COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.04.1996
COM(96) 153 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende

SAMENHANG VAN NOODHULP, REHABILITATIE EN ONTWIKKELING

Mededeling van de Commissie
aan de Raad en het Europees Parlement
betreffende

de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling

ACHTERGRONDEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

i) Achtergronden

Het voorbije jaar werd een aantal belangrijke beslissingen betreffende de ontwikkelingssamenwerking op lange termijn genomen : de onderhandelingen over de mid-term review van Lomé IV werden afgerond en de overeenkomt tot wijziging van de vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé werd op 4 november 1995 op Mauritius ondertekend; met Zuid-Afrika werden onderhandelingen geopend over een kaderprogramma voor samenwerking op lange termijn; er werd een nieuw beleid voor de samenwerking tussen de EU en het Middellandse- Zeegebied vastgesteld; met de Centraal-Amerikaanse (San José) en Latijns-Amerikaanse landen (Groep van Rio) hebben periodieke bijeenkomsten plaatsgevonden en met bepaalde landen van Azië werd over kaderovereenkomsten onderhandeld of zijn dergelijke overeenkomsten in voorbereiding (Cambodja, Laos).

Terzelfder tijd werd een aantal wettelijke maatregelen/ontwerp-voorschriften voorgesteld, zowel in verband met noodhulp op korte termijn als met rehabilitatie op lange termijn.

Deze herbevestiging van het globale pakket van instrumenten dat ons ter beschikking staat voor onze betrekkingen met de ontwikkelingslanden in de komende jaren houdt in dat deze instrumenten niet afzonderlijk maar in het kader van een gecoördineerde aanpak worden gebruikt, teneinde de onderlinge verbanden te versterken en, zodoende, de **complementariteit** te verbeteren en ervoor te zorgen dat de globale **coherentie** op de meest **doeltreffende** wijze tot uitdrukking komt en het best mogelijke resultaat oplevert.

In deze tijd waarin zoveel belang wordt gehecht aan de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp, mag deze niet alleen tot uitdrukking komen in de afzonderlijke gebieden van de noodhulp, de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp maar moet het streven erop gericht zijn het verband tussen deze instrumenten te versterken.

Hier komt nog bij dat de ontwikkelingshulp in toenemende mate wordt beïnvloed door het gevoerde beleid en door de institutionele omstandigheden. Het is derhalve voor de donorgemeenschap een geschikt moment om zich te bezinnen op de wijze waarop haar eigen interne beleid en instellingen doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gemaakt.

Deze mededeling is het resultaat van uitvoerig intern en extern overleg over deze problemen :

- een interdepartementale werkgroep van de Commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende Directoraten-generaal voor Buitenlandse Betrekkingen en ECHO, heeft een discussiestuk betreffende het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling opgesteld;

- dit document werd besproken in een werkgroep van deskundigen (in hun persoonlijke hoedanigheid) uit de Lid-Staten, USAID, de agentschappen van de Verenigde Naties, de NGO's en een aantal academische instellingen;

- vervolgens werd dit document aan de orde gesteld tijdens de kwartaalvergadering van ECHO en de hoofden van de humanitaire noodhulp van de Lid-Staten, evenals tijdens de halfjaarlijkse bijeenkomst van de Commissie met de Directoraten-generaal voor Ontwikkelingshulp van de Lid-Staten in november 1995;

- Dit document werd besproken in een seminar met 20 deskundigen van de NGO's met ervaring op het gebied van de noodhulp, de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp dat in februari 1996 door de Commissie, het verbindingscomité van de NGO en VOICE werd georganiseerd;

- tenslotte heeft de Commissie op voorstel van de Directeuren-generaal voor Ontwikkeling van de Lid-Staten op 28 februari 1996 een bijeenkomst georganiseerd met deskundigen op het gebied van de nood- en ontwikkelingshulp, op basis van het discussiedocument en de antwoorden van de Lid-Staten op de door de Commissie opgestelde vragenlijst betreffende het bilaterale beleid inzake het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (een samenvatting van deze antwoorden is in bijlage opgenomen).

De mededeling houdt rekening met de diverse opmerkingen die tijdens dit overleg naar voren zijn gebracht. In het algemeen is dit overleg bijzonder nuttig gebleken omdat de tijd rijp is voor het uitstippelen van een coherent beleid inzake het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling en omdat, hoewel er algemene overeenstemming is over het te voeren beleid en het verband tussen deze drie elementen, er ook een concensus is ten aanzien van het feit dat een en ander in de praktijk moeilijk te realiseren zal zijn.

De deelnemers aan de verschillende vergaderingen waren het met elkaar eens over het te voeren beleid en de in het document geformuleerde voorstellen en gaven de mening te kennen dat deze met de nodige aanpassingen ook in hun eigen organisaties toepasbaar waren (bilaterale, multilaterale of niet-gouvernementele).

Aangezien in een aantal Lid-Staten waarbij de ene reeds verder gevorderd is dan de andere momenteel documenten worden opgesteld betreffende het beleid en de procedures inzake het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (zie bijlage), werd in de vergadering met de deskundigen van de Lid-Staten overeengekomen deze documenten tussen de leden van de Unie uit te wisselen, waarvoor de Commissie haar hulp heeft aangeboden.

ii) Het Continuum Noodhulp-Rehabilitatie-Ontwikkeling[1]

Noodhulp[2] heeft ten doel op korte termijn urgente humanitaire hulp te verlenen om de levens te

---

[1] Voorgesteld werd hiervoor de term "contiguïteit" te gebruiken die beter uitdrukking geeft aan het feit dat de noodhulp, de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp in een bepaald land gelijktijdig kunnen plaatsvinden.

[2] De termen noodhulp en/of humanitaire hulp worden in de tekst door elkaar gebruikt. De doelstellingen van de humanitaire hulp zijn in het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende humanitaire hulp als volgt omschreven : "De Gemeenschap voert in het kader van haar humanitaire hulp op niet-discriminerende wijze maatregelen uit van de volgende aard : bijstand, hulpverlening en bescherming ten behoeve van bevolkingsgroepen, met name de meest kwetsbare, in derde landen die getroffen zijn door natuurrampen, gebeurtenissen die door menselijk toedoen zijn veroorzaakt, zoals oorlogen en conflicten, of door buitengewone omstandigheden vergelijkbaar met natuurrampen of door menselijk toedoen veroorzaakte gebeurtenissen; een en ander zolang als nodig is om aan de uit deze situaties

redden en in stand te houden van mensen die worden geconfronteerd met ernstige moeilijkheden die het gevolg zijn van natuurrampen of door menselijk toedoen veroorzaakte gebeurtenissen. De rehabilitatie-programma's nemen geleidelijk de plaats in van de noodhulpprogramma's waar het erom gaat de economische en sociale situatie te stabiliseren en de overgang naar een ontwikkelingsstrategie op middellange en lange termijn te vergemakkelijken.

Het belangrijkste argument voor het met elkaar verbinden van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling is eenvoudig en getuigt van gezond verstand : rampen kosten zowel mensenlevens als geld, verstoren de economische en sociale ontwikkeling, vergen lange perioden van wederopbouw en leiden tot afzonderlijke bureaucratische structuren en procedures die een doublure vormen met die van de ontwikkelingsorganen. Het ontwikkelingsbeleid houdt echter dikwijls veel te weinig rekening met de gevaren van droogte en andere calamiteiten en de noodzaak kwetsbare huishoudingen te beschermen door deze te leren hoe zij in dergelijke situaties moeten handelen. Indien noodhulp en ontwikkeling aan elkaar kunnen worden gekoppeld zouden deze tekortkomingen kunnen worden verminderd. **Een betere ontwikkeling kan de behoefte aan noodhulp verminderen; betere noodhulp kan bijdragen aan de ontwikkeling en een betere rehabilitatie kan de overgang tussen beide vergemakkelijken**

Dit eenvoudige model schiet evenwel tekort in de talrijke noodsituaties die zich momenteel voordoen. Vele van deze situaties zijn niet het gevolg van natuurrampen maar moeten worden toegeschreven aan de interactie van politieke, economische en sociale instabiliteit, die dikwijls het gevolg zijn van een slecht bestuur, een falend economisch beleid en ontoereikende ontwikkelingsprogramma's die de ethnische en religieuze tegenstellingen nog hebben verscherpt. Het aan dit model ten grondslag liggende beginsel van korte-termijn-noodhulp die via rehabilitatie naar ontwikkeling op lange termijn leidt, houdt onvoldoende rekening met het chronische karakter van talrijke rampsituaties.

Ook in gevallen waarin er geen sprake is van een openlijk conflict kunnen de gecombineerde gevolgen van slecht bestuur, een falend economische beleid, schending van de mensenrechten en van de beginselen van democratisch bestuur een opschorting van de ontwikkelingshulp op lange termijn ten gevolge hebben, waardoor de economische en sociale desintegratie nog wordt versterkt.

Complexe noodsituaties of chronische crises die met gewapende conflicten gepaard gaan, maken een gecoördineerde benadering van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling uiterst moeilijk. Maatregelen om rampen te voorkomen en de bevolkingen daarop voor te bereiden zijn bijzonder moeilijk toe te passen en er dient derhalve meer aandacht te worden geschonken aan het voorkomen van conflicten door een tijdige en gecoördineerde interventie op zowel politiek als ontwikkelingsniveau. Het uiteindelijke doel daarvan is een situatie van structurele stabiliteit tot stand te brengen, met andere woorden een situatie waarin sprake is van duurzame economische ontwikkeling, democratie en respect voor de mensenrechten, leefbare politieke structuren, gezonde sociale omstandigheden en een gezond milieu en die het mogelijk maakt wijzigingen te bewerkstelligen zonder dat dit tot gewelddadige conflicten leidt.

Tevens is het van belang dat in het noodhulp-, rehabilitatie- en ontwikkelingsbeleid ruimte wordt gemaakt voor een analyse van de rol van man en vrouw teneinde een verdere marginalisatie van

---

voortvloeiende humanitaire behoeften te voldoen. In dit verband voert de Gemeenschap tevens maatregelen uit die gericht zijn op voorbereiding op gevaren, evenals op het voorkomen van rampen of vergelijkbare uitzonderlijke omstandigheden".

bepaalde benadeelde groepen in de samenleving te vermijden. Een dergelijke analyse zou duidelijk maken dat mannen en vrouwen in crisissituaties niet even kwetsbaar zijn en niet op dezelfde manier reageren. Kwetsbaarheid is een belangrijk begrip dat kan worden bepaald door de ethnische of sociale groep waartoe de betrokkene behoort.

De regionale dimensie vraagt eveneens bijzondere aandacht. Een crisis kan de grenzen van het betrokken land overschrijden en zodoende de sociaal-economische en politieke stabiliteit van buurlanden en zelfs van een gehele regio bedreigen. Dit vereist dan bijzondere maatregelen ten behoeve van deze buurlanden en, op regionaal niveau, steun aan alle regionale initiatieven die ten doel hebben door middel van politieke interventies het hoofd te bieden aan crisissituaties.

Er zijn nog twee andere onderwerpen waaraan aandacht moet worden besteed. Het eerste houdt verband met de institutionele scheiding van noodhulp en ontwikkelingshulp binnen de meeste donororganisaties. Ten aanzien van het duurzame karakter van de ontwikkeling, de financiering en de uitvoeringsregelingen gelden verschillende criteria en procedures. Het gevaar bestaat derhalve dat de internationale hulp in geval van chronische crisissituaties in grotere mate door de organisatorische en politieke prioriteiten van de hulpverlenende organisaties dan door de behoeften van de door oorlog bedreigde of getroffen bevolkingsgroepen wordt bepaald.

Het tweede probleem is van financiele aard. In de periode van 1988 tot 1993 stegen de uitgaven van de OESO-landen voor noodhulp van 500 miljoen US-dollar tot 3.500 miljoen US-dollar per jaar, en dit in een periode waarin de uitgaven voor ontwikkelingshulp in het algemeen stagneerden of zelfs terugliepen. In het hulpprogramma van de Gemeenschap is voor nood- en spoedhulp in 1994 een bedrag van 764 miljoen ecu uitgetrokken, hetgeen 18,8% van de totale communautaire hulp in dat jaar vertegenwoordigt.

Om al de bovengenoemde redenen is het noodzakelijk dat wij thans meer aandacht gaan besteden aan het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp en een onderzoek instellen naar de wijze waarop de invloed en de doeltreffendheid hiervan kunnen worden verbeterd.

iii) Algemene conclusies

Een analyse van het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp toont aan dat de economische, politieke en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden meer als een samenhangend geheel dient te worden gezien dan tot op heden het geval was. Dit is vooral van belang voor die landen waar de door politieke en economische problemen en/of natuurrampen veroorzaakte spanningen en gevaren het grootst zijn.

In alle stadia van de ontwikkeling van deze landen - en niet alleen wanneer een crisis op handen is - is er behoefte aan een **strategische planning** die rekening houdt met de politieke, sociale en technische aspecten en met het ontwikkelingsaspect. In dit **globale beleid** dient nader te worden aangegeven :

- op welke wijze conflictpreventie, als middel voor het opvangen van de onvermijdelijke spanningen die uit de sociale, politieke en economische veranderingen voortvloeien, in de ontwikkelingsprogramma's kan worden geïntegreerd : vredestichting dient een intrinsiek element te zijn van alle ontwikkelingsstrategieën;
- de wijze waarop bij de planning en de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's rekening moet worden gehouden met rampenpreventie en kwetsbaarheidsanalyses;

- de wijze waarop, wanneer een noodsituatie is ontstaan (hetzij door de mens veroorzaakt, hetzij als gevolg van een natuurramp), de noodhulp, - die weliswaar in de eerste plaats erop gericht is de levens van eventuele slachtoffers te redden, - rekening dient te houden met de lange-termijndoelstellingen van de wederopbouw en de ontwikkeling;
- de wijze waarop voor landen die bezig zijn zich van een noodsituatie te herstellen, rehabilitatie-acties dienen plaats te vinden teneinde de overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp op lange termijn zo soepel mogelijk te doen verlopen.

