

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp
Afdeling Humanitaire Hulp
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 10 mei 1999

Betreft Reactie van de Regering op AIV-advies no. 6 Humanitaire Hulp: naar een nieuwe begrenzing

Zeer geachte heer Lubbers,

Mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en Defensie heb ik de eer u, naar aanleiding van het in referte vermelde advies uwer Raad, als volgt te berichten,

De regering dankt de AIV voor het op 25 november 1998 uitgebrachte advies nr. 6, getiteld Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing. De regering betuigt tevens haar waardering voor de door de AIV langs deze weg geleverde bijdrage aan de beleidsdiscussie over conflict, noodhulp en wederopbouw. Het advies en deze reactie hebben voornamelijk betrekking op het regeringsbeleid inzake de verstrekking van humanitaire hulp in of na conflictsituaties. De reikwijdte van advies en reactie strekken zich niet uit tot de humanitaire hulpverlening in overige situaties, bijv. na een natuurramp.

Tal van aanbevelingen van de AIV sporen met de internationale beleidsontwikkeling ter zake en sluiten aan bij het huidige beleid van de regering of bevatten waardevolle suggesties voor de verdere ontwikkeling van criteria en beleid voor (financiering van) humanitaire hulpverlening. Echter, de meest fundamentele aanbevelingen in het advies geven aanleiding tot een afwijzende reactie dezerzijds, die hierna wordt toegelicht. Deze aanbevelingen hebben alle te maken met de door de Adviesraad geadviseerde strikte afbakening van humanitaire hulp, die de regering niet kan verenigen met de huidige internationale context, waarin humanitaire hulpverlening dient plaats te vinden in langdurige half vrede/half oorlog situaties. De regering betreurt daarnaast dat de AIV op een aantal van de in de adviesaanvraag geformuleerde fundamentele vragen niet is ingegaan, zoals m.n. de vraag naar de wenselijkheid van humanitaire actie bij het ontbreken van adequate politiek/militaire rugdekking, de vraag op welke wijze politieke actie en humanitaire actie elkaar kunnen aanvullen en het verzoek om concrete aanbevelingen hoe de naleving van het internationale humanitaire recht bevorderd kan worden. Ten slotte worden in deze reactie alle conclusies en aanbevelingen van de AIV kort becommentarieerd.

Heldere afbakening van humanitaire hulp biedt geen oplossing

Rode draad in het advies van de AIV is de aanbeveling tot een heldere afbakening van wat onder humanitaire hulp wordt verstaan, in welke fase van de humanitaire noodsituatie humanitaire hulp mag worden gegeven, en van de taken en bevoegdheden van donoren en hulporganisaties ter zake. Dit met het oog op het verhogen van de effectiviteit van de humanitaire hulp. De AIV lijkt in verschillende passages van het advies een verband te leggen tussen de huidige verruiming van het begrip humanitaire actie enerzijds en verminderde effectiviteit van die hulp anderzijds.

Meer specifiek vraagt de AIV om helderder afbakening op verschillende niveaus, zoals :

- tussen afdelingen en begrotingscategorieën van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- van een nauw omschreven basispakket humanitaire hulp;
- tussen internationale organisaties
- tussen humanitaire hulp, wederopbouw hulp en structurele ontwikkelings samenwerking;
- tussen humanitaire hulp en "advocacy" (t.b.v. neutraliteit).

Noodzaak van een geïntegreerde benadering

De AIV ondersteunt het streven de afstemming van de verschillende -politieke, militaire, humanitaire, ontwikkeling- en mensenrechten- aspecten ten aanzien van een humanitaire crisis te versterken, maar is sceptisch over de haalbaarheid van de geïntegreerde benadering, en tekent aan dat deze soms op gespannen voet zal staan met de noodzaak slachtoffers hulp te bieden, het humanitair imperatief. De AIV dringt aan op heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en zet kanttekeningen bij het door de regering voorgestane inzetten van ontwikkelingsinstrumenten in (post)conflict situaties.

Deze kritiek van de AIV staat haaks op de beleidsontwikkeling terzake die in internationaal verband de laatste jaren juist tot een groeiende consensus lijkt te geraken. Het besef is doorgedrongen dat er geen heldere scheidslijnen zijn aan te brengen tussen oorlog en vrede (vergelijk de verschillen tussen de Palestijnse, Liberiaanse, Bosnische, Ruandese, Angolese situaties).

