Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
	Dhr. A.L. ter Beek
	Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
	Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
	Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
	Prof. dr. C. Flinterman
	Prof. dr. E.J. de Kadt
	Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Dr. K.A. Koekkoek *(Ministerie van Buitenlandse Zaken)*
	Drs. E. Kwast *(Ministerie van Defensie)*

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

Inhoudsopgave

Voorwoord

I Inleiding 6

II Het Nederlandse beleid inzake humanitaire hulp 9

II.1 De notities van 1983 en 1993 en de herijking 9
II.2 De definitie van humanitaire hulp in het Nederlandse beleid 10
II.3 Het ontwikkeling-voor-vrede beleid 10

III Huidige problemen 3

- groeiende onduidelijkheid over 'humanitaire interventie' 12
- humanitaire hulp als alibi voor politieke actie en de politisering van de hulp 14
- de grenzen van de neutraliteit 15
- misbruik van de hulp 15
- onveiligheid van slachtoffers en hulpverleners 15
- ontmanteling van lokale structuren 16
- gebrekkige verantwoording 16
- beperkt internationaal instrumentarium 17

IV De definitie van humanitaire hulp van de AIV 19

- het minimum pakket 17
- chronische nood in conflictsituaties 21
- criteria en minimum normen 21
- betrokkenheid lokale actoren 23
- neutraliteit en onpartijdigheid 23
- verantwoording 25
- veiligheid 25
- een VN-politiemacht 27
- exit humanitaire hulp 29

V Van humanitaire hulp naar hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking 30

VI Naar een grotere samenhang in de internationale besluitvorming 33

- early warning en preventie 30
- de 'geïntegreerde' benadering 35
- nieuwe voorstellen van de Verenigde Naties 37
- het humanitaire recht 38

VI Conclusies en aanbevelingen 40

Bijlage I Adviesaanvraag
Bijlage II UN Doc. A/Res/46/182 van 19 december 1991
Bijlage III Gebruikte afkortingen

Voorwoord

Op 4 juli 1997 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de problematiek van de humanitaire hulp in conflictsituaties. Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: mw. dr. J. Bunders, mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (vice-voorzitter), prof. dr. F. van Dam, mw. drs. I.E.M. Dankelman, prof. dr. J.W. Gunning, prof. dr. E.J. de Kadt (voorzitter), drs. F.D. van Loon, prof. dr. ir. R. Rabbinge, mw. drs. A.H. Roemer, mw. drs. E.M. Schoo, prof. dr. N.J. Schrijver, mw. prof. dr. J. Th. Schrijvers, ir. J.F. Timmer, prof. dr. I. Wolffers. Aan de voorbereiding van het advies is bovendien bijgedragen door dr. Ph. P. Everts en prof. drs. B.A.G.M. Tromp van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) en prof. drs. E. van Thijn van de Commissie Mensenrechten (CMR). Voorts zijn de werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund door de Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De heren mr. A.P. Hamburger en dr. K.A. Koekkoek, ambtelijk adviseurs van het ministerie van Buitenlandse Zaken, hebben ter ondersteuning van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Commissie Ontwikkelingssamenwerking zich laten voorlichten over de activiteiten die plaatshebben binnen VN-verband en over opvattingen die daar leven over humanitaire hulp. Daartoe zijn werkbezoeken gebracht aan VN-organisaties in Genève en New York. De AIV is de geraadpleegde personen erkentelijk voor hun bijdragen. Een speciaal woord van dank gaat uit naar mw. drs. F. de Vlaming voor de wijze waarop zij gedurende een voor dit advies belangrijke periode het secretariaat van de COS heeft gevoerd.

Het voorliggend advies heeft de AIV vastgesteld op 27 oktober 1998.

I Inleiding

Dit advies heeft humanitaire hulp tot onderwerp. Hulp die wordt gegeven in het geval van een humanitaire crisis als gevolg van een ‘complexe politieke noodsituatie’. Een dergelijke situatie gaat vaak gepaard met anarchie, etnische zuiveringen, gedwongen verhuizingen en geweld - waaronder seksueel geweld - door gewapende groepen en individuen. De zichtbaarheid van en de publieke aandacht voor dit soort conflicten en noodsituaties zijn sinds het einde van de Koude Oorlog toegenomen. Het ethisch imperatief van de hulpverlening is onder druk van de media en de hulporganisaties uitgegroeid tot een in kracht toenemend appel op de internationale gemeenschap tot het ondernemen van humanitaire actie.

In het internationale antwoord op gewelddadige crises en conflicten die de afgelopen jaren de aandacht hebben getrokken lijkt de nadruk dan ook steeds vaker te liggen op het verschaffen van humanitaire hulp. Humanitaire hulp wordt wel een alibi genoemd voor het onvermogen van de internationale gemeenschap om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en actie te ondernemen bij het uitbreken van complexe noodsituaties. Dit politiek onvermogen of deze politieke onwil op internationaal niveau is een gegeven waarmee de humanitaire hulp zich telkens ziet geconfronteerd en waarop maar in zeer bescheiden mate door Nederland invloed kan worden uitgeoefend. Deze beperking bepaalt dan ook de reikwijdte van wat de AIV nuttigerwijs kan voorstellen. Het onderhavige advies besteedt dan ook meer aandacht aan die aspecten die vanuit Nederland wel beïnvloed kunnen worden - in het bijzonder aspecten van de uitvoering van de humanitaire hulp - en het beleid dat daarop gericht is.

De uitgaven voor humanitaire hulp zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Sinds het begin van de jaren negentig is wereldwijd in totaal meer dan $30 miljard aan humanitaire hulp besteed, een bedrag dat overigens grotendeels door de OESO-landen is bijeengebracht. Hulporganisaties gaven in het afgelopen decennium vijf maal zoveel uit aan noodhulp als in de daaraan voorafgaande periode. Het aandeel van de humanitaire hulp in het totaal van bilaterale hulp van alle DAC-landen tezamen is gegroeid van 1.5% in 1991 tot 7,5% in 1995.[1] Tegelijkertijd gingen de internationale bestedingen voor de officiële ontwikkelingshulp in vrijwel alle landen in algemene zin naar beneden.[2] Overigens zijn de uitgaven voor humanitaire hulp de afgelopen twee jaar weer iets gedaald.[3] Ook in Nederland wordt een in omvang toenemend deel van de fondsen voor ontwikkelingssamenwerking besteed aan noodhulp, humanitaire hulp en wederopbouwhulp.

1 The Reality of Aid, An independent Review of Development Cooperation, 1997–1998, Earthscan, London 1997, p. 286.

2 De zorg dat de uitgaven voor humanitaire hulp ten koste gaan van andere vormen van internationale ontwikkelingssamenwerking wordt verwoord door VN Secretaris-Generaal Kofi Annan in zijn rapport 'The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa': 'This concern heightens the importance of ensuring a rational allocation of resources between humanitarian relief and development assistance.' (april 1998, A/52/871 – S/1998/318, par. 60).

3 UNHCR, The state of the world's refugees. A humanitarian agenda, 1997, p. 42, zich baserend op OESO-cijfers.

Humanitaire hulp heeft op grote schaal nood geledigd. Maar de hulp is ook te kort geschoten en heeft bovendien een aantal negatieve effecten teweeg gebracht. Zoals ook in de adviesaanvraag[4] wordt opgemerkt zijn hulporganisaties bijvoorbeeld in het Grote Merengebied ervan beschuldigd tot onbewuste verlenging van het conflict te hebben bijgedragen en via de hulpverlening aan vluchtelingen de uitbreiding van het geweld in de regio te hebben bevorderd. Het zichtbaar worden van de negatieve effecten van de hulp heeft geleid tot een debat over de vraag of het verantwoord is op de ingeslagen weg door te gaan. Tegen de achtergrond van dit debat over de wenselijkheid en de effectiviteit van humanitaire hulp heeft de regering advies gevraagd over de 'grenzen van de humanitaire hulp'.

Hoeveel ruimte ziet de AIV, in bepaalde noodsituaties veroorzaakt door conflict, voor de inzet van humanitaire hulpverlening, vragen de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking onder meer in hun adviesaanvraag (zie bijlage I). Dit betreft een complexe materie, waarvan de achtergronden in de aanvraag worden aangestipt. De formulering van deze adviesaanvraag zelf geeft blijk van toegenomen verwachtingen van de humanitaire hulp. De AIV is tot de conclusie gekomen dat deze 'ruimte' steeds groter lijkt door het oprekken van het begrip humanitaire hulp - de ambitie is immers dat de hulp naast het verzachten van de gevolgen van het conflict voor de burgerbevolking ook kan bijdragen aan het voorkomen en oplossen van conflicten. Tegelijkertijd is meer dan ooit duidelijk dat de hulp van invloed is op de dynamiek van het conflict. En daarmee neemt ook de kans toe dat de hulp negatieve effecten teweeg brengt. Met het oog op die interactie is de AIV tot de slotsom gekomen dat het raadzaam is opnieuw de grenzen van de mogelijkheden van de humanitaire hulp te definiëren. Omdat de kern van de humanitaire hulp, het verzachten van menselijk leed, niet in gevaar mag komen, dient het beleid gericht te zijn op het voorzien in de eerste levensbehoeften van mensen in nood. De noodhulp die wordt verstrekt uit de begrotingscategorie 'Noodhulp' dient naar de mening van de AIV te worden beperkt tot werkelijk acute noodhulp, een zogenoemd minimumpakket. Nadere beschouwing van committeringen van het ministerie geven een indicatie dat momenteel ongeveer 29 procent aan dit basispakket wordt besteed. De AIV acht het van belang een onderscheid te maken tussen noodhulp in een conflictsituatie en meer structurele hulp, waarvan wederopbouw (in het vakgebied wordt vaak over 'rehabilitatie' gesproken) een begin vormt. Ook zou een duidelijk verschil moeten worden gemaakt tussen het verstrekken van hulp en het verrichten van politieke activiteiten. Noodhulp dient niet te worden vermengd met activiteiten in de preventieve sfeer of voor conflictoplossing omdat deze laatste uit hun aard een meer politiek karakter hebben en om die reden meer omstreden zijn. Met het kiezen voor deze hoofdlijn heeft de AIV besloten in het advies een hoofdrol te reserveren voor de humanitaire noodhulp zelf. Eén en ander impliceert dat de vragen die in de adviesaanvraag worden gesteld over preventie en conflictoplossing zeer belangrijk en urgent worden gevonden, doch in dit advies geen uitvoerige behandeling verkrijgen.

Het onderwerp *grenzen aan de humanitaire* hulp is breed en complex van aard. Enerzijds is het achterliggende probleem van veel gewapende conflicten, met name die in ontwikkelingslanden, vaak een crisis van economische en politieke ontwikkeling. Steeds vaker krijgt het conflict een etnisch gezicht. Dit gaat gepaard met discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen en de strijd om lokale hulpbronnen, schaarse hulpgoederen of grondgebied. Anderzijds verkeren grote groepen mensen ook buiten de crisisgebieden in een 'crisis van overleving'. Dit werpt vragen op over de noodzaak van afbakening van de humanitaire hulp ten opzichte van andere vormen van hulp.

4 Zie onder punt 3, p. 2. Voor de volledige adviesaanvraag, zie bijlage I.

De stijging van uitgaven voor humanitaire hulp - dat wil zeggen noodhulp en hulp bij wederopbouw - wordt vaak bekritiseerd vanuit de veronderstelling dat deze ten koste zou gaan van de structurele ontwikkelingssamenwerking. De achterliggende gedachte is dat de laatste een grotere prioriteit zou moeten krijgen. Het lijkt de AIV raadzaam niet in dergelijke tegenstellingen te denken. Humanitaire hulp is in beginsel gericht op directe overleving en wordt onder andere omstandigheden gegeven dan vormen van hulp die zijn gericht op duurzame ontwikkeling. Belangrijk is te zorgen voor de overgang van conflict en geweld naar een situatie waarin de bevolking weliswaar arm kan zijn, maar waarin vreedzaam leven mogelijk is. Zodra deze omstandigheid is bereikt, dient eventuele verdere hulp - voor zover het een ontwikkelingsland betreft - te worden getoetst aan de criteria van en gefinancierd uit de middelen van structurele ontwikkelingssamenwerking. De AIV ziet hierin geen tegenstelling, maar acht, op grond van de veranderde omstandigheden, een duidelijke afbakening tussen humanitaire hulp in conflictsituaties en structurele ontwikkelingshulp gewenst en bepleit een duidelijke scheiding in de uitvoering van deze twee vormen van hulp. Niettemin zullen de verschillende hulpprogramma's op beleidsmatig niveau goed op elkaar moeten worden afgestemd.

Het onderhavige advies bespreekt in hoofdstuk II allereerst de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid ten aanzien van humanitaire hulp zoals dat tussen 1983 en nu is gevoerd. In het daarop volgende hoofdstuk III wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de 'ruimte' voor het verlenen van humanitaire hulp, de kloof tussen humanitaire hulp en blijvende oplossingen, en de problemen die de internationale hulporganisaties ondervinden bij de verlening van humanitaire hulp en de hiermee samenhangende negatieve effecten van de hulp.

Hoofdstuk IV van het advies geeft vervolgens de definitie van de AIV van humanitaire hulp en beschrijft de onderdelen en de criteria van deze hulp. Initiatieven ter verbetering van de coördinatie en afstemming van hulpactiviteiten komen hier aan de orde, alsmede bestaande en voorgestelde gedragsrichtlijnen en minimumstandaarden voor humanitaire hulp. Hoofdstuk V gaat in op de fase waarin de overgang plaatsvindt van noodhulp naar hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking. De AIV pleit hier voor een strikt onderscheid tussen de verschillende vormen van hulp. Hoofdstuk VI bespreekt het internationale niveau waar wordt gewerkt aan een grotere samenhang tussen politieke en humanitaire besluitvorming. Hoofdstuk VII bevat conclusies en aanbevelingen.

In zijn advies heeft de AIV uiteraard oog voor de mogelijkheden en beperkingen van Nederland op internationaal vlak, in het bijzonder dat van ontwikkelingssamenwerking. Weliswaar behoort Nederland tot de grotere donoren en kan het daaraan invloed ontlenen, toch blijft deze veelal beperkt tot het bepleiten en bevorderen van beleid in de internationale politieke gremia van de Europese Unie en de Verenigde Naties, met name in de beheersraden van een aantal gespecialiseerde organisaties van de VN. Ook heeft dit advies van de AIV voornamelijk tot onderwerp het beleid waarover Nederland in beginsel zelf kan beslissen, zoals de besteding van eigen middelen en de relatie met de particuliere sector in het kader van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking.

II Het Nederlandse beleid inzake humanitaire hulp

II.1 De notities van 1983 en 1993 en de herijking

Op 5 augustus 1983 bood minister E.M. Schoo, de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Kamer de notitie 'Grenzen van de humanitaire hulp' aan. De beleidsuitgangspunten die in de notitie werden geformuleerd richtten zich op de voorkoming 'van ongewenste neveneffecten bij humanitaire hulpverlening aan landen, waarvan de regimes - om redenen van mensenrechtenschendingen en/of schendingen van internationale rechtsregels - omstreden zijn'. De hulp is vooral toegespitst op het voorzien van eerste levensbehoeften van in nood verkerende mensen.

Hierbij werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- de hulp moet worden gericht op duidelijk gedefinieerde en in nood verkerende bevolkingsgroepen;
- de hulp moet rechtstreeks worden gegeven, zoveel mogelijk in de vorm van goederen die voorzien in de eerste levensbehoeften;
- er moeten alleen activiteiten worden gefinancierd die zonder hulp van buitenaf hoogstwaarschijnlijk niet zouden plaatsvinden;
- waar mogelijk moet de hulp worden geleid via particuliere kanalen en internationale instellingen;
- een adequate controle op de besteding en op het hulpkanaal moet mogelijk zijn.

Ongewenste neveneffecten van de hulp kunnen volgens de nota 'worden bestreden door de hulp niet bilateraal te verlenen'.

In de notitie van 1993[5] wordt geconstateerd dat de humanitaire hulpverlening 'aan de grenzen van zijn mogelijkheden' is gekomen. De behoefte aan humanitaire hulp is zo groot geworden dat het internationale hulpverleningssysteem daar niet meer aan kan voldoen. De nota spreekt de zorg uit dat door de toename van het beroep op beschikbare middelen de structurele hulp zal worden verdrongen.

De nota van 1993 zoekt naar mogelijkheden tot versterking en uitbreiding van de internationale humanitaire hulpverlening, in het bijzonder door de verbetering van coördinatie van hulpactiviteiten. De nota noemt het belang van richtlijnen voor de werkwijze van hulporganisaties, waarbij een duidelijker afbakening van de taken van humanitaire en politiek/militaire actoren het gevaar van de politisering van de hulp zou kunnen afwenden. Voorts stelt de nota dat er naar wegen moet worden gezocht om het internationaal humanitair recht beter te handhaven.

De algehele beleidsintensivering zoals voorgesteld in deze nota richtte zich zowel op de hulp bij acute noodsituaties en het 'vaak langdurige natraject', als op het voorkomen en verzachten van noodsituaties middels de structurele hulp. Met betrekking tot de acute noodhulpverlening is hierbij 'een zekere mate van flexibiliteit in het beheer van de financiële middelen' nodig. Ter vergroting van de eigen uitvoeringscapaciteit stelt de regering voor de coördinatie te verbeteren tussen betrokken onderdelen van de overheid en van inzetbare organisaties, trainingen te verzorgen voor deskundigen, voorraadvorming van

5 'Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling', regeringsnota van november 1993.

noodhulpgoederen te vergroten en de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht systematischer op te zetten.[6]

II.2 De definitie van humanitaire hulp in het Nederlandse beleid

Gedurende de afgelopen jaren is de definitie van humanitaire hulp in het Nederlandse beleid uitgebreid. Anno 1998 verstaat de Nederlandse regering onder *humanitaire hulp* activiteiten die gericht zijn op:
- directe hulpverlening na het plaatsvinden van een acute ramp;
- langdurige hulpverlening aan vluchtelingen, ontheemden, diegenen die achterblijven in een crisisgebied en bevolkingsgroepen in de regio van eerste opvang die direct lijden onder de gevolgen van een omvangrijke instroom van vluchtelingen en ontheemden;
- assistentie bij de eerste wederopbouw;
- terugkeerprogramma's, inclusief demobilisatie en mijnopruiming;
- het beter voorbereid zijn op en het tijdig onderkennen van, voorkomen van en verzachten van de gevolgen van ernstige humanitaire noodsituaties. Deze noodsituaties kunnen een natuurlijke oorzaak hebben of voortkomen uit complexe crises.[7]

Deze opsomming laat zien dat, in vergelijking met de nota uit 1983, steeds meer activiteiten onder de noemer 'humanitaire hulp' zijn geplaatst.

II.3 Het ontwikkeling-voor-vrede-beleid

In 1996 stelt minister Pronk dat 'politieke bemiddeling, militaire en veiligheidsoperaties, noodhulpverlening en ontwikkelingshulp vaak niet samenhangend en effectief zijn omdat de activiteiten nauwelijks op elkaar worden afgestemd.'[8] De minister stelt daarom een nieuwe vorm van ontwikkelingssamenwerking voor *'which in war torn societies or in failed states does not confine itself to short term emergency relief measures, postponing rehabilitation and development activities until after peace has been reached or after a new legitimate authority has been established'.* Met andere woorden, ontwikkelingsprogramma's dienen reeds te beginnen gedurende het conflict om steun te kunnen geven aan het vredesproces, met name aan de lokale initiatieven op het gebied van reïntegratie, vrije informatievergaring en traditionele wijzen van conflictoplossing.

De wens om de kloof tussen noodhulp enerzijds en crisisbeheersing en - preventie anderzijds weg te nemen, en een geïntegreerd beleid vorm te geven, leidde, later in 1996, in het kader van de herijking, tot de oprichting van de Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp.[9] Zo werd beoogd een grotere samenhang aan te brengen tussen noodhulp tijdens de conflictsituatie en hulp tijdens de overgangsfase naar vrede en stabilisatie. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afghanistan is een eerste voorbeeld van een uitwerking van dit nieuwe streven. In 1997 presenteerde de minister voor Ontwikkelingssamen-

6 Dit beleid heeft onder meer geleid tot de oprichting van de NGO Disaster Relief Agency, de huidige Dutch Relief and rehabilitation Agency (DRA).

