



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.6.2007  
COM(2007) 317 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Naar een Europese consensus over humanitaire hulp**

{SEC(2007) 781}  
{SEC(2007) 782}

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## Naar een Europese consensus over humanitaire hulp

### 1. HUMANITAIRE HULP IN EEN VERANDERENDE WERELD

Humanitaire hulp is een eeuwenlange traditie van solidariteit gebaseerd op de hulp van mensen aan andere mensen die zich in een crisissituatie bevinden. Het doel van humanitaire hulp is levens redden en directe noodhulp bieden aan mensen die zich in een ernstige crisissituatie bevinden, hetzij een natuurramp, hetzij een conflict. De afgelopen dertig jaar is steeds meer de nadruk komen te liggen op de beginselen, de kwaliteit en het professioneel karakter van de internationale humanitaire hulpverlening.

De actoren van de humanitaire hulp worden vandaag evenwel met een aantal specifieke uitdagingen geconfronteerd. De frequentie en de ernst van humanitaire crisissituaties nemen toe als gevolg van de klimaatverandering, de wijzigende kenmerken van conflictsituaties, de groeiende concurrentie om toegang tot energie en natuurlijke hulpbronnen te krijgen, extreme armoede, slecht bestuur en ineengestorte landen. De belangrijkste slachtoffers daarbij zijn burgers, die hoofdzakelijk in ontwikkelingslanden wonen. Het humanitair en het internationaal recht worden in toenemende mate genegeerd of openlijk geschonden. De schending van de humanitaire ruimte<sup>1</sup> heeft een negatief effect op de toegang tot kwetsbare bevolkingsgroepen en de veiligheid van humanitaire hulpverleners, twee essentiële voorwaarden om humanitaire hulp te kunnen verlenen en de EU en haar partners in staat te stellen de hulp verder tot bij de crisisslachtoffers te krijgen.

Humanitaire hulp is een van de belangrijkste externe beleidsterreinen van de EU. De EU in haar geheel is de grootste humanitaire donor in de wereld, en de Europeanen steunen op grote schaal de humanitaire hulp. Hierdoor worden de verwachtingen ten aanzien van de EU en haar verantwoordelijkheid nog groter. Het is tijd om het Europese humanitaire optreden in het licht van deze ontwikkelingen te steunen door een expliciete consensus van de EU uit te werken over de gemeenschappelijke waarden en beginselen die aan het humanitaire optreden van de EU ten grondslag liggen. Het is ook wenselijk te zoeken naar praktische middelen om de complementariteit tussen het humanitaire optreden van de lidstaten en de Gemeenschap te versterken teneinde de hulp van de EU doeltreffender te maken. De Europese consensus over humanitaire hulp moet een meer coherente, consequente en alomvattende aanpak van de humanitaire hulp bevorderen. Een duidelijk engagement voor goede donorpraktijken en een omschrijving van de rol van de respectieve actoren zijn van essentieel belang voor de bescherming van de humanitaire ruimte en daardoor ook van ons vermogen om mensen in nood te blijven helpen. De consensus

---

<sup>1</sup> Voor alle onderlijnde termen, zie de definities in de woordenlijst in bijlage.

over humanitaire hulp zou dus losstaan van en een aanvulling vormen op de Europese ontwikkelingsconsensus van december 2005<sup>2</sup>.

Bij het uitwerken van deze mededeling heeft de Europese Commissie de lessen geëvalueerd die zij uit haar respons op crisissituaties heeft getrokken<sup>3</sup>, en diepgaand overleg gepleegd met haar humanitaire partners, waarbij zich een sterke consensus aftekende over de uitdagingen voor humanitaire hulpverleners<sup>4</sup>, onder meer de “plicht tot bescherming” en de “individuele veiligheid”.

## **2. EEN GEMEENSCHAPPELIJKE VISIE**

### **2.1. Waarden, beginselen en coherentie**

Humanitair optreden is een morele verplichting en een fundamentele uitdrukking van de waarde van de solidariteit van de Europese burger met mensen in nood. In een wereld waar natuurrampen steeds vaker voorkomen en steeds ernstiger worden en waar het menselijke lijden als gevolg van conflicten blijft bestaan, waarbij de armsten het zwaarst worden getroffen, moeten de EU-actoren samenwerken voor een doeltreffende hulpverlening aan de slachtoffers van humanitaire crisissituaties en om de slachtoffers weerbaarder te maken.

Als instrument van het externe optreden maakt de humanitaire hulp deel uit van het continuüm van de externe maatregelen van de EU. Hoewel de humanitaire hulp actief bijdraagt tot de bescherming en het weerbaar maken van slachtoffers van rampen, is zij geen instrument voor crisisbeheersing. De EU schaart zich vastberaden achter de fundamentele humanitaire beginselen van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Deze principiële benadering is essentieel voor de acceptatie en het vermogen van de EU om steun te verlenen aan de slachtoffers van crisissituaties onder vaak ingewikkelde politieke en veiligheidsomstandigheden. De perceptie van de EU en haar inzet voor neutraliteit en onafhankelijkheid van het humanitaire optreden hangen duidelijk samen met het gedrag en het engagement op het terrein. Alle EU-actoren die zich met crisisbestrijding bezighouden, moeten deze beginselen toepassen.