Conflicten kennen vele dimensies: de intensiteit kan variëren in de tijd, geografisch, als gevolg van politieke ontwikkelingen, als gevolg van belangen van (regionale) grootmachten, als gevolg van de 'economics of war' (bv. diamant- of oliehandel in relatie tot Angola)), enz.

Een duidelijk overgangspunt van oorlog naar vrede, dat de daaraan gerelateerde overgang van noodhulp naar rehabilitatiehulp kan markeren (zoals de AIV die voorstaat), is niet aan te brengen. Er is sprake van fluïde en fragiele situaties, vaak langdurige half-oorlog, half-vrede situaties, waarin strategisch gerichte, snelle ondersteuning belangrijker is dan heldere afbakening van soorten hulp (snelle levensreddende hulp, begin rehabilitatie, zelfredzaamheidsbevordering, meer op langere termijn gerichte hulp). Flexibiliteit om zo breed mogelijk in te spelen op zich voordoende noden in een humanitaire noodsituatie is belangrijker dan een heldere omschrijving van soorten hulp en begrotingscategorieën. Bij andere donoren, hulporganisaties en financieringsorganisaties, zoals de Wereldbank, wordt gezocht naar mogelijkheden om deze verschillende hulpactiviteiten juist flexibel, bijvoorbeeld uit een en dezelfde begrotingscategorie, te kunnen financieren. Nederland heeft die mogelijkheid reeds in het bedrag dat jaarlijks gereserveerd wordt voor "Noodhulp" op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (artikel 09.04).

Een belangrijk deel van de humanitaire noden in de wereld is een gevolg van gedwongen bevolkingsverplaatsing en andere ontberingen voortvloeiend uit een intra- dan wel inter-statelijk conflict. In de laatste jaren, vooral als gevolg van de ervaring in de internationale hulpverlening na de genocide in Rwanda, is internationaal het besef gegroeid dat alleen een geïntegreerde en coherente inzet van internationale instrumenten resultaat kan boeken bij de aanpak van dergelijke crises. Humanitaire hulp maakt deel uit van die aanpak en kan derhalve niet langer op zichzelf staan. Dit geldt temeer in situaties waarin juist de civiele bevolking het doelwit is van gewelddadigheden.

Basispakket

De belangrijkste aanbeveling (nr. 1) van de AIV betreft het oordeel dat humanitaire hulp zich moet richten op het verschaffen van een basispakket gericht op de eerste levensbehoeften. Ook deze strikte afbakening lijkt voorbij te gaan aan de complexe realiteit van veel conflictsituaties. De humanitaire organisaties, alsmede structurele hulporganisaties zoals UNDP, zijn er de laatste jaren juist van overtuigd geraakt dat in veel situaties verschillende vormen van hulp, met name in langdurige conflicten, naast elkaar moeten bestaan. Goede coördinatie-mechanismen en een geïntegreerde aanpak, gebaseerd op een overeengekomen strategie, zijn dan nodig.

Uit de begrotingscategorie Noodhulp worden activiteiten gefinancierd die volgens de definitie van de AIV in het basispakket vallen. Daarnaast steunt de regering uit deze begrotingslijn ook andere activiteiten, gericht op conflictbeheersing, -preventie, verzoening en wederopbouw. Naar het oordeel van de regering is het uit deze begrotingscategorie beschikbaar stellen van fondsen voor een breder pakket aan activiteiten dan het door de AIV omschreven basispakket volstrekt verantwoord en benodigd om in een samenhangend kader en op basis van een eenduidige aansturing uitvoering te kunnen geven aan de bepleite geïntegreerde benadering van conflicten. Immers, in de definitie van de regering maakt "veiligheid" als elementaire menselijke behoefte evenzeer deel uit van het basispakket humanitaire hulp als bijv. voedsel of onderdak.

