a. im Südosten und Nordwesten des Landes nötig. In den Notstandsgebieten wurde Hilfe in Form von Saatgut für Landwirtschaftsprojekte und Barbeiträgen für Lokalkäufe von Nahrungsmitteln zugunsten der betroffenen Bevölkerung geleistet.

In **El Salvador** wurde ein punktuelles Projekt zugunsten der Konfliktopfer unterstützt.

In **Südamerika** hat sich die Unterstützung diverser Projekte (Finanzvolumen rund Fr. 10,22 Mio.) auf die Länder Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru beschränkt. Rund die Hälfte des Finanzvolumens (Fr. 5,1 Mio.) wurde in **Peru** eingesetzt. Die Mittel flossen unter anderem in ein Nothilfeprogramm PRES (Programa de Recuperación Económico y Social), das 1989 als Reaktion auf die allgemein vorherrschende Notsituation des Landes initiiert und seither laufend erweitert wurde. 1991 hat sich die allgemeine Situation breiter Bevölkerungsschichten wesentlich verschlechtert (Rezession, zunehmende Arbeitslosigkeit, sinkende staatliche Sozialausgaben, Choleraepidemie, Zuspitzung der Sicherheitssituation etc; vgl. "Jahresprogramm für Peru 1992" der Sektion Lateinamerika), sodass sich eine Ausdehnung der humanitären Hilfe auch neben dem PRES aufdrängte (v.a. Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten zur Unterstützung des staatlichen Programms "vaso de leche"). Die Ausbreitung der Cholera von Peru nach **Ecuador** hat dazu geführt, dass Projekte zur Cholerabekämpfung in Ecuador letztes Jahr an Bedeutung zugenommen haben.

In **Brasilien** wurden im vergangenen Jahr vor allem Projekte zugunsten der Strassenkinder sowie Ernährungsprogramme unterstützt.

In **Bolivien**, **Chile** und **Kolumbien** wurden neben punktuellen kleinen Aufbauprojekten vor allem Ernährungsprogramme mit schweizerischen Milchprodukten unterstützt.

## b. Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Es ist zu erwarten, dass im Jahre 1992 die humanitäre und Nahrungsmittelhilfe vermehrt in **Zentralamerika** und der **Karibik** nötig sein wird, was eine entsprechende Verschiebung des bisherigen Schwergewichts der Hilfe (Finanzvolumen) zur Folge haben dürfte.

Das UNHCR-Programm **CIREFCA** wird von der Sektion in der bisherigen Höhe (1 Mio. Franken) unterstützt. Eventuelle zusätzliche Beiträge an spezielle Programme für dieselbe Zielgruppe sollten für 1992 ins Auge gefasst werden.

In **Haiti** wird die unsichere politische Situation im Jahr 1992 keine ausgedehnten Entwicklungsprogramme erlauben, was zur Folge haben dürfte, dass die Notwendigkeit der Leistung kurzfristiger humanitärer Hilfe zunehmen wird. Wie eine Abklärungsmission der OEA im Dezember des vergangenen Jahres zeigte, wird massivste Nahrungsmittelhilfe nötig sein. Die Sektion beabsichtigt, vermehrt Hilfe im Nahrungsmittelsektor zu leisten, wobei zur Durchführung die traditionellen Kanäle (v.a. Missionsstationen) durch leistungsfähigere ersetzt werden müssten.

Der in **El Salvador** eingeleitete Friedensprozess ist eine Herausforderung auch an die Wirtschaft des Landes. Ein kohärentes Wirtschaftsprogramm, das auch die möglichen Rückkehrer der über eine Million geflüchteter Salvadorianer einbinden könnte, fehlt. Ein zusätzliches Engagement der humanitären Hilfe der Schweiz im Rahmen des sich verzögernden Wiederaufbaus ist deshalb ins Auge zu fassen.

In **Nicaragua** sind klare Anzeichen dafür vorhanden, dass das Bedürfnis nach Nothilfe als Folge von Strukturanpassungsmassnahmen zunehmen wird.

Die Entwicklung in **Kuba** muss aufmerksam verfolgt werden, da sich auch in diesem Lande die Notwendigkeit von Nothilfe abzuzeichnen scheint.

Bezüglich der Aktivitäten der humanitären und Nahrungsmittelhilfe in den EZA Schwerpunktländern **Südamerikas** wird besonderes Gewicht auf eine - wo immer möglich - mit der EZA koordinierte Hilfeleistung gelegt; dies vor allem in Sozialprogrammen und/oder Cholera-bekämpfungsmassnahmen.

In **Peru** beabsichtigt die Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe keine weitere Ausdehnung des Nothilfeprogramms. Im Gegenteil, die Anstrengungen gehen dahin, das aufgebaute Nothilfeprogramm PRES möglichst in ein längerfristiges Entwicklungsprojekt einzubinden. Es ist jedoch möglich, dass kurzfristig gewisse weitere Nothilfeaktionen - bis zur Klärung der politischen Lage - finanziert werden müssen.