7 Uit: Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, dd. 9 april 1998.

8 Toespraak Minister Pronk voor de UNHCR Conferentie 'Healing wounds, refugees, reconstruction and reconciliation', Princeton 30 juni 96, in: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, nr. 30, 10 juli 1996.

9 Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1996. Het Nederlands beleid, feiten en achtergronden.

werking de geïntegreerde ‘ontwikkeling-voor-vrede benadering’ voor Afghanistan. Deze richt zich niet alleen op economische groei en materiële welvaart maar ook op sociale verzoening.[10] Dit nieuwe beleid omvat activiteiten voor vredesopbouw en voorziet in steun aan een internationale strategie die ‘een weerslag zou dienen te zijn van nauwe coördinatie tussen politieke inspanningen, humanitaire steun en ontwikkelingsactiviteiten.’[11]

De situatie van half-oorlog/half-vrede zou tegemoet moeten worden getreden met een geïntegreerde strategie waarin zowel politieke actie, preventieve diplomatie, noodhulp, als wederopbouw en structurele ontwikkelingssamenwerking hun plaats hebben. Samenwerking met lokale partners en coördinatie van alle actoren zijn eveneens van groot belang. Met het oog op de totstandkoming van nationale verzoening vormt steun aan lokale vredestichtende structuren en organisaties en aan traditionele besluitvormende mechanismen een wezenlijk onderdeel van de ‘ontwikkeling-voor-vrede benadering’. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking verwees naar de terugkeer van vluchtelingen en de daarmee gepaard gaande noodzaak tot reïntegratie en opbouwactiviteiten terwijl het conflict in sommige delen van het land nog in volle gang is. Het Nederlands beleid sluit nauw aan bij recente beleidsontwikkelingen binnen de Verenigde Naties. Met deze nieuwe benadering wordt afstand gedaan van de gangbare opvatting dat ontwikkelingshulp pas effectief wordt als er sprake is van een formeel vredesbestand. Het ligt in de bedoeling dat deze hulp bij herstel wordt gegeven voor een periode van niet langer dan twee jaar. Daarna wordt bekeken of het land in aanmerking komt voor structurele ontwikkelingshulp op basis van de daarvoor bestaande criteria.[12] In hoofdstuk 5 wordt dit nieuwe beleid kritisch besproken.

10 Minister J. Pronk: Time for a change - Support for Peace in Afghanistan, lezing voor het Internationale Forum voor Hulp aan Afghanistan, Turkmenistan, januari 1997, in: Informatiebulletin OS, nr. 3, 7 februari 1997.

11 Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd. 28 april 1998, betreffende het verslag van het bezoek van de minister aan Afghanistan en Pakistan (15 - 22 februari 1998).

12 Overigens hebben de Taliban, de streng Islamitische machthebbers in Afghanistan, midden 1998 alle buitenlandse hulpverleners het land uitgezet. Het Nederlandse programma is grotendeels stopgezet.

III Huidige problemen

Met de toegenomen omvang is de betekenis van de humanitaire hulp sinds het begin van de jaren negentig zowel in financieel als politiek-maatschappelijk opzicht enorm gegroeid. Daardoor kreeg het vraagstuk van de effectiviteit van de verleende hulp ook een grotere urgentie.

In veel gevallen kan de humanitaire actie die in de jaren negentig tot stand is gekomen zinvol en effectief worden genoemd in die zin dat veel directe nood is gelenigd. De vraag die men zich echter moet stellen is of de internationale hulpverlening ook op langere termijn succesvol is gebleken. Het lenigen van nood is immers één ding; maar als dit gepaard gaat met schadelijke en langdurige sociaal-economische neveneffecten (bijvoorbeeld het teloorgaan van handelsbetrekkingen door het geven van voedsel en goederen in Somalië),[13] het nodeloos voortduren (of verslechteren) van conflictsituaties en de instandhouding van de structuren die hieraan ten grondslag liggen, dan lijkt de hulpverlening niet meer dan een belangrijke, maar tijdelijke, stoplap.[14]

Eén van de factoren waardoor een effectieve internationale aanpak van humanitaire crises vaak niet tot stand is gekomen, is de veelheid van actoren. Enerzijds zijn er grote verschillen in institutionele vormgeving, structuur, taken en middelen tussen de verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele spelers. Anderzijds is er eveneens sprake van overlappende activiteiten. Allereerst is er het verschil van organisatie en aanpak tussen gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Maar ook binnen de NGO-gemeenschap bestaan veel verschillen. De ene organisatie heeft bijvoorbeeld een ruimer mandaat dan de andere. Sommige NGO's en IGO's (internationale gouvernementele organisaties) zijn op bepaalde sectoren gericht (gezondheid, voedselvoorziening), andere op bepaalde doelgroepen (kinderen, vluchtelingen). Sommige internationale organisaties hebben een internationale status en zijn gelieerd aan een (politieke) VN-organisatie (zoals UNDP). Andere staan daar iets verder vanaf (UNICEF, WFP) of opereren geheel zelfstandig (ICRC).

Er zijn ook andere moeilijkheden gerezen die op de effectiviteit van de hulp van invloed zijn. Hieronder wordt op een aantal van deze problemen ingegaan.

Groeiende onduidelijkheid over 'humanitaire interventies'
De noodsituaties eind jaren tachtig en begin jaren negentig in Liberia, Noord-Irak, Somalië, Haïti en Bosnië-Herzegovina noopten de internationale gemeenschap tot een 'humanitaire interventie'. Hiermee wordt bedoeld: het gebruik van of het dreigen met geweld door één of meer staten binnen het territoir van een andere staat, met als belangrijkste doel het voorkomen van of het een halt toeroepen aan ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten.[15] De interventies in genoemde landen kenmerken zich door een brede doelstelling: niet alleen werd getracht om noodhulp aan een lijdende bevolking te verstrek-

13 Humanitarian aid to Somalia, Evaluation Report 1994, Netherlands Development Cooperation, Operations Review Unit, Den Haag 1994, p. 294 ev.

14 J. Prendergast, 'Crisisresponse, humanitarian band aids in Sudan and Somalia', Chicago 1997, p. 151.

15 Zie voor een definitie: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, 'Het Gebruik van Geweld voor Humanitaire Doeleinden', Advies nummer 15, Den Haag, 1992.

ken, maar ook om mensenrechtenschendingen een halt toe te roepen. Dit ingrijpen verschilde in grote mate van de interventies tijdens de Koude Oorlog. Toen werd veelal door afzonderlijke landen, vaak buurlanden, geïntervenieerd, meestal zonder legitimatie door de Veiligheidsraad daar deze ten tijde van de Koude Oorlog vrijwel steeds werd geblokkeerd door een veto van een der permanente leden. Stukje bij beetje onderging het concept van humanitaire interventie echter een verbreding die het zicht benam op wat wel en niet onder humanitaire interventie moest worden verstaan.[16] Een nieuw doel van de humanitaire interventie van de jaren negentig is militaire bescherming te bieden aan humanitaire hulpverleners en humanitaire hulpoperaties mogelijk te maken en te ondersteunen. In een enkel geval ging het tevens erom uitvoering te geven aan het humanitaire oorlogsrecht door bijvoorbeeld de arrestatie van oorlogsmisdadigers.

Tot 1992 opereerden de militaire en humanitaire componenten van internationale operaties nauwelijks gezamenlijk. NGO's en humanitaire VN-organisaties concentreerden zich op de noden van de lijdende bevolking, terwijl militairen trachtten op basis van afspraken met de strijdende partijen met een minimum aan middelen een veilige omgeving tot stand te brengen. In de loop van de jaren negentig veranderde deze situatie. Het onderscheid tussen de civiele bevolking en de strijdende partijen werd steeds vager, de bevolking werd meer en meer doelwit en de omvangrijke vluchtelingenstromen en aantallen ontheemden zorgden voor een spanningsveld tussen protectie en humanitaire hulp. Vredesoperaties kregen geleidelijk aan een meer multidimensioneel karakter. De vredesmachten werden ingezet met onduidelijke mandaten, soms onvoldoende middelen en richtten zich eveneens op meer civiele taken zoals onder meer politiefuncties, herstel infrastructuur en bescherming van humanitaire hulp.

Vele humanitaire hulporganisaties hebben betoogd dat het te zeer benadrukken van deze specifieke beschermende functie door de militaire component het ontbreken van een politiek en/of militair doel van de interventie verhult. En juist hierdoor zou de humanitaire missie van de interventie in gevaar komen. Artsen zonder Grenzen heeft hierover gezegd: *'The real danger for humanitarian workers lies in blurred political objectives, in operations without a real aim, in which protection of aid workers - who never asked for it - becomes a substitute for thinking clearly about what is to be achieved by armed intervention.'*[17]

Onduidelijkheid over de doelstellingen van humanitaire interventies werd tevens vergroot vanwege het proces van geleidelijke verandering van het mandaat van vredestroepen. Dit veranderde namelijk van een operatie met een mandaat op basis van hoofdstuk VI van het VN-Handvest (vredehandhaving met toestemming van betrokken partijen) naar een vredesoperatie die niet langer de volledige instemming van de betrokken partijen genoot. Een dergelijke situatie vereist meer militaire middelen waarin echter veelal niet werd voorzien.

Voormalig Secretaris-Generaal Boutros-Ghali beschreef in zijn *Supplement to an Agenda for Peace* dat de goedkeuring van de partijen voor de vredesoperaties dreigt te worden

16 Zie Oliver Ramsbotham, 'Humanitarian intervention 1990–1995: A need to reconceptualize?', in: Review of International Studies, 1997, p. 445-468.

17 Jean-Christophe Rufin, 'The paradoxes of armed protection', in: Life, death and aid, The Médecins Sans Frontières Report on World Crisis Intervention, Routledge 1993. Zie ook: VN Secretaris-Generaal Kofi Annan in zijn rapport 'The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa' (april 1998) waarin hij zegt: 'In situations of conflict, the purposes of humanitarian operations, as well as their limitations, need to be better understood by the public and constantly recalled, so that they do not serve as an excuse for political inaction.' (par. 58).

verspeeld en de mandaten te worden ondermijnd wanneer vredesmachten overgaan in gewapende humanitaire interventies en troepen zich gaan gedragen op een manier die als partijdig wordt gezien en/of geweld gebruiken in andere situaties dan ten behoeve van zelfverdediging. Bij gebrek aan een mandaat op basis van hoofdstuk VII (het afdwingen van vrede) is hieraan in de praktijk nauwelijks te ontkomen.

De uitbreiding van het takenpakket van de, in het bijzonder militaire, uitvoerders van de humanitaire interventie had verstrekkende gevolgen voor zowel de neutraliteit van de hulpverlening als ook voor het vertrouwen in de effectiviteit van de humanitaire interventie als zodanig. Secretaris-Generaal Boutros Ghali meende dat de meer klassieke VN-vredesoperaties (vredehandhaving), waarbij instemming van de partijen, onpartijdigheid en een minimaal gebruik van geweld (alleen voor zelfverdediging) voorop staan, goed door de VN kunnen worden uitgevoerd. De lessen van Somalië en voormalig Joegoslavië zijn volgens hem echter dat het beschermen van humanitaire hulp in een oorlogssituatie, het beschermen van een bevolking in 'safe areas' en het geforceerd bewerkstelligen van een vredesproces (vrede-afdwinging) niet alleen aan een organisatie als de VN zijn over te laten, zeker niet als de VN-lidstaten daarvoor geen middelen ter beschikking willen stellen.

Het is echter niet de Secretaris-Generaal, maar de Veiligheidsraad geweest die, al of niet in samenspraak met de regionale organisaties, in de afgelopen jaren grote invloed heeft gehad op het moment en de wijze waarop werd geïntervenieerd. De wijze van politieke besluitvorming binnen de VN bracht echter met zich mee dat humanitaire operaties zowel onduidelijke en dubbelzinnige mandaten kregen als onvoldoende middelen om besluiten ten uitvoer te brengen. Ook is verwarring ontstaan over de relatie en de samenhang tussen humanitaire interventies enerzijds en vredebewarende operaties van de VN zoals die werden uitgevoerd in Liberia, Somalië, Haïti, Bosnië en Rwanda anderzijds.

De internationale besluitvorming verloopt vaak traag, mede omdat de leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming bereiken over de aard van de crisis en te ondernemen actie. Mede daardoor worden de besluiten en de resoluties van de Veiligheidsraad wel gekenschetst als zwak of inconsistent, dubbelzinnig en slecht getimed. [18]

Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft de groei van de humanitaire hulp zich kunnen voltrekken bij afwezigheid van politieke en/of militaire actie door de internationale gemeenschap. Voor zover het verlenen van humanitaire hulp als substituut ging fungeren voor deze activiteiten, kan worden gesproken van een 'beleidsvacuüm'. Zo kon het gebeuren dat enerzijds de vraag naar humanitaire hulp is gegroeid maar anderzijds de twijfel over de effectiviteit van de hulp in de jaren negentig eveneens is toegenomen.[19]

Humanitaire hulp als alibi voor politieke actie en de politisering van de hulp
De verwachtingen in het begin van de jaren negentig dat de wereldgemeenschap nu de middelen - en de bereidheid - had om vrede en veiligheid te garanderen zijn niet uitgekomen. Het optimisme, nog verwoord in de *Agenda for Peace* (1992) van de toenmalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, is door de negatieve ervaringen van de VN-interventies in de afgelopen jaren vrijwel teniet gedaan. De gebeurtenissen in Somalië en

18 N. Azimi, M. Boisard, T. Koh en H. Owada, Summary of discussions and recommendations, in: Humanitarian action and peace-keeping operations: debriefing and lessons, report of the 1997 Singapore Conference, IPS/UNITAR, NIRA, Kluwer Law International 1997, p. 4.

19 Zie bijvoorbeeld: Adam Roberts: Humanitarian action in war. Aid, protection and impartiality in a policy vacuum, Adelphi paper nr. 305, Oxford University Press 1996.

voormalig Joegoslavië hebben de internationale gemeenschap afstand doen nemen van de ambities van enkele jaren daarvoor, hetgeen vervolgens duidelijk tot uiting kwam in het beleid ten aanzien van de crisis in het Grote Merengebied. Zelfs tijdens de genocide bestond er geen bereidheid een multinationale troepenmacht te stationeren. De huidige Secretaris-Generaal van de VN signaleert dit probleem in zijn laatste rapport over achtergronden en oplossingen van conflicten in Afrika: *'the failure of the major actors to maintain a common political approach to an erupting or ongoing crisis is one of the principal impediments to progress towards a solution.'*[20]

Het politiek onvermogen en/of het gebrek aan bereidheid van de internationale gemeenschap ten opzichte van veel complexe noodsituaties heeft er in sommige gevallen toe geleid dat humanitaire hulporganisaties zich buiten hun strikt humanitaire mandaat zijn gaan begeven. Ernstige schendingen van mensenrechten - bijvoorbeeld etnische zuiveringen - of schendingen van humanitaire rechtsregels leidde zowel tot morele als tot operationele dilemma's voor de betrokken organisaties. De humanitaire hulp zowel door NGO's als door VN-organisaties zou hierdoor in toenemende mate haar neutraliteit verliezen en worden gepolitiseerd. Echter, de hulpverlening kan tegelijkertijd het depolitiseren van een conflict tot gevolg hebben omdat de verzorging van burgers door buitenstaanders wordt overgenomen (zie onder 'Ontmanteling van lokale structuren'). Soms kan alleen het gebrek aan informatie over en inzicht in lokale (politieke) verhoudingen aan de kant van internationale hulpverleners de problemen verergeren.

De grenzen van de neutraliteit

De toename van het aantal binnenstatelijke conflicten, vaak gepaard gaande met het wegvallen van centraal gezag, is bepalend voor de omstandigheden waaronder de humanitaire hulp in de jaren negentig is verleend. De ruimte voor het verlenen van de hulp wordt in deze context veelal door de partijen in het conflict bepaald en niet meer alleen door de centrale gezagsstructuren. Een voorbeeld is het onthouden van voedsel en andere basisbehoeften aan de bevolking juist omdat deze onder het gezag valt van de tegenstander, hetgeen overigens in strijd is met het humanitair recht (Conventies van Genève). Niettemin is dit een strijdmiddel geworden in conflicten met het doel om de tegenstander aanzienlijk te verzwakken of zelfs geheel uit te roeien. De hulpverlening aan de slachtoffers van deze tactiek frustreert dan de oorlogsdoelen van deze partijen en leidt tot de perceptie bij de partijen dat humanitaire hulp niet neutraal is.

Misbruik van de hulp

Er is een toegenomen risico dat humanitaire organisaties in een intra-statelijk conflict in feite door partijen worden gemanipuleerd en dat de hulp wordt misbruikt. Hulpgoederen worden bijvoorbeeld door een van de partijen geconfisceerd. Ook het heffen van een 'belasting' op de import of doorvoer van hulpgoederen, evenals het verkopen van de gratis ter beschikking gestelde hulpgoederen, zijn bekende verschijnselen geworden. Misbruik en diefstal van hulpgoederen kunnen conflicten verergeren en/of verlengen. Bovendien kunnen hulpgoederen ook leiden tot corruptie en tot een zodanige kunstmatige economie dat daardoor de lokale markt- en machtsverhoudingen worden ontwricht.

Onveiligheid van slachtoffers en hulpverleners

Het veranderde karakter van gewelddadige conflicten, de groei van corruptie, het wegvallen van effectieve staatscontrole en de beperkte invloed van lokale machthebbers hebben ertoe bijgedragen dat zowel de toegankelijkheid, als de veiligheid van de ontvangers van

20 The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa, report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 13 april 1998 (UN Doc. A/52/871 - S/1998/318).

hulp onder grote druk zijn komen te staan. Ook de veiligheid van hulpverleners is een toenemende zorg van hulporganisaties. Hulpverleners zijn in de afgelopen jaren steeds vaker vereenzelvigd met politieke en militaire elementen van het VN-systeem. Dit heeft niet alleen hun neutrale positie aangetast, het heeft de hulpverleners in verschillende situaties ook een kwetsbaar doelwit gemaakt van strijdende partijen.

Ontmanteling van lokale structuren

Een ongewenst effect van internationale humanitaire hulp in complexe noodsituaties kan zijn dat lokale politieke structuren door de betrokkenheid en de bemoeienis van internationale organisaties hun potentiële conflictoplossende rol niet meer spelen.[21] De politieke verantwoordelijkheid voor de zorg voor de eigen bevolking wordt in de praktijk vaak weggenomen van lokale overheden en/of strijdende partijen door de aanwezigheid van humanitaire organisaties. Dit geldt met name voor de organisatie van de hulp maar dikwijls ook voor initiatieven op het gebied van vredesonderhandelingen. Hierbij dient te worden aangetekend dat in veel complexe noodsituaties geen sprake meer is van lokale overheden omdat strijdende *warlords* reeds een einde hebben gemaakt aan lokale en traditionele gezagsstructuren.

Gebrekkige verantwoording

Er is bij humanitaire organisaties nog al eens sprake van een gebrek aan controle, effectrapportage, evaluatie en financiële en inhoudelijke verantwoording voor hun activiteiten, zowel ten opzichte van donoren als ten opzichte van de ontvangers van de hulp. Donoren en organisaties hebben, gezien de complexiteit en de veranderlijkheid van de hulpoperaties, de neiging zich terughoudend op te stellen ten opzichte van dit soort controle. Ook openbare of politieke verantwoording ontbreekt vaak met name binnen het VN-systeem. De wijze van besluitvorming binnen de VN, waar humanitaire hulp veelal in de plaats komt van de inzet van politieke of militaire middelen gaat gepaard met een gebrek aan inhoudelijke en politieke verantwoording. Volgens sommige critici is de *accountability* teruggevoerd tot *'a set of technical issues, notably financial probity.'*[22] Deze factoren maken het moeilijk inzicht te krijgen in de effectiviteit van de hulpverlening en in de mogelijke negatieve effecten van de hulp. Zelfs waar wel sprake is geweest van een uitvoerige evaluatie van de effecten en de werkwijze van de humanitaire hulpverlening - zoals het geval was naar aanleiding van de crisis in Rwanda[23]- wordt volgens sommigen onvoldoende gevolg gegeven aan de conclusies en de aanbevelingen. Met name de aanbevelingen op het gebied van afstemming van beleid door de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering van de VN en het VN-Secretariaat werden, zo stellen onderzoekers, genegeerd.[24]

21 'African Rights': Humanitarianism unbound? Current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies. Discussion paper no. 5, November 1994.