De vooruitkoppeling en de terugkoppeling tussen politieke steunmaatregelen en noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp vormen een complex netwerk dat dient te worden onderzocht in het kader van de globale beleidsstructuur of de globale strategische planning, die een dynamische functie is van de specifieke situatie waarin elk land of gebied zich bevindt. Met andere woorden de diverse componenten van de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling en de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden, zijn sterk aan specifieke situaties gebonden en dienen te worden onderzocht in het licht van de feitelijke omstandigheden in het betrokken land of gebied.

Dit betekent ook dat de structuur van het onderhavige document in dit licht, met andere woorden op holistische wijze, dient te worden beschouwd. Het feit dat dit document begint met een bespreking van de noodhulp, gevolgd door rehabilitatie en, ten slotte, ontwikkeling, waarbij het doel van structurele stabiliteit uit politiek oogpunt wordt bekeken, betekent niet dat het zogenoemde continuum noodhulp, rehabiliteit en ontwikkeling op deze lineaire wijze dient te worden beschouwd. Zoals gezegd is de werkelijkheid gecompliceerder en dient dit probleem derhalve van verschillendezijden tegelijk te worden aangepakt, rekening houdend met de werkelijke omstandigheden in elk betrokken land of gebied.

Indien GLOBALE STRATEGISCHE PLANNING het eerste sleutelwoord is in de in dit document neergelegde aanbevelingen, dan is het tweede zeker COÖRDINATIE. Ook uit institutioneel oogpunt is een holistische benadering vereist : coördinatie tussen donoren en interne coördinatie tussen diensten is een conditio sine qua non voor een doeltreffend beleid, dat echter uitsluitend in het kader van deze algemene strategische planning met succes ten uitvoer kan worden gelegd.

De TIMING is bovendien van primordiaal belang en de procedures dienen waar nodig te worden aangepast om een goede timing en een soepele overgang en samenhang tussen de verschillende benaderingswijzen mogelijk te maken. Snelle besluitvormingsprocedures zijn namelijk in alle stadia van het continuum noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp noodzakelijk om de dynamiek, zowel aan de zijde van de donoren als aan de zijde van de begunstigden, in stand te houden. In vele gevallen is een verlies van dynamiek op een kritiek stadium er de oorzaak van dat een land opnieuw in een crisissituatie terechtkomt, met als gevolg dat de donoren daarna met nog grotere uitgaven worden geconfronteerd. De procedures dienen soepel genoeg te zijn om dit te voorkomen.

iv) Aanbevelingen

- Globale beleidstructuren dienen te worden opgesteld voor elk land en gebied, met als algemene doelstelling na verloop van tijd structurele stabiliteit tot stand te brengen op basis van gedetailleerde risico- en kwetsbaarheidsanalyses. In het kader van deze beleidsstructuren dient rekening te worden gehouden met de economische, sociale (met inbegrip van geslachtsgebonden problemen) en politieke (democratisering, mensenrechten en instandhouding van de rechtsstaat) aspecten van de ontwikkeling en dient de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling sterker te worden benadrukt. Als eerste stap hierbij zouden proefprojecten moeten worden opgezet

in representatieve landen die bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevaren/spanningen van politieke en economische problemen en/of natuurrampen.

- Conflictpreventie, waarmee wordt bedoeld het volledige assortiment van beleidsmaatregelen die erop gericht zijn de sociale, economische en politieke moeilijkheden die uit een ineenstorting van de samenleving kunnen voortvloeien te voorkomen of te verhelpen. Dit begrip dient in het ruimere kader van de vredestichting en als een intrinsiek element van deze algemene beleidsstructuur te worden gezien.
- De politieke analyse dient te worden uitgebreid en verbeterd en de aandacht moet worden gericht op de structurele oorzaken van conflicten, het onderkennen van potentiële problemen en het vertalen van analyses in tijdig genomen politieke maatregelen op het niveau van de Unie. Politieke verslagen van EG-afgevaardigden, gebaseerd op een coördinatie met de vertegenwoordigers ter plaatse van de Lid-Staten van de Europese Unie, zijn belangrijke bijdragen aan deze analyse en dienen aan de nieuwe vereisten te worden aangepast.
- Een meer intensieve politieke samenwerking en coördinatie van de ontwikkelingshulp met de Lid-Staten en met andere donoren, zowel in de hoofdkwartieren als op plaatselijk niveau is een essentieel element van het vorenomschreven proces.
- De interne coördinatie zal worden verbeterd door de oprichting van landelijke Task Forces, zowel op het niveau van de hoofdkwartieren als lokaal, bestaande uit ambtenaren van de departementen die zich bezighouden met noodhulp, rehabilitatie, ontwikkeling en politieke betrekkingen.
- Specifieke analyses van de resultaten van noodhulp zullen per land worden uitgevoerd in situaties waarin vermoedelijk ook na de zeer korte termijn humanitaire bijstand vereist zal zijn, zulks met het doel rekening te houden met de doelstellingen op langere termijn en deze humanitaire hulp zo doeltreffend mogelijk te maken. Er zal een opleidingsprogramma voor het uitvoeren van deze analyses worden opgezet.
- Er dienen strategieën voor rehabilitatieplanning in post-noodhulpsitutaties te worden ontwikkeld, waarbij onderzoek dient te worden gedaan naar de oorzaken van crisissituaties, de in de noodhulpfase aan het licht gekomen problemen en structurele moeilijkheden dienen te worden geëvalueerd en specifieke instrumenten voor situatie-analyses moeten worden ontwikkeld. Hierbij dienen regels en procedures te worden toegepast die een snelle en soepele respons en een doeltreffende koppeling met de noodhulp mogelijk maken.
- Programma's ter voorbereiding op rampen dienen meer prioriteit te krijgen binnen de ontwikkelingsprogramma's en beleidsmaatregelen voor de lange termijn.
- Bij het ontwerpen en ten uitvoer leggen van macro-economische programma's en programma's voor economische hervormingen dient rekening te worden gehouden met het gevaar en de kwetsbaarheid voor natuurrampen en door de mens veroorzaakte problemen. Voor de Gemeenschap betekent dit bovendien dat bij het opstellen van communautaire hulpprogramma's rekening dient te worden gehouden met risico's en kwetsbaarheid.
- Risico en kwetsbaarheid dienen sleutelelementen te zijn bij het ontwerpen en ten uitvoer leggen van sectoriële beleidsmaatregelen en programma's.

SAMENHANG VAN NOODHULP, REHABILITATIE EN ONTWIKKELINGSHULP

1. OP WELKE WIJZE KAN BIJ HET VERLENEN VAN NOODHULP BETER REKENING WORDEN GEHOUDEN MET DE ONTWIKKELINGSVEREISTEN/ -DOELSTELLINGEN : ONTWIKKELINGSASPECTEN VAN NOODHULPMAATREGELEN.

1.1. Inleiding

Het meest voor de hand liggende doel van humanitaire hulp is het redden en in stand houden van de levens van de slachtoffers van noodsituaties. De bij de noodhulp betrokken organisaties zijn zowel op humanitaire gronden als door hun mandaat en door de publieke opinie en de media verplicht levens te redden, ongeacht of al dan niet preventieve maatregelen werden getroffen en ondanks de geringe voorbereiding op natuurrampen of de heersende sociale en politieke omstandigheden in het door de crisis getroffen gebied. Aangezien de humanitaire hulp van de Commissie geen politiek karakter heeft en dikwijls door de vraag wordt bepaald, is het moeilijk om voor deze hulp specifieke doelstellingen, behalve dan het redden van levens, vast te stellen.

Hoewel in dergelijke omstandigheden de lange termijndoelstellingen minder belangrijk zijn dan het levensreddende werk, is de lange termijnvisie niettemin van bijzonder groot belang. De korte en lange termijndoelstellingen van noodhulpprogramma's zijn namelijk soms met elkaar in strijd : een programma dat talrijke mensenlevens redt, bemoeilijkt soms het vinden van oplossingen op lange termijn.

> Bijvoorbeeld : bij bepaalde ernstige vluchtelingencrises is het soms noodzakelijk grote vluchtelingenkampen op te richten. Dit is uit logistiek oogpunt voor de buitenlandse hulporganisaties dikwijls de enige mogelijkheid om grote aantallen in nood verkerende mensen snel voedselhulp te bieden. Als deze kampen eenmaal zijn opgericht trekken zij soms meer mensen aan dan aanvankelijk de bedoeling was (de aantrekkingsfactor). Soms is het moeilijk vluchtelingen ertoe te bewegen terug naar huis te gaan en ontstaan er epidemieën, interne veiligheidsproblemen, plaatselijk milieuproblemen en moeilijkheden met de lokale bevolking. Al deze problemen hebben zich voorgedaan in de grote vluchtelingenkampen buiten de grenzen van Ruanda.
>
> Een ander voorbeeld van het conflict tussen de korte en de lange termijndoelstellingen van humanitaire hulpacties houdt verband met de noodzaak van nauwe samenwerking met de lokale administratieve systemen en de lokale NGO's. In ernstige crisissituaties worden de plaatselijke structuren dikwijls vernietigd of volledig verstoord en zetten de internationale hulporganisaties hun eigen systemen op om de humanitaire hulp te verstrekken en te distribueren. Wanneer de hulporganisaties weggaan, blijft een administratief vacuum achter dat de rehabilitatie sterk kan bemoeilijken en dat zelfs de politieke stabiliteit in gevaar kan brengen (bijvoorbeeld in Somalië). Het is uiteraard een uitdaging - en zelfs een hele grote - voor alle hulporganisaties om de lokale instellingen (officiële instanties, NGO's of gemeenschapsstructuren) bij de planning en de tenuitvoerlegging te betrekken zodat zij de leiding van het gebied kunnen overnemen wanneer de internationale gemeenschap zich heeft teruggetrokken.

Er zijn twee belangrijke methoden om de korte met de lange termijndoelstellingen te verzoenen :

a) een **beter besef van de gevolgen** (op de korte en de lange termijn) van humanitaire hulpmaatregelen bij alle betrokkenen (plaatselijke en buitenlandse);
b) **organisatorische coördinatie** (tussen de organisaties die humanitaire hulp verlenen en die welke ontwikkelingshulp verlenen, tussen het hoofdkwartier en de plaatselijke diensten, tussen donoren en hulpverlenende organisaties, tussen donoren onderling, tussen internationale en lokale structuren, enz).

1.2. Het ideale noodhulpmodel

De ideale noodhulp dient aan de volgende vereisten te voldoen :

1) De noodhulp mag de ontwikkeling niet ondermijnen (alle noodhulp, zelfs de meest dringende, dient zorgvuldig te worden gepland om de voor de ontwikkeling van het betrokken gebied noodzakelijke elementen te beschermen, bijvoorbeeld werktuigen, zaaizaad en veestapel).

2) De basisprincipes die normaliter op ontwikkelingsprojecten van toepassing zijn, gelden ook voor de noodhulp :

   - de noodhulp dient in de bestaande overheidsstructuren te worden geïntegreerd of (indien deze ontbreken of bij het conflict betrokken zijn), in de onafhankelijke lokale NGO-programma's en/of de eigen representatieve structuren van de begunstigde landen, hetgeen garandeert dat diegenen die de ontwikkelingshulp ontvangen rechtstreeks bij de distributie daarvan worden betrokken.
   - de noodhulp dient flexibel te zijn in die zin dat zowel de hulp zelf als de distributiesystemen aangepast zijn aan de plaatselijke cultuur en maatschappij.
   - bij de noodhulpverlening dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de geslachtsgebonden aspecten van de hulp door rekening te houden met de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen, die in noodsituaties vermoedelijk nog belangrijker is dan anders.
   - de noodhulp dient voorspelbaar te zijn en mag niet plotseling of vroegtijdig worden beëindigd.

3) De fase van noodhulp dient onmiddellijk te worden gevolgd door en zo mogelijk te worden verstrekt in samenhang met rehabilitatie- en wederopbouwprogramma's, teneinde zodoende een soepele overgang naar ontwikkeling op lange termijn te bewerkstelligen.

De programma's van de noodhulporganisaties ontmoeten in de praktijk dikwijls de kritiek dat zij in vergelijking met het theoretische model indirect en op te korte termijn gepland zijn en een te korte looptijd hebben, dat de eraan verbonden administratieve kosten te hoog oplopen, dat zij te gecentraliseerd en te gestandaardiseerd zijn, te veel middelen vergen, te sterk afhankelijk zijn van de donoren en geen rekening houden met de lokale administratieve structuren en gebruiken.

Hoewel de organisaties die noodhulp verlenen zich wellicht bewust zijn van deze kritiek, zullen zij het dikwijls toch moeilijk vinden om al deze problemen op te lossen, gezien het kader waarin zij hun werkzaamheden moeten verrichten : er dienen mensenlevens te worden gered, er is weinig tijd beschikbaar, er moet samengewerkt worden met sterk gespecialiseerde partners en uitvoeringsbepalingen en de mandaten voor de follow-up-maatregelen zijn dikwijls verleend aan ontwikkelingsorganisaties of -afdelingen waarvan de procedures en middelen niet altijd geschikt zijn om een soepele overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp te garanderen.

1.3. Natuurrampen

Natuurrampen als zodanig komen minder dikwijls voor dan in het algemeen wordt aangenomen. In derde-wereldlanden worden de gevolgen van natuurrampen dikwijls nog verergerd door menselijke factoren, bijvoorbeeld een periode van droogte in combinatie met een burgeroorlog (Hoorn van Afrika). Zelfs in normale perioden van droogte moeten de ontberingen van de slachtoffers in de getroffen gebieden dikwijls aan de bestaande structurele problemen en de schrijnende armoede worden toegeschreven. In dergelijke crisissituaties dient de gehele sociaal-economische en politiek structuur van een land te worden gewijzigd. Het gebrek aan regen is dikwijls slechts de druppel die de emmer doet overlopen.

