

Noodhulp tussen neutraliteit en solidariteit Weldoener, aanklager of rechter?

*Ze roepen op tot een interventie
in Somalië, maar als die mislukt*

*wassen zij hun handen in
onschuld. In voormalig
Joegoslavië zijn zij voor de
wereldleiders een excuus om
niet te hoeven ingrijpen.
En in de vluchtelingenkampen
in Zaïre geven zij de
moordenaars uit Ruanda
te eten. Het wordt voor de
hulporganisaties steeds lastiger
alleen maar pleisters te plakken
en hongerigen te voeden.
Een ronde-tafelgesprek met
drie noodhulporganisaties
over hun nieuwe rol, tussen
neutraliteit en politiek
activisme.*

Enkele maanden geleden dreigde de Franse tak van Artsen zonder Grenzen de vluchtelingenkampen in Zaïre te verlaten. De voedsel-distributie werd volledig gecontroleerd door de Hutu-milities, de extremisten die in Ruanda moordend hebben huisgehouden en nu in de kampen hun kans afwachten om met militair geweld Ruanda weer binnen te trekken.

De noodhulporganisaties komen voor steeds grotere dilemma's te staan. Tijdens de Koude Oorlog was de taak van de humanitaire hulpverleners duidelijk. Zij deden waartoe zij bevoegd waren: de nood lenigen, daar waar zij door de vechtende partijen werden getolereerd. Uitspraken over de oorzaken van de noodsituatie deden ze nauwelijks. Neutraliteit stond voorop.

Sinds de val van de Berlijnse Muur is het aantal, met name binnenstatelijke, conflicten sterk toegenomen. In situaties van volstrekte anarchie worden de humanitaire hulpverleners meer en meer direct geconfronteerd met flagrante schendingen van mensenrechten. Volgens bijvoorbeeld Artsen zonder Grenzen kun je daarover, onder het mom van neutraliteit, niet meer zwijgen. Waarmee de voorheen neutrale hulpverlener zich gaat begeven op het aalgladde pad van de politiek.

In haar onlangs verschenen rapport, *Humanitarianism Unbound*, wijst de mensenrechtenorganisatie African Rights op de gevolgen van de nieuwe rol van de noodhulporganisaties. De particuliere hulporganisaties zijn in een aantal Afrikaanse landen de belangrijkste politieke actoren geworden. Zij hebben – deels door hun eigen gretigheid – het machtsvacuüm opgevuld, ontstaan doordat Oost en West sinds het einde van de Koude Oorlog Afrika de rug hebben toe-

gekeerd en daaropvolgend in enkele landen de anarchie uitbrak.

Hun prestige en de invloed is groter dan ooit. Daardoor waren ze in staat de internationale gemeenschap op te roepen militair in te grijpen in Somalië – maar ontlieden de kritiek toen de interventie een fiasco werd. In Ruanda drongen ze aan op tussenkomst van VN-blauwhelmen, toen de Hutu-milities na de moordpartijen op de vlucht waren geslagen voor de uit Uganda oprukkende Tutsis van het RPF. Zou hun politiek pleidooi echter zijn ingewilligd dan zouden de massamoordenaars nu wellicht nog de macht in handen hebben.

African Rights vindt dat de humanitaire hulporganisaties zich moeten afvragen hoe ver ze zich kunnen inlaten met politieke en juridische vraagstukken. Tegelijkertijd, meent African Rights, bestaat in tijden van grote conflictsituaties

het risico dat noodhulporganisaties, onder het mom van hun neutraliteit, ernstige schendingen van mensenrechten niet aanklagen.