In **Ecuador** zeichnet sich ab, dass neben den üblichen Ernährungsprogrammen und Subsidiärhilfen an Landwirtschaftsprojekte - im Zuge der Cholera-bekämpfung - vor allem Trinkwasser-Kleinprojekte an Bedeutung zunehmen werden.

Bei den übrigen Ländern werden die Aktivitäten und das Finanzvolumen weitgehend denen des vergangenen Jahres entsprechen.

Die Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe wird im laufenden Jahr der Nachhaltigkeit von Projekten ihr besonderes Augenmerk widmen.

## 5. Region Asien I

### a) Aktivitäten 1991

1991 haben sich die Aktivitäten der HuNaHi im geografischen Bereich der Region Asien I (ohne Sri Lanka, Naher und Mittlerer Osten) vor allem auf die Länder **Bangladesh**, **Afghanistan** und **Pakistan**, sowie **Indien** konzentriert. Dabei sind für diese Länder Mittel in der Höhe von rund 7,6 Mio. Franken aufgewendet worden. Die Aktionen widerspiegelten die verschiedenen Ereignisse des Jahres: In **Bangladesh** (rund 3 Mio. Franken) stand nach der Flutkatastrophe die Soforthilfe insbesondere via Massnahmen durch das DEH-Koordinationsbüro in Zusammenarbeit mit dem SKH sowie durch UNICEF im Vordergrund. In **Afghanistan** und

**Pakistan** (rund 2 Mio Franken) wurden die Nothilfeaktionen internationaler Organisationen (UNICEF und UNOCA) sowie des IKRK unterstützt, während in **Indien** (rund 2,4 Mio. Franken) mit finanziellen Beiträgen vor allem Nahrungsmittelhilfe-Projekte verschiedener schweizerischer Organisationen (Caritas, TdH Lausanne, Emmaus und Frères de nos Frères) gefördert, sowie durch die REHASWISS eine Rehabilitierungshilfe für Behinderte gewährt wurden.

## b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Die Sektion plant, die Programme und Projekte der verschiedenen Organisationen weiter zu unterstützen. Dies betrifft bei der humanitären Hilfe in **Afghanistan** in erster Linie das IKRK und UNO-Organisationen. Die Sektion wird zusammen mit der EZA-Sektion und dem Kobü in Islamabad die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zur Befriedung des Landes verfolgen, um auch von daher die Richtigkeit der weiteren Unterstützung internationaler Organisationen zu prüfen. Dabei ist sich die Sektion bewusst, dass es weit grösserer Anstrengungen bedürfen wird, wenn es tatsächlich zur Umsetzung eines Repatriierungsprogrammes für afghanische Flüchtlinge kommen sollte. Nicht nur aus politischen Gründen scheinen jedoch die Chancen dazu gering zu sein, sondern auch weil sich viele Afghanen auf pakistanischem Gebiet gut integriert haben und eine Rückkehr nicht in Betracht ziehen wollen.

In **Indien** werden die Auswirkungen der politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auf die benachteiligten Bevölkerungskreise die Fortsetzung der Hilfe notwendig machen. Dabei wird die Sektion bei den unterstützten Projekten ihr besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Evaluationsergebnisse bei den Terre des Hommes-Projekten in Kalkutta richten.

Für **Bangladesh** besteht leider eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass das Land wieder von Naturkatastrophen betroffen wird. Zusammen mit dem SKH, der EZA-Sektion und dem Kobü in Dhaka ist deshalb die Finalisierung eines kohärenten und einsatztauglichen Hilfskonzeptes voranzutreiben, in das auch ein zweckdienliches Monitoring und Evaluationssystem einzubeziehen ist.

## 6. Region Asien II (inkl. Sri Lanka)

### a) Aktivitäten 1991

Im geografischen Bereich Asien II und Sri Lanka wurden 1991 von der Sektion in erster Linie Aktionen im Zusammenhang mit der **Flüchtlings- und Vertriebenenproblematik** in der Höhe von 11,8 Mio. Franken unterstützt. Wichtigste Partner waren dabei die internationalen Organisationen, allen voran das UNHCR (4,3 Mio. Franken), gefolgt von IKRK (3 Mio.), UNBRO (2 Mio.) und WFP (1,9 Mio.). Ca. 30% der Mittel flossen in die Nahrungsmittelhilfe. Weitere ca. 1,8 Mio. Franken der gesamten Aufwendungen für die Region betrafen Programme ausserhalb des reinen Flüchtlings- oder Vertriebenenbereichs.