Zo worden bijvoorbeeld activiteiten ondersteund op het gebied van informatievoorziening (bijv. radiostations), gezien de funeste invloed die eenzijdige informatieverstrekking kan hebben op het verloop van een crisis (verg. de invloed van Radio "Mille Collines" in de Rwandese genocide). Het ondersteunen van mogelijkheden tot (basis)onderwijs en beroepsopleiding is niet alleen in situaties van chronische ontheemding relevant, doch kan ook in andere conflict- en post-conflict fasen een belangrijke element van het pakket humanitaire hulverlening uitmaken (bijv. zoals zeer recent is gebleken bij de opvang van vluchtelingenkinderen uit Kosovo en - iets langer geleden - in Liberia bij het terugdringen van het aantal kindsoldaten).

Hulporganisaties

Er valt naar het oordeel van de Regering op grond van de hierboven aangegeven multi-dimensionaliteit van de meeste humanitaire noodsituaties als gevolg van conflicten evenmin een exacte afbakening door te voeren tussen de (werkzaamheden van) diverse hulporganisaties in de zin van humanitaire, wederopbouw, of structurele ontwikkelingshulp. Met de AIV is de regering wel van mening dat gestreefd moet blijven worden naar een zekere verdeling van taken tussen hulporganisaties. Verder geldt als minimum vereiste coördinatie of, beter nog, een onderling overeengekomen strategie. Het door VN, Rode Kruis en NGO's in overleg met donoren overeengekomen "Strategic Framework" voor de hulpverlening in Afghanistan is hiervan een goed voorbeeld. Het accent in de Nederlandse benadering dient te liggen op het bevorderen van het uitbouwen van de comparatieve voordelen van de verschillende organisaties alsmede op het bevorderen van betere afstemming, soepeler samenwerking en overdracht tussen de in een bepaalde situatie werkzame internationale organisaties.

Wederopbouw hulp en structurele ontwikkelingssamenwerking

In een dergelijke geïntegreerde benadering bestaat het risico van een bijna automatische overgang van acute noodhulp naar reguliere ontwikkelingshulp. De regering is met de AIV van mening dat voor de beslissing om vanuit het Nederlandse ontwikkelingsbudget, in een specifieke post-crisis situatie via bilaterale overheidskanalen, ondersteuning te verlenen aan het wederopbouwproces, een expliciet politiek beslismoment dient te worden ingebouwd. In de brief van de Minister voor

Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (dd. 26 februari 1999) over het landenbeleid voor de bilaterale, structurele hulp is hiervoor de basis gelegd. In die brief wordt (in paragraaf 3 onder b) gerefereerd aan de mogelijkheid om in een beperkt aantal landen via overheidskanalen activiteiten te ondersteunen op het gebied van mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur. Het gevraagde expliciete beslismoment is dus ingebouwd doordat, alvorens er uit Nederlandse ontwikkelingsfondsen op het gebied van vredesopbouw samengewerkt kan worden via bilaterale overheidskanalen, het betrokken land op de desbetreffende landenlijst dient te figureren. De beslissing om de landenlijst te wijzigen vergt een expliciete keuze, waarover tevens overleg met het parlement dient plaats te vinden.

Overigens is de regering het niet eens met de aanbeveling van de AIV om reeds voor het verlenen van wederopbouw hulp te toetsen op de bereidheid om een relatie aan te gaan op het gebied van structurele ontwikkelingssamenwerking. Ook daar is een apart beslismoment met eigen criteria voor gecreëerd (zie de boven aangehaalde brief van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking).

Neutraliteit en onpartijdigheid

Ten aanzien van het vraagstuk van de neutraliteit en onpartijdigheid van humanitaire hulpverlening wordt in de adviesaanvraag het accent voornamelijk gelegd op het spanningsveld tussen de in een bepaalde crisis benodigde politieke actie (die onder de verantwoordelijkheid van staten en door hen opgerichte intergouvernementele organisaties valt) en de eveneens noodzakelijke humanitaire actie (onder verantwoordelijkheid van uitvoerende internationale en niet-gouvernementele organisaties, evenwel veelal gefinancierd door diezelfde staten). De AIV legt het accent enerzijds op het risico van identificatie van VN-humanitaire organisaties met VN-politieke actie en anderzijds op de mogelijk nadelige uitwerking van de vermenging van uitvoering van humanitaire hulp met publieke advocacy door diezelfde organisaties, en bepleit, wederom, strikte afbakening in deze.