Humanitaire hulp verschilt van andere vormen van bijstand in die zin dat haar enige doelstelling is noodhulp te bieden die specifiek tot doel heeft levens te beschermen en menselijk lijden te voorkomen en te verlichten wanneer dat noodzakelijk is doordat de plaatselijke actoren de situatie niet aankunnen of niet kunnen of willen optreden. Paraatheid en plaatselijke reacties op crisissituaties zijn cruciaal om levens te redden. Hoewel de beginselen en procedures voor humanitaire hulp een specifiek karakter hebben en verschillen van andere steunvormen, moet worden gezorgd voor samenhang met andere beleidsinstrumenten, in het bijzonder die voor crisisbeheersing en ontwikkelingssamenwerking.

---

<sup>2</sup> “De Europese Consensus”, (PB C 46 van 24.2.2006).

<sup>3</sup> Zie werkdocument nr. SEC(2007) 781 van de Europese Commissie: reacties op crisissituaties.

<sup>4</sup> Zie werkdocument nr. SEC(2007) 782 van de Europese Commissie: verslag over de raadpleging betreffende een consensus over het Europees beleid inzake humanitaire hulp.

Jammer genoeg is in de afgelopen jaren wereldwijd gebleken dat het internationale recht consequent wordt overtreden, met inbegrip van het internationale humanitaire recht. De EU heeft in 2005 operationele richtsnoeren goedgekeurd inzake de bevordering van de naleving van het internationale humanitaire recht (IHR)<sup>5</sup> door derde landen en niet-overheidsactoren. Deze richtsnoeren omvatten een reeks uiteenlopende maatregelen, gaande van evaluatie en rapportage, politieke dialoog en beperkende maatregelen tot crisisbeheersing en maatregelen tegen straffeloosheid. De Europese Commissie onderstreept het belang van een proactieve aanpak om de nodige voorwaarden voor humanitair optreden te handhaven.

### **Een geëngageerd en principieel optreden**

De EU moet:

- de humanitaire beginselen van humane behandeling, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid eerbiedigen en bevorderen, en daardoor bijdragen tot de bescherming van de humanitaire ruimte en de hulpverleningscapaciteit;
- zich krachtdadig en consequent inzetten voor de eerbiediging van het internationale recht;
- zorgen voor de coherentie, complementariteit en doeltreffendheid van het beleid, door haar instrumenten en invloed aan te wenden om de onderliggende oorzaken aan te pakken en humanitaire crisissituaties te voorkomen.

## **2.2. De EU en humanitaire hulp**

In 2006 was de EU in haar geheel de grootste donor van officiële humanitaire hulp. Haar bijdrage beliep twee miljard euro, dat is meer dan 40% van de totale officieel geregistreerde internationale humanitaire bijstand<sup>6</sup>. In 2006 bereikte humanitaire hulp van de EG alleen 75 landen en naar schatting 100 miljoen mensen<sup>7</sup>, waardoor wereldwijd talrijke mensenlevens zijn gered, met name de slachtoffers van zogenoemde vergeten crises. De bijdrage van de EU bestaat uit communautaire humanitaire hulp (beheerd door de Commissie) en een aanzienlijk volume bilaterale humanitaire hulp, die direct door de EU-lidstaten wordt beheerd, met gedeelde bevoegdheid.

De doeltreffendheid en impact van de humanitaire hulpverlening door de EU zouden aanzienlijk kunnen worden verbeterd door sneller over te schakelen op coördinatie, de coördinatiepraktijk te versterken en te zorgen voor de actieve uitwisseling van ervaring. Hierdoor zouden alle lidstaten de kwaliteit van de humanitaire hulp in het algemeen kunnen verbeteren. Het coördineren van standpunten in humanitaire fora en bij bewustmakingscampagnes versterkt de stem van de EU. De sterke aanwezigheid van humanitaire hulpverleners van de EG ter plaatse vormt een waardevol pluspunt en een natuurlijk steunpunt voor EU-vertegenwoordigers die samenwerken voor rampenparaatheid en -bestrijding en die op coherente wijze

---

<sup>5</sup> Richtsnoeren van de Europese Unie inzake de bevordering van de naleving van het internationale humanitaire recht, (PB C 327 van 23.12.2005, blz. 4).

<sup>6</sup> Als geregistreerd door het financiëlecontrolesysteem van de VN.

<sup>7</sup> Verzorgingspopulatie: populatie die direct en indirect humanitaire hulp van de EG ontvangt.

worden ingeschakeld in de internationale humanitaire hulp en de coördinatie (het “clustersysteem”).

**Het doel van versterkte EU-coördinatie is:**

- gecoördineerd handelen om het algemene humanitaire optreden te versterken en te optimaliseren;
- goed georganiseerde hulpverleningsstrategieën bevorderen en ondersteunen;
- inzichten in de behoeften en de passende reacties daarop delen;
- lacunes identificeren en zorgen voor de vaststelling van degelijke mechanismen om voorbereid te zijn op het optreden van crisissituaties.