Een belangrijk element dat niet uit het oog mag worden verloren bij het verlenen van noodhulp op lange termijn na perioden van **droogte** houdt verband met de lokale aankoop van voedsel. Het is bijzonder belangrijk dat toezicht wordt gehouden op de gevolgen van de hulp op de plaatselijke levensmiddelenprijzen teniende verstoringen te vermijden die de toekomstige produktie nadelig kunnen beïnvloeden. Het gebruik van lokale markten en instellingen voor het distribueren van voedselhulp dient eveneens te worden overwogen. Bij het ontstaan van een crisissituatie dienen de noodhulpverleners, in samenwerking met andere hulpverleners, ervoor te zorgen dat de hulpmiddelen voor de ontwikkeling zoals de veestapel, het zaaigoed en de werktuigen worden beschermd en/of beschikbaar blijven.

Natuurrampen van beperkte omvang zoals overstromingen, aardbevingen en tropische stormen stellen dikwijls bijzonder hoge eisen aan de donoren en de noodhulporganisaties, die in dergelijke gevallen zeer snel hulp moeten kunnen verlenen. Wanneer de crisis is ontstaan is het te laat om binnen de lokale overheidsstructuren de nodige managementcapaciteit op te bouwen. De oplossing voor dit probleem moet worden gezocht bij de zogenaamde **voorbereidingsprogramma's** waarbij wordt nagegaan of de plaatselijke overheidsstructuren tegen hun taak zullen opgewassen zijn en de nodige noodhulpvoorzieningen en voorraden (zowel lokaal als internationaal) beschikbaar zijn. De ambtenaren en plaatselijke vertegenwoordigers dienen een opleiding te krijgen die hen leert hoe zij in geval van crises dienen te handelen en indien nodig met buitenlandse hulporganisaties kunnen samenwerken.

Hoewel het belang van deze voorbereidingsprogramma's algemeen erkend, ontvangen deze van de donoren toch nog weinig steun. In 1995 werd uit de begroting van de Gemeenschap voor dit doeleinde slechts 5 miljoen ecu beschikbaar gesteld. Dit bedrag dient evenwel te worden beschouwd als een soort van startkapitaal dat ten doel heeft de landen waar zich rampen kunnen voordoen bewust te maken van het nut van deze aanpak in hun ontwikkelingsprogramma's en beleidsmaatregelen op lange termijn. Talrijke door de Commissie gefinancierde ontwikkelingsprogramma's hebben uitdrukkelijk ten doel rampen te voorkomen, de daardoor ontstane nood te lenigen of de betrokkenen voor te bereiden.

1.4. Door menselijk toedoen veroorzaakte gebeurtenissen

Hieronder worden in dit geval verstaan gebeurtenissen waarbij sprake is van gewelddadige conflicten. Opgemerkt zij evenwel dat veel zogenaamde burgeroorlogen en ethnische conflicten onjuist worden geïnterpreteerd zoals ook het geval is voor de waterschaarsten. Aan dergelijke crises liggen dikwijls **structurele economische en sociale problemen** ten grondslag. In dergelijke gevallen geven de plaatselijke politieke en economische omstandigheden weinig reden tot hoop op verbetering in de nabije toekomst. Talrijke voorbeelden van dergelijke situaties treft men aan in Afrika, Centraal Azië en de Kaukasus. Humanitaire hulp bestrijdt slechts de symptomen van ernstige conflicten maar heeft geen invloed op de oorzaken van de problemen. Noch humanitaire hulp noch ontwikkelingshulp zullen in de nabije toekomst toereikend zijn om het probleem van de zware armoede definitief op te lossen. Hiervoor is een wereldwijde oplossing noodzakelijk, meer bepaald passende beleidswijzigingen door de betrokken overheden.

Indien humanitaire hulp onder bepaalde omstandigheden kan voorkomen dat explosieve situaties tot uitbarsting komen, dan zou dit de ontwikkelingsorganisaties in staat kunnen stellen de nodige hulp te verlenen en/of de plaatselijke autoriteiten de mogelijkheid te geven de verantwoordelijkheid voor de hervormingen en de ontwikkeling op zich te nemen. Noodhulp kan **spanningen verminderen** wanneer zij in geval van schaarste de concurrentie tussen bevolkingsgroepen vermindert. Een

voorbeeld hiervan is het herstel van de watervoorziening in Sarajevo waardoor de spanningen tussen verschillende delen van de stad zijn afgenomen.

Zelfs wanneer een relatieve vrede tot stand is gebracht zijn er soms nog problemen, zoals bijvoorbeeld dat van de **landmijnen**, waarvan de verwijdering bij de internationale gemeenschap de hoogste prioriteit geniet.

Een andere moeilijkheid waarmee rekening dient te worden gehouden, is de **toenemende politisering** van de humanitaire hulp. Bij structurele crises kan humanitaire hulp gemakkelijk de schijn wekken dat zij steun geeft aan gezagsdragers wier tekortkomingen op het gebied van de voedselvoorziening zonder de hulp duidelijk aan de kaak zouden worden gesteld. De noodhulp dient in dit geval gepaard te gaan met andere steunmaatregelen die de basisoorzaken van de crises, met inbegrip van het democratisch deficiet, bij de wortel aanpakken.

In open conflictsituaties kan humanitaire hulp, hoewel zij levens redt, als een **bemoeienis** in het conflict zelf worden beschouwd. De hulp kan in handen van de oorlogvoerende partijen vallen. Een oorlogvoerende partij kan in bepaalde gevallen de mening zijn toegedaan dat de hulp alleen haar vijanden ten goede komt. Het gevolg hiervan is dat de hulpverlenende organisaties ongewenst zijn en de lokale distributie door gewelddaden wordt verstoord. Er zijn gevallen bekend waarin plaatselijke oorlogvoerende partijen de humanitaire hulp in beslag namen, hetzij om te voorkomen dat zij in handen van de vijand zou vallen, hetzij om ze ter beschikking te stellen van hun eigen troepen (bijvoorbeeld het voormalige Joegoslavië en de Hoorn van Afrika). Dit doet vragen rijzen omtrent de noodzaak van militaire bescherming voor slachtoffers en hulpverleners in bepaalde situaties.

1.5. Specifieke impact-analyses per land

Een deugdelijk noodhulpprogramma op lange termijn is slechts mogelijk indien vooraf een duidelijke impact-analyse wordt uitgevoerd (vooral bij chronische crisissituaties). Bij dergelijke **op een bepaald land gerichte impact-analyses** van door de mens veroorzaakte calamiteiten en natuurrampen wordt niet alleen rekening gehouden met de traditionele doelstellingen, namelijk het redden en in stand houden van mensenlevens, doch ook met een aantal andere elementen :

a) De rol die de noodhulp kan spelen bij een snelle leniging van de basisbehoeften, namelijk voedsel, gezondheid, onderdak en onderwijs, die als zodanig de spanningen kunnen verminderen en de verzoening kunnen bevorderen. Hoe kan een meer actieve deelname van de begunstigden van de hulp worden bewerkstelligd ? Op welke wijze kan de humanitaire hulp niet alleen de basisbehoeften lenigen maar ook bijvoorbeeld de kwaliteit van de voeding verbeteren ? In het kader van een dergelijke politieke analyse dient tevens te worden nagegaan of de noodhulp de veiligheidssituatie van het betrokken gebied beïnvloedt of daardoor wordt beïnvloed.

b) Heeft de humanitaire hulp de verplaatsing van bepaalde bevolkingsgroepen ten gevolge, met andere woorden dienen om logistieke redenen kampen en andere centra te worden opgericht die desastreuse gevolgen hebben voor de lange-termijnontwikkeling en de volkshuisvesting (de zogenaamde aantrekkingskracht van vluchtelingenkampen in Afghanistan) ?

c) Welke zijn de sociale gevolgen van de humanitaire hulp, met andere woorden heeft de humanitaire hulp op lange termijn negatieve gevolgen voor bepaalde ethnische groepen, leeftijdsgroepen of het mannelijk of vrouwelijk gedeelte van de bevolking en hoe beïnvloedt de humanitaire hulp de andere demografische factoren ? Op welke wijze beïnvloedt de humanitaire hulp de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen en in het bijzonder de verantwoordelijkheid van de vrouw voor reproduktieve arbeid, die in noodsituaties vermoedelijk nog sterker tot uiting zal komen ?

De centrale rol van de vrouw moet worden erkend en vrouwen moeten nauwer worden betrokken bij het besluitvormingsproces, de planning, het management en de distributie van de noodhulp omdat dit de beste manier is om ervoor te zorgen dat de hulp diegenen bereikt die er het meest behoefte aan hebben.

d) Welke zijn de economische gevolgen van humanitaire hulp op korte en op lange termijn, met andere woorden hoe beïnvloedt de noodhulp de lokale markten en de prijs- en leverantiemechanismen.

e) De milieuproblematiek wordt thans als een essentieel onderdeel van elke impact-analyse beschouwd. De vernietiging van het milieu heeft reeds ernstige consequenties gehad voor de bevolking in en rond talrijke vluchtelingenkampen (bijvoorbeeld in de buurt van Ruanda). Dient het streven er niet op gericht te zijn alternatieve, meer milieuvriendelijke energiebronnen aan te boren zodat minder bomen moeten worden gekapt ?

f) Bij een impact-analyse dient steeds te worden nagegaan op welke wijze de noodhulp de plaatselijke administratieve structuren beïnvloedt. Het verminderen van de kwetsbaarheid en de weerstand tegen onvoorziene gebeurtenissen in de toekomst is sterk afhankelijk van permanente plaatselijke structuren. De lokale overheidsstructuren en NGO's en de maatschappelijke groeperingen dienen elkaar aan te vullen, mits de aan de humanitaire hulp ten grondslag liggende beginselen van onpartijdigheid en neutraliteit hierdoor niet in het gedrang worden gebracht. Indien een lokale overheid ontbreekt dienen de lokale NGO's te worden ingeschakeld. Indien deze lokale NGO's te weinig ervaring en capaciteit hebben, kunnen zij samenwerken met en, terzelfder tijd, een opleiding ontvangen van de internationale NGO's, teneinde hun capaciteit op lange termijn te verbeteren. Het spreekt vanzelf dat de internationale NGO's dienen te worden aangemoedigd een grotere verantwoordelijkheid voor de lokale partners op zich te nemen. Tezelfdertijd dient ervoor te worden gezorgd dat de NGO's geen veel hogere salarissen betalen dan de lokale administraties omdat deze laatste anders hun personeel verliezen.

g) In het algemeen dient de impact-analyse ervoor te zorgen dat de uitvoerende partners een duidelijk idee hebben van de wijze waarop de follow-up van de noodhulpoperatie dient te worden verricht. Noodhulpverlenende organisaties dienen zich verantwoordelijk te voelen voor de consequenties op lange termijn van hun optreden en voor een soepele overgang naar de periode na de noodhulp, zelfs indien daarbij andere agentschappen en organisaties betrokken zijn.

Zodra binnen de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen en met inachtneming van deze en andere elementen een impact-analyse is uitgevoerd, kan rekening worden gehouden met de lange termijn doelstellingen van de planning en de tenuitvoerlegging van elk noodhulpprogramma. Op deze manier zullen de donoren van de noodhulp, de uitvoerende agentschappen en de met de praktische tenuitvoerlegging van het programma belaste personen steeds vanaf het begin van elk noodhulpprogramma de lange termijndoelstelling voor ogen hebben.

Wanneer het systeem van impactanalyses goed functioneert zal de Commissie over veel beter basismateriaal beschikken om een gedragscode voor de noodhulpverlening op te stellen en zodoende alle aspecten van de noodhulp te verbeteren.

1.6. Organisatorische aspecten

Gedetailleerde impactanalyses en het vaststellen van duidelijke doelstellingen zijn niet mogelijk zonder dat daarvoor de nodige middelen beschikbaar worden gesteld. De betrokken organisaties en hun personeel dienen derhalve voor deze taak te worden uitgerust.

In de eerste plaats dienen de met de noodhulpverlening en de ontwikkelingshulp belaste medewerkers **begeleiding en een opleiding** te ontvangen, waarbij de nadruk wordt gelegd op het feit dat bij de voorbereiding van alle noodhulpacties rekening moet worden gehouden met de consequenties op lange termijn van noodhulp- en ontwikkelingsprogramma's.

De Commissie is voornemens in haar betrekkingen met door crises getroffen landen, landen met een ernstig structureel onevenwicht, landen die met ethnische problemen te kampen hebben en landen die dikwijls door natuurrampen worden getroffen, gebruik te maken van een flexibele coördinatiestructuur en **Task Forces** bestaande uit ambtenaren die zich met de humanitaire hulpverlening en de lange termijnprogramma's bezighouden. De Task Force zou bevoegd zijn voor de planning van noodhulp en rehabilitatie en voor de wederopbouw- en ontwikkelingsprogramma's en zijn leden zouden van de afzonderlijke in het kader daarvan geplande acties in kennis worden gesteld voor deze aan de besluitvormingsprocedure worden onderworpen. De follow-up dient op een toegankelijke wijze te worden geregistreerd en op gezette tijden ter discussie te worden gesteld. Voor de bijstand aan vluchtelingen, in het binnenland gedeporteerde personen en naar derde lande gerepatrieerde personen heeft de Commissie reeds een permanente internationale coördinatiestructuur opgezet.

Meer in het algemeen heeft de Commissie tijdens haar vergadering van 20 september 1995 de voor de verschillende instrumenten in het kader van de externe betrekkingen verantwoordelijke diensten gevraagd de coördinatie op dit gebied te continueren teneinde een maximale coherentie tussen de uit de verschillende begrotingslijnen gefinancierde acties te garanderen.

Met het oog op een goede coördinatie, niet alleen tussen de diensten van de Commissie onderling maar ook met de partners die de ontwikkelingshulp ten uitvoer leggen, dienen de bevoegde NGO's en VN-agentschappen die verantwoordelijk zijn voor de noodhulp en/of de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp te worden uitgenodigd actief deel te nemen in speciaal voor dit doeleinde georganiseerde **open vergaderingen van de Task Force.** De ten aanzien van Liberia toegepaste strategie is hiervan een voorbeeld. De regelmatige weekvergaderingen van DG VIII en ECHO, die bevoegd waren voor de betrekkingen met Liberia, werden aangevuld met kwartaalvergaderingen van de Commissie met haar belangrijkste NGO- en VN-partners.