Vooropgesteld zij dat regeringen zich als vertegenwoordiger van een nationale overheid in een bepaald conflict niet altijd neutraal en onpartijdig kunnen en zullen opstellen. Deze regeringen verstrekken eveneens (en vaak ook tegelijkertijd in hetzelfde conflict) financiële bijdragen ten behoeve van humanitaire hulpverlening. Deze bijdragen komen ten goede aan uitvoerende organisaties, waarvan een deel in de regel zeer strikt de hand houdt aan beginselen van neutraliteit (t.w. het zich onthouden van een oordeel over welke partij het in een conflict bij het juiste eind heeft), onpartijdigheid (het verstrekken van hulp op basis van behoefte en zonder discriminatie op basis van ras, geslacht, geloofsovertuiging, nationaliteit, etniciteit etc.) en onafhankelijkheid (het beginsel om zich als uitvoerende organisatie niet te lenen voor de bevordering van bepaalde politieke agendas).

Andere uitvoerende organisaties menen dat in sommige situaties niet te ontkomen valt aan het (al dan niet publiekelijk) uitspreken van een oordeel. Vanuit het perspectief van de Regering wordt deze pluriformiteit in uitvoerende organisaties als een positief element beoordeeld.

De regering erkent dat het behoud van de beginselen van neutraliteit en onpartijdigheid voor de waarborging van de toegang tot de slachtoffers van eminent belang kan zijn, doch vindt niet dat dit in absolute zin gehandhaafd kan worden. Immers, wanneer een van de partijen deze slachtoffers bewust tot doelwit heeft aangemerkt (bv. bij etniciteit als element in het conflict) zal hulpverlening aan die slachtoffers door die partij onvermijdelijk als partijdig worden gepercipieerd (hoezeer daarbij ook de hand gehouden wordt aan het beginsel van non-discriminatie op basis van ras, etnische achtergrond, politieke of geloofsovertuiging etc.). In een dergelijke situatie dient de principiële keuze voor de slachtoffers voorrang te krijgen boven

handhaving van (de schijn van) onpartijdigheid en neutraliteit. Daarnaast geldt ook nog dat indien die hulpverlening alleen mogelijk is als ten behoeve van die slachtoffers publiekelijk pleitbezorging geschiedt, dat dan ook dient te gebeuren. Daartussen in bevindt zich overigens nog een gamma aan mogelijkheden variërend van directe of indirecte druk op de strijdende partijen, humanitaire diplomatie, klachten bij de daartoe bevoegde internationale instanties etc. De regering zal derhalve de wijze waarop uitvoerende organisaties in de praktijk omgaan met het spanningsveld tussen neutraliteit en humanitair imperatief zo nauwgezet mogelijk volgen en terughoudend zijn met financiering van specifieke activiteiten van organisaties die in dergelijke situaties imprudent optreden (bijv. organisaties die te vroeg de publiciteit zoeken dan wel organisaties die ten onrechte de ogen sluiten voor schendingen van humanitair recht dan wel mensenrechten).

Samenvattend commentaar op de conclusies en aanbevelingen

In het licht van de van de AIV afwijkende analyse van de ontwikkelingen op het gebied van conflict en humanitaire hulp is de regering het met de aanbeveling van de AIV over de beperking van de verschaffing van humanitaire hulp tot een basispakket niet eens. Evenmin is de regering voornemens de hantering van het basispakket als richtlijn te stellen voor de organisaties aan wie middelen voor humanitaire activiteiten ter beschikking worden gesteld.

De regering kan zich vinden in de aanbeveling van de AIV om lokale behoeften, gebruiken en voorzieningen uitgangspunt te doen zijn voor de hulpverlening en merkt op dat deze beleidslijn reeds in praktijk wordt gebracht. Verwezen kan worden o.a. naar de brochure "Guidelines on the assessment of humanitarian projects (januari 1997)" waarin de criteria zijn vastgelegd op basis waarvan financieringsaanvragen worden beoordeeld. De AIV beveelt aan om in langdurige noodsituaties het basispakket uit te breiden. Zoals hierboven gesteld wenst de regering in acute noodsituaties niet zó strikte scheiding aan te leggen als door de AIV wordt aanbevolen. Wel is het zo dat in chronische noodsituaties het karakter van de hulpverlening verbreed wordt.