22 Alex de Waal: Famine crimes, politics & the disaster relief industry in Africa, Oxford/Bloomington 1997, p. 71.

23 Zie bijvoorbeeld: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, March 1996.

24 L. Minear, Learning to learn, discussion paper prepared for a seminar on lessons learned in humanitarian coordination, Office for the coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm, April 3-4, 1998, p. 6.

Beperkt internationaal instrumentarium

Uit het beginsel van de soevereiniteit van de staat vloeien beperkingen voort voor humanitaire hulpverlening door organisaties (internationale organisaties, NGO's, regeringen) van buiten. De volkenrechtelijke plicht om de soevereiniteit en politieke onafhankelijkheid van elke staat te respecteren wordt evenwel begrensd door andere internationale normen zoals die zijn vastgelegd in het internationaal humanitair recht. Steeds vaker wordt geclaimd dat in geval van systematische en flagrante schendingen van de rechten van de mens en acute humanitaire noodsituaties andere staten ook eigener beweging en zonder uitnodiging daartoe hulp mogen bieden, mits het doel is uitsluitend te helpen de humanitaire nood te lenigen. De 'humanitaire interventie' in Noord-Irak in 1991 is daar een voorbeeld van. In het algemeen gelden echter de in 1991 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen 'Richtlijnen voor Humanitaire Hulp'.[25] Deze vereisen instemming van het betrokken land met humanitaire hulpverlening. Als zodanig weerspiegelen zij derhalve het primaat van het beginsel van non-interventie en respect voor de binnenlandse rechtsmacht van een staat zoals vastgelegd in artikel 2.7 van het VN-Handvest.

De mogelijkheden voor humanitaire hulp worden onder meer bepaald door de rechten en plichten die zijn geformuleerd in het internationaal humanitair recht vervat in de vier Conventies van Genève van 1949 en de daarbij behorende Protocollen van 1977 en in de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens.

De verdragen van Genève formuleren de kern van het internationaal humanitair recht. Het gemeenschappelijke artikel 3 van de verdragen van Genève bepaalt dat personen die niet betrokken zijn bij het conflict, inclusief combattanten die hun wapens hebben neergelegd of door ziekte, verwonding, gevangenschap of andere oorzaak buiten gevecht zijn gesteld, in alle omstandigheden humaan dienen te worden behandeld, zonder enig onderscheid gebaseerd op ras, huidskleur, religie of geloofsovertuiging, sekse, geboorte, afkomst, financieel vermogen of een gelijksoortig criterium.

Het in 1977 gesloten Protocol II behelst een poging om de kern van het oorlogsrecht ook op interne gewapende conflicten toe te passen. Niet alle staten zijn toegetreden tot dit Protocol danwel hebben dit geratificeerd.[26] Bovendien gaat het maar om een onderdeel van het internationaal humanitair recht en is het alleen van toepassing op conflicten tussen de reguliere strijdkrachten van een land en min of meer georganiseerde rebellenbewegingen en dus niet op meer incidentele gewelddadigheden binnen een land en niet op de behandeling van binnenlands ontheemden. Ten slotte is het een probleem dat - formeel gesproken - van de partijen bij een burgeroorlog alleen staten, en daarmee alleen de gevestigde autoriteiten, partij kunnen zijn bij de verdragen op het terrein van humanitair recht. Maar uiteraard kunnen ook niet-statelijke actoren worden aangesproken op schending van humanitair recht, zoals onder meer blijkt uit in de jurisprudentie van het Internationaal Straftribunaal voor voormalig Joegoslavië (onder meer in de Tadic-zaak).

De internationale gemeenschap heeft in algemene zin echter nog slechts beperkte middelen tot haar beschikking om de naleving van het humanitaire recht af te dwingen. De inwerkingtreding van het Internationaal Strafhof zou in deze een stap voorwaarts kunnen betekenen. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de bevoegdheden (bijvoorbeeld

25 Zie Bijlage II: UN Doc. A/RES/46/182 van 19 december 1991.

26 Per 16/11/1998 waren dat 149 staten.

ten aanzien van opsporing) van het Internationaal Straftribunaal voor voormalig Joegoslavië ruimer zijn dan die van het Internationaal Strafhof. Daarentegen heeft het Strafhof geen ad hoc karakter en een veel ruimere territoriale reikwijdte. De AIV spreekt overigens zijn waardering uit voor de Nederlandse inspanningen die er toe hebben bijgedragen dat de vervolgende instantie van het toekomstige strafhof een zekere mate van onafhankelijkheid heeft verkregen. Tegelijkertijd dient evenwel te worden benadrukt dat nationale staten een belangrijke verantwoordelijkheid blijven dragen voor de handhaving van de internationale rechtsorde.

IV De definitie van humanitaire hulp van de AIV

De behoefte aan humanitaire hulp is slechts één aspect van een groter en breder probleem, namelijk de kwetsbaarheid van arme groepen van de bevolking in situaties van dreigend geweld. De nood wordt bepaald door acute omstandigheden waardoor een meer structurele ontwikkeling tijdelijk onmogelijk is.

De AIV verstaat onder humanitaire hulp de verschaffing van een basispakket gericht op de eerste levensbehoeften. Activiteiten in het kader van preventie of wederopbouw (zoals onderwijs) zijn weliswaar relevant maar vallen volgens dit uitgangspunt niet onder het basispakket. Het is immers van groot belang dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende vormen van hulp die door verschillende organisaties dienen te worden verstrekt. In de opvatting van de AIV dient humanitaire hulp neutraal, onpartijdig en onafhankelijk te zijn en gericht op de verlichting van menselijk lijden. Deze definitie van humanitaire hulp heeft meer verwantschap met die uit de regeringsnota van 1983 dan met die gegeven in 1998. De eerdere definitie gaat er eveneens van uit dat de meeste humanitaire hulp via multilaterale kanalen en NGO's wordt verstrekt. Hulp bij wederopbouw en andere structurele vormen van hulp zijn gebaseerd op andere - meer politieke - uitgangspunten en dienen dan ook volgens andere criteria beoordeeld te worden. Een duidelijk onderscheid voorkomt vervaging van grenzen en vermenging van doeleinden van de hulp. Met dit nauwkeurig onderscheid wil de AIV de doelstelling van de humanitaire hulp terugbrengen tot het verzachten van menselijk leed. De ambitie kan niet zijn dat via de humanitaire hulp een adequate respons op conflicten wordt gerealiseerd. De AIV gaat er vanuit dat een strikt geïnterpreteerde en toegepaste humanitaire hulp minder aanleiding zal geven tot politisering en misbruik van de hulp. Een beperkte opvatting van humanitaire hulp geeft bovendien minder ruimte aan de mogelijkheid dat humanitaire hulp een alibi wordt voor politieke actie. Een beperktere vorm van humanitaire hulp zal de onderliggende oorzaken van het conflict of de crisis niet verhullen en de noodzaak voor conflictoplossing zal zichtbaar blijven. Uiteraard betekent dit niet dat hulp in de opbouwfase niet moet plaatshebben. De AIV is van mening dat hulp bij wederopbouw zo concreet mogelijk moet worden afgestemd op de normalisering van de samenleving, afname van de spanningen van de crisis en het voorkomen van het opnieuw oplaaien ervan. Er dient evenwel sprake te zijn van een expliciete beslissing wanneer men overgaat van noodhulp naar hulp bij wederopbouw en andere vormen van structurele hulp (zie hoofdstuk V over de criteria voor wederopbouw). Het kan nodig zijn de humanitaire hulp nog enige tijd door te laten gaan, parallel aan de wederopbouwhulp.

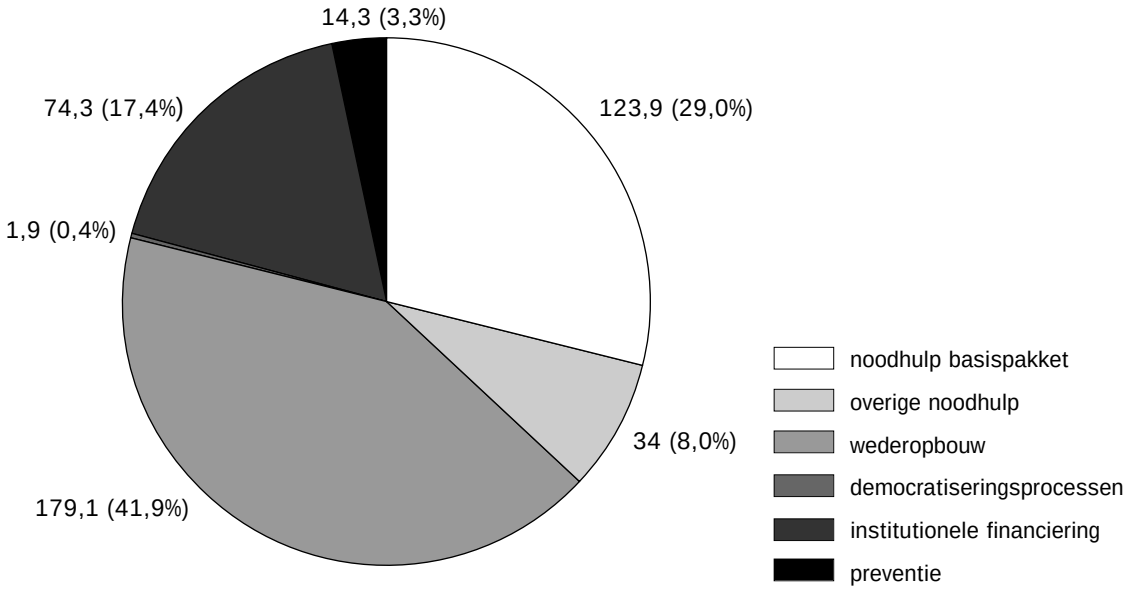
Het minimum pakket

Met het oog op bovenbedoelde afbakening van humanitaire hulp ten opzichte van andere vormen van hulp of interventie op het gebied van preventie en wederopbouw is het van belang een duidelijk idee te hebben over de inhoud van het pakket 'humanitaire basisvoorzieningen'. Het oprekken van humanitaire hulp vindt zijn oorsprong zowel in het gebrek aan politieke wil of middelen van de internationale gemeenschap, maar ook in de grotere ruimte die humanitaire organisaties, mede als gevolg daarvan, voor zichzelf hebben gedefinieerd. Het basispakket moet op korte termijn kunnen worden geboden omdat de hulp reageert op een acute crisis en is gericht op de eerste levensbehoeften. Het basispakket humanitaire hulp betreft voedsel, water/sanitatie, onderdak, medische zorg waaronder reproductieve gezondheidszorg, en brandstof. Aangezien meer dan driekwart van de vluchtelingen vrouw of kind is, behoren voorzieningen voor reproductieve gezondheid ook deel uit te maken van de medische zorg.

De AIV is van oordeel dat humanitaire hulp ten tijde van noodsituaties zich moet richten op het verschaffen van het basispakket, en beveelt aan dat de Nederlandse regering dit als richtlijn stelt voor organisaties aan welke zij middelen ter beschikking stelt voor de verstrekking van humanitaire hulp. Bij de samenstelling van het minimumpakket dienen lokale behoeften, gebruiken en voorzieningen (markten) het uitgangspunt te zijn.

Onderstaande box geeft een indicatie hoe de huidige middelen die in 1997 beschikbaar werden gesteld uit de begrotingscategorie noodhulp worden aangewend. In deze berekening op basis van cijfers uit 1997 was 29 procent van het totale bedrag voor het 'basispakket bestemd. De cijfers betreffen alleen noodsituaties die als politiek complex worden aangeduid, waarin sprake is van gewelddadigheden.

Totale noodhulp in miljoenen NLG *(cijfers uit 1997)*



Deze cijfers zijn afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken en betreffen de committeringen ten laste van begrotingscategorie VIIa: noodhulp. Het diagram is een weergave van de verschillende activiteiten die onder deze categorie vallen. De committeringen die expliciet natuurrampen of epidemieën betreffen zijn uit het totaal gehaald. De indeling die de AIV hanteert bij het maken van deze berekeningen, is echter in zekere zin arbitrair. Sommige committeringen zijn gedaan voor verschillende activiteiten (bijvoorbeeld verstrekken voedselhulp en onderwijs). Gekozen is voor de meest omvattende activiteit, maar dat betekent dat de scheidslijnen minder scherp liggen dan hier weergegeven: 29% noodhulp basispakket, 8% overige noodhulp, 41,9% wederopbouw[27], 0,4% democratiseringsprocessen, 17,4% institutionele financiering en 3,3% preventie.

27 In de dossiers wordt vaak de term 'rehabilitatie' gebruikt.

Definities van de begrippen, zoals gebruikt door de AIV

Noodhulp basispakket (zoals voorgesteld door de AIV in dit advies):
Voedsel, water, sanitatie, onderdak, medische verzorging alsmede brandstof (GEEN onderwijs)

Overige noodhulp:
Onderwijs in crisisgebied, transport alsmede coördinatie noodhulp

Wederopbouw:
Terugkeerprojecten, ontmijning- en infrastructurele projecten

Democratiseringsprocessen:
In het bijzonder de ondersteuning van verkiezingen in Liberia

Preventie:
Vredebevordering, informatieprojecten alsmede emergency preparedness

Institutionele financiering:
Voornamelijk schuldverlichting, onderzoek en evaluatie alsmede overheadkosten internationale organisaties

Chronische nood in conflictsituaties
Blijkt een noodsituatie een langdurig karakter te hebben[28], dan zou het basispakket kunnen worden uitgebreid. Initiatieven van de getroffen groep om niet te vervallen in lethargie en om het lot weer in eigen hand te nemen, kunnen worden ondersteund. De AIV denkt in het bijzonder aan activiteiten op het terrein van basisonderwijs en vormen van zelfhulp die de situatie verlichten. Indien de omstandigheden het toelaten, kan ook gedacht worden aan middelen waardoor mensen (zowel vluchtelingen als lokale bevolking) zelfstandig in hun voedselbehoeften kunnen voorzien. Hierbij dient rekening te worden gehouden met lange-termijn overwegingen zoals het behoud van de natuurlijke leefomgeving (ecologische draagkracht). Overigens doen chronische noodsituaties zich niet alleen op het platteland voor, maar ook in stedelijke gebieden. Voorop dient echter te staan dat de hulp de status-quo van de ontstane situatie niet versterkt of een oplossing van het conflict in de weg staat. Als er mogelijkheden bestaan en de voorwaarden zijn geschapen om in een bepaald gebied over te gaan tot wederopbouw, zouden andere organisaties dan die humanitaire noodhulp verstrekken, hierbij behulpzaam moeten zijn.

Criteria en minimum normen
Het steeds zichtbaarder worden van negatieve effecten van humanitaire hulp op de ontwikkeling van een conflict en op de situatie van slachtoffers heeft geleid tot initiatieven, onder meer op het niveau van de Verenigde Naties en van de internationale NGO-gemeenschap, om normen te formuleren voor een effectieve(re) humanitaire hulpverlening. Dit leidde onder meer tot de vaststelling van de acht *Providence Principles*[29] en

28 De lengte van het gemiddelde conflict is toegenomen van twee tot veertien en een halve maand tussen 1945 en 1995, aldus minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken in zijn speech voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 24 september 1998. Maar er zijn ook conflicten die decennialang aanhouden en een gebied destabiliseren (bijvoorbeeld Sudan of Afghanistan).

29 Larry Minear & Thomas Weiss, Providence Principles of humanitarian action in armed conflict: eight humanitarian guideposts, in: Humanitarian action in times of war, a Handbook for Practitioners, Rienner 1993.

tien uitgangspunten van de internationale *NGO-Code of Conduct* (1994).[30] De AIV juicht het toe dat de Nederlandse regering projecten ondersteunt gericht op een verdere normstelling.[31]

De hoofdpunten van de *Providence Principles* en de *NGO- Code of Conduct* komen onderling sterk overeen en behelzen de volgende normen:
- aanpassing aan en toespitsing op de lokale situatie;
- respect voor lokale gebruiken;
- betrokkenheid van lokale organisaties;
- betrokkenheid van de ontvangers van de hulp bij het opzetten en uitvoeren van de hulp;
- onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de hulp;
- proportionaliteit;
- verantwoording jegens donoren en ontvangers van hulp.

Recente initiatieven richten zich op een *code of best practice* waartoe ook aspecten behoren zoals training aan en veiligheid van hulpverleners.[32]

De centrale doelstelling van humanitaire noodhulp is de directe overleving van de slachtoffers van een gewelddadig conflict, waarbij ook de menselijke waardigheid van slachtoffers centraal staat. Humanitaire organisaties zijn wel beschuldigd van een *delivery mentality* en een gebrek aan respect of begrip voor de ontvangers van de hulp. Men gaat de noodsituaties zien als technische problemen. De komst van nieuwe hulporganisaties met gebrekkige ervaring en selectieve doelstellingen heeft dit probleem, dat overigens ook voorkomt in bestaande hulprelaties, niet opgelost en soms zelfs verergerd.

De AIV beveelt aan dat bij de selectie van NGO's voor de uitvoering van humanitaire hulp de volgende criteria worden gebruikt:
- *De organisatie doet aan regelmatig en adequaat behoeften-onderzoek onder vrouwen, kinderen en mannen (needs assessment) in en rond het crisisgebied (een zogenoemde omgevingsanalyse);*
- *de organisatie doet aan systematische monitoring van hulpactiviteiten en er is sprake van regelmatige evaluatie en meten van effecten;*
- *de organisatie onderschrijft de NGO-Code of Conduct voor humanitaire organisaties en leeft deze ook na.*

De AIV adviseert de Nederlandse regering om samen met andere overheden de instelling te overwegen van een internationaal aanspreekpunt voor rapportage over gevallen waarin de Code of Conduct niet wordt nageleefd. De doelgroep van de hulpverlening, de slachtoffers, verwanten, betrokken NGO's, overheden en anderen dienen in staat te worden gesteld hun klachten ten aanzien van tekortkomingen of ernstige schendingen van de Code of Conduct voor humanitaire hulp voor te leggen aan een aanspreekpunt dat over

30 Een initiatief van de Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, aangenomen door een groot aantal NGO's. Zie ook: The state of the world's refugees, UNHCR, 1997.

31 Zoals 'Guidelines on the assessment of humanitarian projects', ontwikkeld in Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies en de Refugee Policy Group, in het kader van het Humanitarianism and War Project, Crisis Management and Humanitarian Aid Department, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, January 1997.

32 Zie over veiligheidsnormen ook de ECHO Working Paper Security of relief workers and humanitarian space, European Commission, 1997 (draft 6.0, 14.11.97).

tekortkomingen en misstanden rapporteert. Dit aanspreekpunt zou gerealiseerd kunnen worden binnen de onlangs door de VN opgerichte Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) aangezien dit bureau een coördinerende rol vervult en nauw contact heeft met betrokken organisaties.

Betrokkenheid lokale actoren

De betrokkenheid van lokale organisaties bij hulpoperaties is voorwaarde voor het opzetten van lokale hulpstructuren. Zonder de kennis en inzichten van lokale actoren kan niet nauwkeurig tegemoet worden gekomen aan de hulpbehoefte in een bepaalde crisissituatie. In de literatuur is dit criterium ook onder woorden gebracht door Prendergast die stelt dat *'a new paradigm for emergencies must give priority to pressuring authorities to assume their public welfare responsibilities, and empowering communities to take care of their own needs and manage the response to their own emergencies.'*[33] Alleen op deze wijze kan tegenwicht worden geboden aan het overwicht van internationale hulporganisaties, die door hun activiteiten vaak de verantwoordelijkheden ontnemen van plaatselijke autoriteiten en organisaties.

De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering bij het toekennen van een bijdrage voor hulpoperaties aan de humanitaire organisatie de mate van betrokkenheid van lokale organisaties bij het verstrekken van hulp stelselmatig in aanmerking blijft nemen. Het criterium daarbij is de vergroting van zelfredzaamheid door het versterken van de lokale capaciteit en waar mogelijk het betrekken van de ontvangers van de hulp bij de hulpactiviteiten.