Een ander cruciaal aspect van de bestaande organisatorische structuur dat voor verbetering vatbaar is, houdt verband met de coördinatie met de veldmedewerkers. In door crisissituaties getroffen en door crisis bedreigde landen dient het personeel van de EG-delegatie regelmatig coördinerend overleg te plegen met de ECHO-coördinatoren, de plaatselijke vertegenwoordigers en de uitvoerende partners.

Het is absoluut noodzakelijk dat alle internationale inspanningen op het gebied van de noodhulp, de rehabilitatie en de wederopbouw op basisniveau **wereldwijd worden gecoördineerd**. Het Departement Humanitaire Hulp (DHA) van de Verenigde Naties en andere VN-organen hebben doeltreffende coördinatiestructuren opgezet op veldniveau en de Commissie en andere donoren dienen alles in het werk te stellen om aan deze structuren deel te nemen en deze te ondersteunen. In het kader van deze wereldwijde coördinatie zal de coördinatie tussen de Commissie en de Lid-Staten op de gebruikelijke wijze plaatsvinden, namelijk overeenkomstig de resolutie van de Raad van 2 december 1993 betreffende de procedures voor de coördinatie tussen de Gemeenschap en haar Lid-Staten. In dit geval zou de belangrijkste rol van een Field Task Force erin bestaan regelmatig contact te houden met de Brusselse Task Force en vice versa teneinde ervoor te zorgen dat alle plannen, initiatieven en acties op het gebied van de noodhulp, de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp naar behoren gecoördineerd zijn.

Wanneer in bepaalde crisissituatie evenwel geen passende algemene coördinatie plaatsvindt tussen de bij de noodhulp, de rehabilitatie en de wederopbouw betrokken partijen, dan zal de Commissie de door de Gemeenschap gefinancierde activiteiten moeten coördineren. Deze taak dient door de Field Task Force te worden uitgevoerd op flexibele wijze en in zoverre mogelijk in samenwerking

met de belanghebbende Lid-Staten van de EU, andere donoren, de Verenigde Naties en andere noodhulporganisaties, de NGO's en de plaatselijke structuren. Het EG-hulpcoördinatiebureau in Monrovia is een goed voorbeeld van een gecentraliseerde organisatie voor hulp aan de slachtoffers van de crisis in Liberia.

De Task Force in Brussel tenslotte dient soortgelijke maatregelen te nemen om een goede coördinatie van alle plannen en initiatieven met andere donoren, in het bijzonder de betrokken EU-Lid-Staten, te verzekeren.

Dit voorstel tot oprichting van Task Forces geldt niet uitsluitend voor landen waar zich crisissituaties voordoen maar ook voor landen die door rampen worden bedreigd en voor het gehele noodhulp-rehabilitatie-ontwikkelingshulp continuum.

2. REHABILITATIE - BIJSTAND NA DE CRISIS

Het begrip rehabilitatie zou kunnen worden omschreven als een algemene, dynamische en intermediaire strategie van institutionele hervormingen en versterking, van wederopbouw en verbetering van de infrastructuur en de diensten, ondersteuning van initiatieven en acties ten behoeve van de betrokken bevolkingsgroepen op politiek, economisch en sociaal gebied met het doel een duurzame ontwikkeling te bevorderen. Mensen - zowel slachtoffers als betrokkenen bij gewelddadige conflicten - dienen opnieuw in de burgermaatschappij te worden geïntegreerd, zowel in de economische, de sociale als de politieke aspecten daarvan. Met andere woorden de menselijke dimensie is een essentieel element van de rehabilitatie. Het verdient aanbeveling dat in dit stadium aandacht wordt geschonken aan de integratie van mannen en vrouwen in de maatschappij. Voorts dient rekening te worden gehouden met de veranderende rol en de levensomstandigheden van mannen en vrouwen en met de noodzaak een oplossing te zoeken voor de daarmee verband houdende problemen en de sociale integratie te bevorderen.
Rehabilitatie kan eveneens een belangrijke rol spelen in landen waar de vrede reeds gedeeltelijk tot stand is gebracht maar die nog met sporadische conflicten te maken hebben. De rehabilitatie kan worden opgezet vanuit stabiele zones met het doel de gebieden waar reeds vrede heerst zoveel mogelijk uit te breiden.

2.1. Wederopbouw van de burgermaatschappij

De wederopbouw van een land dat een periode van conflicten achter de rug heeft, dient noodzakelijkerwijze gepaard te gaan met de wederinstelling van de rechtsstaat en de wederopbouw van de burgermaatschappij. Een van de belangrijkste elementen is de snelle oprichting van een regering en van overheidsdiensten die het vertrouwen van de bevolking genieten. Tevens komt het er op aan de economie, de gezondheidszorg en het onderwijs nieuw leven in te blazen.

De burgers dienen het gevoel te hebben dat deze overheid alle bevolkingsgroepen vertegenwoordigt. Dit zal de spanningen verlichten die in een dergelijke periode onvermijdelijk nog zullen voorkomen. Het is derhalve vanaf het begin van essentieel belang dat deze aspecten niet worden onderschat aangezien zij bepalend zullen zijn voor het succes van de wederopbouw en voor het land zelf.

Op deze grondslag dient de wederopbouw te worden nagestreefd langs de volgende lijnen :

2.1.1. Wederopbouw en functioneren van de rechtsstaat

Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan bepaalde basisprincipes van de rechtsstaat, met name de scheiding der machten, een goed openbaar bestuur (teneinde de wettelijkheid en de transparantie te bevorderen), door de belangrijkste actoren aanvaarde institutionele mechanismen, een duidelijke regelgeving, voor het publiek toegankelijke instellingen en respect voor de algemeen erkende mensenrechten, vooral die van minderheidsgroepen. In sommige gevallen zullen de vóór het conflict geldende wetten kunnen worden toegepast indien deze in het kader van een nationale consensus wederingesteld kunnen worden.

Rekening houdend met de bijzonder situatie van elk land dienen prioriteiten te worden vastgesteld in verband met de te nemen maatregelen. Hierbij dient bijzondere aandacht worden geschonken aan een doeltreffende en onafhankelijke rechtsbedeling (vgl. acties ten gunste van Ruanda). Dit aspect is van fundamentele betekenis voor het herstel van het vertrouwen in de overheid en teneinde de plaatselijke bevolking in staat te stellen een nieuw leven op te bouwen in een omgeving waarin zij zich niet bedreigd voelt.

2.1.2. Politieke dialoog en deelneming van de bevolking aan deze dialoog

Met het op gang brengen van de politieke dialoog, die een basisvereiste is voor elke democratie, dient niet te worden gewacht tot de situatie verbeterd is. Vanaf het begin dient aan alle groepen uit de samenleving en aan de minoriteiten de gelegenheid tot meningsuiting te worden gegeven. Onderwerpen als de vrijheid van vereniging of de oprichting van politieke partijen dienen zo spoedig mogelijk op de politieke agenda te worden geplaatst teneinde de nieuwe administratie de nodige transparantie te verschaffen. De politieke dialoog en de deelneming van de bevolking daaraan, kunnen uitsluitend worden bewerkstelligd indien de burgerrechten en de mensenrechten gegarandeerd zijn en aan mannen en vrouwen op gelijke voet worden toegekend.

Terzelfder tijd dienen maatregelen te worden genomen om ervoor te zorgen dat de bevolking daadwerkelijk aan de uitoefening van de macht kan deelnemen, met name door verkiezingen (bijvoorbeeld Mozambique, Zuid-Afrika) en door te delen in de economische kosten en voordelen van de ontwikkeling. Acties ter bevordering van de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijkheid van de media, die daardoor voor een onpartijdige en informatieve verslaggeving kunnen zorgen, zijn van essentiële betekenis voor de totstandkoming van een publieke opinie en kunnen bijdragen aan het verminderen van de nog bestaande spanningen. Bovendien zou het nuttig zijn initiatieven te nemen op het gebied van de opleiding, het onderricht van de burgerrechten en -plichten, steun aan organisaties, gedecentraliseerde samenwerking enz.

Al de bovenomschreven initiatieven zijn uiteraard niet alleen nuttig bij de wederopbouw van de burgermaatschappij maar eveneens in alle situaties waarin sprake is van overgang naar een democratisch systeem, zelfs wanneer een en ander niet door een periode van gewapend conflict wordt voorafgegaan. Deze initiatieven kunnen worden gecontinueerd nadat de wederopbouw zelf voltooid is en in de lange termijn ontwikkelingsprogramma's worden geïntegreerd. Dergelijke initiatieven zijn van groot belang omdat zij ervoor zorgen dat de buitenlandse hulp op lange termijn bijdraagt tot een duurzame ontwikkelng.

De initiatieven van de Gemeenschap op deze gebieden kunnen slechts de functie van katalysator vervullen, in die zin dat zij de betrokken regeringen helpen om een bepaald proces op gang te brengen. Deze overheden zullen dit proces evenwel aan de binnenlandse omstandigheden in hun land moeten aanpassen. Deze onderwerpen dienen derhalve met elke regering te worden besproken

wanneer de rehabilitatie- en ontwikkelingsinitiatieven worden gepland en in de algemene beleidsstructuur te worden geïntegreerd.

Een bevolkingsgroep waaraan na een conflict wellicht bijzondere aandacht moet worden geschonken is die van de ex-combattanten . Hun demobilistatie en reïntegratie in de burgermaatschappij kunnen met grote moeilijkheden gepaard gaan in landen die een lange periode van burgeroorlog hebben gekend en waar de demilitarisatie en het verdwijnen van de moordkultuur geruime tijd in beslag kunnen nemen. Programma's in verband met de reïntegratie van ex-combattanten in de maatschappij worden bij voorkeur tesamen met programma's voor de reïntegratie van gerepatrieerden en vluchtelingen uitgevoerd, zodat niet de indruk ontstaat dat diegenen die onder de wapens zijn geweest enig recht op een voorkeursbehandeling hebben. Inititatieven om ex-combattanten ertoe te bewegen hun wapens terzijde te leggen hadden in het verleden zelden veel succes en het is soms beter de inspanningen te concentreren op het totstandbrengen van een situatie waarin de wapens niet meer worden gebruikt, hoewel zij in particuliere handen blijven. De situatie is nog delicater wanneer de ex-combattanten vrouwen en/of kinderen zijn.

2.1.3. Het bijzondere geval van de anti-personeelmijnen

Anti-personeelmijnen, die dagelijks menslevens eisen, vormen een ernstige belemmering voor de ontwikkeling van de getroffen gebieden. Zij bemoeilijken de repatriëring van vluchtelingen en gedeporteerden, het gebruik van landbouwgronden en van de infrastructuur.

De ontmijning, die dikwijls als een rehabilitatie-activiteit wordt beschouwd, kan echter ook een humanitair karakter hebben of onderdeel zijn van het lange-termijn ontwikkelingsproces.

Ontmijning heeft voor de Europese Unie bovendien politieke prioriteit, hetgeen blijkt uit de gemeenschappelijke actie die recentelijk in het kader van de CVSE werd ondernomen.
Gezien de omvang van het probleem lijkt het bijzonder belangrijk dat de inspanningen worden gericht op een meer algemene gecoördineerde aanpak en op de continuïteit van de verschillende interventies, vooral in landen waar de humanitaire hulp, de rehabilitatie en de ontwikkelingshulp gelijktijdig plaatsvinden.

De regels en procedures die ervoor zorgen dat de interventies met de nodige snelheid en soepelheid plaatsvinden, terwijl zij terzelfder tijd bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van de lokale bevolking en de betrokkenheid van de donoren op langere termijn veilig stellen, dienen vergezeld te gaan van inspanningen ter verbetering van de coördinatie en de complementariteit.

2.2. Hoe kan rehabilitatie een brug vormen tussen noodhulp en ontwikkelingshulp?

Opdat rehabilitatie zou kunnen bijdragen aan de continuïteit van de overgang van een ernstige crisissituatie naar de hervatting van de ontwikkeling, dient in de overgangsperiode aan een aantal essentiële voorwaarden van het continuum te zijn voldaan. In het bijzonder is het van belang dat een minimale veiligheid gegarandeerd is en een aanvang is gemaakt met de overgang naar democratische waarden en fundamentele vrijheden. Hierbij dienen evenwel steeds drie beginselen in acht te worden genomen :

- bij de rehabilitatie dient rekening te worden gehouden met de situatie van elk land (duur, prioriteiten, man-vrouw verhoudingen)

- de rehabilitatie dient in beginsel het karakter van een overgangsmaatregel te hebben en derhalve van beperkte duur te zijn, hoewel in specifieke omstandigheden maatregelen op lange termijn noodzakelijk zullen zijn;
- de rehabilitatie dient niet uitsluitend gericht te zijn op een terugkeer naar de vroegere situatie maar dient de betrokken bevolking reeds voor te bereiden, niet noodzakelijk op lineaire wijze, op de hervatting van een duurzame ontwikkeling en dit op een betere wijze dan voorheen het geval was, rekening houdend met de tijdens de crisissituatie opgedane ervaring.

De rehabilitatie dient in zoverre mogelijk voort te bouwen op de resultaten van de humanitaire bijstand door i) te vermijden dat de diensten en de infrastructuur die de betrokken bevolkingsgroepen gedurende de crisissituatie ter beschikking hadden ernstig verslechteren en ii) de bij de plaatselijke bevolking aanwezige deskundigheid die tijdens de crisissituatie werd gebruikt en opgebouwd te handhaven en te verbeteren.

De rehabilitatie dient evenwel terzelfder tijd erop gericht te zijn alle nadelige gevolgen van de humanitaire hulp te beperken door i) de rol van de humanitaire hulp als economisch substituut geleidelijk te beëindigen, ii) het gratis ter beschikking stellen van goederen en diensten zo spoedig mogelijk te beëindigen en een systeem in te voeren waarbij minimumprijzen worden aangerekend, in het bijzonder voor goederen die plaatselijk worden geproduceerd en iii) maatregelen te steunen ten gunste van kwetsbare groepen (gedemobiliseerde soldaten, wezen, vrouwelijke gezinshoofden, gehandicapten) met het doel deze in het economische en sociale leven te reïntegreren. In dit licht beschouwd dient bij de rehabilitatie ook rekening te worden gehouden met de psychologische gevolgen van gewelddadige conflicten, in het bijzonder voor kinderen.