Nieuwe grenzen

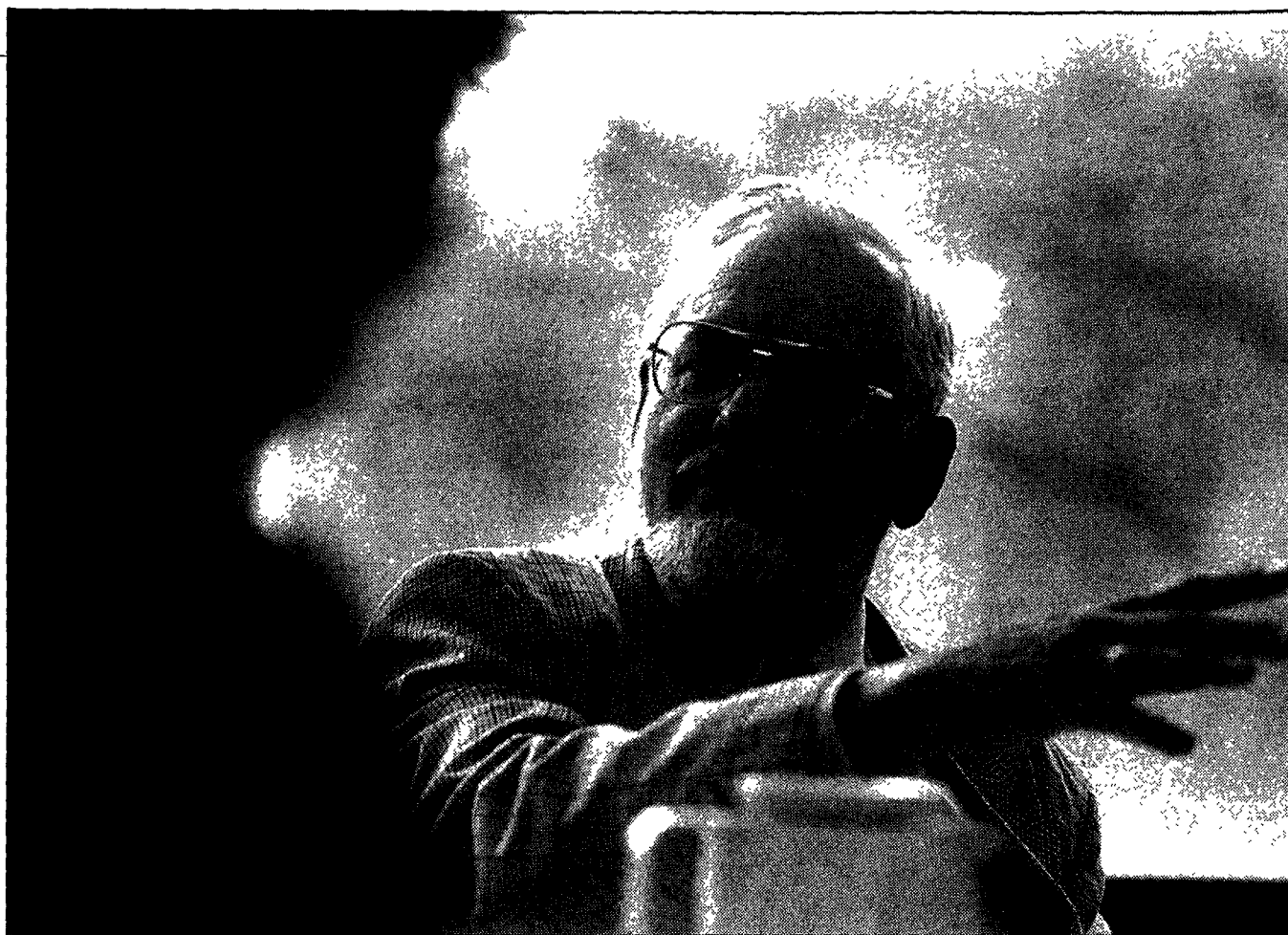
Het zijn geen eenvoudige op te lossen dilemma's. Maar de bereidheid erover te discussiëren is groot. Op 6 april, de dag dat precies een jaar eerder in Ruanda de grootste volkerenmoord sinds de Tweede Wereldoorlog begon, zitten in Utrecht drie heren rond de tafel: Henk Zomer, directeur van Stichting Oecumenische Hulp, Jacques de Milliano, directeur van Artsen zonder Grenzen en Jaap Timmer, hoofd internationale zaken van het Rode Kruis.