### 2.3. Goed donorschap

Principiële donorpraktijken moeten stevig in het internationale optreden geïntegreerd zijn. Het initiatief voor goed humanitair donorschap (GHD), dat in juni 2003 is gecreëerd, vormt een nuttige basis, met onder meer een definitie van humanitaire hulp, een duidelijk engagement om de fundamentele humanitaire beginselen te eerbiedigen en richtsnoeren inzake goede donorpraktijken. De EG is van oordeel dat het tijd is dat de EU in haar geheel zich actiever inzet voor de essentiële beginselen van het goede donorschap en de omzetting daarvan in de praktijk. Deze exercitie zou moeten worden gekoppeld aan een bredere partnerschapsaanpak. De EU zou zich, voortbouwend op het initiatief voor een goed humanitair donorschap en op andere bestaande normen en procedures<sup>8</sup> moeten scharen achter een geïntegreerde aanpak om de beste praktijken bij het humanitaire optreden te bevorderen door goed humanitair partnerschap, waarbinnen (traditionele en opkomende) donoren en (internationale en lokale) partners worden verenigd.

De EU moet:

- haar engagement voor de humanitaire hulp in het kader van de bestaande beginselen en beste praktijken van goed humanitair donorschap bevestigen en de tenuitvoerlegging van de hulp gezamenlijk evalueren;
- een ambitieuze internationale aanpak ondersteunen waarbinnen donoren en partners worden verenigd met het oog op de toetsing van de beginselen, normen en beste praktijken van humanitair optreden (goed humanitair partnerschap).

---

<sup>8</sup> Met name de Gedragscode voor het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maan en voor NGO's bij rampenbestrijding (1994) en het “Humanitair Handvest” en de minimumnormen van SPHERE.

### 3. OMZETTING VAN BEGINSELEN IN DE PRAKTIJK

#### 3.1. Passende en billijke hulp gebaseerd op behoeften en normen

Ondanks de toezegging voor het opvoeren van de officiële ontwikkelingshulp blijft de perceptie bestaan dat de humanitaire hulp tekortschiet: daarom moet de EU zowel de kwantiteit als de doeltreffendheid van de financiering analyseren. Deze financiering moet worden gebaseerd op overeengekomen minimumnormen inzake bijstand en bescherming.

Bovendien moet humanitaire hulp transparant op basis van behoeften worden toegewezen. Op dit ogenblik bestaat er geen geïntegreerd kader of overeengekomen aanpak van de behoeftenevaluatie. De EG past in samenhang met haar jaarlijkse programmeringsstrategie een specifieke overkoepelende methodiek van behoeftenevaluatie toe en verricht jaarlijks een evaluatie van vergeten crisissituaties. De resultaten worden met alle betrokken partijen gedeeld. Gedetailleerde behoeftenevaluaties worden verricht door een uitgebreid netwerk van lokale experts en ambtenaren van ECHO in nauw overleg met andere diensten van de Commissie en de lidstaten.

Beste praktijken inzake doeltreffendheid van de steun houden waar mogelijk steeds in dat bij hulp in natura gebruik wordt gemaakt van plaatselijke en regionale goederen en aannemers en bestaande voorraden, om de extra ecologische en financiële kosten te vermijden van de verzending van hulp vanuit Europa over lange afstand. Vanzelfsprekend moeten de beslissingen over de plaats van aankoop genomen worden in het kader van de specifieke context. Ook andere “innovatieve” vormen van steunverlening, waarbij bijvoorbeeld niet met hulpgoederen maar wel met geld of bonnen wordt gewerkt, moeten worden overwogen.

#### **Doeltreffende steunverlening**

De EU moet:

- zich engageren voor een adequate humanitaire hulpverlening overeenkomstig haar engagement om de officiële ontwikkelingshulp op te voeren;
- dat engagement baseren op overeengekomen minimumnormen voor bijstand en bescherming;
- een gemeenschappelijk kader voor behoeftenevaluatie en het delen van deskundige analyses vaststellen;
- zorgen voor een evenwichtig optreden met een speciale focus op “vergeten crisissituaties” en verwaarloosde behoeften, en op crises waarbij een ernstig tekort aan middelen bestaat terwijl de behoeften duidelijk zijn aangetoond.

## 3.2. Partnerschap

Partnerschap is cruciaal voor de doeltreffende humanitaire hulpverlening. De EU-donoren werken via talrijke uitvoeringspartners zoals Europese en lokale NGO's, de VN en het Rode Kruis, die alle een essentiële en complementaire rol spelen. Humanitaire hulpverlening onder moeilijke omstandigheden vereist kwaliteit, professionaliteit, ervaring en samenwerking. Alle partners van de EU-donoren moeten zich houden aan internationale normen en richtsnoeren voor steunverlening en moeten tegenover begunstigen en donoren blijf geven van transparantie en verantwoordingsplicht.