Bij het opstellen van de rehabilitatieprogramma's dient rekening te worden gehouden met vier factoren die de invloed van deze programma's op het overgangsproces maximaliseren :

(i) "het hefboom-effect"

- De voorkeur dient te worden gegeven aan geografisch en sectorieel evenwichtige maatregelen die rekening houden met de wijzigingen die zich tijdens de crisis hebben voltrokken (deportaties van bevolkingsgroepen, enz.).
- De tenuitvoerlegging van reeds lopende ontwikkelingsprogramma's in de basissectoren en de produktieve sectoren dient door middel van de rehabilitatieprogramma's te worden geheroriënteerd, aangevuld en bespoedigd.
- Er dient prioriteit te worden gegeven, op daarvoor in aanmerking komende gebieden, aan methoden die garanderen dat de plaatselijke bevolking zoveel mogelijk bij de initiatieven wordt betrokken (microprojecten, voedsel in ruil voor werk) en er dient gebruik te worden gemaakt van kleinschalige kredieten voor de particuliere sector.
- Er dient te worden gezorgd voor passende technische bijstand, zowel op het niveau van de projecten en de programma's als op algemeen niveau (prioritaire sectoren, algemeen management). Deze steun is meestal noodzakelijk wanneer de programma's door de begunstigde regering en de NGO-structuren worden beheerd.

(ii) "kritieke massa"

- Er dienen tijdig, door coördinatie van de donaties, de nodige financiële middelen ter beschikking te worden gesteld, rekening houdend met de macro-economische vooruitzichten.

- Er dienen versnelde en soepele procedures te worden toegepast om de periode van "intensieve" rehabilitatie te beperken. Hierbij dienen bepaalde doelstellingen te worden bereikt.
- Rekening houdend met de situatie in elk land dienen prioritaire sectoren te worden vastgesteld, met dien verstande dat de versterking van de institutionele structuren, de wederopbouw en de rehabilitatie van de infrastructuur, de levering van essentiële goederen en diensten voor de rehabilitatieperiode afgestemd moeten zijn op de produktie, met name de landbouwproduktie, en de volksgezondheid/de sanitaire omstandigheden, het basisonderwijs, de toegang tot landbouwgronden, de ontmijning en de demobilisatie.

(iii) "continuïteit van de partners"

- Er dient meer steun te worden verleend aan programma's van internationale en lokale NGO's die aanwezig waren ten tijde van de humanitaire crisis, met name door de NGO's die daartoe in staat zijn te betrekken bij het vaststellen van de rehabilitatiefondsen in de basissectoren en door bij de tenuitvoerlegging ervoor te zorgen dat de nadruk wordt gelegd op de levensvatbaarheid van de initiatieven op middellange termijn en op het gebruik van lokale structuren.
- Er dient steun te worden verleend aan basisgroepen van de plaatselijke bevolking die de crisis hebben overleefd (dorpsverenigingen, vrouwenverenigingen, producentenverenigingen en lokale overheden).
- Er dient steun te worden verleend aan de herstructurering van de administratie in de sectoren die van vitaal belang zijn voor de planning en het mangement van de rehabilitatie en de lange termijn ontwikkelingsprogramma's.
- Er dient steun te worden verleend aan de herstructurering van het bestuursapparaat door aandacht te schenken aan die sectoren die in staat zijn de terugkeer naar de vrede te bevorderen en aan die welke de Staat zijn minimale actiemiddelen kunnen bezorgen, met name op macro-economisch niveau en op het niveau van de openbare financiën.

(iv) "gefaseerde benadering"

- De initiatieven dienen te worden geprogrammeerd en gefinancierd op basis van sectoriële of geografische "kanalen", bijvoorbeeld de voorziening met geneesmiddelen in het kader van de noodhulp, de reorganisatie van essentiële medische voorzieningen, het op een andere wijze inzetten van menselijke hulpmiddelen en de rehabilitatie van gezondheidscentra in de rehabilitatiefase, integratie en ontwikkeling van deze centra binnen de gezondheidspyramide wanneer de ontwikkelingshulp wordt hervat.
- Er dient prioriteit te worden gegeven aan de leefbaarheid uit sociaal oogpunt (associatie) waarbij in de eerste plaats de micro-economische leefbaarheid dient te worden nagestreefd.
- In de diverse fasen van het hulpprogramma dienen de rehabilitatie-initiatieven als belangrijke elementen te worden beschouwd bij het vaststellen van de sectoren waaraan bij voorrang steun moet worden verleend.
- In het programma dienen de beleidselementen te worden geïntegreerd die verband houden met de strijd tegen de armoede en met de macro-economische context waarnaar het land tegen het einde van de rehabilitatieperiode dient te evolueren.
- Er dient een klimaat tot stand te worden gebracht dat bevorderlijk is voor het herstel van de produktie en de handel; in een eerste stadium dienen de activiteiten ter bevordering van de macro-economische ontwikkeling er op gericht te zijn de fundamentele handelsmechanismen en bankdiensten te doen functioneren en de nodige instellingen voor een fundamenteel macro-economisch beheer weder op te bouwen.

- De voorwaarden dienen te worden vastgesteld waaraan moet zijn voldaan opdat het rehabilitatieprogramma met succes kan worden afgewerkt en opnieuw een aanvang kan worden gemaakt met het ontwikkelingsprogramma (politiek, economisch of met een specifiek doel, bijvoorbeeld ontmijning) en er moet worden gezorgd voor de toepassing daarvan in de praktijk door middel van een dialoog over (sectoriële) beleidsmaatregelen.

3. OP WELKE WIJZE KAN BIJ DE ONTWIKKELINGSHULP BETER REKENING WORDEN GEHOUDEN MET DE GEVAREN VAN NOODSITUATIES : NOODASPECTEN VAN HET ONTWIKKELINGSWERK

3.1 De macro-economische context

Gewelddadige conflicten en natuurrampen kunnen de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsprogramma's verstoren. Wanneer bij het opstellen van ontwikkelingsprogramma's duidelijk rekening wordt gehouden met de gevaren van natuurrampen en door de mens veroorzaakte problemen, dan kunnen de kansen op succes van dergelijke programma's aanmerkelijk worden verhoogd.

In de praktijk werd bij de macro-economische planning en bij de voorbereiding van structurele aanpassingsprogramma's evenwel niet uidrukkelijk rekening gehouden met dergelijke gevaren. Niettemin blijkt uit een recent onderzoek van crisissituaties die aanleiding hebben gegeven tot de vaststelling van stabilisatieprogramma's van het IMF in Afrika dat de droogte of andere natuurrampen "een belangrijke en zelfs doorslaggevende" rol hebben gespeeld in meer dan eenderde van deze programma's.

Op macro-economisch niveau dient derhalve rekening te worden gehouden met drie basisprincipes:

(i) Programma's in verband met economische hervormingen dienen rekening te houden met de kwetsbaarheid van de betrokken landen voor natuurrampen en door menselijk toedoen veroorzaakte gebeurtenissen. Dit zou zowel het tempo van de hervormingen als de flexibiliteit bij het gebruik van prestatie-indicatoren moeten beïnvloeden.
(ii) Een goed economisch management in landen waar zich rampen kunnen voordoen, vereist dat op systematische wijze wordt voorzien in de nodige middelen en deskundigheid om de voorbereiding op rampen te verbeteren. Een en ander dient in de overheidsbegroting tot uitdrukking te komen en bij het opstellen van programma's voor economische hervormingen in aanmerking te worden genomen.
(iii) Programma's inzake economische hervormingen dienen ervoor te zorgen dat voor de fundamentele sociale dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs, watervoorziening en sanitair) steeds voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.

Voor de Gemeenschap betekent dit bovendien dat bij het opstellen van de communautaire hulpprogramma's rekening dient te worden gehouden met risico en kwetsbaarheid.

In de volgende punten wordt op sectoriële grondslag in bijzonderheden nagegaan op welke wijze het ontwikkelingsbeleid in de praktijk rekening kan houden met het risico van natuurrampen en door menselijk toedoen veroorzaakte gebeurtenissen.

3.2 De sectoriële context :

In de praktijk hebben alle sectoren te maken met risico en kwetsbaarheid. Hierna worden bij wijze van voorbeeld twee sectoren - de voedselvoorziening en de gezondheidszorg - besproken, omdat deze sectoren in het kader van de Noodhulp-Rehabilitatie-Ontwikkelingshulp bijzonder belangrijk zijn.

3.2.1 De levensmiddelensector : voedselhulp en voedselzekerheid

3.2.1.1 Algemeen

De bijdragen van de Gemeenschap aan de voedselhulp en de voedselzekerheid bekleden een steeds belangrijker wordende plaats in haar ontwikkelingsbeleid en de Resolutie van de Raad van 25 november 1994 betreffende het ontwikkelingsbeleid heeft de volgende grote lijnen bevestigd :

- integratie van de rol van de voedselhulp als component van de voedselzekerheid op lange termijn (op het niveau van de gezinnen, evenals op nationaal en regionaal niveau) in landen waar de voedselvoorziening niet gegarandeerd is;

- integratie van het beleid inzake voedselzekerheid in het algemene kader van de armoedebestrijding en de invloed op lange termijn daarvan voor de ontwikkeling;

- noodzaak van sectoriële beleidsmaatregelen voor het bereiken van de doelstellingen van de voedselzekerheid en van een coherente lange termijn strategie voor het veiligstellen van de voedselvoorziening;

- versterken van de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp;

3.2.1.2 Noodhulp-Rehabilitatie-Ontwikkeling : een dynamische aanpak van de voedsel-crises.

De voedselhulp van de Gemeenschap en de door haar uitgevoerde programma's op het gebied van de voedselzekerheid worden dikwijls geconfronteerd met complexe situaties waarin diverse soorten crises naast elkaar bestaan. Hieruit blijkt in welke mate de omstandigheden in verband met de leverantie (beschikbaarheid van levensmiddelen op de markt) en de vraag (inkomensniveau dat voldoende hoog is voor de aanschaf van voedsel) verslechterd zijn. Een eenvoudig structureel voedseltekort gecombineerd met betalingsbalansmoeilijkheden kan snel ontaarden in een situatie van plaatselijke armoede waarbij de bevolking volkomen afhankelijk is van voedselhulp.

Voedselzekerheid dient derhalve niet in statische maar in dynamische termen te worden omschreven, namelijk als een geheel van voorwaarden in verband met de leverantie en de vraag (beschikbaarheid van voedsel en toegang tot voedsel) dat de plattelandsbevolking en de stedelijke bevolking een basis verschaft voor het opbouwen van voorraden (levensmiddelen, veestapel, besparingen), het ontwikkelen van betrouwbare produktiemiddelen, het verhogen van haar inkomsten en het organiseren van een betrouwbaarder sociaal beschermingssysteem. Het uiteindelijke doel van al deze stappen is het verminderen van de kwetsbaarheid van mensen in geval van voedselcrises. Beneden een bepaalde drempel is de stedelijke bevolking en de plattelandsbevolking evenwel genoodzaakt haar reserves op te maken, terug te vallen op haar ondersteuningsnetwerk of zelfs produktiemiddelen te verkopen, met andere woorden haar kwetsbaarheidsniveau te verhogen. Boven deze drempel kan een ontwikkelingsproces op gang komen dat door middel van zorgvuldig geprogrammeerde hulp (evenwel geen voedselhulp in natura) nog kan worden versneld.

Wordt deze drempel echter niet bereikt dan verarmt de betrokken bevolking en ontstaat er een situatie van economisch en sociaal verval, sterke afhankelijkheid van externe hulp en toenemende mortaliteit, een proces dat naarmate het langer duurt moeilijker om te buigen is. Dit is de fase

waarin wordt getracht problemen te voorkomen of het gevaar daarvoor te verminderen. In dit stadium dienen door middel van voedselhulp en programma's ter bevordering van de voedselzekerheid de sociale en economische kwetsbaarheid in geval van voedselcrises te worden beperkt, waardoor ook de behoefte aan noodvoedselhulp zal afnemen. Snelheid is van cruciaal belang aangezien slecht geplande of te late interventies tot nog grotere afhankelijkheid kunnen leiden. Deze toenemende onafhankelijkheid die het gevolg is van de afbraak van de sociale structuren verklaart ten dele waarom in een aantal gevallen het ontwikkelingsproces niet verder is geraakt dan het stadium van de humanitaire hulp.

In de rehabilitatiefase wordt het produktieapparaat hersteld en krijgt een ieder toegang tot de essentiële produktiemiddelen (landbouwgrond, zaaigoed, werktuigen). Wegens de complexiteit van crisissituaties maken uitsluitend interventies die aangepast zijn aan de verschillende mogelijke crisissituaties enige kans op slagen. Geen enkele actie op het gebied van de voedselhulp of de voedselzekerheid kan met succes worden bekroond indien zij niet wordt gepland in nauwe samenhang met ontwikkelingsprogramma's die de betrokken bevolkingsgroepen in staat stellen opnieuw inkomsten te genereren en aan hun ontwikkeling te werken. **Om deze reden is het van cruciaal belang dat een globale beleidsstructuur en een gemeenschappelijke strategie worden uitgewerkt.**

3.2.1.3 Voedselzekerheid in het kader van de preventie/verlichting van voedselcrises

In sommige landen kan een gebrek aan stabiliteit van het economisch systeem ertoe leiden dat de voedselzekerheid in gevaar komt en sociale conflicten ontstaan. Landen waar dit gevaar aanwezig is verdienen bijzondere aandacht en dienen hulp te ontvangen die hun voedselzekerheid verbetert. Dergelijke maatregelen zijn in hoofdzaak erop gericht de voedselvoorziening van de huishoudingen te verbeteren op lokaal, nationaal en regionaal niveau. Hierdoor wordt de kwetsbaarheid in crisissituaties verminderd en de tenuitvoerlegging van rehabilitatie- en ontwikkelingsprogramma's vergemakkelijkt. De man/vrouw verhoudingen spelen hierbij een bijzonder belangrijke rol omdat het ontbreken van een distributiesysteem dat de hulp werkelijk brengt bij diegenen die er het meest behoefte aan hebben desastreuze gevolgen kan hebben.