Artsen zonder Grenzen stelt dat de internationale hulp de neutraliteit is ontgroeid. De organisatie verkent de nieuwe grenzen. Je kunt volgens Jacques de Milliano in extreme situaties niet blijven zwijgen. Hij noemt het voorbeeld van de kampen in Goma in Zaïre, waar de leiders van de Hutu-milities de macht hebben overgenomen. De Milliano vraagt zich openlijk af wat de consequenties zijn voor de werkwijze van zijn organisatie. Op de lange termijn blijkt de hulp negatieve neveneffecten te hebben voor de onschuldige vluchtelingen, die ook in de kampen zitten.

De Milliano: 'Als organisatie ben je dan medeplichtig aan het instandhouden van het machtsstelsel in de kampen. Op dat moment moet je getuigen. Formeel ben je dan niet meer neutraal, volgens het Rode Kruis. Maar neutraliteit gaat niet ten koste van alles.'

Ook de Stichting Oecumenische Hulp noemt zich geen onpartijdige organisatie.

Henk Zomer: 'We zijn er in sommige situaties ronduit op uit de politieke situatie te wijzigen. Wij streven een aantal



Henk Zomer (SOH):

'Soms fluisteren we informatie door naar Amnesty'

fundamentele wijzigingen na in de maatschappij. We willen dan ook expliciet niet neutraal zijn, zoals we dat ook rond Zuid-Afrika niet geweest zijn.'

In het mandaat van het Rode Kruis daarentegen staat dat de organisatie zich nooit uitspreekt voor een van de partijen in een conflict.

Jaap Timmer: 'Voorwaarde is dat je met beide praat en pleit voor hulp aan de slachtoffers van beide kanten. Zie je dingen die niet kunnen, in gevangenissen bijvoorbeeld, dan spreek je in eerste instantie met de eerstverantwoordelijken, dus de gevangenisbewaarders. Levert dat niets op dan ga je naar de directie van de gevangenis, dan naar de commandanten die daar boven staan en dan de topleiding. En heb je dan nog geen succes dan spreken we ons wel degelijk publiekelijk uit, zoals enkele weken geleden nog over de situatie van de Koerden.'

De Milliano: 'Wij spreken ons sneller uit. Het wezenlijke verschil is dat Artsen zonder Grenzen bereid is te werken met één van de partijen, zelfs al geeft de centrale regering daar geen toestemming

voor. We werken in Zuid-Sudan met de slachtoffers van de regeringsaggressie, en de regering in Khartoum vindt dat niet leuk.'

Timmer: 'Ons uitgangspunt is steeds: bereiken wij de slachtoffers, de mensen die buiten de strijd staan. Als we die niet meer kunnen helpen dan kan het zijn dat wij ons terugtrekken.'

De Milliano: 'Dat is geen principiële beslissing, maar een operationele. In zeer extreme situaties stellen wij dat je bereid moet zijn je terug te trekken. Bijvoorbeeld wanneer jouw aanwezigheid als een alibi gebruikt wordt om de politieke dimensie te verhullen.'

Timmer: 'Jullie dreigen de internationale gemeenschap met terugtrekking uit de kampen in Zaïre. Dat brengt je neutraliteit in gevaar.'

De Milliano: 'Wij hebben als *Médecins sans Frontières-International* een signaal willen geven om de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR wakker te schudden. Alleen de Fransen zouden vertrekken. Helemaal stoppen met de gezondheidszorg zou de negatieve effecten voor de

slachtoffers erg groot maken. Het is een beetje als een staking, je begint met prikacties. Je legt even een fabriek stil, je hoeft niet meteen alles plat te leggen. Als hulpverleningsorganisaties zou je dat misschien veel meer moeten doen.'

Zomer vindt dat te ver gaan. 'Ook de gevangenen moeten te eten te krijgen. Al wordt het moeilijk, omdat je hier verduveld ook met die moordenaars te maken hebt. Maar de vraag is of ik als organisatie in staat ben recht te spreken en te zeggen wie schuldig is?'

De Milliano: 'Maar de particuliere organisaties zijn toch de luis in de pels. Als onafhankelijke organisatie kunnen we toch zoiets aankaarten. Buitengewone situaties vragen om buitengewone antwoorden. Genocide kun je niet in een gewoon kader passen. Het is geen natuurramp. Onze opstelling heeft ook te maken met de frustratie over de politiek, laten we eerlijk wezen. Bij genocide moet je ingrijpen.'