De EU erkent en ondersteunt de centrale rol van de Verenigde Naties – waarbij het Bureau voor de coördinatie van humanitaire aangelegenheden (OCHA) het voortouw neemt – bij de bevordering van een coherente internationale respons op humanitaire crisissituaties, en spreekt haar volledige steun voor die taak uit. Zij is ook tevreden over de gecoördineerde inspanningen voor de hervorming van de humanitaire hulp. Goede coördinatie tussen de partners en met de donoren, vooral ter plaatse, op basis van een brede participatie en een flexibel gebruik van de “clusterbenadering” (projectpakketten) is essentieel voor een doeltreffende humanitaire respons.

### **Diversiteit en kwaliteit van het partnerschap**

De EU moet:

- de nadruk leggen op haar intrinsieke steun voor een diversiteit van uitvoeringspartners zoals NGO's, de VN en het Rode Kruis;
- erkennen dat iedere partner beschikt over comparatieve voordelen voor de reactie op bepaalde situaties of omstandigheden;
- steun verlenen voor de centrale coördinerende rol van de VN bij de verwezenlijking van hervormingen ter verbetering van de algemene internationale humanitaire hulp.

De belangrijke criteria voor de selectie van uitvoeringspartners zijn:

- professionaliteit;
- vermogen om in te spelen op aangetoonde behoeften (met inbegrip van aanwezigheid en toegang);
- toepassing van de humanitaire beginselen, internationale richtsnoeren en beste praktijken voor de steunverlening;
- gespecialiseerde kennis of taakomschrijving;
- kostenefficiëntie;
- lokaal partnerschap en lokale context;
- verantwoordingsplicht, met inbegrip van transparante rapportering over resultaten.

### **3.3. Doeltreffendheid, kwaliteit en verantwoordingsplicht**

Snelheid en kwaliteit zijn essentieel voor de humanitaire hulp. Als donoren hebben wij de onomstotelijke plicht ervoor te zorgen dat de verstrekte hulp de beste beschikbare keuze vormt en het gestelde doel bereikt. De hulp moet voldoende aangepast zijn aan de specifieke omstandigheden van een bepaalde humanitaire crisissituatie. Kwalitatieve input en prestatie-indicatoren, criteria inzake kostenefficiëntie (bijvoorbeeld de verhouding tussen vaste kosten en de hulp die daadwerkelijk naar de begunstigen gaat) en partnerschap met de plaatselijke bevolking bij het beheer van de steunverlening, vooral in langdurige crisissituaties: al deze elementen moet de Europese Unie zorgvuldig afwegen om ervoor te zorgen dat haar humanitaire hulp doeltreffend wordt geïmplementeerd om het best op de behoeften van de noodlijdenden in te spelen. Een kwaliteitsvolle aanpak vereist dat via de toepassing van criteria voor de keuze van partners en prestatiebeoordeling wordt gezorgd voor een hoge mate van betrouwbaarheid van de uitvoeringpartners. Uit de ervaring van de EG blijkt dat het mogelijk en noodzakelijk is een snelle reactie en efficiency bij de humanitaire hulpverlening via accreditering van de partners en financiële controle te combineren met een strikte verantwoordingsplicht<sup>9</sup>. Dit vormt een integrerend onderdeel van de verantwoordingsplicht tegenover het Europese publiek en de begunstigen van de steun.

### **3.4. Snellereactiecapaciteit**

In de toetsing van het humanitaire optreden van 2005 zijn sterke tekortkomingen aangetoond in de algemene reactiecapaciteit van de humanitaire gemeenschap: sommige daarvan worden thans door een hervorming van de humanitaire hulp aangepakt. De EU moet haar vermogen voor optreden in crisissituaties zodanig verbeteren dat de resterende lacunes worden opgevuld. Haar rol is steun te verlenen voor internationale maatregelen voor het aantonen en opvullen van capaciteitslacunes op mondiaal niveau (bijvoorbeeld bij logistiek en voorafgaande opslag), waarbij ervoor wordt gezorgd dat deze capaciteit beschikbaar is voor een hele reeks partners. Dit omvat bijdragen tot regionale hubs en regelingen voor aanvullende piekcapaciteit in geval van een grootschalige crisissituatie, bijvoorbeeld voor vervoer of evaluatie.

Voorts bestaat er behoefte aan maatregelen voor de capaciteitsopbouw op lange termijn, met inbegrip van vroegtijdige waarschuwingssystemen op plaatselijk, nationaal en regionaal niveau, alsook gezamenlijke opleidings- en informatiesystemen. De steun voor plaatselijke capaciteitsopbouw, in het bijzonder in gebieden met langdurige of herhaalde crisissituaties, moet worden toegespitst op kwaliteit en duurzaamheid met als duidelijk doel het versterken van de capaciteit voor plaatselijk onafhankelijk humanitair optreden.

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Speciaal Verslag nr. 3/2006 van de Rekenkamer over de humanitaire hulp van de Europese Commissie naar aanleiding van de tsunami.