Neutraliteit en onpartijdigheid

De afnemende effectiviteit en de toegenomen ongewenste effecten van de hulp hebben de discussie over onpartijdigheid en neutraliteit de afgelopen jaren aangewakkerd. Er rijzen in dit verband verschillende vragen: Houdt het principe van neutraliteit in dat hulporganisaties zich niet publiekelijk mogen uitspreken over schendingen van mensenrechten en van humanitair recht? In hoeverre is de toepassing van het principe van de neutraliteit werkelijk dienstbaar aan het gestelde doel: toegang te krijgen tot de slachtoffers en effectieve hulp geven? Zijn er situaties waarin juist om die toegang te krijgen dient te worden voorzien in militaire bescherming van humanitaire hulpverleners, ook al lijkt dit de neutraliteit aan te tasten?

Over het antwoord op deze vragen wordt verschillend gedacht. In het publieke debat worden de verschillen ook wel overdreven. Het Internationale Comité van het Rode Kruis houdt strikt vast aan het neutraliteitsprincipe terwijl andere organisaties, waaronder Artsen zonder Grenzen, menen dat door de kenmerken van de huidige noodsituaties en de werkomstandigheden van hulpverleners dit principe achterhaald is. Over het algemeen interpreteren hulporganisaties de neutraliteit echter niet zo strikt dat zij partijen niet zouden kunnen aanspreken op schendingen van mensenrechten of van het humanitair recht. Voor de wijze waarop dat gebeurt bestaan verschillende methodes: bijvoorbeeld het gebruik maken van stille diplomatie naast en in tegenstelling tot meer publieke methoden. De operationele neutraliteit, die de toegang tot de slachtoffers moet waarborgen, zou niet in de weg moeten staan van wat wel wordt genoemd *neutrality of principle.*[34] Dit houdt in: alle partijen te kunnen aanspreken op internationaal aanvaarde rechten en normen.

33 J. Prendergast, p. 149.

34 Met name African Rights heeft hierop gewezen.

Sommige organisaties gaan verder en bepleiten een verschuiving naar een positie van *advocacy* (pleitbezorging), of, zoals de toenmalige directeur van Artsen zonder Grenzen, Jacques de Milliano schrijft 'een inbedding van humanitaire hulp in een breder politiek engagement'.[35] Het uitgangspunt daarbij is dat het verstrekken van hulp altijd en onontkoombaar geschiedt in een politieke context en invloed heeft op het verloop van het conflict. Een strikt vasthouden aan het principe van neutraliteit kan, zo stellen sommigen, in de praktijk leiden tot medeplichtigheid aan ernstige schendingen van mensenrechten.

De Nederlandse regering laat het oordeel in deze kwestie over aan de hulporganisaties zelf. Zij voegt daar wel aan toe dat 'bij de oplossing van de oorzaken van het conflict geen geprofileerd optreden verwacht wordt van humanitaire hulpverleners' en pleit derhalve voor 'het continueren van de neutraliteit bij de verschaffing van humanitaire hulp.'[36] De AIV wil het laatste benadrukken. Hulpactiviteiten en publieke *advocacy* gaan niet altijd goed samen. Juist door het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen door één van de partijen ontstaat de perceptie van partijdigheid. De hulporganisatie kan worden geconfronteerd met strafmaatregelen van de gehekelde partij, waardoor de effectiviteit van de hulpverlening in gevaar komt.

De AIV is met de Nederlandse regering van oordeel dat het behoud van het beginsel van de neutraliteit van de hulpverlening van belang is. De AIV beveelt de regering daarom aan voorzichtig te zijn bij de financiering van humanitaire organisaties die humanitaire hulp expliciet combineren met publieke 'advocacy'. Overigens beschouwt de AIV het aanmelden van schendingen van het humanitair recht of mensenrechten bij de daartoe aangewezen organen (zoals de VN Hoge Commissaris voor de mensenrechten) niet als publieke 'advocacy' en dus wel verenigbaar met het verlenen van humanitaire hulp.

De AIV realiseert zich uiteraard dat humanitaire hulporganisaties een dergelijke rol vaak alleen op zich nemen vanwege internationaal politiek verzuim. Daarom stelt de AIV dat de problematiek rond de neutraliteit van de hulp voor een belangrijk deel kan worden opgelost indien - op internationaal niveau - de verantwoordelijkheid wordt genomen om naast de inzet van humanitaire middelen een politiek, en indien nodig, een militair antwoord te geven op het conflict (zie hoofdstuk 6). De rol van *advocacy* kan dan beter worden vervuld door organisaties die niet direct bij het verstrekken van humanitaire hulp zijn betrokken.

De afgelopen jaren hebben een groei laten zien van, veelal kleinere, humanitaire NGO's die zich laten leiden door politieke of religieuze principes en gefinancierd worden door particuliere fondsen. De AIV is van mening dat de neutraliteit van de humanitaire hulporganisaties mede in gevaar is gebracht door de groei en de betrokkenheid van nieuwe hulporganisaties die zich door gebrek aan ervaring en expertise niet houden aan de beginselen van humanitaire hulp en daardoor een makkelijker doelwit zijn van manipulatie door de partijen bij het conflict of het neutraal opereren van anderen in gevaar brengen. Tijdens de hulpverlening aan Cambodja bijvoorbeeld bleek dat veel kleinere NGO's de neiging hadden zich met deze of gene factie te associëren, zonder dat zij rekening wensten te houden met de belangen van andere partijen.[37] Ook werd in de evaluatie van de

35 J. de Milliano, Toekomstvisies op humanitaire hulpverlening, Loopgraven, herfst 1997.

36 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Positie van noodhulporganisaties in conflictgebieden, brief aan de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 17 april 1997 (HH-1165/97).

37 International Peace Academy, 'Peacemaking and peacekeeping for the next century. Report of the 25th Vienna Seminar', Wenen 1995, p. 46.

humanitaire hulpverlening aan Rwanda in 1994 geconcludeerd dat: *'the performance of NGOs in providing humanitarian assistance was mixed. A number behaved professionally and compassionately delivered high quality care and services. But ... other NGOs performed in an unprofessional and irresponsible manner that resulted not only in duplication and wasted resources but, in a few egregious cases, in unnecessary loss of life.'*[38]

Nederland en andere donoren zullen zich moeten (blijven) richten op die (bestaande) hulporganisaties die voldoende blijk hebben gegeven van een vermogen tot effectieve hulpverlening in overeenstemming met de principes zoals vastgelegd in de Geneefse Conventies en de NGO-Code of Conduct. Voor nieuwe organisaties geldt dat zij aantoonbaar over voldoende capaciteit beschikken en eveneens de Code onderschrijven.

Verantwoording

De mogelijkheid van een goede en regelmatige verantwoording begint bij de onderschrijving van een gedragscode en het doen van een voorafgaand behoeftenonderzoek. Vervolgens dient niet alleen een financiële verantwoording maar ook een effecten-rapportage tot de normale procedure te behoren.[39]

Nederland kan een stimulerende rol spelen bij het beschikbaar stellen van middelen voor het uitvoeren van behoeftenonderzoek voorafgaand aan de hulp en voor een evaluatie of effecten-rapportage achteraf. Donoren kunnen eveneens de efficiëntie van het proces vergroten door een gemeenschappelijk stramien voor de financiële verantwoording te gebruiken.[40] *De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering hiertoe het initiatief neemt.*

Veiligheid

Er bestaat steeds meer zorg over de veiligheid van humanitaire werkers.[41] In VN-verband ligt de formele verantwoordelijkheid voor de veiligheid van personeel bij UNSECOORD dat ressorteert onder de Secretaris-Generaal. Deze afdeling opereert echter op een grote

38 Joint Evaluation of Emergency assistance to Rwanda, 'International Response to Conflict and Genocide: The Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report', Kopenhagen 1996, p. 59.

39 De Nederlandse regering subsidieert het project 'Minimal Performance Standards in Humanitarian Relief'. Het project is een initiatief van de Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), een alliantie van verschillende NGO's waaronder Care International, Caritas International, IFRC, International Safe the Children Alliance, Oxfam International en World Council of Churches in samenwerking met InterAction, een coalitie van 150 Amerikaanse non-profit organisaties. Dit project stelt zich ten doel de minimaal vereiste standaarden te ontwikkelen onder meer om een betere evaluatie en monitoring van het optreden van hulporganisaties te bewerkstelligen. Het project werkt aan de vaststelling van standaarden op een aantal terreinen: voeding, water & sanitatie, medische hulp, kleding, onderdak en huisvesting. De standaarden zijn gericht op de inhoud en de kwaliteit van de hulp, de methodologie, de wijze van verantwoording door de hulporganisatie, en op specifieke zaken als milieu en gender.

40 Ter vergelijking: bij een crisis sturen de internationale hulporganisaties vaak gemeenschappelijke 'consolidated appeals' uit. Een dergelijk framework zou ook voor het afleggen van financiële verantwoording ontwikkeld kunnen worden.

41 Zie Resolutie van december 1994, Convention on the Safety of UN and Associated Personnel. Zie ook het rapport van de Veiligheidsraad, Report of the Secretary-General on Protection for Humanitarian Assistance to Refugees and Others in Conflict Situations, September 1998, S/1998/883.

afstand van de locatie waar de problemen zich afspelen. In die gevallen waar vredebewarende troepen zijn gestationeerd, verlenen deze vaak bescherming aan humanitaire hulpverleners. Ter plekke wordt een belangrijke coördinerende positie op het gebied van veiligheid ingenomen door de *UN Resident Representative.*

Verschillende organisaties hebben interne richtlijnen geformuleerd om de veiligheid van hun stafleden beter te garanderen. Een onderzoek dat in 1997 door UNHCR werd verricht naar de veiligheidsomstandigheden van personeel concludeert dat oplossingen voor het probleem vooral liggen op het gebied van *'strengthened management and leadership in the field and at Headquarters'.*[42] Onderzoekers constateren dat veiligheid nog onvoldoende een geïntegreerd onderdeel vormt van het operationeel beleid en van personeels- en financieel beleid. Het is overigens opmerkelijk dat de beveiliging van humanitaire hulpverleners internationaal een geregeld bediscussieerde kwestie is, terwijl de aandacht voor de veiligheid van de slachtoffers daarbij te wensen over laat.[43]

Van verschillende kanten wordt aangedrongen op een grotere belangstelling van donoren voor het financieren van beveiligingsmaatregelen waardoor met name planning, training en beleidsvoorbereiding door organisaties zelf beter van de grond kan komen. *De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de plannen te ondersteunen van humanitaire organisaties om een gamma van geleidelijk zwaardere veiligheidsmaatregelen te ontwikkelen en organisatorisch voor te bereiden om effectief te kunnen reageren op problemen betreffende de veiligheid van hulpverleners en bescherming van hulpgoederen. Het gamma van niet-militaire maatregelen omvat onder meer het beschikbaar stellen van betere communicatiemiddelen, betere voorzieningen voor het opslaan en afsluiten van hulpgoederen, het geven van speciale trainingen en het inschakelen van lokale bewakers. Deze en andere niet-militaire beveiligingsmaatregelen dienen meer aandacht te krijgen van donoren.*[44]

De zwaarste maatregel ter bescherming van humanitaire hulp tijdens een crisis bestaat uit het zenden van militaire troepen. In de periode na de Koude Oorlog zijn VN-militairen op verschillende manieren betrokken geweest bij humanitaire operaties. Ten eerste werden militairen ingezet ten behoeve van de bescherming van hulpverleners. Ten tweede verschaften militairen zelf humanitaire hulp en assisteerden bij de reparatie van materieel en de opbouw van gebouwen. Ten derde waren militairen betrokken bij onderhandelingen over, en het mogelijk maken van, bijvoorbeeld hervestiging en terugkeer van vluchtelingen en het bezoeken van graven. Ten slotte waren militairen betrokken bij de bescherming van burgers in de zogenoemde veiligheidszones.[45]

Humanitaire organisaties hebben gesteld dat de betrokkenheid van militairen bij humanitaire operaties de neutraliteit - en daarmee de effectiviteit - van de humanitaire hulp ernstig in gevaar kan brengen. In sommige gevallen hebben humanitaire organisaties zich

42 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 9th meeting, Staff Stress and Security: A Management Challenge for UNHCR, 15 August 1997 (EC/47/SC/CRP.49).

43 Hier wordt wel van 'Civilian Protection Drift' gesproken, eerst had de bescherming van de slachtoffers de hoogste prioriteit, dan de bescherming van hulpverleners en ten slotte de de bescherming van de militairen die deel uitmaken van een vredesoperatie.

44 Gedacht kan worden aan het stimuleren van het werken met een checklist met beveiligingsmaatregelen.

45 Adam Roberts: Use of UN peacekeeping forces for humanitarian purposes, in: Refugee Participation Network, January - April 1997, issue 23, p. 4-6.

om die reden teruggetrokken. Duidelijke afspraken dienen daarom te worden gemaakt over de voorwaarden en het mandaat waaronder de militaire component van een vredesmacht bij hulpoperaties betrokken wordt. Militairen dienen slechts bij uitzondering direct te worden belast met de verstrekking van humanitaire hulp, bijvoorbeeld in die gevallen waar de humanitaire organisaties zich hebben moeten terugtrekken. De in 1994 door het toenmalige *United Nations Department of Humanitarian Affairs* verspreide richtlijnen voor de inzet van militairen bij humanitaire operaties stellen, terecht, de volgende condities: humanitaire organisaties bepalen in welke situatie de inzet van militairen gewenst is; militaire assistentie wordt alleen verleend als er geen burger-alternatief is; de humanitaire operatie behoudt zijn niet-militaire karakter; militairen respecteren de humanitaire principes en de *code of conduct*; grootscheepse militaire bemoeienis dient te worden vermeden; en de humanitaire actie behoudt een internationaal karakter.[46]

De AIV stelt zich achter deze richtlijnen: de AIV ziet voor militairen bij humanitaire hulpverlening slechts een ondersteunende rol. Situaties, zoals in Somalië waar in 1993 voor elke dollar aan humanitaire hulp, tien dollar aan militaire bescherming werd uitgegeven, acht de AIV onwenselijk.[47]

Een VN-politiemacht

Onlangs verzocht de Veiligheidsraad in verband met de discussie over de veiligheid van hulpverleners, de VN-lidstaten om initiatieven te ontplooien om de bestaande problemen het hoofd te kunnen bieden.[48] Eén van de mogelijke oplossingen die in dit kader zijn aangedragen, is de oprichting van een VN-politiemacht die de humanitaire hulpverlening zou kunnen beschermen zonder dat sprake hoeft te zijn van een internationale militaire presentie.

De gedachte om de humanitaire hulpverlening onder bescherming van een internationale politiemacht te stellen is in de praktijk al beproefd, zoals in het geval van de UN Guards, een politiecontingent van circa 500 man, dat in Noord-Irak verantwoordelijk is voor beveiliging van de humanitaire operatie. Ook de zogeheten Civilian Security Liaison Group die in 1995 onder auspiciën van UNHCR toezicht hield op de activiteiten van het Zaïrese leger in de Hutu-vluchtelingenkampen in Oost-Zaïre had een soort VN-politiecomponent. Daarnaast zijn er voorbeelden te noemen van politie-eenheden die zich binnen het kader van militaire vredesoperaties bezig hielden met de ondersteuning van humanitaire hulp. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij UNIFIL (Libanon), UNTAC (Cambodja), UNOSOM (Somalië) en UNAMIR (Rwanda).[49] VN-politieoptreden, zoals in Noord-Irak of Oost-Zaïre komt vooral

46 Guidelines on the use of military & civil defense assets in disaster relief, New York, May 1994, DHA/94/95.

47 International Peace Academy, p. 42.

48 UN Doc. S/PRST/1997/34.

49 Formeel gezien behoort zelfs de Multinationale Politiemacht (MNPF) die in 1997 is ontplooid in Albanië tot een dergelijke categorie. Het primaire doel van de operatie (VR-Resolutie 1101) was de humanitaire hulp veilig te stellen, en een veilige omgeving te creëren voor de aanwezige internationale organisaties. Uiteindelijk fungeerde de MNPF, die overigens een mandaat onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest had meegekregen, echter veeleer als een militaire macht die als voornaamste taak kreeg een einde te maken aan de anarchie die in Albanië heerste. De AIV wenst de MNPF als een geval sui generis te beschouwen, aangezien de omvang en uitrusting van deze macht zich eerder laat vergelijken met die van een volwaardig opgetuigde militaire vredesmacht, dan met een politie-eenheid.

voor in post-conflict situaties, waarbij de beoordeling van de dreiging ter plaatse relatief laag is. Bij een hogere zogenoemde 'dreigingsinschatting' wordt steevast gekozen voor inbedding van politie-elementen in een militaire organisatie - wat steeds gebruikelijker is met de toenemende multifunctionaliteit van VN-vredesoperaties. Politiecomponenten binnen vredesoperaties voeren taken uit als het monitoren en trainen van politiekorpsen, het inzamelen van wapens, het assisteren bij verkiezingswaarneming en het faciliteren van de rechtsgang. Het beschermen van de humanitaire hulpverlening zelf is, op een enkele uitzondering na, tot nu toe steeds verricht door militaire eenheden.

De oprichting van een VN-politiemacht kan een waardevolle uitbreiding betekenen voor de mogelijkheden om humanitaire crises te lijf te gaan. Zij heeft een minder bedreigend karakter voor de lokale leiders dan een volledig opgetuigde militaire vredesmacht en is in noodgevallen sneller te ontplooien. Mits adequaat uitgerust, zou zij kunnen voorzien in een zekere mate van bescherming in situaties, waar humanitaire hulpinspanningen lokaal worden gefrustreerd door banditisme en diefstal. Voor vrede-afdwinging is een politiemacht echter per definitie niet geschikt. Afhankelijk van de omstandigheden kan een politiemacht een zekere bijdrage leveren aan taken op het gebied van preventies en bemiddeling. Een politiemacht is echter per definitie niet geschikt in situaties waarin de dreiging hoog is en er in feite de noodzaak bestaat om maatregelen te treffen die vrede kunnen afdwingen.

Een VN-politiemacht zou snel inzetbaar moeten zijn, en ingezet dienen te worden voor slechts korte periodes, totdat een situatie lijkt te stabiliseren, danwel totdat een verdere geweldsescalatie noopt tot het inzetten van zwaardere middelen. Zodra er sprake is van tegenwerking door 'warlords' of hele delen van de bevolking (etnische groepen), kan de aanwezigheid van een lichtbewapende politiemacht geen soelaas meer bieden en zelfs averechts werken, als deze door de betrokken partijen wordt gezien als een 'halfzachte maatregel' bij gebrek aan internationale daadkracht. Eén en ander impliceert dat de Veiligheidsraad direct al bij de inzet van een VN-politiemacht voorbereidingen moet treffen voor de ontplooiing van een reguliere VN-vredesmacht, die bij een escalerende situatie de politiemacht kan opvolgen. *De AIV is derhalve van oordeel dat een VN-politiemacht die wordt ingezet ten behoeve van de bescherming van de humanitaire hulp bij een beperkte escalatie van gewelddadigheden nooit als een middel op zichzelf mag worden gezien. In voornoemd geval zal steevast rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid van een verdere escalatie die de mogelijkheden van een VN-politiemacht te boven gaat. Uitzending van een VN-politiemacht zal derhalve een beslissing moeten zijn van de Veiligheidsraad. Deze zou bovendien moeten nagaan of er bij de betrokken hulpverleners daadwerkelijk behoefte aan ondersteuning bestaat en, waar nodig, inzicht dienen te verschaffen in zijn voornemens omtrent uitzending.*

Een VN-politiemacht kan, zoals in Noord-Irak (weliswaar als onderdeel van een bredere strategie), in het algemeen met succes worden ingezet in een post-conflict situatie.