Initiatieven die voedselzekerheid kunnen bevorderen zijn bijvoorbeeld :

- het aanleggen van voedselvoorraden in de dorpen en van nationale en regionale voorraden die de voedselvoorziening veilig stellen;

- maatregelen ter ondersteuning van noodhulpprogramma's; uitbreiding van de veestapel; landbouwkredieten; toevoegen van waarde aan de plaatselijke produktie; mechanismen om risico's te beperken; steunverlening aan de landbouwpolitiek; bevordering van de particuliere sector; lokale en interregionale handel;

- het opzetten van arbeidsintensieve en werkgelegenheid scheppende projecten;

- het opzetten van informatiesystemen (databanken, waarschuwingssystemen) waardoor voedselcrises in een vroeg stadium kunnen worden ontdekt en tijdig de nodige voedselhulp kan worden verstrekt.

Een van de belangrijkste elementen van de crisispreventie en voor het verbeteren van de doeltreffendheid van hulpprogramma's (noodhulp, rehabilitatie) houdt verband met de

beschikbaarheid van kwalitatief hoogstaande informatiesystemen. Het verzamelen, de verwerking en de distributie van informatie en analyses in landen met een hoog risico zijn onontbeerlijk voor een goed waarschuwingssysteem en voor het vaststellen van de meest geschikte maatregelen.

De Commissie is voornemens voor de landen waar de voedselzekerheid de grootste problemen oplevert haar systemen voor het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie te verbeteren door het opzetten van een informatienetwerk. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van i) bestaande informatiesystemen en ii) een team van Europese deskundigen. Doel van dit systeem is zo snel mogelijk de voor de besluitvorming in crisissituaties vereiste informatie te verzamelen.

3.2.1.4. Organisatorische en procedurele aspecten

Het beleid van de Gemeenschap op het gebied van de voedselhulp is gebaseerd op i) de integratie van de voedselhulp als instrument ter bevordering van de voedselzekerheid in het algemene ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap; en ii) de integratie van de ontwikkelingshulp in het beleid op het gebied van de humanitaire hulp.

De bevoegdheden op dit gebied, zowel uit het oogpunt van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap als uit het oogpunt van de humanitaire hulp, zijn als volgt over de verschillende organisaties verdeeld :

- voedselhulpacties met een specifiek humanitair karakter behoren tot de bevoegdheid van ECHO;
- voedselhulp met een ontwikkelingskarakter of een structureel karakter, steun aan maatregelen ter bevordering van de voedselzekerheid of andere voedselhulpinitiatieven die een ontwikkelingselement inhouden, vallen onder de bevoegdheid van de Eenheid "voedselhulp/voedselzekerheid", in overeenstemming met de voor de betrokken regio bevoegde diensten;
- in geval van ernstige voedselcrises of humanitaire crises waarbij voedsel een belangrijke rol speelt, zullen alle instrumenten waarover de Gemeenschap wat dit betreft beschikt voor een gecoördineerde interventie worden gebruikt. Hierbij is de Eénheid "voedselhulp/voedselzekerheid" bevoegd in geval van voedselcrisis en ECHO in geval van humanitaire crisis;
- een permanent coördinatiemechanisme zorgt voor een optimale samenhang en coördinatie tussen de verschillende diensten teneinde de overgang van humanitaire hulp naar rehabilitatie en ontwikkelingshulp zo doeltreffend en soepel mogelijk te doen verlopen.

De huidige regelingen maken het mogelijk een beleidsstructuur vast te stellen of een gemeenschappelijke strategie uit te werken die aan de realiteit van elk land beantwoordt, procedures voor de evaluatie, het beheer en de follow-up van programma's vast te stellen en interne deskundigheid op te bouwen op een aantal complexe en uiteenlopende gebieden zoals dat van de waarschuwinssystemen, de oogstprognoses, de levensmiddelenmarkten (in de Gemeenschap en internationaal), het vervoer, de opslag, enz.

Onder de huidige omstandigheden is het noodzakelijk de structuren en procedures voor het beheer, het toezicht op en de follow-up van alle initiatieven op het gebied van de voedselhulp/voedselzekerheid geleidelijk te harmoniseren. Het eenvormige karakter van ons beleid, de gemeenschappelijke regelgeving en de coherente, aan elk geografisch gebied aangepaste strategie dienen te zorgen voor een gecoördineerde aanpak van onze projecten, een optimaal gebruik van de beschikbare middelen, een verbetering van de deskundigheid binnen de Commissie en een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de communautaire hulp, met name binnen het noodhulp-rehabilitatie-ontwikkelingscontinuum.

3.2.2 De gezondheidszorg

De gezondheid van de getroffen bevolkingsgroepen is het belangrijkste element van alle nóodsituaties (natuurrampen of door de mens veroorzaakte calamiteiten). Noodhulp heeft in de eerste plaats ten doel de essentiële behoeften van de door een crisis getroffen bevolking te lenigen : het redden van mensenlevens en het verminderen van het menselijk leed door passende medische hulp is een basiselement van deze noodhulpstrategie. De aard en de kwaliteit van de basisgezondheidszorg in noodsituaties worden bepaald door de doeltreffendheid van de bestaande structuren op het gebied van de gezondheidszorg : onvolkomenheden in de organisatie van de gezondheidszorg en het ontbreken van essentiële geneesmiddelen (met inbegrip van vaccins) kunnen een crisis erger maken (bijvoorbeeld het uitbreken van epidemieën veroorzaken). Ongelijkheid op het gebied van de gezondheidszorg of het niet toegankelijk zijn daarvan voor grote groepen van de bevolking kunnen tot ontevredenheid en zelfs sociale onrust leiden. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat wat dit betreft in een vroeg stadium onderzoek moet worden gedaan naar de rol van man en vrouw teneinde zodoende de verschillende behoeften en problemen van beide geslachten vast te stellen.

Ongezonde levensomstandigheden (bijvoorbeeld beperkte toegang tot water en sanitaire voorzieningen slechte behuizing of structurele ondervoeding) zijn eveneens factoren die een noodsituatie kunnen verergeren.

Bij de structurele steunverlening aan de gezondheidssector dient derhalve op meer systematische wijze te worden gestreefd naar preventie en management van noodsituaties.

3.2.2.1. Algemeen

Aan de nieuwe beleidsdoelstellingen en strategische prioriteiten van de Gemeenschap en de Lid-Staten in de sector van de gezondheidszorg (resolutie van de Raad van mei 1994) liggen de volgende beginselen ten grondslag :

- gezonder leefmilieu
- organisatie van de gezondheidszorg, met nadruk op de ontwikkeling van de meest essentiële voorzieningen
- versterking van de preventieve activiteiten
- rationeler en rechtvaardiger gebruik van nationale middelen
- steun aan institutionele hervormingen door het aanbrengen van verbeteringen, zowel op centraal niveau (planning, regelgeving, beheer) als op regionaal en lokaal niveau, aan de nationale gezondheidzorg
- steun aan communautaire initiatieven op het gebied van de gezondheidszorg

In het licht van deze doelstellingen dient meer nadruk te worden gelegd op het verlenen van bijstand om deze landen te helpen :

- de risico's en risicofactoren beter in te schatten en het uitbreken van crisissituaties of noodsituaties beter te voorspellen.

- het ontstaan van crisissituaties te voorkomen en de gevolgen van noodsituaties te beperken.
- de terugkeer naar de normale situatie na de crisis te vergemakkelijken en te bespoedigen.

3.2.2.2. Het beter onderkennen van risico's en het voorzien van crisissituaties

Hierbij komt het er in hoofdzaak op aan, door de overdracht van kennis en ervaring, methoden en technieken, en door permanente dialoog, de betrokken landen te helpen zelf situaties te analyseren en evalueren en risico's en toekomstmogelijkheden in te schatten. Rekening houdend met de bijzondere behoeften van elk land zou bijstand kunnen worden verleend op de volgende gebieden :

i) de organisatie van het epidemiologisch toezicht, het opzetten van informatiesystemen op het gebied van de volksgezondheid en van waarschuwingssystemen.

Dergelijke steun heeft ten doel het land te helpen eenvoudige, goedkope systemen te ontwikkelen en toe te passen die toereikend zijn voor het verzamelen, verwerken en verspreiden van epidemiologische gegevens (met inbegrip van demografische gegevens, sociologische informatie, gegevens betreffende de gezondheidszorg, de levensmiddelensituatie enz). Terzelfder tijd wordt getracht, in het bijzonder door middel van opleidingsprogramma's, op lokaal niveau de nodige deskundigheid op te bouwen om gegevens te analyseren en risico's te voorzien.

ii) het opbouwen van de nodige deskundigheid om de risicofactoren en de meest kwetsbare gebieden en bevolkingsgroepen te onderkennen : bijzondere aandacht dient te worden besteed aan stedelijke bevolkingsgroepen, en dan vooral aan de arme stedelijke gebieden, evenals aan de bijzondere behoeften van vrouwen en kinderen.

Hiervoor is het noodzakelijk dat op nationaal niveau de nodige onderzoeksmogelijkheden tot stand worden gebracht door middel van opleidingsprogramma's, institutionele steun, meer directe organisatorische steun en de financiering van onderzoeken en enquetes.

3.2.2.3. Bijdragen aan het voorkomen van crisissituaties en/of het beperken van de omvang van noodsituaties

De inspanningen dienen erop gericht te zijn de risiscofactoren te beperken en organisatorische verbeteringen aan te brengen teneinde de betrokkenen in staat te stellen sneller en doeltreffender op crisissituaties of noodsituaties te reageren.

Op korte termijn :

- dient steun te worden verleend aan de totstandbrenging van een basisstructuur en een methodologie en dienen de nodige middelen ter beschikking te worden gesteld om een snelle interventie mogelijk te maken ingeval van epidemies. Diverse organisaties (ICRC, WHO, enz.) hebben reeds systemen voor het snel beoordelen van de gezondheidsproblematiek in noodsituaties ontwikkeld en het is van belang dat deze systemen ter beschikking worden gesteld van de betrokken landen en door de bevoegde national autoriteiten kunnen worden gebruikt.

Op middellange termijn :

- dient de sociale samenhang te worden bevorderd door een betere fysieke en financiële toegang tot de gezondheidszorg. Steun aan de totstandkoming van efficiënte distributiekanalen voor belangrijke geneesmiddelen, waaronder vaccins, zou de kwaliteit van de hulpverlening in noodsituaties (epidemies) kunnen verbeteren. Steun aan de decentralisatie en de regionalisering van de gezondheidszorg zou deze in tijden van crisis eveneens aanzienlijk kunnen verbeteren omdat hierdoor een minimale dienstverlening kon worden gegarandeerd (Voorbeeld : Zaïre). Voorts dient het streven erop gericht te zijn de toegang tot de gezondheidszorg en de beschikbaarheid daarvan te verbeteren in randstedelijke gebieden, rekening houdend met de geslachtsverhoudingen en de specifieke behoeften van kinderen.

Op lange termijn :

- een gezonder leefmilieu tot stand te brengen, de preventieve gezondheidszorg te verbeteren, bijvoorbeeld door de toegang tot het drinkwater en de voedingsgewoonten te verbeteren, de stedelijke ontwikkeling en het onderwijs te bevorderen, de situatie van de vrouw in de maatschappij te verbeteren enz.

3.2.2.4. De terugkeer naar een normale situatie vergemakkelijken

Rehabilitatie- en ontwikkelingsstrategieën in de periode die volgt op een noodsituatie dienen gebaseerd te zijn op een analyse van de gezondheidszorg teneinde :

- zwakke punten in de structuur, de organisatie en het functioneren van de gezondheidszorg in crisissituaties vast te stellen

- de in noodsituaties gefinancierde projecten te evalueren en de taak en het functioneren van de diverse actoren (Overheid - NGO - internationale organisaties) te beoordelen.

Op basis van deze informatie kan een rehabilitatiestrategie worden uitgewerkt die rekening houdt met de problemen die met de herstructurering van de sector op lange termijn zullen gepaard gaan (verbetering van de milieuaspecten van het gezondheidssysteem, geneesmiddelen, menselijke hulpmiddelen) en met de onmiddellijke behoefte aan medische voorzieningen. Dit kan betekenen dat follow-up van de bijstand noodzakelijk is, gefinancierd uit de voor noodhulp beschikbaar gestelde middelen, met name door NGO's die hun programma's en strategieën aanpassen aan de herstructurering van de gezondheidszorg.

4. DOOR MENSELIJK TOEDOEN VEROORZAAKTE GEBEURTENISSEN : EEN POLITIEKE BENADERING[3]

Het proces van economische ontwikkeling gaat noodzakelijkerwijze gepaard met sociale en politieke veranderingen en dit dikwijls in een uit demografisch en milieutechnisch oogpunt snel evoluerende situatie. Bij een dergelijk dynamisch proces zijn de kosten en baten van veranderingen dikwijls

---

[3] Deze afdeling bevat een aantal basiselementen van de mededeling van de Commissie aan de Raad getiteld : de Europese Unie en de conflictsituaties in Afrika : vredestichting, conflictpreventie en daarmee verband houdende maatregelen" die op 6 maart 1996 door de Commissie werd aangenomen.

ongelijk over de bevolking verdeeld. Bij gebrek aan specifieke mechanismen om tegemoet te komen aan de klachten van groepen die van mening zijn dat zij schade hebben geleden, en van de nodige middelen om deze problemen aan te pakken, kunnen zeer snel spanningen ontstaan, die dikwijls nog worden verergerd door natuurrampen, ethnische tegenstellingen of economische problemen. In dergelijke omstandigheden kunnen deze spanningen gemakkelijk op gewelddadige conflicten uitlopen.

Het toenemende aantal gewelddadige conflicten sedert het einde van de koude oorlog vormt een groot probleem voor de internationale gemeenschap. De meeste van deze conflicten zijn oorlogsituaties binnen de grenzen van één enkele staat, waarin het geweld hoofdzakelijk tegen de burgerbevolking is gericht en dikwijls wordt gepleegd door milities die moeilijk onder controle te houden zijn. Zij hebben steeds meer menselijk lijden, verlies van mensenlevens en massale vluchtelingenstromen tot gevolg, verwoesten de lokale en regionale economieën evenals het milieu en vormen een ernstige bedreiging voor de buurlanden en de omwonende bevolkingsgroepen. Zij kunnen het ineenstorten van de structuren van de staat en grote humanitaire rampen ten gevolge hebben.