In bezug auf die Flüchtlinge, Vertriebenen und Rückkehrer wurde **Thailand** im Zusammenhang mit den Vorbereitungen der bevorstehenden Repatriierung kambodschanischer Flüchtlinge mit ca. 3 Mio. Franken am meisten berücksichtigt (UNBRO/UNHCR). An zweiter Stelle folgte konsequenterweise **Kambodscha** mit einem Gesamtbeitrag von ca. 2,9 Mio. Franken. Davon fielen 1 Mio. auf Entminungsaktionen (UNHCR) und rund 1,5 Mio. auf humanitäre Programme des IKRK und der OSRSG (Office of the Special Representative of the Secretary General for Coordination of Kampuchean Humanitarian Assistance Programmes). Für **Sri Lanka** (Opfer des Bürgerkriegs und Rückkehrer) wurden 1,9 Mio. Franken an IKRK, CVJM und Caritas, und für **Indonesien** (indochinesische Flüchtlinge) ebenfalls 1,9 Mio. Franken für Nahrungsmittelhilfe via WFP verpflichtet. In **Vietnam** beteiligte sich die HuNaHi, wie in den Jahren zuvor, mit 100'000 Franken am "Orderly Departure Programme" (diesmal via IOM). Durch das UNHCR unterstützte die Sektion wiederum indonesische Flüchtlinge in **Papua Neuguinea** mit einem Beitrag für den Lokalkauf von Nahrungsmitteln (166'000 Franken). Ein kleines, jedoch sehr effizient von Caritas **Hongkong** durchgeführtes Beschäftigungsprogramm in den Flüchtlingslagern der "Boat People" erhielt einen bescheidenen Beitrag von 24'000

Franken. Am "**Comprehensive Plan of Action**" (CPA) des UNHCR zugunsten vietnamesischer und laotischer Flüchtlinge im südostasiatischen Raum beteiligte sich die humanitäre Hilfe der Schweiz mit einem globalen Beitrag von 2 Mio. Franken.

## b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Es ist unschwer vorauszusehen, dass auch 1992 die Hilfe an Flüchtlinge, Vertriebene und Rückkehrer im Vordergrund stehen wird.

Mit der teilweisen Regionalisierung der Flüchtlings- und Vertriebenenproblematik durch die UNO (Flüchtlinge im südlichen Afrika, im Horn von Afrika, CIREFCA und CPA) ist nicht zuletzt auch in Südostasien in den letzten Jahren sehr viel in Bewegung geraten. 1991 wurde **zwischen den kambodschanischen Konfliktparteien** ein Friedensabkommen geschlossen und ein dementsprechender Aktionsplan für die Reintegration der Vertriebenen und der Rückkehrer vereinbart. Dementsprechend wird ein verstärktes Engagement der humanitären Hilfe in den drei Ländern **Kambodscha, Vietnam und Laos** in den nächsten Jahren zwangsläufig erfolgen müssen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass diese Hilfe ebenfalls bedürftige Zielgruppen der zurückgebliebenen Bevölkerung umfasst. Dies gilt zur Zeit in ganz besonderem Masse für Kambodscha. Längerfristig ist ein regionaler Ansatz für diese Länder zu entwickeln und speziell darauf zu achten, dass humanitäre Aktionen möglichst nahtlos in Aktionen der EZA überführt werden können.

Die Sektion wird auch 1992 ihre Beteiligung am "globalen Aktionsplan für vietnamesische und laotische Flüchtlinge und Asylbewerber" (CPA), der u.a. die enormen Kosten des "Care and Maintenance Programme" des UNHCR für diese Zielgruppe deckt, in der bisherigen Grössenordnung (2 Mio. Franken) weiterführen. Eventuell wird ein zusätzlicher Beitrag an das Repatriierungsprogramm für laotische Flüchtlinge in Betracht zu ziehen sein.

Um den Flüchtlingsstrom aus **Vietnam** einzudämmen, wurde das "Orderly Departure Programme" geschaffen (legale Ausreise), das durch die IOM übernommen wurde. Auch die Fortsetzung der Unterstützung dieses Programmes ist vorgesehen. Gleichzeitig wird das SRK seine Programme im medizinischen und das HEKS im sozialen Bereich weiterführen. Beide Organisationen werden auf Mittel der humanitären Hilfe angewiesen sein.

In **Laos** scheint die Lage soweit entspannt, dass die freiwillige Repatriierung laotischer Flüchtlinge und ihre Reintegration fortgesetzt werden kann. Ein Beitrag an das UNHCR an dieses Spezialprogramm sollte ins Auge gefasst werden. Zudem sind die Basisgesundheits-Projekte des SRK angesichts der miserablen medizinischen Versorgung der laotischen Bevölkerung weiterhin notwendig.