De capaciteit van de EU kan worden versterkt door de toepassing van een flexibele maar systematische operationele benadering om te zorgen voor tijdige coördinatie van de EU-donoren en aanvullende capaciteit, goederen en deskundigheid beschikbaar te stellen. Er zijn ook praktische maatregelen nodig om te zorgen voor complementariteit met de bestaande noodplannen en hulpteams. De Europese Commissie moet ten volle gebruikmaken van haar permanente aanwezigheid ter plaatse en zorgen voor de totstandbrenging van een door de EU gecoördineerde lokale snelle humanitaire reactiecapaciteit die stevig in de internationale noodhulp is verankerd.

### **3.5. Inzet van civiele bescherming en militaire middelen en capaciteit**

De Europese humanitaire hulp maakt gebruik van verschillende instrumenten van de Gemeenschap en de lidstaten, met inbegrip van de civiele bescherming, die wordt gecoördineerd via het waarnemings- en informatiecentrum in overleg met het EU-voorzitterschap of bilateraal wordt ingezet. Deze diensten hebben talrijke uiteenlopende taken afgezien van hun inzet bij humanitaire rampen<sup>10</sup>. De lidstaten gebruiken hun civiele beschermingscapaciteit in toenemende mate in rampsituaties buiten Europa, wat de weerslag vormt van de wens van hun burgers om de beschikbare capaciteit ten dienste van de internationale solidariteit in te zetten. Bij humanitaire hulpverlening is goede coördinatie tussen de verschillende Europese actoren en instrumenten essentieel voor een maximale complementariteit en samenhang.

De civiele bescherming kan een belangrijke bijdrage tot humanitaire hulp leveren op basis van evaluatie van de humanitaire behoeften en de comparatieve voordelen qua snelheid, sectordeskundigheid, efficiency en doeltreffendheid, vooral in de eerste fase van de noodhulp. Bij optreden in een humanitaire context buiten de EU is het van belang dat die middelen de humanitaire actoren ondersteunen en aanvullen overeenkomstig afgesproken internationale beginselen en richtsnoeren, in het bijzonder betreffende neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

De middelen en instrumenten van de civiele bescherming omvatten een hele reeks militaire en civiele overheidsinstrumenten. Die instrumenten worden ingezet in antwoord op een formeel verzoek van het betrokken land. In oorlogvoerende of kwetsbare staten zou dit bijna zeker neerkomen op handelen op verzoek van een oorlogvoerende partij. Dit houdt op zijn beurt het risico in dat de perceptie van neutraliteit en onpartijdigheid van de hulp in het gedrang komt, dat hulpverleners en de getroffen bevolking worden blootgesteld aan aanvallen van oorlogvoerende partijen en dat de toegang tot de burgerslachtoffers wordt geweigerd, niet alleen in de crisis in kwestie, maar ook in toekomstige rampsituaties. Deze risico's moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen de directe behoeften van de bevolking en de noodzaak dat de civiele bescherming in die behoeften voorziet. In complexe noodsituaties is de inzet van civiele bescherming die in handen van de overheid is, dus eerder de uitzondering dan de regel. Wanneer onder die omstandigheden toch gebruikt wordt gemaakt van de civiele bescherming, moet dat gebeuren onder leiding

---

<sup>10</sup> Bij Beschikking 2001/792/EG van de Raad is een communautair mechanisme voor bijstandsinterventies in en buiten de EU vastgesteld.

van de VN en humanitaire organisaties. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen humanitair optreden en EU-crisisbeheersingsmaatregelen.

Aangezien de neutraliteit van humanitair optreden van essentieel belang is, moet iedere vervaging van de scheidslijnen tussen humanitaire en militaire opdrachten worden voorkomen. Daarom mogen militaire krachten en middelen overeenkomstig de internationale richtsnoeren slechts als “laatste hulpmiddel” bij humanitaire operaties worden ingezet.

#### **Voortbouwen op comparatieve voordelen voor humanitaire hulp**

De EU moet:

- zich inzetten voor de ondersteuning van internationale maatregelen om aangetoonde lacunes van de capaciteit in kaart te brengen en op te vullen, in het bijzonder op het gebied van vervoer, communicatie, logistiek en piekcapaciteit teneinde snel te kunnen optreden in rampsituaties;
- middelen onderzoeken om haar eigen snellereactiecapaciteit te versterken door samenwerking op basis van bestaande comparatieve voordelen;
- de richtsnoeren inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen en de richtsnoeren van Oslo toepassen en bevorderen;
- bevestigen dat militaire en civiele defensie- en beschermingscapaciteit zodanig moet worden ingezet dat de werkzaamheden van humanitaire organisaties worden aangevuld en ondersteund, naargelang van de behoeften aan gespecialiseerde taken en ondersteuning en de context.