Het brede scala aan mogelijke VN-politietaken impliceert een breed samengestelde en flexibele eenheid. Een VN-politiemacht zou ten behoeve van voorkoming van intimidatie moeten kunnen omgaan met relatief robuuste verdedigingsmiddelen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat juist een beroep moet worden gedaan op zeer licht bewapende of ongewapende politie-elementen met een meer 'civiele inslag' (bijvoorbeeld bij monitoring, mensenrechtentaken of trainingsactiviteiten). De AIV acht het in de Veiligheidsraad welhaast onhaalbaar om een dergelijk brede en flexibel samengestelde eenheid een permanent karakter te geven. Nog afgezien van het kostenaspect, acht de AIV het onwaarschijnlijk dat een meerderheid van de VN-lidstaten voorstander zal zijn van een dergelijke politiemacht.

De AIV geeft er derhalve de voorkeur aan een VN-politiemacht deel te laten uitmaken van het United Nations Standby Arrangements System. Een aantal VN-lidstaten heeft aangegeven dat dit systeem, dat vooralsnog niet meer behelst dan een databank voor snelinzetbare legereenheden ten behoeve van vredesoperaties, wordt uitgebreid met een politiecomponent. Analoog aan het Deense initiatief van een multinationale Standby Forces High Readiness Brigade (Shirbrig) met een permanent hoofdkwartier en snel oproepbare militaire elementen, zou ook een multinationale standby VN-politiemacht kunnen worden opgericht.

Exit humanitaire hulp

Wanneer de ernst van de humanitaire nood afneemt, dient de humanitaire hulp te worden aangepast of stopgezet, in ieder geval dient de hulp niet onnodig verlengd te worden. Zoals eerder is uiteengezet, kunnen humanitaire organisaties wederopbouw in de postconflictfase beter overlaten aan organisaties die daartoe zijn uitgerust en die niet noodzakelijkerwijs neutraal dienen te zijn. Er kunnen zich echter ook omstandigheden voordoen waarin men moet besluiten de humanitaire hulp te stoppen, ook al is de acute humanitaire nood nog niet voorbij. In toenemende mate stelt zich het probleem of humanitaire organisaties zich onder bepaalde omstandigheden moeten terugtrekken, te weten als het werken voor hen onmogelijk wordt of alleen onder onaanvaardbare condities mogelijk is. Als ongewenste effecten, zoals in hoofdstuk 2 omschreven, van humanitaire hulp niet op een andere manier ongedaan gemaakt kunnen worden, kan een besluit tot terugtrekking noodzakelijk zijn. Dat is onder meer het geval indien de hulp niet meer bij de slachtoffers komt of onaanvaardbare risico's zijn ontstaan voor de hulpverleners. De vraag naar de zin en dus de continuering van humanitaire hulp kan zich ook voordoen indien de noodhulp een substituut is geworden voor andere vormen van interventie.

De *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* van de VN heeft zich ten doel gesteld in de komende tijd op dit gebied beleid te ontwikkelen en zo genaamde *rules of engagement* op te stellen die als richtlijn zouden moeten dienen voor humanitaire organisaties in onhoudbare situaties. Dergelijke richtlijnen maken het mogelijk het beleid van de verschillende organisaties op elkaar af te stemmen en te coördineren. Een gemeenschappelijke benadering in deze structuur zou niettemin kunnen inhouden dat organisaties op basis van hun mandaat een verschillend tijdstip kunnen kiezen waarop zij zich terugtrekken. Sommige organisaties zijn uit de aard van hun werkzaamheden soms eerder doelwit van agressie dan andere (vooral wanneer men over schaarse goederen zoals voedsel beschikt).

De AIV adviseert om duidelijke criteria aan te leggen op grond waarvan humanitaire organisaties kunnen besluiten zich uit een bepaalde crisissituatie terug te trekken. Deze criteria moeten worden vastgelegd voordat wordt aangevangen met een humanitaire operatie. Ze kunnen bovendien dienen om te bepalen of hulp al of niet zinvol is. De AIV denkt daarbij aan de volgende criteria om te bepalen dat het niet meer zinvol is hulp te leveren:

1. *De hulp komt niet bij de doelgroep;*
2. *hulpverleners worden doelwit van gewapende strijd.*

De AIV beveelt aan dat de 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. Het uiteindelijk besluit tot voortzetting of beëindiging berust evenwel bij de humanitaire organisaties en niet bij de regeringen.

V Van humanitaire hulp naar hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking

De ondertekening van een formeel vredesakkoord kan het begin inluiden van een post-conflict periode, in het bijzonder als dat akkoord brede steun geniet bij alle betrokken partijen. In andere gevallen is het moeilijk aan te geven wanneer de post-conflictfase is aangebroken: in deze fase is er meestal sprake van een fragiel vredesproces, waarbij geweld op ieder moment wederom kan uitbarsten. Activiteiten gericht op voorkoming van hernieuwd geweld zijn dan ook essentieel. Binnen een land kunnen de omstandigheden per regio verschillen; er kan vrede zijn in delen van het land terwijl nog oorlog heerst in andere delen. Wat kunnen hulporganisaties en donoren doen in zo'n situatie? In die gebieden waar zicht is op stabiliteit en waar de lokale overheden en andere betrokken partijen zich serieus en openlijk bereid verklaren zijn te werken aan een langdurige vrede, zou een begin gemaakt kunnen worden met wederopbouwhulp, mits is voldaan aan bepaalde voorwaarden (zie onderstaande criteria). Is er echter sprake van een chronische noodsituatie waarin nog zeer frequent gewelddadigheden voorkomen, zou de hulp tot noodhulp moeten worden beperkt. Zoals in hoofdstuk IV is voorgesteld zou in dergelijke situaties het basispakket kunnen worden uitgebreid. Bij voorkeur in samenspraak met de lokale bevolking zou onderzocht moeten worden aan welke activiteiten behoefte is.

Maar uiteindelijk moet toch altijd een beslissing worden genomen wanneer het conflict als beëindigd beschouwd kan worden zodat kan worden overgegaan van noodhulp naar andere categorieën van hulp die meer met ontwikkelingssamenwerking gemeen hebben: hulp bij wederopbouw of meer langdurige structurele hulp.

De AIV is van mening dat deze overgang concreet en welbewust moet worden vastgesteld omdat wederopbouwhulp alleen onder bepaalde omstandigheden effectief kan worden verleend. In deze post-conflictfase kan humanitaire hulp gericht op de directe overleving van de bevolking nog steeds wenselijk zijn, maar er dient voor te worden gewaakt dat de noodhulp te lang wordt verstrekt, waardoor bijvoorbeeld weer oplevende markten en hervatte productie verstoord worden. Indien tegelijkertijd wederopbouwhulp wordt geboden dient deze duidelijk te worden afgebakend van de humanitaire noodhulp.

In tegenstelling tot humanitaire noodhulp in strikte zin, die, zoals hierboven gesteld, goeddeels is gericht op directe overleving en het lenigen van acute nood, is wederopbouwhulp gericht op de lange termijn, namelijk op het herstel van de mogelijkheden voor de bevolking om in eigen behoeften te voorzien, het normaliseren van de samenleving en het voorkomen van een hernieuwde escalatie van het conflict. Uiteraard veronderstelt deze vorm van hulp dat er sprake is van stabiliteit en veiligheid in het gebied.

De AIV beveelt aan dat hulp bij wederopbouw alleen wordt geboden onder de volgende voorwaarden:

1. *Er dient sprake te zijn van een relatief stabiele situatie waarin de veiligheid in voldoende mate is gewaarborgd;*
2. *er dient sprake te zijn van een bereidheid van de (lokale) partijen om aan vrede en wederopbouw te werken;*
3. *de machthebbers dienen zich te houden aan minimale rechtsnormen en respect te tonen voor mensenrechten;*
4. *bij eventuele afwezigheid van een effectieve nationale gezagsstructuur moeten de hulpactiviteiten zoveel mogelijk in het kader van lokale structuren worden geformuleerd en uitgevoerd;*

5. *naast lokale overheden dienen maatschappelijke organisaties en groeperingen zoveel mogelijk bij wederopbouwhulp te worden betrokken; hier kan met name op participatie van vrouwen worden aangestuurd;*
6. *de hulp bij wederopbouw dient aandacht te geven aan de versterking van de lokale rechtsstatelijke instituties (rechterlijke macht, onafhankelijk openbaar ministerie en ook politie);*
7. *er dient een toetsing plaats te hebben als ware er de bereidheid om een relatie aan te gaan op het gebied van structurele ontwikkelingssamenwerking.*

In verband met dit laatste punt beveelt de AIV aan dat beslissingen over wederopbouwhulp niet door dezelfde afdeling genomen worden als beslissingen over noodhulp, al is het wel wenselijk dat vereenvoudigde procedures worden uitgewerkt om een slagvaardige reactie niet te bemoeilijken.

In de meeste donorlanden wordt humanitaire hulp gescheiden van structurele ontwikkelingssamenwerking. Het nadeel is echter dat door deze gescheiden circuits voor de financiering van noodhulp en ontwikkelingshulp gemakkelijk een 'gat' ontstaat tussen noodhulp en wederopbouwhulp. Humanitaire organisaties hebben dit 'gat' de afgelopen jaren getracht te dichten door het ondernemen van activiteiten op het gebied van opbouw. Zo heeft UNHCR haar rol op dit gebied gedurende de afgelopen jaren uitgebreid onder meer als gevolg van het ontbreken van een actieve VN-partner en tevens vanwege de enorme groei van repatriëringsoperaties.[50] Volgens UNHCR heeft de terugkeer van grote aantallen vluchtelingen het noodzakelijk gemaakt actief deel te nemen aan de opbouw van het land van herkomst. Om de terugkeerders te kunnen monitoren en om te voorkomen dat nieuwe conflicten uitbreken (en nieuwe vluchtelingenstromen op gang komen) is het van belang niet alleen opbouwactiviteiten te ondernemen voor de terugkeerders, maar ook voor diegenen die tijdens de oorlog zijn gebleven. Dergelijke activiteiten stroken echter niet met het karakter van de organisatie en kunnen het oorspronkelijke mandaat van UNHCR - de bescherming van vluchtelingen - in de weg staan. De AIV ondersteunt dan ook de Nederlandse positie, zoals onder meer tot uiting is gekomen tijdens de vergadering van het Uitvoerend Comité van UNHCR in oktober 1997 die zich verzet tegen de uitbreiding van de activiteiten van UNHCR op het gebied van wederopbouw.

De AIV is van mening dat de Nederlandse regering in de internationale fora alert moet blijven op de scheiding van verantwoordelijkheden van internationale organisaties die zich enerzijds bewegen op het gebied van humanitaire hulp, en anderzijds op het gebied van hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent onder meer dat humanitaire organisaties die noodhulp in crisissituaties verbinden aan structurele hulp hierin niet gesteund moeten worden door de Nederlandse overheid. Het duidelijk oormerken van de noodhulpactiviteiten door de hulporganisaties is in dit kader gewenst. Eén en ander betekent ook dat Nederland moet blijven pleiten voor de versterking van die organisaties die in het kader van ontwikkelingssamenwerking wel zijn toegerust om hulp bij wederopbouw te verlenen en procedures moet ontwikkelen om na beëindiging van het conflict sneller een programma voor wederopbouw te kunnen starten.

De bovengenoemde argumentatie werpt een kritisch licht op het in hoofdstuk II beschreven 'ontwikkeling-voor-vrede' beleid. De activiteiten in Afghanistan hadden plaats in de context van een internationaal, door de VN gecoördineerd, programma waarin verschillende activiteiten werden samengebracht. De AIV wijst op het risico dat met de 'ontwikkeling-voor-vrede-benadering' het begrip humanitaire hulp te zeer opgerekt wordt en dat de

50 De Hoge Commissaris Sadako Ogata wees hierop nogmaals in haar Van Heuven Goedhartlezing in het kader van de wereldvluchtelingenweek, Den Haag, 1 september 1998.

grenzen tussen humanitaire hulp en andere vormen van hulp te zeer vervagen. De AIV beschouwt wederopbouw en reconstructie als vormen van ontwikkelingssteun gericht op de lange termijn en structurele verbetering van de levensomstandigheden. De aard van deze hulp in de nadagen van een conflict zal echter verschillen van de traditionele hulp in niet-conflict landen. Tot vormen van post-conflict ontwikkelingshulp kunnen zaken worden gerekend als traumaverwerkingsprogramma's, vredesopbouwactiviteiten, herstel van nutsbedrijven etc. De AIV stelt echter uitdrukkelijk dat hulp bij wederopbouw alleen zou moeten plaatsvinden indien voldaan is aan de eerder beschreven criteria en voorwaarden voor wederopbouwhulp. Ook meent de AIV dat deze en andere wederopbouwhulp gewoonlijk niet uit de post 'noodhulp', maar uit het 'normale' ontwikkelingsbudget bekostigd zou moeten worden.

De AIV acht het van belang dat de uitvoering van het beleid op het gebied van noodhulp en op het gebied van hulp bij wederopbouw (en van ontwikkelingssamenwerking) door verschillende organisaties plaats heeft. De voornaamste reden hiervoor is dat andere criteria en uitgangspunten gelden voor het verlenen van humanitaire hulp dan voor de hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking.

VI Naar een grotere samenhang in de internationale besluitvorming

Op internationaal niveau wordt al jaren gezocht naar middelen om een grotere samenhang tot stand te brengen tussen politieke en militaire strategieën en activiteiten op het gebied van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking. Dit impliceert tevens het streven naar een grotere samenhang tussen de activiteiten gericht op het voorkomen van conflicten en crises en de activiteiten die de respons vormen op gewelddadige conflicten.

De AIV tekent hierbij aan dat een adequate politieke strategie soms op gespannen voet zal staan met de noodzaak de slachtoffers hulp te bieden. Noodhulp mag niet tot een instrument van politiek worden gemaakt. Het is een doel op zichzelf - een ethisch imperatief. Wel is het van belang dat de activiteiten op elkaar worden afgestemd.

Early warning en preventie

De AIV acht het belang van het onderwerp van preventie groot maar vindt de betreffende problematiek van geheel andere aard dan het centrale thema, de humanitaire hulp. Een eventueel vervolgadvies zou wellicht in kunnen gaan op de verschillende mogelijkheden die bestaande preventieve strategieën bieden en vormen van preventie die in de toekomst ontwikkeld zouden kunnen worden. Wel wordt hier de problematiek van *early warning* kort besproken omdat deze van direct belang is voor de zogenoemde *preparedness* van humanitaire organisaties.

Early warning-systemen zijn in de afgelopen jaren ontwikkeld door de VN, door overheden, NGO's en wetenschappers met als doel spanningen of zelfs een dreigend gewelddadig conflict tijdig te kunnen onderkennen. Ook de media hebben hierin een belangrijke rol. De verschillende *early warning*-systemen zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat het beschikken over betrouwbare informatie onontbeerlijk is voor een op de crisis toegesneden, tijdig ingrijpen.

De Secretaris-Generaal van de VN schrijft in zijn rapport over de oorzaken van conflict in Afrika: *'The critical concern today is no longer lack of early warning of impending crises, but rather the need to follow up early warning with early and effective action.'*[51] Early warning-systemen tonen mogelijke brandhaarden, zeker ook wanneer het gaat om politiek gemanipuleerde etnische verschillen, schrijnende economische tegenstellingen (met name als deze met sociale uitsluiting van identificeerbare groepen gepaard gaat) of gewelddadige repressie van oppositie tegen een autoritair bewind. Rwanda, Bosnië, Liberia, Somalië, Soedan en het meest recente geval van Kosovo kunnen dan ook niet afgedaan worden met argumenten dat het gevaar voor gewelduitbarstingen niet overduidelijk bekend was. Waar het uiteindelijk om gaat is de reactiecapaciteit, de bereidheid en de snelheid waarmee gereageerd kan worden. De AIV acht het dan ook van groot belang dat de mogelijkheden om te reageren op de betreffende informatie met name door staten en inter-gouvernementele organisaties verder worden uitgewerkt. De AIV meent dat elk *early warning*-systeem voorzien moet zijn van regelmatig geactualiseerde plannen voor mogelijke (preventieve politieke) actie. De ontwikkeling van een strategie voor dit laatste is echter veel ingewikkelder dan het relatief eenvoudige procédé van het verzamelen van informatie. Ondanks een overvloed van informatie bestaat er momenteel geen effectieve strategie voor preventieve diplomatie, en worden economische maatregelen, - positieve of

51 Annan, 13 april 1998, UN Doc. A/52/871 - S/1998/318, par. 16.

negatieve - sancties, conditionaliteit of (dreiging met) gebruik van geweld nog onvoldoende gebruikt.

De obstakels in het VN-systeem indachtig is de AIV daarom van mening dat het ter voorbereiding van preventieve actie van cruciaal belang is te bepalen waar de analyse van de gegevens moet plaatsvinden: binnen of buiten de internationale politieke gremia waar de uiteindelijke strategiebepaling plaatsvindt. De AIV acht het raadzaam om de analyse en de strategiebepaling van elkaar te scheiden. Ook VN-Secretaris-Generaal Annan doet een dergelijk voorstel in zijn hierboven genoemde rapport, namelijk om in het geval van conflict of potentieel conflict allereerst een speciale bemiddelaar aan te stellen of speciale commissies te vormen *'to look into the sources of the dispute, build confidence, and recommend practical solutions.'*[52] Een dergelijk voorstel betekent dat de Secretaris-Generaal van de VN zich bij de bepaling van een strategie in de politieke gremia kan beroepen op relatief onafhankelijke en objectieve analyse, hetgeen zijn positie zou kunnen versterken.

De AIV adviseert de regering in internationaal verband beleid te ontwikkelen dat het mogelijk maakt om de analyse van informatie over mogelijke crisisgebieden plaats te laten vinden buiten de kaders waar de politieke besluitvorming plaats heeft. Een mogelijke invulling is te vinden in een eerder door de AVV gedane aanbeveling over de oprichting van een zogenaamde Red Alarm Group bij de Verenigde Naties.[53] *Ook het aanstellen van een speciale bemiddelaar of commissie zoals voorgesteld door VN-secretaris-generaal Kofi Annan zou dit effect kunnen hebben.*

De AIV pleit er tevens voor dat een dergelijk proces van analyse plaatsvindt op regionaal niveau. Gedacht zou kunnen worden aan de organisatie van regionale conferenties, of de oprichting van regionale netwerken of organisaties, die zich concentreren op de voor de regio specifieke elementen van conflictpreventie en conflictoplossing (OAU, OAS, NAVO etc.). Op basis van de ontwikkeling van indicatoren vanuit een dergelijke regionale benadering zou men beter in staat zijn rekening te houden met voor de regio relevante aspecten op het gebied van onder meer cultuur en ontwikkeling. De thans bestaande regionale organisaties hebben nauwelijks middelen om dergelijke activiteiten te kunnen ontplooien. De Nederlandse regering zou aan de versterking van regionale organisaties op dit gebied kunnen bijdragen.

In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of de AIV het wenselijk acht het causale verband tussen internationale samenwerking, steun aan *bad governance* en verscherping van conflicten op de internationale agenda te krijgen. De AIV meent dat dit onderwerp inderdaad behandeld dient te worden in OESO/DAC verband. De Nederlandse inzet zou moeten bijdragen aan verdieping en verbijzondering van de kennis over het mogelijke verband tussen de financiële steun aan *bad governance* en het uitbreken van conflicten. In het World Development Report 1997 van de Wereldbank[54] komt onomstotelijk naar

52 Annan 1998, par. 17.

53 Deze zou moeten bestaan uit 'eminente politieke persoonlijkheden' uit lidstaten van de Verenigde Naties die de Secretaris-Generaal adviseren en ondersteunen wanneer hij krachtens artikel 99 van het Handvest de Veiligheidsraad attendeert op een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid', Adviesraad Vrede en Veiligheid, 'Verloren onschuld, Nederland en VN operaties', Advies nr. 20, 1996, aanbeveling VII.2, pag. 44.

54 World Development Report 1997, The State in a Changing World, World Bank, Washington 1997.

voren dat de effectiviteit van de staat een vitale factor is in het ontwikkelingsproces. Dit impliceert dat hulp alleen werkt als er in de ontvangende landen sprake is van goed bestuur en goed beleid. Dit gegeven voert naar het thema van de conditionaliteit. De AIV steunt het huidige Nederlandse beleid dat ervan uitgaat dat conditionering van de reguliere ontwikkelingshulp een rol kan spelen bij de effectuering van preventief beleid met name in landen waar sprake is van schendingen van mensenrechten door de overheid.