Ofschoon de middelen waarover de Europese Unie beschikt, beperkt zijn en in geen verhouding staan tot de omvang van een opdracht als het voorkomen, beheersen en oplossen van gewelddadige conflicten, dient het streven van de Unie er toch op gericht te zijn haar invloed zoveel mogelijk te doen gelden door een optimaal gebruik van haar instrumenten en middelen. Hierbij dient een pro-actieve benaderingswijze te worden gevolgd, niet alleen omdat de Europese Unie er veel belang bij heeft dat deze kwesties actief worden aangepakt maar ook omdat zij over aanzienlijke middelen daartoe beschikt. Er is behoefte aan een algemene aanpak in die zin dat de **Europese Unie, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, alle aspecten van de cyclus van conflict en vrede in haar overwegingen dient te betrekken**

Ofschoon de Europese Unie bereid moet zijn snel en met overleg op gewelddadige conflictsituaties te reageren, spreekt het vanzelf dat het voorkomen van conflicten de voorkeur verdient boven het reageren op de gevolgen daarvan. Aangezien zelfs de meest intensieve humanitaire hulp en vredeshandhaving nooit kunnen volstaan om een crisis die de vrede, de veiligheid, de rechtsstaat en de bestaansmiddelen in het gedrang brengt op duurzame wijze op te lossen, moet worden getracht een beleidskader op te zetten dat niet beperkt blijft tot ad-hoc besluiten en schadebeperking. Daar komt nog bij dat het bestrijden van de gevolgen van gewelddadige conflicten een uiterst dure aangelegenheid is geworden.
Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat **het voorkomen van gewelddadige conflicten het hoofdelement moet vormen** van een veelzijdig antwoord van de Europese Unie op dit probleem.

Gezien de complexiteit van al deze conflictsituaties lijkt het nuttig een analytisch onderscheid te maken tussen de verschillende conflict- en vredesituaties. Ofschoon voor elk van deze situaties aan specifieke maatregelen kan worden gedacht, moet er worden vanuit gegaan dat in de praktijk de verschillende situaties en maatregelen niet in zo duidelijk te onderscheiden categorieën kunnen worden ondergebracht. Omdat het onmogelijk is een algemeen actieplan op te stellen, volgt hierna, bij wijze van algemene beleidsoriëntatie, **een overzicht van de maatregelen die de Europese Unie zou kunnen nemen, ondersteunen of bepleiten.**

Situatie zonder duidelijk merkbare spanningen

Een land is in deze toestand ogenschijnlijk stabiel en over het geheel genomen rustig maar wordt gekenmerkt door (structurele) factoren die conflicten kunnen doen ontstaan, zoals bijvoorbeeld het voortdurend gemarginaliseerd worden van een belangrijke minderheid of het inzetten van repressieve instrumenten bij gebrek aan doeltreffende mechanismen voor het vreedzaam oplossen van tegenstellingen tussen groepen met uiteenlopende belangen.

Directe oogmerken	Vredestichting door het opzetten - met eerbied voor de democratische beginselen en de mensenrechten - van levensvatbare politieke en sociaal-economische structuren (regelingen voor het op vreedzame wijze oplossen van belangenconflicten, realiseerbare democratische modellen, enz.)
Instrumenten	Gerichte hulp op het gebied van met name opleiding, onderwijs, sociale en economische coherentie, stimulering van de persoonlijke en sociale ontwikkeling, opbouw van de democratie, goed bestuur en burgermaatschappij, institutionele voorzieningen enz.; politieke dialoog, alertheid op wijzigingen in de samenleving, signaleren van problemen enz.

Gespannen toestand

In dit geval zijn maatschappelijke conflicten zeer duidelijk aanwezig (sociale onrust, gewapend verzet, massademonstraties, enz.). De ernst van de situatie houdt niet alleen verband met de eigenlijke gebeurtenissen maar ook met de bestaande politieke structuren en de machtsuitoefening (Stelt de "oppositie" eisen waarover kan worden onderhandeld? Is de regering in staat deze in te willigen ? enz.).

Directe oogmerken	Conflictpreventie (in enge zin) : Vermindering van spanningen; voorkomen van vijandelijkheden.
Instrumenten	Politieke dialoog met de betrokken partijen (missies, preventieve diplomatie); bevorderen van specifieke maatregelen (met inbegrip van het preventief inzetten van troepen) en/of van specifieke oplossingen voor de problemen; (dreigen met) sancties; het inzetten van waarnemers; eigen humanitaire hulp en spoedhulp en bijdragen aan andere humanitaire hulp en spoedhulp (mede met het doel door economische motieven gedreven vluchtelingenstromen te voorkomen). Vredebevorderende maatregelen kunnen worden gehandhaafd en zelfs geïntensiveerd. Dergelijke maatregelen sorteren het meeste effect indien zij gericht zijn op de grondoorzaken van het conflict (bijvoorbeeld verbetering van de economische situatie van een gemarginaliseerde groep en het tezelfder tijd aanbieden van hulp aan de overheid voor het vinden van een duurzame oplossing).

Openlijk conflict

Direct oogmerk 1	Conflictbeheersing: Door het gevaar voor verticale en horizontale escalatie te beperken (met inbegrip van het verminderen van het ergste menselijke lijden en de aanpak van het vluchtelingenprobleem).
Instrumenten	Dreigen met sancties (ook ten aanzien van derde landen), politieke dialoog, eigen humanitaire hulp en spoedhulp en bijdragen aan andere humanitaire hulp en spoedhulp (stimuleren van) preventieve militaire interventie; waarnemingsmissies.
Direct oogmerk 2	Conflictoplossing: Beëindiging van de vijandelijkheden en op gang brengen van vredesonderhandelingen.
Instrumenten	Sancties, politieke dialoog, bevorderen van specifieke oplossingen, steun aan vredesinitiatieven, (stimuleren van) maatregelen om de vrede af te dwingen.

Situatie na een conflict

In een dergelijke situatie is er geen sprake meer van georganiseerd wapengeweld. Er is eventueel reeds een wapenstilstand of vredesakkoord ondertekend. De gevolgen van de oorlog zijn in ieder geval nog waarneembaar in de meeste geledingen van de maatschappij (vluchtelingen en ex-combattanten zijn nog niet in de samenleving gereintegreerd, enz.). Bovendien staat nog niet vast of de situatie opnieuw zal verslechteren (nieuwe spanningen en openlijk conflict) of verbeteren (evolutie naar een situatie zonder aperte spanningen of van structurele stabiliteit).

Directe oogmerken	Conflictoplossing/vredestichting:doorsuccesvollevredesonderhandelingen,terugkeer naar normale toestand
Instrumenten	Demobilisatie en ontwapening, repatriëring en reintegratie, ontmijning, hulp gericht op het lenigen van de na het conflict bestaande noden en humanitaire hulp,

wederopbouw, vrede stichtende maatregelen (zie hierboven), politieke dialoog, bevorderen van specifieke oplossingen, het volgen van veranderingen in de samenleving, vertrouwenwekkende maatregelen, (steun voor) initiatieven om conflicten op te lossen, heropbouw van het bestuursapparaat.

Voor een veelzijdige benadering en een meer doeltreffend optreden op het gebied van de conflictpreventie is het van groot belang dat het begrip "Conflictpreventie" zeer ruim wordt geïnterpreteerd. Onder conflictpreventie wordt niet alleen verstaan het wegnemen van spanningen in situaties die in gewelddaden dreigen te ontaarden (conflictpreventie in enge zin) maar ook het voorkomen van dergelijke situaties (conflictpreventie in ruime zin). Conflictpreventie in ruimere zin kan ook met de term vredestichting worden aangeduid. Volgens deze omschrijving zou conflictpreventie alleen in geval van spanningen toepassing vinden. Op het **bevorderen van de vrede** gerichte maatregelen zouden daarentegen in alle situaties van conflict en vrede kunnen worden genomen. Aangezien vrede stichtende maatregelen evenwel meestal projecten en programma's omvatten die erop gericht zijn de samenleving op langere termijn te stabiliseren, zullen dergelijke maatregelen het meeste effect sorteren in niet-gewelddadige situaties.

Een beleid dat erop gericht is de vrede te bevorderen en conflicten te voorkomen is niet noodzakelijkerwijze afhankelijk van de goedkeuring van nieuwe programma's of de oprichting van nieuwe instellingen. In de eerste plaats dient een op vredestichting gerichte aanpak te worden gevolgd in die zin dat alle maatregelen rekening moeten houden met de structurele grondoorzaken van gewelddadige conflicten en erop gericht moeten zijn de samenleving te stabiliseren **("gerichte hulp")**, in het bijzonder door het wegnemen van de politieke en sociaal-economische verschillen tussen de verschillende bevolkingsgroepen (regionaal, etnisch, religieus, enz.) binnen een bepaalde staat, het tot stand brengen van een goed functionerend mechanisme voor het op vreedzame wijze met elkaar in overeenstemming brengen van de uiteenlopende belangen van deze groepen, het totstandbrengen van een bestuursapparaat dat door de bevolking algemeen wordt aanvaard en het bewerkstelligen van een consensus over belangrijke "nationale" kwesties.

Het vaststellen van dergelijke maatregelen of programma's kan sterk worden vereenvoudigd door een **analyse van de structurele basisoorzaken van de conflicten per land.** Op basis van deze analyse kan vervolgens een algemene beleidsstructuur worden opgesteld om te bepalen welke specifieke maatregelen op prioritaire gebieden voor bepaalde landen en regio's noodzakelijk zijn, hetzij in een stabiele situatie, een situatie van conflict of een situatie na een conflict. Aangezien vrede en veiligheid nauw verbonden zijn met economische en sociale ontwikkeling, dient in het kader van deze beleidsstructuur te worden gestreefd naar een passende combinatie van politieke, economische, wettelijke, sociale, milieutechnische en, in zoverre nuttig en mogelijk, militaire stabilisatiemaatregelen.

Het vaststellen van een algemene beleidsstructuur kan worden vereenvoudigd door het kiezen van **een definitieve beleidsdoelstelling**, m.a.w. een beleidsdoelstelling die een gemeenschappelijke lijn vaststelt voor de verschillende "economische" en "politieke" doelstellingen (ontwikkeling, democratie, mensenrechten, enz.) van de Europese Unie. Aangezien de ervaring heeft geleerd dat (i) onderontwikkeling niet de enige belangrijke oorzaak is van gewelddadige conflicten; (ii) de algemene doelstellingen van het EU-beleid zoals die uit de Verdragen en uit de verklaringen van de Europese Raad voortvloeien erop gericht zijn de vrede en stabiliteit, ontwikkeling, democratie en de eerbiediging van de mensenrechten te helpen bevorderen; (iii) elk van deze doelstellingen niet los van de andere te verwezenlijken is en zij elkaar versterken; en (iv) **duurzame ontwikkeling**

dikwijls in enge economische zin wordt geïnterpreteerd, zou het einddoel van het beleid met de term **structurele stabiliteit** kunnen worden omschreven.

De term structurele stabiliteit heeft betrekking op een **dynamische situatie**, met andere woorden een stabiele situatie waarin ruimte is voor de aan jonge democratieën inherente dynamiek. Structurele stabiliteit zou derhalve kunnen worden gedefiniëerd als een situatie die wordt gekenmerkt door duurzame economische ontwikkeling, democratie en eerbied voor de mensenrechten, levensvatbare politieke structuren, gezonde sociale en milieutechnische omstandigheden en het vermogen wijzigingen in de samenleving zonder gewelddadige conflicten tot stand te brengen. Het streven naar structurele stabiliteit houdt in dat **het beleid doelbewust wordt gericht op het versterken van de factoren die vreedzame wijzigingen mogelijk maken.**
De keuze voor structurele stabiliteit als einddoelstelling houdt geenszins in dat sterk van het huidige beleid van de Europese Unie zal moeten worden afgeweken. Het spreekt vanzelf dat economische ontwikkeling en welvaart zeer belangrijke factoren zijn voor een vreedzame wijziging van de maatschappelijke verhoudingen en dat **duurzame ontwikkeling een centrale doelsteling is voor het bereiken van structurele stabiliteit.**
De keuze voor structurele stabiliteit houdt in dat voor een doeltreffend op vredestichting en conflictpreventie gericht beleid niet kan worden volstaan met het bevorderen van de economische ontwikkeling en dat beleidsdoelstellingen zoals duurzame ontwikkeling, democratie en eerbied voor de mensenrechten, levensvatbare politieke structuren, gezonde sociale en milieutechnische omstandigheden niet los van elkaar te verwezenlijken zijn maar deel moeten uitmaken van een algemene aanpak.

Een pro-actief en doeltreffend beleid voor het oplossen van gewelddadige conflicten vereist intensieve internationale coördinatie en samenwerking. Toegang tot en uitwisseling van informatie en analyses en het betrekken van alle belanghebbenden bij de noodzakelijke gedachtenwisselingen is een belangrijk probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Binnen de Europese Unie dient er bovendien voor te worden gezorgd dat het gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid verenigbaar blijft met de beleidsmaatregelen van de Lid-Staten, zoals in het EG-verdrag is bepaald.

De opneming van conflictanalyse en preventie in de beleidsstructuur zal eveneens consequenties hebben voor het GBVB-proces. De coherentie met het GBVB dient op alle niveau's te worden verzekerd. De moeilijkheden die de Europese Unie zal ontmoeten bij het totstandbrengen van een coherent gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid mogen wat dit betreft niet worden onderschat. Met het oog hierop lijkt het wenselijk te streven naar een verbetering van de instrumenten waarover de Unie beschikt om de grondoorzaken van conflicten te analyseren zodat de gerichte hulp op meer efficiënte wijze kan worden verleend.