#### **4. GECOÖRDINEERDE AANPAK VAN DE STEUN**

##### **4.1. Risicobeperking – versterking van de rampenparaatheid**

Gezien de toegenomen frequentie van natuurrampen, met name als gevolg van de effecten van de klimaatverandering, waardoor de meest kwetsbare groepen het sterkst worden getroffen, is het bevorderen van risicobeperkende strategieën en activiteiten voor rampenparaatheid van essentieel belang. Naargelang van de gebruikte instrumenten moeten die maatregelen plaatsvinden op lokaal, regionaal of nationaal niveau in de ontwikkelingslanden. De wereldconferentie over rampenpreventie in Hyogo (Japan) in januari 2005 heeft de impuls gegeven tot een nieuw internationaal elan voor de ontwikkeling van meer doeltreffende strategieën voor rampenbestrijding en schadebeperking bij rampen. De EU is zich hiervan duidelijk bewust en stemt haar hulp af op die doelstellingen: via autonome steun voor activiteiten inzake rampenparaatheid vanuit de basis, zoals het DIPECHO-programma van de Commissie; via de integratie van deze dimensie in de humanitaire hulp en de ontwikkelingshulp van de EU, die haar weerslag vindt in de inzet van de EU-ontwikkelingsconsensus voor de ondersteuning van rampenpreventie en -paraatheid, en via bewustmaking.

## Bevordering van rampenparaatheid

De EU moet:

- de internationale werkzaamheden binnen het Hyogo-actiekader bevorderen teneinde de opvangcapaciteit op lokaal, regionaal en nationaal niveau te versterken via strategische planning en maatregelen;
- rampenpreventie integreren in humanitaire en ontwikkelingsmaatregelen en ervoor zorgen dat de nodige EU-middelen beschikbaar worden gesteld voor rampenparaatheid en risicobeperking;
- een algemene EU-beleidsaanpak uitwerken om maatregelen op dit gebied te ondersteunen.

### 4.2. Koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling

Het herstel en de wederopbouw van landen in de nasleep van een ramp is een immense taak, die structurele en ontwikkelingsmaatregelen vereist die verdergaan dan de directe noodhulp. De noodzaak van een doeltreffende koppeling tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) is een algemeen erkende en cruciale doelstelling<sup>11</sup>, die bijdraagt tot armoedebestrijding, voedselzekerheid en duurzame ontwikkeling. De omzetting van die doelstelling in de praktijk vereist flexibele en innovatieve overgangsstrategieën van alle actoren van de hulpverlening. Ontwikkelings- en humanitaire actoren zijn in toenemende mate tegelijk gedurende langere tijd aanwezig op het terrein, waarbij de terugtrekking van de humanitaire hulp varieert naargelang van de sector of regio. Toenemend wederzijds inzicht in de verschillende procedures, instrumenten en benaderingswijzen is essentieel voor de doeltreffendheid van de steun en een vlotte overgang. In 2007 zijn nieuwe EG-financieringsinstrumenten ingevoerd, met name het instrument voor economische en ontwikkelingssamenwerking en het stabiliteitsinstrument. Daardoor heeft de EG nieuwe mogelijkheden gekregen om de noodzaak van samenhang tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling in de praktijk te brengen: zij kan in landen die net een crisis hebben doorgemaakt een beleidsmix toepassen die onder meer de vroegtijdige inzet van ontwikkelingsprogramma's en -instrumenten omvat, ter ondersteuning van maatregelen voor snel herstel, naast zorgvuldig geplande uitstapstrategieën voor de humanitaire hulp. Hierdoor wordt een vlotte overgang naar meer structurele programma's bewerkstelligd. Gezien de gezamenlijke ervaring van de EU met landen in overgang zijn er argumenten aan te voeren om een systematischer beleid voor de aanpak van LRRD-situaties te ontwikkelen.

---

<sup>11</sup> Overeenkomstig de Europese ontwikkelingsconsensus is de EU ertoe gehouden noodhulp, herstel en langetermijntoewijding onderling te koppelen.

### **Versterking van het verband met andere steuninstrumenten**

- De EU moet samenwerken aan een kader om op basis van ervaringen en lessen uit het verleden praktische benaderingen van de koppeling tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling te bevorderen;
- moet een aantal landen selecteren om de tenuitvoerlegging te beproeven van gezamenlijke EU-benaderingen van specifieke gevallen;
- moet de samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsorganisaties en andere bijstandsactoren verbeteren, met name op het terrein, in ingewikkelde crisissituaties en in onstabiele landen.

## **5. TENUITVOERLEGGING VAN DE HUMANITAIRE HULP VAN DE GEMEENSCHAP**

De humanitaire hulp van de EG valt onder Verordening 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996, die een duidelijk mandaat inhoudt voor noodhulp en bescherming van mensen in humanitaire crisissituaties.

De Commissie wenst toegevoegde waarde te creëren voor de doeltreffendheid van de algemene steun van de EU door:

- zelf goed donorschap in de praktijk om te zetten en andere donoren aan te moedigen dat ook te doen;
- kwaliteitsvolle behoeftengestuurde hulpverlening te bevorderen waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande operationele ervaring en lessen uit eerdere crisissituaties;
- beste praktijken en sectorale richtsnoeren te ontwikkelen en te verspreiden;
- de beleidsdialoog en de uitwisseling van operationele informatie te vergemakkelijken;
- er permanent naar te streven prestaties en professionaliteit bij de steunverlening als leerorganisatie te verbeteren;
- de bijdrage van door de EU gecoördineerde maatregelen tot doeltreffende humanitaire hulp, met inbegrip van de koppeling tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling, te bevorderen.