Voor wat betreft de conditionaliteit heeft deze echter voornamelijk betrekking op landen waarmee Nederland een reguliere relatie heeft op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast kan de Nederlandse regering zich in het kader van het buitenlands beleid richten op andere maatregelen zoals het tegengaan van de verspreiding van wapens.[55]

Onder conditionaliteit kunnen ook sancties worden begrepen. *Eventuele sancties dienen volgens de AIV duidelijker gericht te worden op de regering of bepaalde onderdelen daarvan en/of leidinggevende groepen. Te denken valt daarbij aan reisverboden en de bevriezing van banktegoeden.* Overigens is enige voorzichtigheid hier op zijn plaats aangezien vooralsnog geen duidelijkheid bestaat over de effectiviteit van de toepassing van sancties.[56]

De 'geïntegreerde' benadering

Verschillende internationale fora, met name die binnen de VN, hebben de laatste jaren het idee van een zogenoemde 'geïntegreerde' benadering opgenomen in hun beleid op het gebied van humanitaire actie. De ervaringen in Soedan, Somalië en Rwanda hebben de noodzaak aangetoond van een grotere samenhang tussen politieke bemiddeling, militaire en veiligheidsoperaties en noodhulpverlening. Een geïntegreerde benadering omvat zowel de beoogde samenhang tussen politieke en militaire maatregelen en humanitaire hulp als een efficiënte coördinatie en afstemming van het werk van de betrokken - nationale en internationale - organisaties en overheidsinstanties in het veld.

Daarnaast erkent de VN de noodzaak *'to couple relief efforts with more comprehensive approaches that include promoting political settlements, rebuilding capacity and restoring economic opportunity.'*[57] In 1997 formuleerde de VN de *Strategic Framework Approach 'for response to and recovery from crisis'*. Een intern stuk over het voorstel stelt dat de strategie *'should reflect the primacy of national ownership and domestic resources, complemented by international support'.*[58] Het plan spreekt van een 'holistische' aanpak die de kloof tussen noodhulp en ontwikkelingsactiviteiten moet overbruggen en waarvan de elementen bestaan uit een analyse van de situatie in het betreffende land en het vaststellen van beleidsuitgangspunten en prioriteiten. In deze aanpak past een samenwerking tussen de VN-organisaties en de verschillende andere actoren, waaronder IMF en Wereldbank, donoren en NGO's. Een dergelijke geïntegreerde benadering veronderstelt uiteraard een versterking van de internationale coördinatie in het veld.

55 Zie AIV-advies nummer 2, 'Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', Den Haag, april 1998.

56 Adviescommissie Mensenrechten, 'De rechten van de mensen en de internationale economische betrekkingen', Advies nr. 12, Den Haag 1991, p. 31 ev.

57 Report of the Secretary-General to the UN General Assembly, Un Doc. A/52/1, 1997.

58. Informal briefing note on Strategic Frameworks, 1997.

Het internationale streven om op beleidsniveau meer samenhang te bewerkstelligen tussen de politieke en militaire strategieën, humanitaire doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven is immers niet gebaat bij een vervaging van verantwoordelijkheden en een overlap van activiteiten. Integendeel. Zoals gezegd is de AIV daarom van mening dat de regering in de internationale fora alert moet blijven op de scheiding van verantwoordelijkheden van de internationale organisaties die zich deels bewegen op het gebied van humanitaire hulp, en deels op dat van hulp bij wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking.

De AIV meent dat het in de praktijk uitermate moeilijk zal blijken dit geïntegreerde beleid te realiseren. De Veiligheidsraad van de VN bepaalt in beginsel het internationale politieke raamwerk waarbinnen de politieke en eventueel militaire actie met humanitair oogmerk plaats heeft. Binnen de Veiligheidsraad kunnen lidstaten van mening verschillen over de aard van de crisis en de te ondernemen actie. Daarnaast wordt humanitaire hulp echter geboden door een veelheid van meest autonome VN- en particuliere organisaties op basis van eigen vaststaande mandaten en missies. Niet zelden is er zelfs sprake van rivaliteit, die een samenhangend beleid en effectieve coördinatie van betrokkenen nog verder belemmert.

Uit de vele - vaak uitvoerige - evaluaties van de humanitaire operaties ten tijde van de crisis in het Grote Merengebied is gebleken dat het uitblijven van een eensgezind en samenhangend politiek beleid door de internationale hoofdrolspelers, te weten donoren, VN-leden, Veiligheidsraadsleden, internationale en regionale organisaties en de politieke afdeling van de VN, het grootste obstakel was voor een oplossing van de crisis en voor een efficiënte hulpverleningsoperatie. Het ontbreken van een coherent internationaal politiek beleid bemoeilijkte de interactie tussen de VN en lokale machthebbers hetgeen repercussies had op de mogelijkheden voor de humanitaire hulpverlening.

De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering zich, via de bestuursorganen van de verschillende VN-organisaties, blijvend inzet voor het indammen van de institutionele rivaliteit tussen de verschillende bij humanitaire crises betrokken VN-organisaties door organisaties aan te sporen zich aan hun mandaat te houden. De hulporganisaties zouden zich bij hun activiteiten dienen te baseren op gemeenschappelijke analyses en op de algemene principes van complementariteit en transparantie.

Een samenhangend beleid hoeft niet altijd een hechte samenwerking te impliceren van de verschillende actoren. Zo kan het gezamenlijk optreden van militairen en humanitaire hulpverleners een negatief effect hebben op de hulpoperatie, doordat hulpverleners vereenzelvigd worden met politieke standpunten van de VN, met vredesoperaties van de VN of met door de VN geïnitieerde sanctiemiddelen. Ervaring leert dat anti-VN sentimenten die zo ontstaan maar al te gemakkelijk worden afgereageerd op humanitaire hulpverleners met alle gevolgen van dien voor de hulpverleningsoperatie.[59]

In een onlangs verschenen artikel verwijst de toenmalige minister van Defensie Voorhoeve[60] naar de ontwikkelingen in de samenwerking tussen militaire en civiele organisaties tijdens de fase van wederopbouw. Militairen hebben een ondersteunende rol gespeeld bij verschillende wederopbouwactiviteiten, zoals in Bosnië nog steeds het geval is. Er wordt betoogd dat ook hier afbakening van taken dient te worden georganiseerd vanwege het

59 Larry Minear 1998, p. 5.

60 Internationale Spectator juni 1998.

risico dat de onpartijdigheid van de vredesmacht in gevaar zou kunnen komen. Ook waarschuwt hij tegen een dreigende afhankelijkheid van de lokale bevolking van de militaire bescherming en van andere vormen van ondersteuning. De militaire eenheden zouden zich langzaam moeten terugtrekken 'in het traject van vredesopbouw'. *Ook de AIV acht een terughoudende opstelling ten aanzien van een militaire rol in de fase van wederopbouw verstandig.* Dit overigens zonder iets af te doen aan de grote verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties voor vredehandhaving met militaire middelen.

Nieuwe voorstellen van de Verenigde Naties

Na twee eerdere pogingen, in 1971 en 1991, om het VN-systeem te verbeteren op het gebied van humanitaire respons, kwamen de VN in 1997 met nieuwe voorstellen op het gebied van coördinatie, verantwoording en integratie van vredehandhaving, politieke besluitvorming en humanitaire hulp. Er werd een *Executive Committee on Humanitarian Affairs* (ECHA) opgericht dat vanuit verschillende afdelingen van de VN rapporteert aan de Secretaris Generaal over humanitaire zaken. Hierdoor is het mogelijk dat bij beslissingen omtrent humanitaire hulp rekening gehouden wordt met besluitvorming op het gebied van vredehandhaving, politieke zaken en ontwikkelingssamenwerking. De plannen van de Verenigde Naties voor een betere voorbereiding van, en samenwerking in humanitaire operaties hebben vorm gekregen in het nieuwe *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) in New York. Terwijl de *Humanitarian Affairs Coordinator* direct rapporteert aan de Veiligheidsraad en leiding geeft aan het proces van beleidsvorming en *advocacy*, vindt de feitelijke coördinatie en afstemming van activiteiten van gespecialiseerde organisaties plaats in Genève en van operationele taken 'in het veld' door de *UN Resident Representative.* De vernieuwing verkeert in de eerste fase van uitvoering en het moet nog blijken in hoeverre de nieuwe structuur zal functioneren. Men dient hierover geen overspannen verwachtingen te koesteren. Hervormingen lagen in het verleden veeleer op het terrein van technische, procedurele, logistieke of administratieve zaken. Op institutioneel of beleidsniveau zijn er nog zeer weinig veranderingen te bespeuren.[61]

De VN-voorstellen verhullen tot op zekere hoogte de verschillen en de spanningen tussen mandaten en belangen van de diverse VN-organisaties. De gespecialiseerde organisaties zoals Unicef, WFP en UNDP zijn terughoudend waar het gaat om een eventuele inperking van hun werkzaamheden onder meer met het oog op een adequate politieke afstemming. Ook UNHCR heeft geen blijk gegeven van een bereidheid om het, in de afgelopen jaren sterk uitgebreide, werkterrein terug te brengen tot dat van haar oorspronkelijke mandaat.

Veel zal afhangen van een verbeterde consultatieprocedure tussen de Veiligheidsraad en de betrokken VN-organisaties. Hierbij speelt het kantoor van OCHA nu al een zichtbaar actieve rol in de informatieverschaffing aan de Veiligheidsraad. Ook een zorgvuldiger selectie van de *Special Representative* van de VN-Secretaris-Generaal zou de toekomstige consultatieprocedures positief kunnen beïnvloeden.

De AIV ondersteunt de plannen met betrekking tot de rol van de *UN Resident Representative* voor een goede coördinatie van activiteiten in het veld. De AIV wijst op het belang dat de betreffende persoon voldoende is toegerust voor zijn/haar functie. Wat nog verbetering behoeft is de rol van de *Resident Representative* tegenover de niet-gouvernementele humanitaire hulporganisaties. Terwijl in sommige gevallen vrijwillige samenwerkingsmechanismen goed werkten, bleven zij in andere gevallen gebrekkig.

61 Zie ook L. Minear, 1998.

De AIV beveelt aan dat financiële steun aan bij noodhulp betrokken organisaties de verplichting met zich meebrengt deel te nemen aan de door de UN Resident Representative georganiseerde coördinatie-mechanismen.

De grootste uitdaging ligt echter op het terrein van het vaststellen van adequate politieke strategieën, want die vormen een belangrijke voorwaarde waaronder de andere elementen van de respons op een humanitaire crisis effectief kunnen worden gemaakt. Alleen door de politieke strategie actief na te streven kan worden voorkomen dat de humanitaire hulp een alibi wordt voor politiek verzuim. De Nederlandse regering dient zich in te zetten voor de formulering van een politieke strategie en een betere afstemming tussen de politieke en de humanitaire organisaties.

Een onderlinge expliciete afstemming van de activiteiten van de verschillende betrokken VN-organen zal weliswaar tegenstrijdige doeleinden en andere dilemma's blootleggen, maar ook duidelijke keuzes mogelijk maken. De AIV ondersteunt daarom het streven om de afstemming van de verschillende - politieke, militaire, humanitaire, ontwikkelings-, en mensenrechten - aspecten van het VN-beleid ten aanzien van een humanitaire crisis te versterken. De verantwoordelijkheid voor deze afstemming is in het huidige VN-beleid terecht bij de Veiligheidsraad, de Secretaris-Generaal en de *Humanitarian Affairs Coordinator* gelegd.

Het humanitaire recht

Niet alle staten hebben de relevante verdragen en protocollen op het terrein van het humanitaire recht geratificeerd; dat blijft een probleem. Dit geldt wel heel in het bijzonder voor de Protocollen van 1977. Veel van het internationaal humanitair recht wordt beschouwd als geldend gewoonterecht. Omdat het een gegeven is dat van de partijen bij een burgeroorlog alleen de gevestigde autoriteiten rechtstreeks partij bij de internationale humanitaire verdragen kunnen zijn, dient in het licht van de recente, veelal droeve, ervaringen met niet-toepassing van het internationaal humanitair recht te worden bezien hoe de toepassing en naleving kan worden verbeterd. Zo dient bijvoorbeeld te worden nagestreefd dat opstandige bewegingen, nationaal en internationaal, een verklaring afleggen dat zij het internationaal humanitair recht eerbiedigen. Zo niet, dan zou hen een internationaal gehoor en platform onthouden moeten worden.

De AIV bepleit een verdere versterking en naleving van het internationaal humanitair recht. Dit kan onder meer worden bereikt door een groter aantal ratificaties van de relevante verdragen en betere geïnstitutionaliseerde procedures voor niet-statelijke actoren om zich aan het internationaal humanitair recht te binden. Ook dienen de voorzieningen te worden versterkt om onmiddellijke en onvoorwaardelijke toegang tot slachtoffers te verkrijgen teneinde humanitaire hulp te kunnen verlenen. Dit willens en wetens onmogelijk maken zou moeten worden beschouwd als een internationaal misdrijf, waarvoor betrokkenen (politici, militairen of 'warlords' van het land in kwestie) ter verantwoording worden geroepen.[62] *Overigens dient nogmaals te worden benadrukt dat nationale staten hun verantwoordelijkheid houden op dit gebied.*

62 VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan zegt hierover in zijn rapport over achtergronden en oplossingen van conflicten in Afrika: 'I recommend that combatants be held financially liable to their victims under international law where civilians are made the deliberate target of aggression. I further recommend that international legal machinery be developed to facilitate efforts to find, attach and seize the assets of transgressing parties and their leaders' (par. 50). Het inmiddels ingestelde, maar nog niet operationele Internationale Strafhof, zou daaraan in de toekomst mede kunnen bijdragen.

De afdwinging van het humanitaire recht blijft echter grotendeels een kwestie van politieke wil.

De AIV bepleit verder dat, naast de materiële en institutionele versterking van het humanitaire recht, middelen worden aangewend om de bekendheid van het humanitaire recht, met name in een zich ontwikkelende crisissituatie, bij de strijdende partijen en de bevolking te vergroten.

VII Conclusies en aanbevelingen

Een van de belangrijkste vragen uit de adviesaanvraag luidde: wat is de ruimte voor humanitaire hulpverlening in situaties van conflict? En aan welke minimale politieke voorwaarden moet zijn voldaan wil de hulp in dergelijke situaties effectief zijn? Een daarmee samenhangende vraag betreft het voorkòmen dat humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking in (dreigende) conflictsituaties bijdragen tot verslechtering van die situatie.

Bij de beantwoording van deze vragen hanteert de AIV een definitie van humanitaire hulp waarin de verschaffing van een basispakket voorzieningen zoals voedsel, water en sanitatie, onderdak, medische verzorging en brandstof centraal staat. De AIV staat een strikte scheiding voor tussen humanitaire hulp en andere vormen van hulp, zoals hulp bij wederopbouw. Dit is van belang voor het behoud van de neutraliteit van de hulpverlening en maakt het mogelijk dat humanitaire organisaties zich beter kunnen houden aan de oorspronkelijke uitgangspunten van hun mandaat. Een zodanige strikte opvatting van het takenpakket van humanitaire organisaties moet, naar de mening van de AIV, leiden tot een noodzakelijke bijstelling van het beleid, dat in de laatste jaren is gevoerd zonder duidelijke empirische onderbouwing, met de ambitie steeds meer aspecten, die grenzen aan de hulp, te integreren. Een nauwgezette afbakening tussen hulp enerzijds en politieke en eventueel militaire bemoeienis anderzijds is eveneens wenselijk.

Aanbeveling 1:
De AIV is van oordeel dat humanitaire hulp zich moet richten op het verschaffen van het basispakket gericht op de eerste levensbehoeften ten tijde van noodsituaties, en beveelt aan dat de Nederlandse regering dit als richtlijn stelt voor organisaties aan welke zij middelen ter beschikking stelt voor de verstrekking van humanitaire hulp. Bij de totstandkoming van het minimumpakket dienen lokale behoeften, gebruiken en voorzieningen (markten) het uitgangspunt te zijn.

De AIV meent dat Nederland, als belangrijke donor van vele humanitaire hulpoperaties, op een aantal terreinen duidelijke condities moet stellen aan humanitaire organisaties waaronder de humanitaire hulp wordt verschaft. Als uitgangspunten gelden de neutraliteit van de hulpverlening, respect voor lokale omstandigheden en actoren en veiligheidsgaranties voor hulpverleners en ontvangers van hulp.

Blijkt een noodsituatie een langdurig karakter te hebben, dan zou het basispakket kunnen worden uitgebreid. Initiatieven van de getroffen groep om niet te vervallen in lethargie en om het lot weer in eigen hand te nemen, kunnen worden ondersteund. De AIV denkt in het bijzonder aan activiteiten op het terrein van basisonderwijs en vormen van zelfhulp die de situatie verlichten. Indien de omstandigheden het toelaten kan ook gedacht worden aan middelen waardoor mensen (zowel vluchtelingen als lokale bevolking) zelfstandig in hun voedselbehoeften kunnen voorzien. Hierbij dient rekening te worden gehouden met lange-termijn overwegingen zoals het behoud van de natuurlijke leefomgeving (ecologische draagkracht). Overigens doen chronische noodsituaties zich niet alleen op het platteland voor, maar ook in stedelijke gebieden. Voorop dient echter te staan dat de hulp de status-quo van de ontstane situatie niet versterkt of een oplossing van het conflict in de weg staat.

Aanbeveling 2:
De AIV is, met de Nederlandse regering, van mening dat het behoud van het beginsel van de neutraliteit van de hulpverlening van belang is. De AIV beveelt de regering daarom aan

voorzichtig te zijn bij de financiering van humanitaire organisaties die humanitaire hulp expliciet combineren met publieke 'advocacy'. Overigens beschouwt de AIV het melden van schendingen van het humanitair recht of mensenrechten bij de daartoe aangewezen organen (zoals de VN Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens) niet als publieke 'advocacy' en dus wel verenigbaar met het verlenen van humanitaire hulp.

Aanbeveling 3:
Nederland en andere donoren zullen zich moeten (blijven) richten op die (bestaande) hulporganisaties die voldoende blijk hebben gegeven van een vermogen tot effectieve hulpverlening in overeenstemming met de principes zoals vastgelegd in de Geneefse Conventies en de NGO-Code of Conduct. Voor nieuwe organisaties geldt dat zij aantoonbaar over voldoende capaciteit beschikken en eveneens de Code onderschrijven.

Aanbeveling 4:
De AIV adviseert de Nederlandse regering om samen met andere overheden de instelling te overwegen van een internationaal aanspreekpunt voor rapportage over gevallen waarin de Code of Conduct niet wordt nageleefd. De doelgroep van de hulpverlening, de slachtoffers, verwanten, betrokken NGO's, overheden en anderen dienen in staat te worden gesteld hun klachten ten aanzien van tekortkomingen of ernstige schendingen van de Code of Conduct voor humanitaire hulp voor te leggen aan een aanspreekpunt dat over tekortkomingen en misstanden rapporteert. Dit aanspreekpunt zou gerealiseerd kunnen worden binnen het onlangs door de VN opgerichte Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) aangezien dit bureau een cöordinerende rol vervult en nauw contact heeft met betrokken organisaties.

Aanbeveling 5:
De AIV beveelt aan dat bij de selectie van NGO's voor de uitvoering van humanitaire hulp de volgende criteria worden gebruikt:
- *De organisatie doet aan regelmatig en adequaat behoeften-onderzoek onder vrouwen, kinderen en mannen (needs assessment) in en rond het crisisgebied (omgevingsanalyse);*
- *de organisatie doet aan systematische monitoring van hulpactiviteiten en er is sprake van regelmatige evaluatie en meten van effecten;*
- *de organisatie onderschrijft de NGO-Code of Conduct voor humanitaire organisaties en leeft deze ook na.*

Aanbeveling 6:
Nederland en de andere donoren kunnen een stimulerende rol spelen bij het beschikbaar stellen van middelen voor het uitvoeren van behoeftenonderzoek voorafgaand aan de hulp en een evaluatie of effecten-rapportage achteraf. Donoren kunnen eveneens de efficiëntie van het proces vergroten door een gemeenschappelijk stramien voor de financiële verantwoording te gebruiken. De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering hiertoe het initiatief neemt.