De AIV beveelt aan om voorzichtig om te gaan met de financiering van humanitaire organisaties die humanitaire hulp combineren met 'public advocacy'. De regering wil echter niet zo strikt de humanitaire organisaties afhouden van activiteiten op het gebied van "publieke advocacy". Het gaat om het verantwoord omgaan door de desbetreffende organisatie met de informatie over schendingen van humanitair recht en mensenrechten. De Nederlandse regering laat de afweging daartoe bij voorkeur bij de organisatie zelf liggen, maar behoudt zich wel het recht voor om indien een bepaalde organisatie onverantwoorde afwegingen gemaakt heeft, toekomstige financiering aan restricties onderhevig te maken.

De regering onderschrijft de aanbeveling van de AIV dat donoren zich moeten richten op effectieve hulporganisaties in lijn met de principes van de Geneefse conventies en de NGO-Code of Conduct. De regering wijst erop dat de capaciteit van de uitvoerende organisatie één van de criteria is waaraan volgens de "Guidelines on the assessment of humanitarian projects" financieringsaanvragen dienen te voldoen. Inmiddels is in de per 1 januari 1999 van kracht geworden subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken in artikel 2.9.4 expliciet vastgelegd dat organisaties aangesloten dienen te zijn bij, alsmede dienen te handelen overeenkomstig de NGO-Code of Conduct of een daarmee vergelijkbare gedragscode.

De regering is het eens met de aanbeveling van de AIV dat het wenselijk is om een internationaal aanspreekpunt in te stellen voor rapportage over gevallen waarin de Code of Conduct niet wordt nageleefd. In het VK is daartoe een proefproject ontwikkeld onder de titel "Ombudsman for Humanitarian Assistance". Verder zal de nadere uitwerking van minimum normen en standaarden voor de verlening van humanitaire hulp in het kader van het SPHERE-project eveneens

aanleiding geven tot ontwikkeling van instrumenten gericht op controle op de naleving daarvan. Nederland zal initiatieven tot het instellen van een Ombudsman-functie (die toezicht zal houden op de naleving van de NGO-Code of Conduct en de minimum normen en standaarden voor humanitaire hulpverlening) waar mogelijk steunen. Dit laat overigens onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de donoren (incl. de Nederlandse overheid) om bij gebleken schendingen van de overeengekomen gedragscodes handelend op te treden. Daartoe is in de voor Nederland relevante regelgeving (zie vorige alinea) een handvat geschapen.

Overigens heeft de regering aarzelingen bij de aanbeveling van de AIV deze ombudsmanfunctie onder te brengen bij OCHA. De VN (alsmede de terzake gespecialiseerde organisaties) zijn in veel gevallen partij bij de uitvoering van humanitaire hulp. Wellicht dat een onafhankelijke onderbrenging (bijv. bij het DAC-secretariaat) of onderbrenging bij een gerenommeerd onderzoeksinstituut (bijv. bij het Overseas Development Institute, ODI, of de International Peace Academy, IPA) een autonome functie-uitoefening beter kan garanderen. De regering steunt de aanbeveling van de AIV met betrekking tot de toe te passen criteria bij de selectie van de NGO's voor de uitvoering van de humanitaire hulp en brengt deze reeds jaren in praktijk.

De regering onderschrijft de aanbeveling ten aanzien van de financiering van voorafgaande identificatie van humanitaire noden en evaluatie achteraf. De regering wijst erop dat deze reeds langere tijd in praktijk wordt gebracht. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren. De Nederlandse NGO DRA beschikt over een door Nederland gefinancierd fonds waaruit identificatiemissies kunnen worden gefinancierd. Recent is een evaluatie uitgevoerd van door de Nederlandse NGO Dorcas Aid International uitgevoerde projecten in Bosnië en Burundi. Binnenkort wordt een studie aanbesteed waarin de voedselhulpverstrekking door WFP in Soedan bestudeerd zal worden. Tot slot worden ook in meerdere financieringsbijdragen fondsen geoormerkt voor projectspecifieke (interne) evaluatie. De regering is het ook eens met de aanbeveling voor het gebruik van een voor alle donoren gemeenschappelijk stamien voor financiële verantwoording van activiteiten door NGO's. Verwezen kan worden naar een studie die thans wordt uitgevoerd door de Humanitarian Policy Group van ODI naar de verschillen en overeenkomsten tussen de door diverse donoren gehanteerde rapportageverplichtingen. Hieruit worden aanbevelingen verwacht voor een verdergaande uniformering van rapportage-vereisten. Verder wordt in beheersorganen, zoals die van WFP en UNHCR, voortgang geboekt met uniformering van rapportagestramien voor vrijwillige extra bijdragen uit bilaterale humanitaire hulpbegrotingen. Desondanks kan nog verdere voortgang worden geboekt. Nederland zal dit streven ook binnen de Europese Unie actief blijven bevorderen.