De Europese Commissie streeft ernaar zowel maatregelen van hoge kwaliteit als haar snellereactiecapaciteit te handhaven. Daartoe versterkt zij haar paraatheid vooraf, met inbegrip van situatiebeoordeling en analyse van de reactiecapaciteit alsmede haar eigen piekcapaciteit in samenhang met die van de partners. In deze context vindt de versterking van het netwerk van deskundigen van DG ECHO plaats en zal de reactiecapaciteit in crisissituaties van zes regionale delegaties van de Commissie worden versterkt.

De Commissie moet in nauw partnerschap met de organisaties die ter plaatse de humanitaire hulp ten uitvoer leggen, haar rol als actieve “referentiedonor” en humanitair actor via het DG Humanitaire hulp voortzetten. Zij moet duidelijke standpunten over humanitaire hulp blijven innemen en daarbij voortbouwen op de fundamenten van de operationele ervaring, de toegevoegde waarde en de internationale erkenning van DG ECHO. Dit veronderstelt een versterking van de capaciteit tot nauwe samenwerking met anderen in het middenpunt van de humanitaire inspanningen van de EU. Een aantal specifieke maatregelen ter versterking van de snellereactiecapaciteit en de flexibiliteit worden thans opnieuw bekeken.

Op communautair niveau houden een aantal beleidsterreinen nauw verband met humanitaire hulp, zoals crisisbeheersing, voedselzekerheid, ontwikkelingsbeleid, de bevordering van mensenrechten en veiligheid en volksgezondheid. De EG zet zich ervoor in dat coherentie en complementariteit van het beleid consequent in gecoördineerde operationele tenuitvoerlegging van de steunverlening worden omgezet. Er moet worden voortgebouwd op bestaande synergie en overlapping of doublures van de maatregelen moeten worden voorkomen<sup>12</sup>.

## 6. EUROPESE CONSENSUS INZAKE HUMANITAIRE HULP

De Europese Commissie verzoekt de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement:

- een gezamenlijke verklaring over de “Europese consensus inzake humanitaire hulp” aan te nemen op basis van de in deze mededeling uiteengezette beginselen en benaderingswijzen;
- het engagement van de EU/EG om gecoördineerd, coherent en complementair samen te werken, te bevestigen, teneinde ervoor te zorgen dat deze consensus daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht.

De Europese Commissie is klaar om aan de hand van een Europese consensus een routekaart van specifieke maatregelen voor uitvoering door de EU voor te stellen.

Door samen te werken aan een Europese consensus inzake humanitaire hulp en de praktische tenuitvoerlegging daarvan wenst de EU haar bijdrage tot de wereldwijde humanitaire hulp in partnerschap met anderen te versterken. Op die manier bevestigt zij haar engagement voor het verlenen van hulp aan mensen in nood als fundamentele uitdrukking van haar solidariteit.

\*\*\*

<sup>12</sup>

Dit sluit aan bij de doelstellingen van de mededeling van de Commissie “Europa in de wereld: praktische voorstellen om de samenhang, de effecten en de zichtbaarheid van het EU-optreden te vergroten”, COM(2006) 278, 8.6.2006.

## **BIJLAGE**

### **VERKLARENDE WOORDENLIJST**

#### **VERGETEN CRISES**

In de methodiek van de Europese Commissie voor de evaluatie van “vergeten crises” worden “vergeten crises” gedefinieerd als crises die weinig of geen aandacht van de media krijgen en waarbij de slachtoffers weinig of geen internationale bijstand ontvangen.

#### **INITIATIEF VOOR GOED HUMANITAIR DONORSCHAP (GHD)**

In het initiatief voor goed humanitair donorschap worden de beginselen en goede praktijken van het humanitaire donorschap uiteengezet. Het initiatief is in 2003 in Stockholm bekrachtigd door Duitsland, Australië, België, Canada, de Europese Commissie, Denemarken, de Verenigde Staten, Finland, Frankrijk, Ierland, Japan, Luxemburg, Noorwegen, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Sindsdien hebben ook Oostenrijk, Tsjechië, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje zich aangesloten. Doel van het initiatief is via collegiale toetsing, dialoog en uitwisseling van ervaringen de toepassing van goed donorschap in de praktijk om te zetten.

#### **INDIVIDUELE VEILIGHEID**

In Resolutie 60/1 van 24 oktober 2005 van de Algemene Vergadering wordt erkend dat alle mensen en in het bijzonder kwetsbare bevolkingsgroepen, recht hebben op een leven vrij van angst en behoefte en op gelijke kansen zodat zij al hun rechten kunnen uitoefenen en hun potentieel ten volle kunnen ontwikkelen. Met het oog daarop verbinden wij ons ertoe het begrip individuele veiligheid in de Algemene Vergadering te bespreken en te definiëren. De nadruk op vrijheid van behoefte en van angst moet ervoor zorgen dat de meest kwetsbare mensen in staat worden gesteld voor hun eigen veiligheid te zorgen.