Besondere Beachtung wird die Sektion 1992 **Kambodscha** schenken. Die Problematik der Repatriierung und der Reintegration der Flüchtlinge und Vertriebenen wird u.a. Gegenstand einer im Februar/März durchzuführenden Abklärungsmission der Abteilung humanitäre Hilfe werden. Es soll, im Zusammenhang mit den Repatriierungsvorbereitungen der UNO nach einem prozessorientierten Ansatz der schweizerischen Hilfe gesucht werden, der jedoch alle beteiligten Bevölkerungsgruppen - auch die ansässige Bevölkerung - begünstigt und komplementär zu den grossen Aktionen der UNO-Organisationen steht. Dabei ist zu prüfen, inwieweit schon bestehende oder geplante Aktionen schweizerischer NGO's und des IKRK bereits in die UNO-Aktionen integriert sind oder (teilweise) integriert werden können, um eine grösstmögliche Effizienz der schweizerischen Hilfeleistung zu gewährleisten. Es ist durchaus mit einer gewissen Erhöhung der Hilfe für Kambodscha zu rechnen, wobei eventuell ein Teil durch eine Beitragsreduktion am UNBRO-Programm ausgeglichen werden könnte.

Seit Dezember 1991 ist in **Burma** erneut ein blutiger Bürgerkrieg im Gange. Nach Schätzungen humanitärer Organisationen in Burma und Thailand sind bisher über 160'000 Menschen nach **Thailand** geflohen. Inzwischen sind auch unzählige burmesische Flüchtlinge in Indien und Bangladesh eingetroffen. Auch dieser Konflikt, der nicht auf den Frontseiten der Zeitungen erscheint, wird die Sektion voraussichtlich vermehrt beschäftigen. Bereits liegt ein Nahrungsmittelhilfesuch von Swissaid vor.

In **Sri Lanka** herrscht nach wie vor Bürgerkrieg im nördlichen Teil der Insel. Nach der Ermordung Rajv Gandhis durch sri lankische Tamilen versucht Indien die Flüchtlinge nach Sri Lanka abzuschieben. Ein Ende des Konflikts ist auch in diesem Jahr nicht zu erwarten. Eine Fortführung der Beteiligung an den laufenden Programmen von IKRK, CVJM, Caritas und Terre des Hommes ist vorgesehen.

Inwieweit auch in diesem Jahr Programme des UNHCR in **Papua Neu-Guinea** oder des WFP in **Indonesien** und Flüchtlingsprogramme in den **Philippinen** unterstützt werden müssen oder können, ist z.Z. noch offen.

## 7. Region Mittlerer Osten (inkl. Türkei)

### a) Aktivitäten 1991

Die Region Naher und Mittlerer Osten wurde 1991 vor allem durch den **Golfkrieg**, durch den dadurch ausgelösten Exodus aus dem Irak und Kuwait sowie der Flucht der Kurden (und der Schiiten) aus dem Irak geprägt. Insgesamt bezifferten sich die in diesem Zusammenhang stehenden Ausgaben der Sektion für humanitäre Hilfeleistungen via nationale und internationale Organisationen sowie das IKRK auf 20,3 Mio. Franken (weitere 1,2 Mio. wurden vom SKH aufgewendet, was den Bundesrat veranlasste, der Abteilung HH die Gesamtaufwendungen von 21,5 Mio. Franken mit einem Nachtragskredit wieder zur Verfügung zu stellen).

In den von **Israel** besetzten Gebieten verschlechterte sich die Lage der Palästinenser weiter (Fortsetzung der Intifada und Intensivierung des Siedlungsbaus insbesondere wegen der massiven Einwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion). Die Sektion hat deshalb ihre bisherige Unterstützung weitergeführt: Leistungen an die UNRWA für die in den besetzten Gebieten, in Jordanien, Libanon und Syrien lebenden Palästinenserflüchtlinge (11.8 Mio. Fr.) und Beiträge für Projekte schweizerischer Hilfswerke (rund 2 Mio. Fr.), sowie für Aktionen des IKRK (1 Mio. Fr.).

Die Lage im **Libanon** hat sich nach dem Abkommen von Taef wesentlich gebessert; zögernd konnte mit einem langwierigen Wiederaufbau begonnen werden. Der Libanon bleibt indessen - nicht zuletzt auch bis zur politischen Lösung des Palästinenserproblems - ein Pulverfass. Die HuNaHi unterstützte deshalb weiterhin humanitäre Hilfeleistungen, insbesondere mit Beiträgen an schweizerische Hilfswerke für medizinisch-soziale Projekte.

Die Gesamtaufwendungen für die Region betragen 1991 41 Mio. Franken.