Aanbeveling 7:
De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de plannen te ondersteunen van humanitaire organisaties om een gamma van geleidelijk zwaardere veiligheidsmaatregelen te ontwikkelen en organisatorisch voor te bereiden om effectief te kunnen reageren op problemen betreffende de veiligheid van hulpverleners en bescherming van hulpgoederen. Het gamma van niet-militaire maatregelen omvat onder meer het beschikbaar stellen van betere communicatiemiddelen, betere voorzieningen voor het opslaan en afsluiten van hulpgoederen, het geven van speciale trainingen en het inschakelen van lokale bewakers. Deze en andere niet-militaire beveiligingsmaatregelen dienen meer aandacht te krijgen van donoren.

Aanbeveling 8:
De AIV is van oordeel dat een VN-politiemacht die wordt ingezet ten behoeve van de bescherming van de humanitaire hulp bij een beperkte escalatie van gewelddadigheden nooit als een middel op zichzelf mag worden gezien. In voornoemd geval zal steevast rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid van een verdere escalatie die de mogelijkheden van een VN-politiemacht te boven gaat. Uitzending van een VN-politiemacht zal derhalve een beslissing moeten zijn van de Veiligheidsraad. Deze zou bovendien moeten nagaan of er bij de betrokken hulpverleners daadwerkelijk behoefte aan ondersteuning bestaat. De AIV geeft er de voorkeur aan een VN-politiemacht deel te laten uitmaken van het United Nations Standby Arrangements System. Een aantal VN-lidstaten heeft aangegeven dat dit systeem, dat vooralsnog niet meer behelst dan een databank voor snel-inzetbare legereenheden ten behoeve van vredesoperaties, wordt uitgebreid met een politiecomponent. Analoog aan het Deense initiatief van een multinationale Standby Forces High Readiness Brigade (Shirbrig) met een permanent hoofdkwartier en snel oproepbare militaire elementen, zou ook een multinationale standby VN-politiemacht kunnen worden opgericht.

Aanbeveling 9:
De AIV beveelt aan dat hulp bij wederopbouw alleen wordt geboden onder de volgende voorwaarden:
1. *Er dient sprake te zijn van een relatief stabiele situatie waarin de veiligheid in voldoende mate is gewaarborgd;*
2. *er dient sprake te zijn van een bereidheid van de (lokale) partijen om aan vrede en wederopbouw te werken;*
3. *de machthebbers dienen zich te houden aan minimale rechtsnormen en respect te tonen voor mensenrechten;*
4. *bij afwezigheid van een effectieve nationale gezagsstructuur moeten de hulpactiviteiten zoveel mogelijk in het kader van lokale structuren worden geformuleerd en uitgevoerd;*
5. *naast lokale staatsstructuren dienen maatschappelijke organisaties en groeperingen zoveel mogelijk bij wederopbouwhulp te worden betrokken; hier kan met name op participatie van vrouwen worden aangestuurd;*
6. *de hulp bij wederopbouw dient aandacht te geven aan de versterking van de lokale rechtsstatelijke instituties;*
7. *er dient een toetsing plaats te hebben als ware er de bereidheid om een relatie aan te gaan op het gebied van structurele ontwikkelingssamenwerking.*

In verband met dit laatste punt beveelt de AIV aan dat beslissingen over wederopbouwhulp niet door dezelfde afdeling genomen worden als beslissingen over noodhulp, al is het wel wenselijk dat vereenvoudigde procedures worden uitgewerkt om een slagvaardige reactie niet te bemoeilijken.

Aanbeveling 10:
De AIV is van mening 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. Dit betekent onder meer dat humanitaire organisaties die noodhulp in crisissituaties verbinden aan structurele hulp hierin niet gesteund zullen worden door de Nederlandse overheid. Het duidelijk oormerken van de noodhulpactiviteiten door de hulporganisaties is in dit kader gewenst. Een en ander betekent ook dat Nederland moet blijven pleiten voor de versterking van die organisaties die in het kader van ontwikkelingssamenwerking wel zijn toegerust om hulp bij wederopbouw te verlenen.

Aanbeveling 11:
De AIV adviseert de regering in internationaal verband beleid te ontwikkelen dat mogelijk maakt om de analyse van informatie over mogelijke crisisgebieden plaats te laten vinden buiten de kaders waar de strategie wordt bepaald. Een mogelijke invulling is te vinden in een eerder door de AVV gedane aanbeveling over de oprichting van een zogenaamde Red Alarm Group bij de Verenigde Naties. Ook het aanstellen van een speciale bemiddelaar of commissie zoals voorgesteld door VN-Secretaris-Generaal zou dit effect kunnen hebben.

Aanbeveling 12:
De AIV pleit er tevens voor dat een proces van analyse plaatsvindt op regionaal niveau. Gedacht zou kunnen worden aan de organisatie van regionale conferenties, of de oprichting van regionale netwerken of organisaties, die zich concentreren op de voor de regio specifieke elementen van conflictpreventie en conflictoplossing (OAU, OAS, NAVO etc.). Op basis van een ontwikkeling van indicatoren vanuit dergelijke regionale benadering zou men beter in staat zijn rekening te houden met voor de regio relevante aspecten op het gebied van onder meer cultuur en ontwikkeling. De thans bestaande regionale organisaties hebben nauwelijks middelen om dergelijke activiteiten te ontplooien. De Nederlandse regering zou aan de versterking van regionale organisaties op dit gebied kunnen bijdragen.

Aanbeveling 13:
Sancties dienen volgens de AIV duidelijker gericht te worden op regeringen of bepaalde onderdelen daarvan en op leidinggevende groepen. Te denken valt aan reisverboden, bevriezing van banktegoeden en andere sanctievormen.

Aanbeveling 14:
De AIV adviseert om duidelijke criteria aan te leggen waaronder humanitaire organisaties kunnen besluiten zich uit een bepaalde crisissituatie terug te trekken. Deze criteria moeten worden vastgelegd voordat wordt aangevangen met een humanitaire operatie. De AIV denkt daarbij aan de volgende omstandigheden waarbij het niet meer zinvol is hulp te leveren:
1. *De hulp komt niet bij de doelgroep;*
2. *hulpverleners worden doelwit van gewapende strijd.*

Aanbeveling 15:
De AIV beveelt aan dat de 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. Het uiteindelijk besluit tot voortzetting of beëindiging berust evenwel bij de humanitaire organisaties en niet bij de regeringen.

Aanbeveling 16:
De AIV bepleit een verdere versterking en naleving van het internationaal humanitair recht. Dit kan onder meer worden bereikt door een groter aantal ratificaties van de relevante verdragen en betere geïnstitutionaliseerde procedures voor niet-statelijke actoren om zich aan het internationaal humanitair recht te binden. Ook dienen de voorzieningen te worden versterkt om onmiddellijke en onvoorwaardelijke toegang tot slachtoffers te verkrijgen teneinde humanitaire hulp te kunnen verlenen. Dit willens en wetens onmogelijk maken zou moeten worden beschouwd als een internationaal misdrijf, waarvoor betrokkenen (politici, militairen of 'warlords' van het land in kwestie) ter verantwoording worden geroepen. Overigens dient nogmaals te worden benadrukt dat nationale staten hun verantwoordelijkheid houden op dit gebied.

Aanbeveling 17:
De AIV bepleit verder dat, naast de materiële en institutionele versterking van het humanitaire recht, middelen worden aangewend om de bekendheid van het humanitaire recht, met name in een zich ontwikkelende crisissituatie, bij de strijdende partijen en de bevolking te vergroten.

Bijlage I

37. The Secretary-General should ensure that arrangements betwe
the high-level official and all relevant organizations are set in place,
tablishing responsibilities for prompt and coordinated action in the ev
of emergency.

(b) *Inter-Agency Standing Committee*

38. An Inter-Agency Standing Committee serviced by a strengthen

Aan
De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken i.o.
prof. drs R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum:
9 juli 1997

Kenmerk:
DCH-176/97

Onderwerp:
Adviesraad Internationale Vraagstukken/
advies inzake humanitaire hulp

Dienstonderdeel:
DCH

De internationale gemeenschap ziet zich, ondanks de verminderde scherpte van de Oost-West tegenstelling, nog immer geconfronteerd met een aanzienlijk aantal intra- en interstatelijke conflicten. Deze conflicten vormen een van de belangrijkste bronnen voor het voortduren van humanitaire noden, die continuering en soms zelfs intensivering van humanitaire hulp noodzakelijk maken. Bij de uitvoering hiervan wordt steeds duidelijker dat er grenzen zijn aan wat met humanitaire actie bereikt kan worden. Dit groeiende besef en de actuele internationale discussie daarover, o.a. in het licht van de hervormingen binnen de Verenigde Naties, hebben de Regering ertoe gebracht Uw Adviesraad te vragen zich op dit vraagstuk te bezinnen. Onderstaand volgen enkele thema's, waarover de Regering, naast eventueel Uwerzijds geïdentificeerde additionele vraagpunten, het advies Uwer Raad op hoge prijs zou stellen.

1. Uitgangspunt vormt de notitie "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling", die op 12 november 1993 door ondergetekenden aan het Parlement is aangeboden. Aan de beleidsvoornemens uit deze notitie heeft Nederland zowel in internationaal verband als nationaal uitvoering gegeven. In samenwerking met andere landen en de desbetreffende internationale organisaties is vooruitgang bereikt ten aanzien van de versterking van het internationale humanitaire hulpsysteem. Ook is voortgang gemaakt met het verbeteren van de samenhang tussen humanitaire hulpverlening enerzijds en preventie en conflictbeheersing anderzijds. Hetzelfde geldt ten aanzien van de samenhang tussen rehabilitatie en wederopbouw aan de ene kant en vrede, veiligheid en ontwikkeling aan de andere kant. Niettemin is er weinig reden tot tevredenheid.

2. In de periode direct na de Koude Oorlog, leek internationaal de bereidheid groot om in ernstige humanitaire noodsituaties, ten gevolge van een binnenlands gewelddadig conflict, in te grijpen. In een aantal gevallen, zoals UNOSOM in Somalië, UNPROFOR in voormalig Joegoslavië en UNAMIR in Rwanda, had de internationale troepenmacht een onduidelijk en moeilijk uitvoerbaar mandaat danwel ontbrak de capaciteit om daaraan doeltreffend uitvoering te kunnen geven, zodat deze niet bij machte was een einde te maken aan het gebruik van geweld door de strijdende partijen. Hoewel er ook operaties zijn die meer succesvol lijken te zijn verlopen, zoals die in El Salvador, Mozam-bique, Haïti en -aanvankelijk - Cambodja, lijkt het er op dat de Verenigde Naties in de eerder genoemde gevallen, die vooral het politieke beeld van het VN-optreden bepalen, de grenzen van hun mogelijkheden hebben bereikt; resp. dat er aanzienlijke moeilijkheden zijn bij het bereiken van overeenstemming over een doeltreffend mandaat.

3. Dit bleek eens te meer in de crisissituaties, die zich voordeden en nog steeds voordoen in het Grote-Merengebied, met als triest dieptepunt de genocide in Rwanda van april-juni 1994. In multilateraal verband kon geen overeenstemming worden bereikt over een robuust mandaat voor het zenden van een internationale troepenmacht tijdens genocide, noch korte tijd daarna om in Zaïre vluchtelingen en strijders te scheiden, en evenmin toen escalatie van het conflict in Burundi dreigde of later vanwege Oost-Zaïre, waar honderdduizenden vluchtelingen voor hulpverlening onbereikbaar waren. De internationale en regionale bemoeienis beperkte zich tot niet altijd eenduidige politieke druk, diplomatieke bemiddeling en humanitaire hulpverlening. Door deze gang van zaken dreigde niet alleen afbreuk te worden gedaan aan de geloofwaardigheid van de VN en de EU die opnieuw niet in staat bleken effectieve politieke en militaire actie te ondernemen, maar kwam ook de humanitaire hulpverlening aan ernstige kritiek bloot te staan. Humanitaire hulporganisaties werden ervan beschuldigd tot onbewuste verlenging van het conflict te hebben bijgedragen en via hulpverlening aan vluchtelingen tot verdere uitbreiding van het geweld in de regio. Wat hiervan ook precies waar zij, er is reden tot zorgvuldige analyse.

4. Daar staat tegenover dat in andere crisissituaties, zij het op bescheiden schaal, wel vooruitgang kon worden geboekt met het opzetten van een geïntegreerde benadering van het aan de humanitaire noodsituatie ten grondslag liggende probleem. Gedacht kan worden aan de situatie in Liberia, waar naast inzet van ECOMOG (de militaire component van ECOWAS), tevens op het politieke vlak vooruitgang is geboekt (Abuja II). Deze regionale inspanning wordt gecompleteerd door internationale druk onder auspiciën van de VN, uitmondend in, als eerste stap, op korte termijn te houden verkiezingen. Tot slot worden eveneens de humanitaire hulpinspanningen op internationaal niveau redelijk op elkaar afgestemd. Dit vergt echter van alle betrokkenen een intensieve investering in betrokkenheid bij het betreffende crisisgebied.

5. Een onderwerp van aanhoudende zorg betreft de coördinatie van de humanitaire hulpverlening in het veld. In de notitie "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling" (paragraaf 3.2.1) en de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken (DCH/HH-1165/97) van 17 april jl., is de stand van zaken van de internationale discussie over het coördinatie vraagstuk

weergegeven, waarbij in het bijzonder op de rol van het VN Department for Humanitarian Affairs (DHA) is ingegaan. Het DHA heeft voortgang gemaakt in het vervullen van de spilfunctie op het terrein van "humanitaire diplomatie" in situaties waar politieke problemen een ernstige belemmering vormen voor humanitaire hulpverlening. De vraag in hoeverre deze coördinatie in VN-verband verder versterkt kan worden is een van de centrale elementen van het pakket hervormingsmaatregelen dat de Secretaris-Generaal medio juli aan de Lidstaten wil voorleggen.

6. Tegen de achtergrond van deze recente ervaringen lijkt een verdere herbezinning op de rol van de humanitaire hulp en haar effecten gewenst. Humanitaire hulp vormt slechts één element - en waarlijk niet het meest effectieve - naast een breed scala van politieke instrumenten en militaire middelen, die staten, inter-gouvernementele organisaties en onpartijdige NGO's ter beschikking staan voor een internationaal antwoord op een acute crisissituatie. Gewelddadige conflicten kunnen niet met humanitaire hulp worden opgelost. In extreme noodsituaties, zoals in voormalig Joegoslavië, Somalië en de Grote Meren regio, kan humanitaire hulpverlening alleen geen soelaas bieden en is politiek en/of militair ingrijpen noodzakelijk. Waar staten en inter-gouvernementele organisaties in gebreke blijven, kan dit humanitaire organisaties voor een moreel dilemma plaatsen. De vraag die zich aandient is of er beleid te ontwikkelen is dat rekening houdt met de grenzen van de humanitaire hulp. Deze grenzen worden overigens niet slechts getrokken door het al of niet beslissen tot militair of politiek ingrijpen. Een grens kan ook getrokken worden op overwegingen van continuïteit. Veelal valt er een gat tussen humanitaire hulp in een acute crisissituatie en het al dan niet hervatten van structurele ontwikkelingssamenwerking na afloop van de crisis. De vraag kan gesteld worden in hoeverre humanitaire hulpverleningsorganisaties niet zelf een exit-beleid zouden moeten formuleren; daarbij inbegrepen het verhogen van de zelfredzaamheid van de lokale bevolking.

   Hoeveel ruimte ziet de AIV, in bepaalde noodsituaties veroorzaakt door conflict, voor de inzet van humanitaire hulpverlening? In hoeverre acht de AIV het daarbij van belang dat de daartoe aangewezen inter-gouvernementele organisaties, i.h.b. de Verenigde Naties op basis van de hoofdstukken VI, VII en VIII van het Handvest, zich inzetten voor de handhaving en bevordering van de rechtsorde in een conflictgebied? Welke middelen zouden hiertoe, in aanvulling op noodzakelijke humanitaire actie, dienen te worden ingezet?

   Indien in dergelijke extreme noodsituaties deze inter-gouvernementele organisaties niet in staat zijn tot adequate politiek-militaire actie, doen humanitaire organisaties er dan uiteindelijk verstandig aan zeer terughoudend te zijn in hulpverlening of zelfs daarvan af te zien? Hoe kunnen deze inter-gouvernementele organisaties tot een vastberaden politiek worden aangezet?
   Aan welke minimale politieke voorwaarden moet zijn voldaan, wil in dergelijke situaties humanitaire hulpverlening zinvol zijn?

   Dient voor Nederland de bereidheid en de mogelijkheid tot het verlenen van rehabilitatiehulp na een crisis een criterium te zijn bij overweging van financiering van humanitaire hulpverlening in dat land?

7. De noodzaak, de wenselijkheid en de mogelijkheid van "neutrale" humanitaire hulpverlening staan in het internationale debat ook ter discussie. Ongewild zouden door de hulp van neutrale humanitaire organisaties terreur en schendingen van mensenrechten in stand worden gehouden. In dergelijke extreme noodsituaties zouden strikt neutrale humanitaire hulporganisaties door geen partij te kiezen ongewild de sterksten in de kaart spelen hetgeen ten koste gaat van de slachtoffers. Indien deze organisaties echter partij kiezen, tegen de onderdrukkers en voor de slachtoffers, en van deze keuze in de media actief getuigen, kan het werken hen misschien onmogelijk gemaakt worden.

   Als gevolg van hun inter-gouvernementele karakter worden de uitvoerende organisaties van de VN (UNHCR, UNICEF, WFP en UNDP) geconfronteerd met het probleem dat zij moeilijk een onpartijdige positie kunnen innemen in een binnenlands of een regionaal conflict.
   Zo werd tijdens de laatste beheersvergadering van UNHCR de besluitvorming verlamd, omdat twee bij het Grote Meren conflict betrokken staten (Zaïre en Rwanda) een volledig uiteenlopende visie op het conflict uitdroegen.

   In de notitie "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling" (1993) heeft de Regering zich op het standpunt gesteld "dat om het gevaar van politisering van humanitaire hulp in noodsituaties veroorzaakt door gewapende conflicten tegen te gaan, moet worden gestreefd naar een duidelijke afbakening tussen humanitaire hulpverlening enerzijds en politiek-militaire acties anderzijds. Een volstrekte afbakening, in de zin van alles of niets, is echter niet altijd mogelijk. Bij sterk gepolitiseerde conflictsituaties zal elke betrokkenheid van buiten af, zelfs al zijn de humanitaire beweegredenen geheel duidelijk, in de praktijk politieke effecten hebben". In de sub 5 aangehaalde brief, waarin nader is ingegaan op het vraagstuk van de neutraliteit van humanitaire hulpverlening, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking opnieuw gewezen op de noodzaak van een duidelijke afbakening tussen politieke actie en humanitaire hulpverlening: Politieke actie valt onder de verantwoordelijkheid van staten en inter-gouvernementele organisaties, maar niet onder die van humanitaire hulporganisaties. In die zin pleit de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor het continueren van neutraliteit bij de verschaffing van humanitaire hulp, althans "zolang uitvoerende humanitaire organisaties neutraliteit de beste bescherming voor effectieve verlening van humanitaire hulp achten".

   In hoeverre acht de AIV een dergelijke afbakening tussen politieke actie en humanitaire hulpverlening in de praktijk mogelijk? Hoe zou dat het best kunnen geschieden, indien er rekening mee wordt gehouden dat beide complementair t.o.v. elkaar zijn?

   Bij dit streven naar een duidelijke afbakening tussen politieke actie door staten en inter-gouvernementele organisaties en humanitaire hulpverlening door uitvoerende humanitaire organisaties wordt als een complicerende factor ervaren dat de activiteiten van de laatstgenoemde organisaties veelal door regeringen financieel mogelijk worden gemaakt. In hoeverre beperkt dat de mogelijkheden van deze organisaties? Welke houding dient Nederland terzake in te nemen?