#### **HUMANITAIRE BEGINSELEN**

De definitie van deze beginselen is vervat in de Gedragscode van het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maan en van NGO's voor hulpverlening bij rampen en in Resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Zij zijn afgeleid van de basisbeginselen van het Rode Kruis, in het bijzonder de beginselen I (humane behandeling), II (onpartijdigheid), III (neutraliteit) en IV (onafhankelijkheid).

## **HUMANE BEHANDELING**

Het beginsel van de humane behandeling houdt in dat mensen onder alle omstandigheden humanaan moeten worden behandeld door levens te redden en lijden te verlichten en tegelijk respect voor het individu te betonen. Dit is het fundamentele beginsel van humanitaire hulp.

## **ONPARTIJDIGHEID**

De humanitaire hulp moet onpartijdig zijn en mag niet worden gebaseerd op nationaliteit, ras, religie of politieke opvattingen. De hulp moet uitsluitend uitgaan van behoeften.

## **ONAFHANKELIJKHEID**

Humanitaire organisaties moeten hun eigen beleid uitstippelen en implementeren, los van het beleid of de activiteiten van (andere) overheidsinstanties.

## **NEUTRALITEIT**

Neutraliteit houdt in dat de hulpverleners geen partij kiezen bij vijandelijkheden en zich te allen tijde onthouden van iedere politieke, raciale, religieuze of ideologische controverse.

In de bijlage bij Resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wordt het beginsel van neutraliteit naast de beginselen van humane behandeling en onpartijdigheid als richtsnoer voor de humanitaire hulpverlening genoemd.

## **HUMANITAIRE RUIMTE**

De operationele omgeving die humanitaire actoren op het terrein nodig hebben om volledige toegang tot de slachtoffers te hebben zodat zij hulp en bescherming kunnen bieden zonder hun eigen veiligheid in gevaar te brengen.

## **ACTIEKADER VAN HYOGO**

In januari 2005 hebben 168 landen op de Wereldconferentie voor rampenbestrijding, die in Kobe, Hyogo (Japan) heeft plaatsgevonden, een tienjarenplan aangenomen om de wereld beter tegen natuurrampen te beschermen. Het Actiekader van Hyogo is een wereldwijde blauwdruk voor rampenpreventie in het komende decennium. Het heeft tot doel de door rampen veroorzaakte verliezen aan mensenlevens en aan sociale, economische en ecologische middelen en voorzieningen van gemeenschappen en landen sterk terug te dringen tegen 2015.

## KOPPELING VAN NOODHULP, HERSTEL EN ONTWIKKELING

De koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling is een concept dat erop gericht is de instap- en uitstapstrategieën van verschillende actoren en instrumenten van de hulp op elkaar te doen aansluiten om de zogenoemde “grijze zone” tussen humanitaire hulp en programma’s voor ontwikkelingssamenwerking zodanig te bestrijken dat er geen hiaten in de bijstand optreden. Een geslaagde koppeling vereist dat al in de vroegste fasen van de planning van de hulp (eerstehulpmaatregelen) rekening wordt gehouden met de latere fasen van het proces, waarbij de ontwikkelingsmaatregelen direct moeten aansluiten op de noodhulp en de herstelmaatregelen.

## RICHTSNOEREN VAN OSLO EN MCDA-RICHTSNOEREN

De richtsnoeren van Oslo en de richtsnoeren inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen (MCDA) zijn internationale richtsnoeren die ervoor moeten zorgen dat de onpartijdigheid en neutraliteit van humanitaire hulp niet worden aangetast wanneer militaire of civiele defensiemiddelen ter ondersteuning van humanitaire operaties worden gebruikt. Het belangrijkste doel van de richtsnoeren is de vaststelling van het basiskader om de doeltreffendheid en efficiency van de inzet van buitenlandse militaire en civiele defensiemiddelen bij internationale noodhulp in geval van rampen te formaliseren en te verbeteren.

De **Richtsnoeren van Oslo** hebben betrekking op het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen ter ondersteuning van de humanitaire activiteiten van de Verenigde Naties bij natuurrampen. De **MCDA-richtsnoeren** daarentegen betreffen het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen ter ondersteuning van de humanitaire activiteiten van de Verenigde Naties in complexe noodsituaties (in conflictzones).

## BESCHERMINGSPLICHT

Resolutie 60/1 van de Algemene Vergadering van 24 oktober 2005 bepaalt dat iedere staat de taak heeft zijn bevolking te beschermen tegen volkerenmoord, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid. Zij bepaalt voorts dat de internationale gemeenschap via de Verenigde Naties ook tot taak heeft om overeenkomstig de hoofdstukken VI en VII van het Handvest passende diplomatieke, humanitaire en andere vreedzame middelen aan te wenden om de bevolking te helpen beschermen tegen volkerenmoord, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid. De resolutie verwijst eveneens naar de toepassing van hoofdstuk VII van het Handvest indien vreedzame middelen ontoereikend zijn.