De verbreding van het werkterrein van humanitaire hulporganisaties leidt

tot vervaging van het mandaat. Moeten hulpverleners uitspraken doen waar Amnesty International patent op heeft? Moeten de organisaties hun personeelsbestand wijzigen en meer politicologen en juristen in dienst nemen en minder artsen?

De Milliano: 'De mensen die wij aantrekken zullen ook in de toekomst meer en meer in staat moeten zijn een politieke analyse te maken. Daar ontkom je niet aan. Als je oproept tot een oorlogstribunaal moet je dat wel met voldoende kennis van zaken kunnen doen.'

Zomer: 'Soms fluisteren we informatie door naar Amnesty. Dat is ook een van onze taken. Zo'n organisatie heeft specifieke expertise. Zij doen grondig onderzoek. Dat kunnen wij niet. Wij krijgen echter signalen en geven die door. En soms zeggen we het zelf.'

Timmer: 'Wij hebben er moeite mee dat jullie tegelijk hulpverlener en rechter zijn. Voor mij kan dat niet. Jullie veroordelen de Hutu's voor het plegen van genocide, maar tegelijkertijd wil je hulp verlenen.'

De Milliano: 'Nee, nee, nou vergis je je! Wij zeggen dat er zich in de kampen een machtsstelsel ontwikkelt, van wie dat dan verder ook is, waar we niet aan willen meewerken. Het gaat ons er niet om de Hutu-bevolking te berechten of te veroordelen. Wij spelen geen rechter. We hebben wel gezegd dat er in Ruanda een oorlogstribunaal moet komen. Wil hu-

manitaire hulp zinvol blijven in dit soort extreme situaties, dan dien je humanitaire, politieke en juridische actie aan elkaar te koppelen, waarbij iedereen zijn specifieke rol vervult.'

Zomer: 'Artsen zonder Grenzen zit in een ontwikkelingsproces. Jullie gaan verder dan in het verleden.'

De Milliano: 'Wij zoeken een balans tussen hulpverlening enerzijds en getuigen over wantoestanden anderzijds. Dat moet in het licht worden gezien van de ontwikkelingen in de wereld. Naarmate de politieke dimensie van de crisissituaties minder en minder wordt afgedekt door de politiek, zullen wij meer en meer tot uitspraken worden gedwongen. Als dat niet gebeurt ontstaat er een vacuüm dat iemand moet invullen. Nu lijkt het alsof neutraliteit voor het Rode Kruis een soort heiligenbeeld is. Alsof je neutraliteit niet mag aanraken - of de wereld nu verandert of niet. Dat is helder, maar ik vraag me af of je de realiteit er voldoende recht mee doet.'

Timmer: 'Met onze neutrale opstelling bereiken we de meeste slachtoffers. Dat is de keuze die wij maken. Destijds koos de Eduardo Mondlane Stichting in Mozambique duidelijk partij. Daardoor konden zij in die situatie zeer effectief hulp verlenen. Maar je moet kiezen: je bent neutraal of je bent solidair. Daar is geen weg tussen.'

Zomer: 'Zowel neutraliteit als solidariteit heeft zijn grenzen. Voor ons had de strijd tegen de apartheid dat ook. Met het ANC en de Swapo hebben we problemen gehad over de mensenrechten, die zij ook schonden.'

Unfaire beschuldiging

Strikte neutraliteit kan tot gevolg hebben dat het geven van hulp prioriteit krijgt en een politieke oplossing voor een conflict wordt omzeild. In Bosnië maakt de internationale gemeenschap zich drukker over de doorgang van de hulpkonvoien dan over de etnische zuivering. Critici menen dat de hulp in Sudan de oorlog alleen nog maar verlengt. Datzelfde verwijt kreeg SOH in de jaren tachtig, toen zij hulp bood in Ethiopië en Eritrea, waar dictator Mengistu de hulp en de hulporganisaties manipuleerde. 'Dat vind ik een buitengewoon onfaire beschuldiging,' zegt Zomer. 'En ik vind hem onrecht doen aan het hoofddoel van humanitaire organisaties om mensen in nood te helpen.'