### b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

Es ist zu befürchten, dass in der Region auch 1992 beträchtliche humanitäre Bedürfnisse bestehen bleiben. Trotz gewisser Hoffnungszeichen (insbesondere israelisch-palästinensische Friedensgespräche) ist indessen mit Bezug auf den Irak und Palästina nicht mit einer die anstehenden Grundfragen lösenden politischen Regelung zu rechnen. Deshalb wird sowohl die Bevölkerung des **Irak**, die durch den Golfkrieg und die Ereignisse im Gefolge des Krieges in arge Mitleidenschaft gezogen worden ist (besonders die Kurden und Schiiten), als auch die über die Region zerstreuten **Palästinenser** weiterhin wesentlich auf internationale humanitäre Hilfe angewiesen sein.

Im **Libanon** sind die Zerstörungen durch den jahrelangen Bürgerkrieg so gross, dass ein grosser Teil vor allem der bisher bereits benachteiligten Bevölkerung von der an sich positiven Entwicklung im Lande noch nicht viel verspürt. Die Notlage dieser Menschen, allen voran der Vertriebenen, macht den Einsatz humanitärer Hilfe auch weiterhin notwendig. Allerdings muss im Dialog mit den im Libanon aber auch in den von **Israel** besetzten Gebieten tätigen Hilfswerken vermehrt auf ein Aussteigen aus langjährigen Fortsetzungsprojekten gedrängt werden; da diese eindeutigen EZA-Charakter haben, entsprechen sie nicht mehr den Grundsätzen für die Leistung humanitärer Hilfe.

## 8. Region Ost-/Mitteleuropa (inkl. Ex-UdSSR)

### a) **Aktivitäten 1991**

1991 bildeten Albanien, Jugoslawien und die Sowjetunion Schwerpunkte der humanitären Hilfe. Das Gesamtvolumen betrug rund 5,5 Mio. Franken.

**Albanien**, ein an Bodenschätzen nicht armes Land, wurde durch 45 Jahre stalinistische Zwangsherrschaft und vollständige Isolierung zu einem europäischen DrittWeltstaat heruntergewirtschaftet. Seit dem Sturz des kommunistischen Regimes anfangs 1991 hat sich die Lage dramatisch verschlechtert: Produktionsrückgang, Stilllegung zahlreicher Betriebe, Lebensmittelknappheit. Angesichts der nach übereinstimmenden Berichten (Abklärungsmissionen, Presse) katastrophalen Versorgungslage billigte der Bundesrat im September einen DEH-Antrag von 2,5 Mio. Franken für Nahrungsmittelhilfe, medizinische Hilfe und Rehabilitierung von Spital-Infrastrukturen. Die Hilfeleistungen werden u.a. durch die Lieferung weiterer Nahrungsmittel fortgesetzt und wegen des Fehlens geeigneter Partner von SKH-Logistikern im Lande selbst abgewickelt. Die Dreieckslieferung von 2000t Mehl aus Ungarn verlief erfolgreich.

In **Jugoslawien** ist es der seit August 1991 geführte Bürgerkrieg zwischen Serbien und Kroatien, der humanitäre Bedürfnisse schafft. Hier besteht ein enges und gut strukturiertes Netz von bilateralen und internationalen Hilfswerken. IKRK, HCR, SRK, Caritas und HEKS sind bisher insgesamt mit 3,1 Mio. Franken unterstützt worden. Eine Abklärungsmission HH/SKH vom 1.-11.12.91 hat sich u.a. vom insgesamt guten Funktionieren dieser Hilfswerke und ihrer lokalen Partner überzeugen können. Die grössten Bedürfnisse bestehen in bezug auf die Versorgung der Vertriebenen bzw. Flüchtlinge, deren Anzahl inzwischen auf über eine halbe Million angewachsen ist. Ein Problem, das auch nach einem allfälligen dauerhaften Waffenstillstand noch längere Zeit aktuell sein wird (Vertreibung, Zerstörungen). Die Sektion lieferte Dokumentationen über drei Friedensgruppen und stellte den Kontakt zum Dienst für Friedensfragen der PA III her, der diese Gruppen nun finanziell zu unterstützen beabsichtigt.

Am komplexesten war die Lage in der **Sowjetunion**, die am 21. Dezember 1991 aufgelöst und in die "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS) umgewandelt wurde. Mit der politischen ging die wirtschaftliche Desintegration einher: 15% Produktionsrückgang, sprunghafter Anstieg des Budgetdefizits und ein markanter Kaufkraftverlust. Die Versorgungslage hat sich im Vergleich zum Vorjahr weiter verschlechtert, ohne jedoch die Dimension einer Hungersnot angenommen zu haben. Grundnahrungsmittel, etwa Milchprodukte, sind in gewissen Gebieten seit Monaten nicht mehr erhältlich oder auf dem Privatmarkt für die meisten Konsumenten unerschwinglich. Von einseitiger und Mangelernährung sind Randgruppen in städtischen Gebieten besonders betroffen. Dazu kommt die schlechte medizinische Versorgung (12.91: Hilfesuch der Russischen Botschaft betr. Spitäler in der Stadt Iwanowo). Das SKH bereitet eine medizinische und Nahrungsmittelhilfe-Aktion in der Grössenordnung von 3,5 Mio. Franken als Fortsetzung und Intensivierung der letztjährigen Hilfeleistung vor. Die Sektion HuNaHi ist am Projekt neben einer konzeptuellen Arbeit (Schwerpunktsetzung, vielseitige Beratung) mit einer Getreidelieferung in der Höhe von ca. 1 Mio. Fr. sowie mit der Liegerung von Milchprodukten (Dreiecksgeschäft über CSFR und Ungarn) beteiligt.