De regering ondersteunt van harte de aanbeveling voor versterking van niet-militaire beveiligingsmaatregelen van humanitaire organisaties. Relevant in dit verband is de door Nederland verleende ondersteuning van een initiatief van een koepel van Europese humanitaire NGOs (VOICE) om te komen tot een groter bewustzijn van, een effectievere uitwisseling van informatie over en afstemming van de inschattingen gemaakt door, NGOs betreffende de veiligheidssituatie in diverse, actuele crisisgebieden.

Ten aanzien van de aanbeveling van de AIV over de VN-politiemacht en de onderbrenging daarvan in de United Nations Standby Arrangements System (UNSAS) merkt de regering het volgende op. De regering onderschrijft de opvatting van de AIV, dat een VN-politiemacht, die zou worden ingezet ter bescherming van humanitaire hulp bij een beperkte escalatie van gewelddadigheden, niet kan worden beschouwd als een middel op zichzelf, doch moet worden ingebed in een bredere strategie. Voor uitzending van zonn VN politiemacht zou inderdaad een mandaat van de Veiligheidsraad vereist zijn. Overigens moet de kans op oprichting van een brede en flexibel samengestelde VN-politiemacht, die zowel met relatief robuuste verdedigingsmiddelen kan omgaan als een meer civiele inslag heeft, vrijwel onhaalbaar worden

geacht.

Nederland onderzoekt sinds vorig jaar met een aantal andere landen de mogelijkheden van een oproepbare VN-politiemacht, een United Nations Standby Police Force (UNSPF), waarvan het concept vergelijkbaar is met dat van Shirbrig (Standby Forces High Readiness Brigade). De gedachte achter dit initiatief is dat de deelnemende landen, op basis van de door hen aan het UNSAS toegezegde eenheden, politiepersoneel ter beschikking stellen aan een politie-pool, die in beginsel inzetbaar is voor vredesondersteunende operaties. Daarnaast wordt gedacht aan de oprichting van een kleine Planning Cell, die tijdens een operatie als kern van een politiehoofdkwartier kan dienen. Mocht de UNSPF levensvatbaar blijken, dan zal zij zich vooral richten op het ondersteunen van civiele politietaken en het assisteren bij de formatie van een effectieve lokale politiemacht, dus niet op het beschermen van humanitaire hulpverleners. In dit verband kan verder worden vermeld, dat sinds 1994 onder het United Nations Standby Arrangements System (UNSAS) vijftig functionarissen van de Koninklijke Marechaussee zijn aangemeld als in beginsel beschikbaar voor inzet in VN-vredesoperaties. Nederland neemt thans met 55 marechaussees deel aan UNIPTF (United Nations International Police Task Force) in Bosnië-Herzegovina.

De opvatting van de regering over de aanbevelingen van de AIV met betrekking tot voorwaarden waaraan voldaan moet zijn bij het aangaan van hulp bij wederopbouw is reeds eerder weergegeven. Voor het aangaan van een bilaterale samenwerkingsrelatie op het gebied van vredesopbouw is op dit moment een expliciet beslismoment ingebouwd. In de brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (26 februari 1999) over het bilaterale, structurele landenbeleid is aangegeven dat deze samenwerking via bilaterale overheidskanalen in een beperkt aantal landen mogelijk is. Deze zal voornamelijk gestalte krijgen in landen als Bosnië, Cambodja en Rwanda. Vredesopbouw in het kader van de bilaterale, structurele hulpverlening zal voornamelijk een rol spelen in landen als Mozambique en Sri Lanka.