De Milliano: 'Het is moeilijk om daar lessen uit te trekken. Stel: je draagt bij aan verlenging van de oorlog, betekent

dat dan dat je geen hulp meer moet verlenen? En verkort je de oorlog automatisch als je de hulpverlening stopt?

Timmer: 'Er bestaat zoiets als de Conventie van Genève. De daarbij aangesloten landen hebben afgesproken in te grijpen als in een conflict een van de partijen zich niet aan de internationale afspraken houdt. Maar de politiek neemt die verantwoordelijkheid niet. En dan wordt humanitaire hulporganisaties verweten dat ze de oorlog in stand houden. Je moet iemand in de gevangenis voeden. Daarbij gaat het er niet om of iemand een misdaad heeft begaan of niet. Iemand moet zijn menselijke waardigheid kunnen bewaren. Het veroordelen van het slachtoffer is niet aan het Rode Kruis, maar is aan andere organisaties.'

Gedragscode

Kasten vol projectevaluaties en jaarverslagen zijn er over de effecten van de humanitaire hulp geschreven. Er staat in of het zaaigoed goed is terechtgekomen en hoeveel mensen melkpoeder hebben gekregen. Er is echter maar een handje vol evaluaties waarin noodhulporganisaties politieke verantwoordelijkheid afleggen. En daar zou gezien de discussie grote behoefte aan moeten zijn.

Wat zijn de effecten van de hulp geweest op de lokale en nationale machtsverhoudingen? Krijgt nu de man het voedsel toebedeeld, terwijl misschien voorheen de vrouw degene was die het voedsel produceerde? Is de macht van de stamoudste toegenomen doordat de hulp via hem is gelopen? En hebben we als organisatie er goed aangedaan ons met de politiek te bemoeien?

De Stichting Oecumenische Hulp heeft als enige de politieke en maatschappelijke gevolgen van de hulp aan Eritrea en Somalië in kaart gebracht. En daaruit onder andere de conclusie getrokken dat er een gedragscode voor hulpverleners moet komen. Ook pleit SOH sindsdien voor betere coördinatie tussen de noodhulporganisaties en stelt zij voor een onafhankelijke VN-commissie in het leven te roepen om de effecten van vredesoperaties te onderzoeken.

Het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen hebben duidelijk minder oog voor de maatschappelijke, lange-termijngevolgen van hun optreden. Timmer vindt het schrijven van politieke evaluaties niet nodig, omdat het Rode Kruis 'de politieke situatie niet wil veranderen' - alsof het dan ook niet gebeurt. Artsen zonder Grenzen zegt er niet aan toegekomen te zijn. 'We hebben moeite de ac-

advertentie

Weer een zender de lucht in.



In Bosnië worden de onafhankelijke radiozenders en kranten gesaboteerd.

Toch zijn er journalisten die doorgaan. Hun werk is vaak het

PRESS NOW
Giro 7676.

Steun de onafhankelijke media in Bosnië.



Jacques de Milliano
(Artsen zonder Grenzen):
'Bij genocide moet je
ingrijpen'

tualiteit bij te benen,' is het excuus van De Milliano. Wel geeft hij toe dat door de toenemende politieke complexiteit waarin de hulpverlening zich bevindt, de behoefte aan een politieke analyse groeit.