8. Het verband tussen het veranderde karakter van gewelddadige conflicten en de toegenomen onveiligheid van humanitaire hulpverleners laat zich onverminderd gelden. In de afgelopen jaren is het aantal incidenten, waarbij humanitaire werkers het doelwit waren van gewelddadige aanslagen, toegenomen. In de praktijk blijkt dat de neutraliteit waarop humanitaire hulporganisaties zich beroepen onvoldoende bescherming biedt.
   De Regering is van mening dat het internationale humanitaire rechtsstelsel op zichzelf voldoende rechtsnormen biedt voor de bescherming van burgers in conflictsituaties en de waarborging van de veiligheid en integriteit van humanitaire organisaties, die belast zijn met de bescherming en de hulpverlening aan slachtoffers. Wel dient er naar wegen te worden gezocht om deze normen beter te handhaven. Zie terzake paragraaf 3.3.2 van de notitie "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling" (1993), waarin o.a. gewezen wordt op de mogelijkheid tot het oprichten van een permanent internationaal gerechtshof voor de bestraffing van oorlogsmisdaden.
   Als een mogelijkheid is geopperd een speciale politiemacht in te stellen, die onder auspiciën van de VN onder meer tot taak zou hebben hulpverleners in conflictgebieden te beschermen. Die beschermende taak zou zich ook kunnen uitstrekken tot waarnemers op het gebied van de mensenrechten.
   Van de kant van humanitaire organisaties, zoals het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en Artsen zonder Grenzen (AzG) is, om redenen als uiteengezet in de sub 5 aangehaalde brief, hierop terughoudend gereageerd.

   Welke nieuwe mogelijkheden ziet de AIV om de handhaving van de desbetreffende normen van internationaal humanitair recht te verbeteren? Ligt hier een taak voor een eventueel op te richten permanent internationaal strafhof?

   Acht de AIV specifieke maatregelen gewenst ter bescherming van humanitaire hulpverleners, zolang de internationale gemeenschap nog niet in staat is de vrijheid en veiligheid van de individuele burgers overeenkomstig regels van internationaal humanitair recht te waarborgen? Acht de AIV het voorstel tot oprichting van een speciale VN-politiemacht wenselijk en haalbaar?

9. Zowel ontwikkelingshulp als humanitaire hulp, die verleend wordt in conflictsituaties, kan - hoe nuttig ook voor het beoogde doel van slachtofferhulp of ondersteuning van ontwikkeling van een bepaalde groep - ongewild bijdragen tot verslechtering van de conflictsituatie. Van de andere kant kan dergelijke hulp ook positieve neveneffecten hebben, namelijk wanneer die ertoe bijdraagt dat lokale groepen zich afkeren van het conflict en zich gaan inzetten voor vrede.

   Wanneer hulpverleners onvoldoende kennis en inzicht hebben in de achtergrond en context van een gewelddadig conflict, kan hulp een averechts effect hebben. Neutraliteit of onpartijdigheid als intentionistisch middel om toegang te krijgen tot slachtoffers is geen garantie dat het effect van de hulp op het conflict neutraal is.
   De partijen die bij een gewelddadig conflict betrokken zijn, hebben meestal een politiek of economisch belang bij het voortduren daarvan. Het doel van de ene groep kan zijn de andere groep de toegang tot politieke macht en tot schaarse economische

middelen, zoals landbouwgronden, mineralen en aardolie, al dan niet definitief, te ontzeggen. Wil de kans dat hulp een negatief effect heeft op een (potentieel) conflict zo klein mogelijk zijn, dan dienen hulpverleners een goed inzicht te hebben in de groepen die ernaar streven het conflict te laten voortduren en waarom zij daar belang bij hebben, en in de groepen die meer belang bij vrede hebben. Door rekening te houden met de verschillende belangen van deze groepen en te letten op de wijze hoe zij zich in het conflict opstellen, kunnen hulpverleners inschatten of hun hulp leidt tot conflictescalatie of juist in tegendeel bijdraagt tot versterking van het draagvlak voor vrede.

Kan de AIV meer specifiek aangeven wat gedaan kan worden om te voorkomen dat humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking in (dreigende) conflictsituaties ongewild bijdragen tot verslechtering van de conflictsituatie? Hoe moeten hulpprogramma's in conflictsituaties worden ontworpen, opdat een goed inzicht bestaat in de potentiële neveneffecten met het doel deze te optimaliseren?

10. In de humanitaire hulpnotitie (paragraaf 3.2.3) is melding gemaakt van initiatieven van NGO's, die gericht zijn op het waarborgen van een professionele humanitaire hulpverlening. In internationaal verband zijn gedragscodes opgesteld met betrekking tot scholing en professionaliteit van personeel, samenwerking met lokale organisaties, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, salarisnormen voor het aanstellen van lokaal personeel, e.d.
Naast bewondering en waardering voor het werk van tal van humanitaire NGO's in conflictsituaties, bestaat er ook veel kritiek op NGO's waar deze zich niet-professioneel en onverantwoordelijk gedragen met als gevolg duplicatie en verspilling en, in sommige gevallen, nodeloos verlies van mensenlevens. De evaluatoren die de gang van zaken rond het conflict en de genocide in Rwanda onderzochten kwamen tot de conclusie dat een op vrijwilligheid gebaseerd systeem van zelfregulering zeker het belangrijkste instrument is om te komen tot professioneel gedrag van NGO's, maar toch niet voldoende is. Een of andere vorm van regelgeving en toezicht zou nodig zijn, zodat aan kwalijk gedrag van hulpverleners paal en perk kan worden gesteld.

Acht de AIV het wenselijk dat ernaar wordt gestreefd een (internationaal) kader te ontwerpen dat normen stelt voor het functioneren van humanitaire organisaties en het toezicht regelt dat hierop dient te worden uitgeoefend?

11. Bilaterale en multilaterale hulp aan regeringen, waarvan het beleid tot de categorie "bad governance" moet worden gerekend, zoals dat van Mobutu in Zaïre, kan geen positief ontwikkelingseffect hebben en zelfs bijdragen aan het in stand houden van een conflict (oorzaak). Dit soort hulp dat bijdraagt tot het in stand houden van tirannie en geweld heeft geen positief ontwikkelingseffect en zou daarom niet tot de categorie van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) moeten worden gerekend. De vraag "Helpt de hulp?" moet negatief beantwoord worden.

Volgens de OESO/DAC omschrijving bestaat ODA uit alle financiële stromen uit de publieke sector waarvan de economische ontwikkeling van de ontvangende landen het hoofddoel vormt en die een minimaal schenkingselement van 25% bevatten. Deze definitie is van het intentionistische type en zegt nauwelijks iets over het potentiële effect van deze financiële stromen.

Acht de AIV het wenselijk en mogelijk het causale verband tussen internationale samenwerking, steun aan 'bad governance' en verscherping van conflicten op de internationale agenda, bijvoorbeeld in OESO/DAC verband, te krijgen? Wat zou in dat geval de Nederlandse inzet kunnen zijn?

Wij zouden het op prijsstellen indien de AIV ons over deze vragen en eventueel andere aspecten die samenhangen met de problematiek van de humanitaire hulp in situaties van gewelddadig conflict van advies kan dienen. Gezien het urgente karakter van de problematiek zouden wij graag uw advies uiterlijk in januari 1998 ontvangen.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

H.A.F.M.O. van Mierlo

DE MINISTER VAN DEFENSIE

J.J.C. Voorhoeve

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

J.P. Pronk

Bijlage II

46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations

The General Assembly,

Recalling its resolution 2816 (XXVI) of 14 December 1971 and its subsequent resolutions and decisions on humanitarian assistance, including its resolution 45/100 of 14 December 1990,

Recalling also its resolution 44/236 of 22 December 1989, the annex to which contains the International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction,

Deeply concerned about the suffering of the victims of disasters and emergency situations, the loss in human lives, the flow of refugees, the mass displacement of people and the material destruction,

Mindful of the need to strengthen further and make more effective the collective efforts of the international community, in particular the United Nations system, in providing humanitarian assistance,

Taking note with satisfaction of the report of the Secretary-General on the review of the capacity, experience and coordination arrangements in the United Nations system for humanitarian assistance,[137]

1. *Adopts* the text contained in the annex to the present resolution for the strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations system;

2. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly at its forty-seventh session on the implementation of the present resolution.

78th plenary meeting
19 December 1991

ANNEX

I. Guiding principles

1. Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural disasters and other emergencies.

2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.

5. The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws. Intergovernmental and non-governmental organizations working impartially and with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.

6. States whose populations are in need of humanitarian assistance are called upon to facilitate the work of these organizations in implementing humanitarian assistance, in particular the supply of food, medicines, shelter and health care, for which access to victims is essential.

7. States in proximity to emergencies are urged to participate closely with the affected countries in international efforts, with a view to facilitating, to the extent possible, the transit of humanitarian assistance.

8. Special attention should be given to disaster prevention and preparedness by the Governments concerned, as well as by the international community.

9. There is a clear relationship between emergency, rehabilitation and development. In order to ensure a smooth transition from relief to rehabilitation and development, emergency assistance should be provided in ways that will be supportive of recovery and long-term development. Thus, emergency measures should be seen as a step towards long-term development.

10. Economic growth and sustainable development are essential for prevention of and preparedness against natural disasters and other emergencies. Many emergencies reflect the underlying crisis in development facing developing countries. Humanitarian assistance should therefore be accompanied by a renewal of commitment to economic growth and sustainable development of developing countries. In this context, adequate resources must be made available to address their development problems.

11. Contributions for humanitarian assistance should be provided in a way which is not to the detriment of resources made available for international cooperation for development.

12. The United Nations has a central and unique role to play in providing leadership and coordinating the efforts of the international community to support the affected countries. The United Nations should ensure the prompt and smooth delivery of relief assistance in full respect of the above-mentioned principles, bearing in mind also relevant General Assembly resolutions, including resolutions 2816 (XXVI) of 14 December 1971 and 45/100 of 14 December 1990. The United Nations system needs to be adapted and strengthened to meet present and future challenges in an effective and coherent manner. It should be provided with resources commensurate with future requirements. The inadequacy of such resources has been one of the major constraints in the effective response of the United Nations to emergencies.

II. Prevention

13. The international community should adequately assist developing countries in strengthening their capacity in disaster prevention and mitigation, both at the national and regional levels, for example, in establishing and enhancing integrated programmes in this regard.

14. In order to reduce the impact of disasters there should be increased awareness of the need for establishing disaster mitigation strategies, particularly in disaster-prone countries. There should be greater exchange and dissemination of existing and new technical information related to the assessment, prediction and mitigation of disasters. As called for in the International Decade for Natural Disaster Reduction, efforts should be intensified to develop measures for prevention and mitigation of natural disasters and similar emergencies through programmes of technical assistance and modalities for favourable access to, and transfer of, relevant technology.

15. The disaster management training programme recently initiated by the Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator and the United Nations Development Programme should be strengthened and broadened.

16. Organizations of the United Nations system involved in the funding and the provision of assistance relevant to the prevention of emergencies should be provided with sufficient and readily available resources.

17. The international community is urged to provide the necessary support and resources to programmes and activities undertaken to further the goals and objectives of the Decade.

III. Preparedness

18. International relief assistance should supplement national efforts to improve the capacities of developing countries to mitigate the effects of natural disasters expeditiously and effectively and to cope efficiently with all emergencies. The United Nations should enhance its efforts to assist developing countries to strengthen their capacity to respond to disasters, at the national and regional levels, as appropriate.

Early warning

19. On the basis of existing mandates and drawing upon monitoring arrangements available within the system, the United Nations should intensify efforts, building upon the existing capacities of relevant organizations and entities of the United Nations, for the systematic pooling, analysis and dissemination of early-warning information on natural disasters and other emergencies. In this context, the United Nations should consider making use as appropriate of the early-warning capacities of Governments and intergovernmental and non-governmental organizations.

20. Early-warning information should be made available in an unrestricted and timely manner to all interested Governments and concerned authorities, in particular of affected or disaster-prone countries. The capacity of disaster-prone countries to receive, use and disseminate this information should be strengthened. In this connection, the international community is urged to assist these countries upon request with the establishment and enhancement of national early-warning systems.

IV. STAND-BY CAPACITY

(a) *Contingency funding arrangements*

21. Organizations and entities of the United Nations system should continue to respond to requests for emergency assistance within their respective mandates. Reserve and other contingency funding arrangements of these organizations and entities should be examined by their respective governing bodies to strengthen further their operational capacities for rapid and coordinated response to emergencies.

22. In addition, there is a need for a complementary central funding mechanism to ensure the provision of adequate resources for use in the initial phase of emergencies that require a system-wide response.

23. To that end, the Secretary-General should establish under his authority a central emergency revolving fund as a cash-flow mechanism to ensure the rapid and coordinated response of the organizations of the system.

24. This fund should be put into operation with an amount of 50 million United States dollars. The fund should be financed by voluntary contributions. Consultations among potential donors should be held to this end. To achieve this target, the Secretary-General should launch an appeal to potential donors and convene a meeting of those donors in the first quarter of 1992 to secure contributions to the fund on an assured, broad-based and additional basis.

25. Resources should be advanced to the operational organizations of the system on the understanding that they would reimburse the fund in the first instance from the voluntary contributions received in response to consolidated appeals.

26. The operation of the fund should be reviewed after two years.

(b) *Additional measures for rapid response*

27. The United Nations should, building upon the existing capacities of relevant organizations, establish a central register of all specialized personnel and teams of technical specialists, as well as relief supplies, equipment and services available within the United Nations system and from Governments and intergovernmental and non-governmental organizations, that can be called upon at short notice by the United Nations.

28. The United Nations should continue to make appropriate arrangements with interested Governments and intergovernmental and non-governmental organizations to enable it to have more expeditious access, when necessary, to their emergency relief capacities, including food reserves, emergency stockpiles and personnel, as well as logistic support. In the context of the annual report to the General Assembly mentioned in paragraph 35 (*i*) below, the Secretary-General is requested to report on progress in this regard.

29. Special emergency rules and procedures should be developed by the United Nations to enable all organizations to disburse quickly emergency funds, and to procure emergency supplies and equipment, as well as to recruit emergency staff.

30. Disaster-prone countries should develop special emergency procedures to expedite the rapid procurement and deployment of equipment and relief supplies.

V. CONSOLIDATED APPEALS

31. For emergencies requiring a coordinated response, the Secretary-General should ensure that an initial consolidated appeal covering all concerned organizations of the system, prepared in consultation with the affected State, is issued within the shortest possible time and in any event not longer than one week. In the case of prolonged emergencies, this initial appeal should be updated and elaborated within four weeks, as more information becomes available.

32. Potential donors should adopt necessary measures to increase and expedite their contributions, including setting aside, on a stand-by basis, financial and other resources that can be disbursed quickly to the United Nations system in response to the consolidated appeals of the Secretary-General.

VI. COORDINATION, COOPERATION AND LEADERSHIP

(a) *Leadership of the Secretary-General*

33. The leadership role of the Secretary-General is critical and must be strengthened to ensure better preparation for, as well as rapid and coherent response to, natural disasters and other emergencies. This should be achieved through coordinated support for prevention and preparedness measures and the optimal utilization of, *inter alia*, an inter-agency standing committee, consolidated appeals, a central emergency revolving fund and a register of stand-by capacities.

34. To this end, and on the understanding that the requisite resources envisaged in paragraph 24 above would be provided, a high-level official (emergency relief coordinator) would be designated by the Secretary-General to work closely with and with direct access to him, in cooperation with the relevant organizations and entities of the system dealing with humanitarian assistance and in full respect of their mandates, without prejudice to any decisions to be taken by the General Assembly on the overall restructuring of the Secretariat of the United Nations. This high-level official should combine the functions at present carried out in the coordination of United Nations response by representatives of the Secretary-General for major and complex emergencies, as well as by the United Nations Disaster Relief Coordinator.

35. Under the aegis of the General Assembly and working under the direction of the Secretary-General, the high-level official would have the following responsibilities:

(*a*) Processing requests from affected Member States for emergency assistance requiring a coordinated response;

(*b*) Maintaining an overview of all emergencies through, *inter alia*, the systematic pooling and analysis of early-warning information as envisaged in paragraph 19 above, with a view to coordinating and facilitating the humanitarian assistance of the United Nations system to those emergencies that require a coordinated response;

(*c*) Organizing, in consultation with the Government of the affected country, a joint inter-agency needs-assessment mission and preparing a consolidated appeal to be issued by the Secretary-General, to be followed by periodic situation reports including information on all sources of external assistance;

(*d*) Actively facilitating, including through negotiation if needed, the access by the operational organizations to emergency areas for the rapid provision of emergency assistance by obtaining the consent of all parties concerned, through modalities such as the establishment of temporary relief corridors where needed, days and zones of tranquility and other forms;

(*e*) Managing, in consultation with the operational organizations concerned, the central emergency revolving fund and assisting in the mobilization of resources;

(*f*) Serving as a central focal point with Governments and intergovernmental and non-governmental organizations concerning United Nations emergency relief operations and, when appropriate and necessary, mobilizing their emergency relief capacities, including through consultations in his capacity as Chairman of the Inter-Agency Standing Committee;

(*g*) Providing consolidated information, including early warning on emergencies, to all interested Governments and concerned authorities, particularly affected and disaster-prone countries, drawing on the capacities of the organizations of the system and other available sources;

(*h*) Actively promoting, in close collaboration with concerned organizations, the smooth transition from relief to rehabilitation and reconstruction as relief operations under his aegis are phased out;

(*i*) Preparing an annual report for the Secretary-General on the coordination of humanitarian emergency assistance, including information on the central emergency revolving fund, to be submitted to the General Assembly through the Economic and Social Council.

36. The high-level official should be supported by a secretariat based on a strengthened Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator and the consolidation of existing offices that deal with complex emergencies. This secretariat could be supplemented by staff seconded from concerned organizations of the system. The high-level official should work closely with organizations and entities of the United Nations system, as well as the International Committee of the Red Cross, the League of Red Cross and Red Crescent Societies, the International Organization for Migration and relevant non-governmental organizations. At the country level, the high-level official would maintain close contact with and provide leadership to the resident coordinators on matters relating to humanitarian assistance.

37. The Secretary-General should ensure that arrangements between the high-level official and all relevant organizations are set in place, establishing responsibilities for prompt and coordinated action in the event of emergency.

(b) *Inter-Agency Standing Committee*

38. An Inter-Agency Standing Committee serviced by a strengthened Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator should be established under the chairmanship of the high-level official with the participation of all operational organizations and with a standing invitation to the International Committee of the Red Cross, the League of Red Cross and Red Crescent Societies, and the International Organization for Migration. Relevant non-governmental organizations can be invited to participate on an ad hoc basis. The Committee should meet as soon as possible in response to emergencies.

(c) *Country-level coordination*

39. Within the overall framework described above and in support of the efforts of the affected countries, the resident coordinator should normally coordinate the humanitarian assistance of the United Nations system at the country level. He/She should facilitate the preparedness of the United Nations system and assist in a speedy transition from relief to development. He/She should promote the use of all locally or regionally available relief capacities. The resident coordinator should chair an emergency operations group of field representatives and experts from the system.

VII. CONTINUUM FROM RELIEF TO REHABILITATION AND DEVELOPMENT

40. Emergency assistance must be provided in ways that will be supportive of recovery and long-term development. Development assistance organizations of the United Nations system should be involved at an early stage and should collaborate closely with those responsible for emergency relief and recovery, within their existing mandates.

41. International cooperation and support for rehabilitation and reconstruction should continue with sustained intensity after the initial relief stage. The rehabilitation phase should be used as an opportunity to restructure and improve facilities and services destroyed by emergencies in order to enable them to withstand the impact of future emergencies.

42. International cooperation should be accelerated for the development of developing countries, thereby contributing to reducing the occurrence and impact of future disasters and emergencies.

Bijlage III

Gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CMR	Commissie Mensenrechten
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DAC	Development Assistance Committee
DRA	Dutch Relief and rehabilitation Agency
ECHA	Executive Committee on Humanitarian Affairs
ECHO	European Community Humanitarian Office
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFRC	International Federation of the Red Cross
IGO	Inter-gouvernementele organisatie
IMF	International Monetary Fund
MNPF	Multinationale Politiemacht
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OAS	Organisation of American States
OAU	Organisation of African Unity
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
Shirbrig	Standby Forces High Readiness Brigade
UNAMIR	United Nations Aid Mission to Rwanda
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNSECOORD	United Nations Security Coordinator
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
VN	Verenigde Naties
WFP	World Food Programme

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*

2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*

3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*

4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*

5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*

* Deze adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.