De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering in de internationale fora alert moet blijven op de scheiding van verantwoordelijkheden van de internationale organisaties die zich enerzijds bewegen op het gebied van humanitaire hulp, en anderzijds op het gebied van hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking en dienovereenkomstig moet handelen. Zoals eerder (hulporganisaties) aangegeven, is de regering geen voorstander van het accentueren van de scheidslijnen tussen de diverse hulporganisaties, doch onderstreept zij veeleer de noodzaak van bundeling van krachten, gezamenlijke strategiebepaling, taakverdeling en onderlinge afstemming. Dit uiteraard met inachtneming van de voor de verschillende organisaties bestaande mandaten.

De AIV beveelt aan in internationaal verband de analyse van informatie over mogelijke crisisgebieden plaats te laten vinden buiten de kaders waar de strategie wordt bepaald. Zij refereert hierbij aan een eerdere door de AVV gedane aanbeveling over de oprichting van een zogenaamde Red Alarm Group bij de Verenigde Naties, alsmede aan het aanstellen van een speciale bemiddelaar of commissie zoals voorgesteld door VN-Secretaris-Generaal.

De ervaring van het afgelopen decennium leert dat er een kloof gaapt tussen "early warning" en "early action". Een vroegtijdige signalering en analyse van een mogelijk gewelddadig conflict betekent nog niet dat adequate maatregelen worden genomen om het conflict te voorkomen of in te dammen, zelfs als de analyse en strategiebepaling in één hand worden gehouden. Politieke wil, zoals de SGVN aangeeft in zijn rapport over de oorzaken van conflicten in Afrika, is de essentiële factor, de cruciale brug tussen "early warning" en actie. Het scheiden van bovengenoemde twee kaders leidt niet tot het vergroten van de ontbrekende politieke wil en zou, zo verwacht de regering, de kloof slechts moeilijker te overbruggen maken. Bovendien is een eenmalige analyse

niet voldoende. De dynamiek van het conflict moet nauwlettend worden gevolgd om op het juiste tijdstip effectieve interventies mogelijk te maken.

De Red Alarm Group bestaat in zekere zin reeds, zij het niet in de door de AIV gewenste officiële vorm. De internationale NGO International Crisis Group (ICG) bundelt vooraanstaande (ex-) politici die pleitbezorging betrachten teneinde crises onder de aandacht van de internationale gemeenschap te brengen. De ICG wordt voorgezeten door de Amerikaanse ex-senator George Mitchell, die in het Noord-Ierse vredesproces een belangrijke rol heeft gespeeld.

De AIV pleit voor een proces van regionale benadering voor conflictpreventie en -oplossen voor steun van Nederland daaraan. De laatste jaren hebben regionale en subregionale organisaties meer afstand genomen van het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden en blijkt gegeven van een grotere betrokkenheid bij interne conflicten. Voorbeelden daarvan zijn ECOWAS (met de ECOMOG-vredesmacht) in West-Afrika, IGAD in Soedan, de OAE in het grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea, de buurlanden van Burundi in het Arusha-vredesproces etc. Zoals de AIV terecht opmerkt heeft een (sub)regionale organisatie het voordeel van een betere kennis van de context van het conflict. Het gebrek aan institutionele capaciteit van deze organisaties is inderdaad een struikelblok. Het Nederlandse beleid is er dan ook op gericht deze capaciteit te vergroten conform de aanbevelingen van de Agenda for Peace en het recente rapport van de SGVN inzake Afrika. Zo steunt Nederland de initiatieven van de IGAD ten aanzien van het vredesproces in Soedan. Ook werd institutionele steun gegeven aan het OAE-mechanisme voor conflictpreventie en crisisbeheersing.

De AIV pleit er voor sancties (bv. reisverboden, bevrozing van banktegoeden e.d.) duidelijker te richten op regeringen of bepaalde onderdelen daarvan en op leidinggevende groepen. Langzamerhand is het besef gegroeid dat zorgvuldig gekozen sancties gericht op een specifieke doelgroep een effectiever instrument kunnen vormen voor het bereiken van politieke doelstellingen dan een allesomvattend sanctieregime waarbij de heersende elite vaak buiten schot weet te blijven, terwijl de bevolking onevenredig zwaar wordt getroffen. Wel dienen dergelijke selectieve sancties te worden ingebed in een geïntegreerde benadering waarin naast sancties ook positieve incentives worden geboden voor de wijziging van het beleid.