Für die HH stellt sich das Problem der **Partner**, die die Erreichbarkeit der Zielgruppen sicherstellen können. Multilaterale Partner gibt es noch keine, die grossen schweizerischen Hilfswerke sind zurückhaltend; Gesuche von kleineren Hilfswerken werden sorgfältig geprüft.

1991 war für den neuen Programmbeauftragten für Osteuropa (seit 1.9.) eine intensive Zeit des Aufbaus von Kontakten, der Vorarbeit, der Nachforschungen, des Dialogs mit den Hilfswerken. Zu erwähnen ist auch die enge und fruchtbare Zusammenarbeit mit dem SKH.

## b) Schwerpunkte der Aktivitäten 1992

In **Albanien** werden humanitäre Bedürfnisse bestehen bleiben, aber voraussichtlich nicht zunehmen (grosses Düngerprojekt der Weltbank soll die landwirtschaftliche Produktion markant erhöhen). Hilfe bleibt weiterhin auf medizinischem Gebiet notwendig.

Die grössten Bedürfnisse sind gewiss aus den Republiken der **GUS** zu erwarten. Mit der Freigabe der Einzelhandelspreise am 2.1. hat sich die Versorgungslage bisher noch keineswegs gebessert, sondern im Gegenteil weiter verschlechtert. Boris Jelzin selbst stellte der Bevölkerung mindestens "6-8 harte Monate" in Aussicht. Die Handelsbeziehungen zwischen den einzelnen Republiken, z.B. der Ukraine und Russland, sind teilweise unterbrochen. Massenarbeitslosigkeit hat eingesetzt. Soziale Unruhen sind absehbar, es drohen Chaos und Anarchie. In einzelnen Gebieten des Kaukasus (Aserbajdschan, Georgien) herrschen bewaffnete Konflikte.

Im Westen gewahrt man erst jetzt, dass es auch in der ehemaligen Sowjetunion eine **Dritte Welt** gibt, wo der bürokratische Zentralismus jahrzehntelang eine zerstörerische "Entwicklungs"politik betrieben hat. Eine der Folgen davon sind grossflächige Umweltkatastrophen wie diejenige im Gebiet des Aralsees (Kasachstan/Usbekistan), worüber bereits eine umfangreiche Dokumentation vorliegt. Darauf aufbauend, wäre eine Abklärung in bezug auf Trinkwasserversorgung und medizinische Hilfe denkbar.

Auf russischen Wunsch hin wird von der Sektion der Transport von Ueberlebensnahrung (ULN) aus Beständen des Bundesamtes für Zivilschutz finanziert. In einer ersten Phase werden 250 Tonnen in besonders betroffene soziale Institutionen des Moskauer Gebiets und nach St.Petersburg geschafft. Nach einer Prüfung der Akzeptanz kann die Aktion fortgesetzt werden.

Vermehrt wird man sich auch die Frage nach der **Beteiligung an multilateralen Aktionen** stellen müssen. Eingeleitet wurde eine Intensivierung des Dialogs mit Brüssel, der bisher nur in einem sporadischen Informationsaustausch über unsere Mission bestand. Das Follow-up der Washingtoner Konferenz wird erwartungsgemäss zu einer stärkeren Einbindung unserer Hilfe in multilaterale Projekte führen. Absehbar sind Aktionen des IKRK in Krisengebieten der GUS und damit verbundene Finanzierungsgesuche. Im schweizerischen Rahmen wird der Dialog mit den Hilfswerken fortgesetzt.

Schliesslich wird sich die Sektion auch mit dem grundsätzlichen Thema der Abgrenzung gegenüber, bzw. der Zusammenarbeit mit der den **2. Rahmenkredit Osteuropa** verwaltenden Politischen Direktion beschäftigen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die zahlreichen Anfragen und konkreten Vorhaben, die an sie herangetragen werden. Besonders betrifft dies die sog. Nachbarschaftshilfe. Eine umfassende Presseorientierung über die Hilfsmassnahmen des Bundes für Osteuropa soll dazu beitragen, einem bestehenden Informationsmanko in der Öffentlichkeit abzuhelpfen.