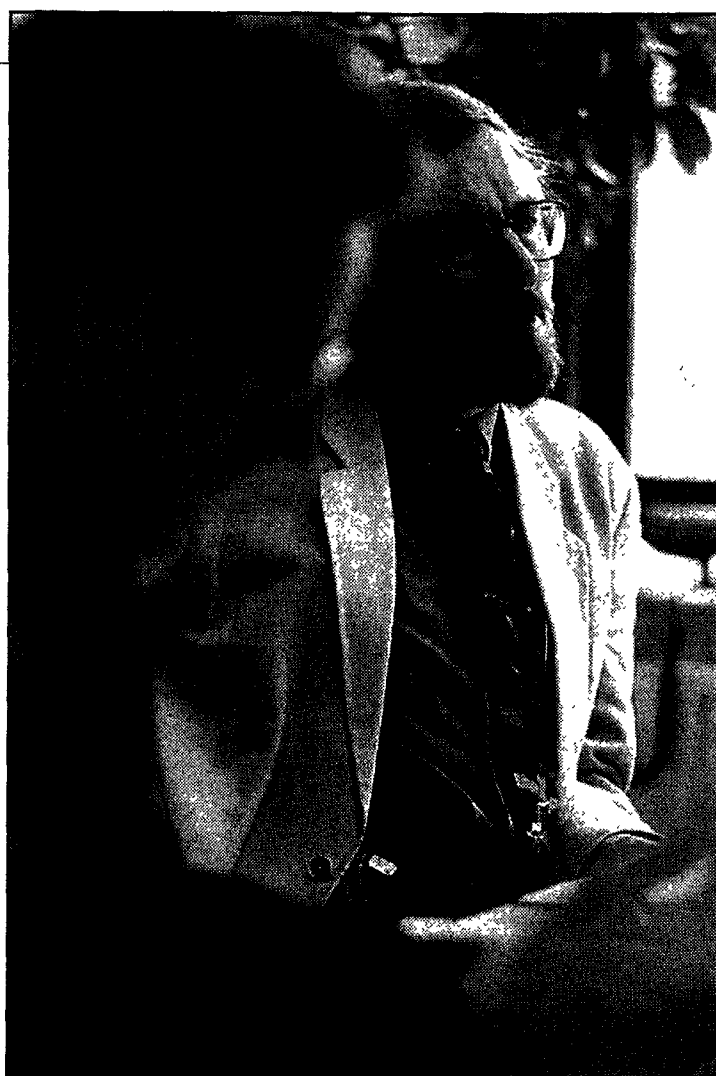
Bij het groeiend aantal noodsituaties in de wereld spelen ook de media een steeds grotere rol.

Timmer: 'Tien jaar geleden moesten wij de conflictsituaties bij de media aankaarten en onze leden uitleggen wat er aan de hand was. Dat hoeft nu niet meer. De journalisten zitten er bovenop en de mensen voelen zich betrokken omdat ze letterlijk zien wat er gebeurt.'

CNN brengt de doden *live* de huiskamer in. Hoe groot de invloed van de televisie is geweest op de beslissing van

voormalig president Bush om in Somalië in te grijpen blijft gissen, maar dat het een rol speelde staat buiten kijf.

Zomer erkent dat de media steeds meer bepalend zijn voor de hulpverleningsoperaties. En zegt hij: 'We varen te veel mee op hun golven.' Daarbij signaleert hij ook de groeiende invloed van de media op de fondsenwerving. 'Ik zie in mijn organisatie de trend dat we meer *geëarmarkte funding* (gelden bestemd voor een vast doel, red.) krijgen en minder vrij geld. Afgelopen jaar was er veel geld met de bestemming Ruanda. Waar vroeger in de kerken werd gecollecteerd voor SOH, wordt nu gecollecteerd voor Ruanda. Maar ik heb nog wel wat andere probleemgebieden in de wereld waar we lange tijd betrokken zijn. Daar kunnen



Jaap Timmer
(Rode Kruis):
'Je kunt niet tegelijk
hulpverlener en rechter zijn'

we nu minder activiteiten ondernemen.'

De Milliano: 'Je moet voorkomen dat je gaat werven, omdat iets in de media een *issue* is. Als het publiek gaat bepalen waar het geld naartoe moet, kom je in de problemen.'

De particuliere organisaties beïnvloeden op hun beurt de media. Door de hulpinfrastructuur zijn journalisten in staat in bijvoorbeeld de vluchtelingenkampen in Tanzania te filmen, maar gaat er niemand met een camera naar Afghanistan, want daar zitten nauwelijks hulporganisaties. Dat laatste zou De Milliano wel graag anders zien. 'Je kunt als organisatie journalisten stimuleren om naar minder aantrekkelijke gebieden te gaan. Dat lijkt me belangrijker worden naarmate je meer CNN's krijgt.' ■