Aan financiële sancties kleven echter nogal wat nadelen. Zo verschillen de wettelijke regelingen t.a.v. het bankwezen van land tot land. Bovendien is er meestal voldoende tijd voordat financiële sancties tot uitvoering gebracht worden om buitenlandse tegoeden die bevroren dreigen te worden elders onder te brengen. Ook is het eigendom van deze tegoeden vaak niet rechtstreeks tot bepaalde personen te herleiden omdat de rekeningen niet op naam gesteld zijn. Deze problemen worden momenteel bestudeerd door een internationale werkgroep van deskundigen, de zgn. Interlaken groep. De regering ziet de aanbevelingen van deze groep met belangstelling tegemoet.

De regering ondersteunt de aanbevelingen van de AIV om duidelijke criteria aan te leggen waaronder humanitaire organisaties kunnen besluiten zich uit een bepaalde crisissituatie terug te trekken, alsmede dat humanitaire hulporganisaties gevraagd wordt in dergelijke situaties een expliciete afweging te maken tussen de positieve aspecten van het verlenen van de hulp tegenover de negatieve gevolgen die optreden doordat het conflict mede door misbruik van de hulp onnodig wordt verlengd. Echter, een nadere uitwerking is geboden. Een situatie waarin een absoluut criterium als "de hulp komt niet bij de doelgroep" van toepassing is, zal zich slechts in zeer zeldzame gevallen voordoen. Het gaat er dus om dat er een afweging plaatsvindt, dat die afweging transparant en verdedigbaar wordt gemaakt en dat daaraan consequent uitvoering wordt gegeven. Voor professionele humanitaire organisaties is een dergelijke handelwijze vanzelfsprekend.

Overigens is de regering met de AIV van mening dat de verantwoordelijkheid voor het besluit over het al dan niet doorgaan met humanitaire hulpverlening bij de uitvoerende organisaties dient te berusten. Daarbij zij wel aangetekend dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid behoudt bij de beoordeling van de vraag of zij bereid is die hulpverlening te financieren. De mate van professionaliteit die een organisatie in de uitvoering van dergelijke hulpverlening aan de dag legt is daarbij uiteraard een doorslaggevend criterium.

De regering steunt de aanbeveling van de AIV ten aanzien van verdere versterking en naleving van het internationaal humanitair recht, maar constateert het ontbreken van suggesties voor concrete, nieuwe mogelijkheden voor de handhaving van het internationaal humanitair recht. In dit verband zij erop gewezen dat in het Statuut van het Internationale Strafhof in artikel 8 gedefinieerd is in welke gevallen het Internationale Strafhof competent is om zich over een oorlogsmisdad uit te spreken. In de formulering wordt een duidelijke relatie gelegd tussen de jurisdictie van het Hof en het internationaal humanitair en oorlogsrecht, zoals o.a. vastgelegd in de Conventies van Genève. Evenals door de AIV gedaan, zij benadrukt dat het Internationale Strafhof een aanvullende taak heeft ten opzichte van de primaire verdragsverplichtingen van nationale staten tot bestrijding en vervolging van schendingen van verdragsverplichtingen. Ook op het punt van VN-optreden gericht op naleving van humanitair recht ziet de regering mogelijkheden voor aanscherpen van het beleid. Nederland ontplooit, als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, op dit punt in samenspraak met Canada initiatieven.

De regering ondersteunt deze aanbeveling om de bekendheid van het humanitaire recht, met name in een zich ontwikkelende crisissituatie, bij de strijdende partijen en de bevolking te vergroten. De regering wijst erop dat hieraan reeds uitvoering wordt gegeven, door het verstrekken van financiële bijdragen aan o.a. het ICRC. Verder zij erop gewezen dat de verbreiding van het internationaal humanitair recht een verdragsverplichting is voor die staten die partij zijn bij de Conventies van Genève. Overigens ziet de regering op dit punt groeiende problemen vanwege het toenemende aantal "niet-traditionele" deelnemers aan conflicten, zoals kind-soldaten, terroristen, burgers betrokken bij "ethnic cleansing" en massale genocide. Deze groepen zijn slecht bereikbaar c.q. ontvankelijk voor de traditionele disseminatietechnieken.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

Eveline Herfkens