## VI. Das Budget für das Jahr 1992

Im Unterschied zu den vergangenen Jahren wagt die Sektion in Bezug auf das Budget zwei Versuche: Zum Einen budgetiert sie den ihr unter allen vier Rubriken (eine für Barbeiträge, drei für Nahrungsmittelhilfe) zustehenden Zahlungskredit entsprechend ihrer neuen internen Verantwortlichkeiten nach geografischen Regionen und nicht mehr nach Partnerorganisationen; zum andern versucht sie unter Verwirklichung einer Forderung der Eidgenössischen Finanzverwaltung den Zahlungskredit nicht vollumfänglich zu budgetieren, sondern sich einen gewissen Manövrierraum für nicht budgetierbare Notsituationen zu sichern. Um allfälligen Missverständnissen zuvorzukommen, ist dabei folgendes festzuhalten:

- Wie in den vergangenen Jahren bei der (Sektions-internen) Budgetierung nach Partnerorganisationen, handelt es sich bei der Budgetierung nach geografischen Regionen um eine Absichtserklärung der Sektion, d.h. um Richtzahlen und nicht um ein "Plansoll". Dabei ist die vorgeschlagene Aufteilung selbstverständlich gestützt auf die Erfahrungen der vergangenen

Jahre und unter Berücksichtigung der Ereignisse vorgenommen worden, deren Eintreffen bereits sicher, bzw. "planbar" ist und nach Ansicht der Sektion humanitäre Hilfeleistung der Schweiz erfordert. Die während des Jahres eintretende Entwicklung der weltweiten humanitären Bedürfnisse wird indessen eine laufende Überprüfung und eventuelle Anpassung (inkl. Verschiebungen zwischen den geografischen Regionen) notwendig machen.

- Der Schein würde trügen, wenn das Budget den Eindruck einer grossen Flexibilität und eines grossen Ermessensspielraums erwecken würde: Auch die Budgetierung nach geografischen Gesichtspunkten soll und wird die Sektion nicht von den sehr engen Bindungen und Verpflichtungen gegenüber den bisherigen Partnerorganisationen lösen. Die bereits jetzt, insbesondere von den grossen Partnerorganisationen HCR, WFP, UNRWA und speziell IKRK beanspruchten Beiträge (um deren Erhöhung zum Nachteil anderer Partnerorganisationen zudem politisch gerungen wird) teilen weitgehend den für 1991 zur Verfügung stehenden Kredit auf. Die neue Gliederung soll indessen in Konkretisierung einer bereits begonnenen Praxis deutlich machen, dass die Wünsche und Absichten der Partnerorganisationen von der Sektion (und der Abteilung) in Wahrnehmung ihres Auftrages zur Durchsetzung einer kohärenten humanitären Politik auf Übereinstimmung mit den eigenen Vorstellungen zu überprüfen sind. Auf der Basis (noch auszuarbeitender) konzeptioneller Leitlinien wird daraus ein intensivierter Programm- und Politikdialog (inkl. Monitoring und Evaluationsaspekten) mit den Partnerorganisationen entstehen.
- Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass von dem der Abteilung insgesamt zur Verfügung stehenden Zahlungskredit aus der Kreditrubrik "Barbeiträge" (88 Mio. Fr.) 17 Mio. Franken für die Bedürfnisse des SKH reserviert werden (deshalb verbleiben bei der HuNaHi 71 Mio.), und dass von den verbleibenden insgesamt 145 Mio. Franken noch 1,2 Mio. (mit einem entsprechenden Nachtragskreditbegehren) an die EZA abzutreten sind im Sinne eines HH-Beitrags an den zusätzlich der DEH aufgebürdeten Budget-Kürzungen.

Das **Budget 1992** präsentiert sich wie folgt (in Mio. Franken):

Region	Kreditrubriken:				Gesamttotal
	Bar	Milch	Getreide	Andere	
Westafrika/südl. Afrika	10,4	5,2	5,5	5,9	27,0
Ostafrika	9,3	7,5	4,8	5,2	26,8
Nordafrika (Maghreb)	0,6	0,7	0,0	0,4	1,7
Lateinamerika und Karibik	4,3	4,5	0,8	1,7	11,3
Asien I	3,2	2,1	0,4	0,4	6,1
Asien II (inkl. Sri Lanka)	8,1	0,2	2,1	1,2	11,6
Mittlerer Osten	6,7	5,2	4,8	0,9	17,6
Ost-/Mitteleuropa	3,5	2,5	3,0	0,5	9,5
Grundbeiträge an HCR, WFP, IOM, UNDRP, SRK, UNO-Nothilfe-Fonds	15,5	0,0	0,0	3,5	19,0
für Notsituationen	<u>9,7</u>	<u>2,1</u>	<u>1,6</u>	<u>1,3</u>	<u>14,7</u>
Total	<u>71,3</u>	<u>30,0</u>	<u>23,0</u>	<u>21,0</u>	<u>145,3</u>

Unbeeinflussbar durch die HuNaHi werden aus separaten Bundesbeschlüssen zusätzliche 55 Mio. Franken an das Sitzbudget des IKRK und 0,75 Mio. Franken an die IOM via die Sektion fließen.

# ANHANG

Gesamtübersicht

über die

humanitäre und Nahrungsmittelhilfe 1991

## HUMANITAERE UND NAHRUNGSMITTELHILFE 1991

```

*****
Gesamt-          Total          Saldo
Total          Betrag          Zahlungen  Verpflichtungen
*****
Maghreb          4'808'790.40    4'771'225.95    37'564.45
Westafrika      34'945'818.85   31'465'265.20   3'480'553.65
Ostafrika       43'366'267.15   37'968'219.13   5'398'048.02
Lateinamerika   12'956'852.15   11'594'226.30   1'362'625.85
Asien I         7'577'047.60    6'604'694.15    972'353.45
Asien II        13'657'451.20   12'938'149.80   719'301.40
Mittlerer Osten
und Türkei      40'682'213.25   39'875'748.35   806'464.90
Osteuropa       5'434'270.00    5'281'074.90    153'195.10
Ordentl. Beiträge 12'661'000.00   12'351'000.00   310'000.00
Geographisch nicht
aufteilbar      2'940'382.55    2'324'100.00    49'100.00
S K H           17'051'615.25   17'051'615.25    0.00
-----
196'081'708.40  182'225'319.03  13'289'206.82
I K R K         50'000'000.00   50'000'000.00    0.00
I O M           588'500.00      588'500.00      0.00
-----
GESAMTTOTAL HUM.
& NAHRUNGSMITTELHILFE 246'670'208.40  232'813'819.03  13'289'206.82
=====

```

Die auf dieser Liste angegebenen Zahlen sind ohne Gewähr.  
 Beim Erstellen der Listen fehlten bei einigen Fremdwährungs-  
 überweisungen die genauen Beträge

28.1.1992/ZS

o.200 - FM

Bern, 31. März 1992

- An:** - EDA: -Politische Direktion: KE, SI, SIN, GRN, DY, WER, LA, MER  
 -Direktion für Völkerrecht: KT, GT  
 -Direktion für intern. Organisationen: NF, HO, THA  
 -Mission Genf: DRB  
 -Mission Brüssel  
 -Mission New York  
 - EVD: -BAWI (Entwicklungsdienst)  
 - EJPD: -BFF (Arbenz/Zürcher)  
 - EFD: -EFV (Emery)
- (- DEH: SFR, GI, RAE, DAN, CP, GY, CL, BSZ, CH, HAR, VO, HAD, MAJ, CZ, GCH, VOK, GR, JA, BEI, BFS, HRO, PAT, RH, KP, WR, PU, EZ, FT, BU, HUW, SRE, Sektion HuNaHi)

### Sektion Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe: Jahresprogramm 1992

Im Rahmen der inhaltlichen und organisatorischen Aenderungen und Anpassungen, die zur Zeit in der Abteilung humanitäre Hilfe stattfinden, ist in einem ersten Schritt für den einen der beiden Bereiche der Abteilung (die Sektion Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe) ein Jahresprogramm erarbeitet worden. Sie erhalten in der Beilage die nach DEH-interner Diskussion verabschiedete Fassung dieses Jahresprogrammes **zur Information und allfälligen Stellungnahme.**

Dieses Jahresprogramm ordnet sich in eine Reihe von Dokumenten ein, die im Rahmen der Abteilung in nächster Zeit erarbeitet werden. Es handelt sich dabei, in der Reihenfolge der "Papier-Hierarchie", um folgendes:

- ein die ganze Abteilung betreffendes Strategiepapier ("**Strategie HH**"), das auf der Basis der zur Zeit gültigen "Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 3. Juni 1991" und dem "Leitbild der DEH", sowie unter Berücksichtigung der weltpolitischen Gegebenheiten auszuarbeiten ist;
- auf der Basis dieses Strategiepapiers zwei, je die beiden Bereiche SKH und HuNaHi betreffende Konzeptpapiere ("**Konzept SKH**" und "**Konzept HuNaHi**"), nach denen sich die Arbeit dieser Bereiche in den nächsten ca vier Jahren richten soll;
- und schliesslich auf der Basis dieser Konzeptpapiere **Jahresprogramme**, die für die beiden Bereiche (SKH und HuNaHi) zu erarbeiten sind. Das Papier in der Beilage ist die erste Konkretisierung auf dieser "Hierarchie"-Stufe.

Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH

  
 Charles Raedersdorf