Een ander belangrijk aspect van de door toedoen van de mens veroorzaakte gebeurtenissen en van natuurrampen is de **regionale dimensie** daarvan, die specifieke beleidsmaatregelen op lokaal niveau noodzakelijk kan maken. Zo kan bijvoorbeeld een conflict in een bepaald land gevolgen hebben voor zijn buurlanden en aanleiding geven tot politieke en etnische spanningen en massale vluchtelingenstromen. In dergelijke omstandigheden moet steun worden verleend, niet enkel aan het door de crisis getroffen land zelf maar ook aan de buurlanden van dat land. Op politiek niveau kan steun worden verleend aan regionale of subregionale initiatieven die door de betrokken landen zelf zijn genomen met het doel crisissituaties door middel van politieke interventies te bestrijden.

BIJLAGE

VRAGENLIJST

betreffende

de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp
door de Lid-Staten van de EU en derde landen uitgevoerde maatregelen en programma's

De hiernavolgende samenvatting is bedoeld als toelichting bij de antwoorden van de Lid-Staten op de vragenlijst. Deze vragenlijst is aan alle Lid-Staten toegezonden. De antwoorden werden waar mogelijk aangevuld overeenkomstig de toelichting die tijdens de bijeenkomst van deskundigen op 28.2.1996 werden verstrekt. Deze samenvatting bevat niet de volledige antwoorden maar heeft slechts ten doel vergelijkingen tussen landen te vergemakkelijken en de gegevens in een meer werkbare vorm weer te geven. De samenvatting heeft dezelfde vorm als de vragenlijst en de antwoorden zijn in de tabel onder de vragen weergegeven. Bij deze enquête werd de volgende werkwijze toegepast.

De verstrekte statistische gegevens werden ongewijzigd overgenomen, met dien verstande dat de in verschillende valuta's vermelde bedragen in ecu's werden omgerekend. Wat de organisatorische en budgettaire aspecten betreft, werd geconstateerd dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken dikwijls optreedt als overkoepelende organisatie voor alle hulporganisaties, maar dat in de praktijk verschillende departementen verantwoordelijkheid dragen voor de diverse aspecten van de hulpverlening. Dit kan worden afgeleid uit de antwoorden op vraag 2.2 waaruit blijkt dat de verschillen wat dit betreft groter zijn dan op grond van de antwoorden op punt 2.1. zou worden vermoed.

De Lid-Staten hebben nog geen specifiek beleid op het gebied van de samenhang van noodhulp, rehabiliatie en ontwikkelingshulp geformuleerd. De meeste Lid-Staten hebben hierover reeds ernstig nagedacht en zijn actief bezig met het opstellen van de nodige beleidsdocumenten. Deze beleidsmaatregelen zullen vermoedelijk nauw aansluiten bij de praktijk. Hoewel er nog geen formele richtlijnen bestaan die ervoor zorgen dat bij de noodhulpverlening beter rekening wordt gehouden met de behoeften van de ontwikkelingslanden gebeurt dit in de praktijk blijkbaar toch reeds in ruime mate. Het heeft de Lid-Staten evenmin belet deze elementen in acht te nemen bij de uitvoering van hun hulpacties.

Conflictpreventie is blijkbaar een gebied waarop de Lid-Staten reeds over formele beleidsdoelstellingen beschikken en de meeste Lid-Staten hebben dan ook geantwoord dat hiermee rekening wordt gehouden bij het uitwerken van hun ontwikkelingsbeleid.

De Lid-Staten hebben talrijk voorbeelden gegeven en die welke in de samenvatting zijn vermeld vertegenwoordigen uiteraard slechts een klein gedeelte van de verstrekte informatie.

1. STATISTISCHE GEGEVENS

1.1 Bilaterale en multilaterale ontwikkelingshulp (niet verleend via de EG en met uitzondering van humanitaire hulp) in 1994 en 1995.

Lid-Staat	**1994 (mln ecu)**	**1995 (mln ecu)**
Oostenrijk	466	N/M
België	449	N/M
Denemarken	1135	1133
Finland	191	192
Frankrijk	6477	N/M
Duitsland	4612	N/M
Griekenland	8	N/M
Nederland	1845	N/M
Ierland	55	67
Italië	1050	470
Luxemburg		
Portugal	186 *	N/M
Spanje	1084	1251
Zweden	1300	1274
Verenigd Koninkrijk	1732	1723

* alle hulp (humanitaire hulp en ontwikkelingshulp)

Cijfers zoals deze door de Lid-Staten zijn verstrekt

1.2 Humanitaire hulp in derde landen (met uitzondering van bijdragen aan vredebevorderende maatregelen en binnenkomende vluchtelingen) in 1994 en 1995

Lid-Staat	**1994 (mln ecu)**	**1995 (mln ecu)**
Oostenrijk	8.7	8.4
België	N/A	N/M
Denemarken	103	111
Finland	27.9	23.3
Frankrijk	18.5	18.8
Duitsland	33.9	45.8
Griekenland	5	N/M
Nederland	282	N/M
Ierland	7.1	6.9
Italië	52	54
Luxemburg		
Portugal		N/M
Spanje	3.2	14.5
Zweden	184.8	161.5
Verenigd Koninkrijk	213	247

Cijfers zoals deze door de Lid-Staten zijn verstrekt

2. ORGANISATORISCHE EN BUDGETTAIRE ASPECTEN

Geef een overzicht van de organisatorische structuur voor het beheer van respectievelijk de humanitaire hulp en de ontwikkelingshulp en vermeld daarbij in het bijzonder :

2.1 of in Uw land een enkele overkoepelende organisatorische structuur bestaat dan wel of verschillende ministeries/departementen voor verschillende aspecten verantwoordelijk zijn. Indien dit laatste het geval is, welke zijn deze ministeries/departementen ?

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	Verschillende departementen
België	Verschillende departementen
Denemarken	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Finland	Ministerie van Buitenlandse Zaken - Departement voor internationale ontwikkelingssamenwerking
Frankrijk	Verschillende ministeries en departementen
Duitsland	Verschillende ministeries
Griekenland	In hoofdzaak het Ministerie van Buitenlandse Zaken
Nederland	Verschillende departementen
Ierland	Departement Buitenlandse Zaken - Afdeling Ontwikkelingssamenwerking
Italië	Verschillende departementen
Luxemburg	
Portugal	Instituto da Cooperaçào Portuguesa (ICP)
Spanje	Administracion Central en gedecentraliseerde samenwerking
Zweden	Alle hulp wordt beheerd door Sida, een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken beheerde overheidsinstantie
Verenigd Koninkrijk	Overseas Development Administration - verschillende departementen

2.2 of de humanitaire hulp en de ontwikkelingshulp uit verschillende begrotingslijnen worden verstrekt waarop verschillende procedures van toepassing zijn.

Lid-Staat	**Verschillende begrotingslijnen**	**Verschillende procedures**
Oostenrijk	Ja	Ja
België	Ja	Ja
Denemarken		
Finland	Neen - begrotingslijn internationale ontwikkelingshulp	N/M
Frankrijk	Ja	Ja
Duitsland	Ja	Ja
Griekenland	Ja	Ja
Nederland	a	Ja
Ierland	Neen	Ja
Italië	Ja	Ja
Luxemburg		
Portugal	Neen	Neen
Spanje	Ja	Neen
Zweden	Ja	Ja
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja (wordt herzien)

3. BELEIDSVOORSCHRIFTEN

3.1 Beschikken de overheidsdiensten van Uw land over specifieke beleidsvoorschriften op het gebied van de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp ? Zo ja, geef daarvan een korte beschrijving.

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	Werkgroep belast met de coördinatie van deze samenhang
België	In voorbereiding
Denemarken	Vermeld in verklaring van intentie (Deens ontwikkelingsbeleid tot het jaar 2000)
Finland	In voorbereiding
Frankrijk	Neen
Duitsland	Informatiedocument beschikbaar
Griekenland	Op dit ogenblik niet
Nederland	Ja- Beleidsdocument van 1993 "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling"
Ierland	Beleid wordt herzien
Italië	In voorbereiding (vermoedelijke goedkeuring in april 1996)
Luxemburg	
Portugal	Vooral gericht op Angola en Mozambique
Spanje	Op dit ogenblik niet
Zweden	Geen specifieke beleidsmaatregelen, maar het streven is erop gericht de humanitaire hulp ten dienste te stellen van de ontwikkeling. De bedoeling is dat hiermee in de toekomst rekening wordt gehouden in het beleid dat ten aanzien van de verschillende landen wordt vastgesteld.
Verenigd Koninkrijk	Nog niet, maar in voorbereiding

3.2 Beschikken de overheidsdiensten van Uw land die zich met het beheer van de humanitaire hulpprogramma's bezighouden over richtlijnen en procedures die ervoor zorgen dat bij het verlenen van de noodhulp beter rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsdoelstellingen (bij voorbeeld impact-analyse van de gevolgen van humanitaire hulp als onderdeel van de operationele procedures of de evaluatie) ?

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	
België	Beginsel van duurzame ontwikkeling
Denemarken	Humanitaire hulp houdt in toenemende mate rekening met ontwikkelingsdoelstellingen (in beleidsdocumenten)
Finland	Neen (resultaten van de evaluatie van de humanitaire hulp beschikbaar tegen midden 1996)
Frankrijk	Neen - in de praktijk is dit de taak van de medewerkers in het veld
Duitsland	Ja - instructies aan alle ambassades in 1986 (maar enkel wat de noodhulp in enge zin betreft)
Griekenland	Neen
Nederland	Richtlijnen voor spoedhulp en humanitaire hulp in voorbereiding - met inbegrip van criteria in verband met de lange-termijneffecten van interventies
Ierland	Neen
Italië	In de beleidsrichtsnoeren vanaf 1995 wordt hiermee rekening gehouden; specifieke richtlijnen in voorbereiding
Luxemburg	
Portugal	Neen, maar dit gebeurt informeel
Spanje	Informeel
Zweden	Beleid en richtsnoeren in voorbereiding
Verenigd Koninkrijk	Interne afspraken, doch uitsluitend voor rampen die een snel optreden vereisen

3.3 Beschikken Uw overheidsdiensten over richtlijnen of procedures die ervoor zorgen dat bij de planning, de programmering en de tenuitvoerlegging van ontwikkelingshulp rekening wordt gehouden met risico en kwetsbaarheid ?

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	Met deze elementen wordt rekening gehouden
België	Ja voor bilaterale hulp
Denemarken	Vermeld in strategische documenten - met deze elementen wordt in de praktijk rekening gehouden
Finland	Neen, maar met deze elementen wordt rekening gehouden
Frankrijk	Hiermede zal bij de herziening van het beleid rekening worden gehouden
Duitsland	Met deze elementen wordt rekening gehouden
Griekenland	Neen, maar met deze elementen wordt rekening gehouden
Nederland	De zogenoemde "ontwikkelingstest" - bestaande in een evaluatie van de problemen op het gebied van de armoede, het milieu en de rol van man en vrouw in de ontwikkelingslanden
Ierland	
Italië	Ja
Luxemburg	
Portugal	Neen, maar met deze elementen wordt rekening gehouden
Spanje	
Zweden	Met deze elementen wordt rekening gehouden in de landenstrategieën
Verenigd Koninkrijk	Bestaat reeds maar zal verder worden ontwikkeld

3.4 Speelt conflictpreventie een rol in het door Uw overheid gevoerde ontwikkelingsbeleid ?

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	
België	Ja - beleidsdocument beschikbaar
Denemarken	Ja, vermeld in strategische documenten
Finland	Ja - algemeen strategisch document
Frankrijk	
Duitsland	Zal in de toekomst een grotere rol spelen; beleidsdocument in voorbereiding
Griekenland	Ja - in de meeste gevallen
Nederland	Ja - zie "Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling"
Ierland	Krijgt een grotere rol toebedeeld bij de herziening van het ontwikkelingsbeleid
Italië	Ja
Luxemburg	
Portugal	Ja - in de praktijk wordt bij de hulpverlening rekening gehouden met deze elementen
Spanje	In hoofdzaak in het kader van multilaterale projecten
Zweden	Ja - beleidsdocument beschikbaar in november 1996
Verenigd Koninkrijk	Zal in de toekomst een grotere rol spelen / Informeel ontwerp-document beschikbaar

3. VOORBEELDEN UIT DE PRAKTIJK

Geef, indien mogelijk, enige recente voorbeelden van door Uw land gefinancierde acties/projecten/programma's waarin rekening wordt gehouden met de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkelingshulp. U kunt hiervoor het bij deze vragenlijst gevoegde formulier gebruiken.

Lid-Staat	**Antwoord**
Oostenrijk	
België	
Denemarken	
Finland	
Frankrijk	
Duitsland	Guinea - verschuiving van crisismanagement in de gezondheidssector naar een meer intersectoriële benadering op lange termijn Bosnië - bouwproject; medewerking van de plaatselijke bevolking
Griekenland	
Nederland	Overdracht van verantwoordelijkheid van de departementen die zich met noodhulp bezighouden naar departementen die met structurele hulp belast zijn in Cambodja, de Palestijnse bevolking in de bezette gebieden, Erithrea en Angola
Ierland	Voorbeelden van geïntegreerde projecten vermeld
Italië	
Luxemburg	
Portugal	Rehabilitatieprogramma's in Mozambique
Spanje	Voorbeelden in Haïti, Angola, Rwanda, Guatemala en het voormalige Joegoslavië
Zweden	Cambodja, West Bank en Gaza in 1995 overgeheveld van het departement humanitaire hulp naar het departement ontwikkelingshulp - een groter gedeelte van de hulp aan Angola en Mozambique is thans uit de begrotingslijn voor ontwikkelingshulp afkomstig

Verenigd Koninkrijk	Voorbeelden van de wijze waarop alle ontwikkelingshulp wordt beheerd in de ODA (Overseas Development Administration) van de wijze waarop de strategieën worden opgezet en van de uitgevoerde projecten (Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Sri Lanka, enz.) Case study 1 : Health Transitions Project in Angola : Overgang van noodhulp naar ontwikkelingshulp Case study 2 : The Angola Development Fund : Het verlenen van ontwikkelingshulp in noodsituaties

ISSN 0254-1513

COM(96) 153 def.

DOCUMENTEN

NL 11

Catalogusnummer : CB-CO-96-163-NL-C

ISBN 92-78-02571-2

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg