



# Humanitaire hulp voor deze tijd?

Overseas Development Institute





**MO\*papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. **MO\*papers** worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

**MO\*papers** worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

Deze paper is een vertaalde samenvatting van het rapport *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, uitgegeven door de *Humanitarian Policy Group* (HPG) van de Britse denktank *Overseas Development Institute*, (ODI). [www.odi.org/hpg](http://www.odi.org/hpg)

Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet

Redactieraad **MO\*papers**: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Nadia Molenaers (IOB Antwerpen), Marieke Poissonnier, (Oxfam-Wereldwinkels), Arne Schollaert (Oxfam-Wereldwinkels), Liesbet Vangeel (FOS-Socsol), Emiel Vervliet.

Informatie: [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: [emiel.vervliet@telenet.be](mailto:emiel.vervliet@telenet.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het printmagazine MO\*, de mondiale nieuwssite [www.MO.be](http://www.MO.be), en van de nieuwsbrief eMO\* (tweemaal per week). Verder organiseert de vzw MO\* lezingen en mondiale cafés.

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.



## Inleiding

### HUMANITAIRE HULP VOOR DEZE TIJD?

Door de jaren heen hebben de humanitaire organisaties zichzelf vernieuwd om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee ze geconfronteerd werden. Maar die aanpassingen blijken vandaag onvoldoende. Er zijn talloze voorbeelden van een positieve aanpak en het programmeren van nieuwe partnerschappen en instrumenten, maar op het vlak van 'het systeem' is de vernieuwing onvoldoende doorgezet – dat wil zeggen op het gebied van de instellingen, het beleid, de financiële structuren en de machtsverhoudingen die de acties en de cultuur van de sector kenmerken. Er blijven spanningen bestaan tussen mensen en instellingen, tussen voluntarisme en non-sense-aanpak, tussen norm en praktijk, tussen de noodzaak tot diversiteit en de wens tot controle van de processen. De diversiteit in waarden, personen en organisaties in het veld van de humanitaire hulpverlening wordt te weinig benut. Tegelijk verandert de externe context: nieuwe types conflicten, de klimaatverandering en de opkomst van nieuwe vormen van hulp en bescherming vormen allemaal uitdagingen voor de sector.

Er is geen zaligmakend model om op al die uitdagingen in te gaan. Maar het zou al een goed begin vormen om zich te richten op de werkelijke noden en minder vast te houden aan ideologie. Aanvaarden dat verschillende vormen van humanitaire hulp bestaansrecht hebben naast elkaar, is een volgende stap. De sector moet in de toekomst meer de 'gemeenschappelijkheid' dan de verschillen beklemtonen. Dat vergt onder andere ook een bereidheid om macht en controle af te staan, succes opnieuw te definiëren en duidelijk te zijn over doelstellingen en werkwijzen. De erkenning dat er niet één antwoord en aanpak is, zal de inzet van een meer diverse groep actoren mogelijk maken.

Deze paper is de vertaalde samenvatting van het rapport *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, dat in april 2016 werd gepubliceerd door de *Humanitarian Policy Group* (HPG) van het *Overseas Development Institute* (ODI), een Britse onafhankelijke denktank over internationale ontwikkeling en humanitaire problemen. [www.odi.org/hpg](http://www.odi.org/hpg)



## HET HUMANITAIRE LANDSCHAP

### WESTERSE WORTELS

Het humanitaire systeem zoals we dat nu kennen – met de instellingen van de Verenigde Naties, de belangrijkste internationale ngo's en het Rode Kruis – is ontstaan in de negentiende eeuw en werd gestructureerd in de twintigste eeuw. Belangrijke data in de beginjaren waren de oprichting van het Internationaal Comité van het Rode Kruis in 1863 en de goedkeuring van de Conventie van Genève voor de verbetering van het lot van gewonde krijgsgevangenen in 1864. Het Rode Kruis ging hulp verlenen in de Frans-Duitse oorlog van 1870 en in dezelfde jaren kwam er ook hulp voor de slachtoffers van grote aardbevingen in San Francisco, Kingston in Jamaica en Messina in Italië. De uitbreiding van het Europese 'humanitarisme' ging hand in hand met de koloniale expansie. Het verlenen van voedselhulp en hulp in contant geld werd eerst in de kolonies in de praktijk gebracht, al wilden de Britten in India vooral de slachtoffers van hongersnood identificeren en registreren, in plaats van hen bij te staan, terwijl de Fransen in hun medische hulp vooral het beeld van de 'goede witte dokter' wilden beklemtonen om de harten van de bevolking te winnen.

De huidige formele structuur ontstond na de Eerste Wereldoorlog met de oprichting van de Volkenbond, het Hoog Com-

missariaat voor de Vluchtelingen en de coördinatie van de nationale afdelingen van het Rode Kruis (nu de *International Federation of Red Cross Societies*). Het *Save the Children Fund* (SCF) was het prototype van de niet-gouvernementele organisaties die nog zouden volgen. Het voerde campagnes in de media om geld in te zamelen, was actief op het gebied van advocacy en verdeelde op grote schaal materiële hulp via partnerorganisaties.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam er geen radicale breuk met het verleden. De belangrijkste institutionele ontwikkelingen waren de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948, de conventie voor de bestrijding en bestraffing van genocide en de vier conventies van Genève voor de bescherming van vluchtelingen (1949 en 1951). Er werden honderden ngo's opgericht, de overgrote meerderheid in de VS en West-Europa en de aandacht verschoof van de (Europese) slachtoffers van de nasleep van de Tweede Wereldoorlog naar de inwoners van het dekoloniserende Zuiden, tenminste naar de niet-communistische delen daarvan.

### DEKOLONISERING, KOUDE OORLOG EN POLITISERING VAN DE HULPVERLENING

Belangrijke politieke gebeurtenissen of evoluties hadden een grote impact op de ontwikkeling van de grote westerse ngo's. De jonge regeringen in het Zuiden worstelden met een tekort aan middelen en infrastructuur en dikwijls boden de ervaring en de middelen van de ngo's een noodzakelijke aanvulling. Sommige ngo's raakten helemaal 'ingebed' in de strijd tussen de grootmachten. Zo werd de Amerikaanse ngo *Catholic Relief Services* ingeschakeld in de politieke en militaire inspanningen van haar regering. Gelijkaardige situaties van manipulatie en politisering van hulp deden zich voor in Algerije en Maleisië in de jaren 1950 en 1960, en in Afghanistan in de jaren 1980. De burgeroorlog in Nigeria met de afscheidsbeweging in Biafra (1967-1970) leidde tot de oprichting

van *Médecins sans Frontières* en de politisering van de hulp door de regering van Biafra. Zij 'coöpteerde' de hulp, in het kader van een goed georganiseerde campagne voor erkenning van de onafhankelijkheid.

Het einde van de Koude Oorlog luidde het begin in van een reeks conflicten die eufemistisch als 'complexe noodtoestanden' werden gekarakteriseerd: humanitaire crisissen in een context van verzwakking of volledig wegvallen van de autoriteit van regeringen, excessief geweld tegen burgers en de massale verplaatsing van de bevolking. Bij de *Operation Lifeline Sudan* (1989) ging de VN onderhandelen met oorlogvoerende partijen naast de erkende regeringen. Met financiële en politieke



steun van westerse regeringen konden ngo's actief worden in gebieden waartoe ze tijdens de Koude Oorlog geen toegang hadden. Ze werden prominente spelers met meer middelen, zowel uit privégiften als overheidsgeld.

De genocide in Rwanda (1994) en de burgeroorlog in Joegoslavië (met vooral de massamoord in Srebrenica in juli 1995) confronteerden de ngo's met onaangename waarheden over de reële wereld waarin ze moesten werken, met name het gebrek aan daadkracht van de VN en de westerse regeringen. Dit leidde wel tot een reflectie over hulpverlening in noodtoestanden en het opstellen van een Handboek voor minimale normen voor hulpverlening en een Humanitair Handvest.

De invasies in Afghanistan (2001) en in Irak (sterk omstreden, 2003) bewezen dat de westerse regeringen hun aarzeling om

militair tussen te komen achter zich hadden gelaten. Militair waren de interventies misschien wel succesvol, maar omdat er geen coherente plannen waren voor wat er daarna moest gebeuren, bleven de twee landen onstabiel en, in het geval van Irak, een voedingsbodem voor islamitisch extremisme. Tekortkomingen op het vlak van leiderschap en financiering tijdens de volgende ronde van humanitaire catastrofes (Darfur, de tsunami in Azië in 2004 en de aardbeving in Haïti in 2010) zouden wel tot enkele hervormingen binnen de VN-familie leiden die met een zeker succes een toepassing vonden in de crisissen in de Filipijnen (na de tyfoon Haiyan), de Centraal-Afrikaanse Republiek, Zuid-Soedan, Irak en Jemen. Maar, zo besluiten de auteurs van het rapport van ODI op blz. 18, "met weinig tot geen veranderingen op het gebied van het collectieve leiderschap, verantwoording tegenover de getroffen bevolking, veiligheid en bescherming".

## ANDERE TRADITIES EN VERHALEN

】 Natuurlijk vinden we ook in de islamitische, joodse en Chinese cultuur de principes van medeleven, liefdadigheid en hulpverlening terug. Op basis daarvan werden door de staat geleide instellingen opgericht, waarvan sporen terug te vinden zijn in oude Chinese en prekoloniale Indiase teksten. In de negentiende eeuw ontstonden overal niet-gouvernementele organisaties en tegenhangers van westerse instellingen als het Rode Kruis. De *Japanese National Society* verleende hulp in de oorlog tussen Rusland en Japan (1904-1905) en aan de slachtoffers van de grote aardbeving in San Francisco (1906). Het Chinese Rode Kruis was actief tijdens de tweede oorlog tussen China en Japan (1937-1945).

## DE CHINESE WEG

】 China is een relatief nieuwe speler op het terrein van de humanitaire hulp. Het land verhoogde geleidelijk aan zijn bijdragen aan het Wereldvoedselprogramma en verleende onder andere hulp na de tsunami in Azië (2004), de ebolacrisis in West-Afrika (2014) en de aardbeving in Nepal (2015). Tussen 2005 en 2015 werd in totaal 330 miljoen dollar besteed. China houdt zich wel buiten informele en formele coördinatie- en

Er was natuurlijk een tegenstelling tussen de aantrekkingskracht van het westerse model van humanitaire hulp en de afwijzing van 'imperialistische' westerse ideeën. Daarom werden de activiteiten van het Chinese Rode Kruis sterk gecontroleerd en werd westerse hulp na de aardbeving in Tangshan (1976) afgewezen, maar in de jaren 1980 begonnen de tegenstellingen geleidelijk aan te vervagen. Gelijkaardige antiwesterse sentimenten vinden we terug in het Midden-Oosten. Om begrijpelijke historische redenen (de westerse koloniale interventies) hechten islamitische organisaties nog altijd niet hetzelfde belang aan de principes van neutraliteit en onpartijdigheid en geven zij voorrang aan hulp aan de broeders in Palestina en Somalië.

beleidsstructuren zoals het ontwikkelingscomité van de OESO (DAC) en de *Office for the Coordination of Humanitarian Action* (OCHA). China krijgt wel kritiek voor de verstrengeling van hulp met economische en politieke belangen, maar het land zal waarschijnlijk de 'Chinese weg' blijven bewandelen en de internationale gemeenschap zal daarmee moeten leren leven.



## LEREN VAN DE GESCHIEDENIS?

› Een kort historisch overzicht kan ons leren dat de spanningen en uitdagingen waarmee de humanitaire hulpverlening vandaag wordt geconfronteerd, niet nieuw zijn. Zo begrijpen we ook beter dat de huidige situatie niet uniek of uitzonderlijk is. Als andere tradities de erkenning krijgen die ze verdienen, moet er heel wat veranderen: “... delen van de westerse manier van werken, het

quasimonopolie van VN-agentschappen, de terughoudendheid om voluit samen te werken met lokale autoriteiten, de voorrang voor internationale expertise boven lokale kennis en capaciteiten. Historisch bewustzijn moet de nederigheid brengen die volgens critici nu te veel ontbreekt in de westerse humanitaire bijstand” (blz. 23).

## VLOEIBARE KENNIS: *SUMA QAMAÑA*

› De humanitaire sector is de voorbije decennia een competitief geheel geworden, met minstens 4.500 bekende organisaties en tienduizenden medewerkers. Dankzij deze groei konden levens worden gered: het aantal doden door hongersnood lag in de jaren 1940-1970 elk jaar nog tussen de 15 en 20 miljoen; sinds 1970 is dat gedaald tot twee à drie miljoen per jaar. Dat is natuurlijk nog altijd te veel, maar toch een grote vooruitgang. Tientallen miljoenen mensen kregen toegang tot voedsel, water

en (tijdelijk) onderdak. Maar de sector worstelt met een toename van de ‘vraag’: er zijn meer crisissen die meer mensen treffen en langer duren. In 2016 zal 20 miljard dollar nodig zijn voor humanitaire hulp, vier keer meer dan tien jaar geleden. Is het systeem opgewassen tegen het complex van politieke crisissen, snelle bevolkingsgroei, snelle verstedelijking, een hoge armoede-grad en de onzekere impact van de klimaatverandering?

## ANDERE CRISSEN

› De meeste crisissen waarin humanitaire hulp moet worden verleend, hebben niet meer dezelfde kenmerken als twintig of dertig jaar geleden:

- er zijn minder oorlogen tussen nationale staten en meer conflictsituaties waarin naast de staten ook niet-staatsactoren (zoals Al-Shabaab, Boko Haram of Islamitische Staat) betrokken zijn in nationale of grensoverschrijdende conflicten;
- niet-staatsgroepen ontleen hun legitimiteit aan hun zelfverklaarde doelen of ideologie;
- identiteitspolitiek is even belangrijk geworden als geopolitiek;
- de conflicten waren een tijd minder intens geworden, maar de evolutie van de voorbije jaren in het Midden-Oosten heeft die trend weer gekeerd;

- nieuwe generaties van wapens die vanop afstand bediend kunnen worden (raketten, drones) kunnen ook in bezit komen van niet-staatsgroepen, waardoor aanvallen op grote infrastructuur (dammen, kerncentrales) denkbaar worden;
- burgers zijn nu meer rechtstreeks betrokken en geïsoleerd (denk aan het bombarderen van ziekenhuizen in Syrië, Afghanistan en Jemen). In theorie zijn burgers beschermd door het internationaal humanitair recht, maar de internationale gemeenschap is niet in staat om dat recht door alle partijen te laten naleven. In sommige gevallen gaan burgers dan maar zelf onderhandelen met de strijdende partijen en zelf schendingen van het humanitair recht documenteren.



## KLIMAATVERANDERING EN NATUURRAMPEN

De frequentie, ernst en impact van natuurrampen is sinds 1945 sterk gestegen, met tussen 2001 en 2014 naar schatting elke dag driehonderd doden en duizend miljard schade. Kritische factoren zijn de groei van de bevolking in risicogebieden,

bijvoorbeeld in kustgebieden waar veel cyclonen en overstromingen voorkomen en de snelle en ongeplande verstedelijking. Door de klimaatverandering kan de frequentie en ernst van sommige rampen nog verder toenemen.

## HULP, ARMOEDE EN LANGDURIGE CRISSEN

In 2013 ging 78% van de humanitaire hulp naar landen met een hoge graad van extreme armoede, lage overheidsuitgaven en een beperkte bestuurlijke capaciteit. Een prototype hiervan is de Democratische Republiek Congo, een land dat tussen 2001 en 2014 ongeveer 5 à 6 miljard dollar humanitaire hulp ontving. Naar verwachting zullen tegen 2030 twee derde van de extreem arme mensen in zwakke en conflictgevoelige staten leven. Deze trends hebben aanleiding gegeven tot langdurige crisissen en het

samengaan van ernstige en onvoorspelbare noden met een jarenlange structurele kwetsbaarheid. In deze situaties verdwijnt de grens tussen noodhulp en structurele hulp en gaat de sector lange tijd publieke goederen leveren, zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale bescherming. Het gevaar is reëel dat de middelen voor zowel noodhulp als structurele hulp te veel worden 'verdund'.

## NIEUWE ACTOREN EN MACHTSVERHOUDINGEN

Landen als China, India en Turkije, internationale organisaties als de Organisatie voor Islamitische Samenwerking en ASEAN, en netwerken van de diaspora willen hun plaats en zeg krijgen. Een voorbeeld van het belang van de diaspora is de 1,3 miljard dollar aan spaargeld (*remittances*) dat Somaliërs elk jaar van over de hele wereld naar hun land van oorsprong sturen; dat bedrag is hoger dan de humanitaire hulp. Niet-westerse landen wijzen in sommige gevallen buitenlandse hulp af: India na de tsunami van 2004, Mozambique na de overstromingen in 2008.

Ook de privésector wordt steeds meer erkend als een belangrijke speler. Daarbij denken we natuurlijk in de eerste plaats aan de levering van geld en goederen (geneesmiddelen), maar vandaag innoveren bedrijven ook in de aanpak van crisissen. Een voorbeeld is de *Google's Person Finder* voor het herstellen van contacten met familieleden en vrienden. Bedrijven zullen zich waarschijnlijk wel meer toespitsen op middeninkomenslanden als Kenia en de Filipijnen (waar de privésector na de tyfoon Haiyan voor 800 miljoen dollar goederen leverde).

## NIEUWE TECHNOLOGIE EN MODALITEITEN VAN HULP

Nieuwe technologieën vormen de basis voor nieuwe vormen van tussenkomsten. Zo ontvingen 1,5 miljoen mensen tijdens de hongersnood in Somalië (2011) hulp in cash via bedrijven die *remittances* overmaken. Tegelijk bieden die technologieën de slachtoffers de kans om een actieve rol te spelen in het proces van hulpverlening, bijvoorbeeld om via sociale media hun stem te laten horen en hun noden kenbaar te maken.

Hulp in cash vertegenwoordigt nu nog minder dan 10% van de totale hulp, maar het aandeel ervan neemt wel toe. Deze vorm van hulpverlening verplicht de hulpverleners om een beter inzicht te hebben in de lokale economie (beschikbaarheid van goederen, vergelijking van prijzen, vergelijking van de kost van hulp in natura of in cash).





## HET UITZONDERLIJKE KARAKTER VAN HUMANITAIRE HULP TEGENOVER DE NOOD AAN DIVERSITEIT

» “De humanitaire principes zijn soms moeilijk verenigbaar met de realiteit in crisissituaties, ze worden door de verdedigers van die principes niet altijd consequent toegepast en ze worden in toenemende mate verworpen door wie niet tot de traditionele sector behoort” (blz. 46).

De legitimiteitscrisis van het ‘humanitaire systeem’ is het gevolg van veranderingen in de aard van de crisissituaties,

### HUMANITAIRE HULP: ÉÉN WOORD, VEEL BETEKENISSEN

» De breedste betekenis van het begrip verwijst naar de wens zelf om anderen te helpen, dus meer naar de motivatie dan naar de actie zelf. In een meer specifieke betekenis wordt het onderscheid gemaakt tussen humanitaire actie (een tussenkomst in noodsituaties) en ontwikkelingsacties (programma’s voor veranderingen op lange termijn). Een nog beperktere omschrijving van humanitaire hulp verwijst naar acties volgens de principes van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. Acties die daaraan niet beantwoorden, kunnen hulp of bijstand worden genoemd, maar vormen geen humanitaire hulp.

In de ‘exclusieve’ betekenis wordt humanitaire hulp onderscheiden van andere vormen van hulp op basis van zeven principes. Drie daarvan (eenheid, universaliteit en voluntarisme) zijn specifiek voor het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, vier andere

maar ook in de ‘legitimiserende omgeving’. Een grote en diverse groep vindt zich niet terug in de normen en waarden van de traditionele sector. Sommigen willen de gevestigde principes van humanitaire actie vrijwaren, anderen vinden dat de sector kunstmatige grenzen met andere sectoren en actoren in stand houdt en hierdoor de eigen beperkingen niet onder ogen ziet en kansen mist. Nog anderen ten slotte herkennen zich simpelweg niet in de principes van de klassieke hulpverlening.

(menselijkheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit) worden bevestigd door de VN en de lidstaten. In 1994 werden deze principes vastgelegd in een gedragscode voor de Rode Kruisbeweging en de ngo’s. Deze interpretatie van humanitaire hulp komt onder druk te staan door de roep naar meer coherentie en complementariteit tussen humanitaire hulpverlening en andere interventies voor ontwikkeling, vrede en veiligheid. De voorstanders van de exclusieve betekenis argumenteren dat die verzekert dat de humanitaire hulp niet wordt geminimaliseerd of vergeten. Een meerderheid van humanitaire organisaties aanvaardt evenwel de bredere betekenis van humanitaire hulp, dus met acties die zich ook richten op de oorzaken (chronische armoede en kwetsbaarheid) en de gevolgen (ziekte, honger en gedwongen migratie). Enkel in zeer specifieke situaties (zoals na de tsunami in Japan en de tyfoon Haiyan in de Filipijnen) is noodhulp niet tegelijk gericht op chronische problemen.

### PRINCIPES IN DE PRAKTIJK

» Het Internationaal Comité van het Rode Kruis en Artsen Zonder Grenzen erkennen dat het in sommige conflictsituaties niet altijd mogelijk is om de fundamentele principes van humanitaire hulpverlening strikt na te leven. Op de principes van onpartijdigheid en humaniteit valt niet af te dingen, maar het behoud van de onafhankelijkheid kan een probleem zijn, zeker wanneer de

financiële middelen van de overheid komen. Organisaties met een meervoudig mandaat, die naast humanitair werk ook ontwikkeling, verdediging van mensenrechten en conflictoplossing nastreven, wensen niet altijd neutraal te zijn. Oxfam aanvaardt onafhankelijkheid en onpartijdigheid, maar verwerpt neutraliteit. “Onpartijdige belangenbehartiging betekent niet dat we zeg-





gen dat elke partij in een conflict een gelijke verantwoordelijkheid draagt. Oxfam is ook niet neutraal in de zin dat we alles zullen vermijden wat als een meningsverschil over het beleid kan worden geïnterpreteerd. We nemen standpunten in over de oorzaken van humanitaire noodsituaties en stellen beleidsveranderingen voor om die op te lossen” (blz. 52).

Buiten de sector worden de klassieke principes van humanitaire hulp gezien als uitingen van westerse waarden en interventies, het resultaat van eerst de koloniale overheersing, later de Volkenbond, de VN en de westerse lidstaten. Deze contestatie is te verklaren door geopolitieke verschuivingen. Brazilië en Turkije beginnen internationale solidariteit te kaderen in hun buitenlands beleid. Voor China, met het Confuciaanse principe dat de staat borg moet staan voor het welzijn van de bevolking, is het niet noodzakelijk of wenselijk en zelfs niet mogelijk dat organisaties onafhankelijk zijn van de regering. Deze landen beklemto-

nen eerder de Zuid-Zuidsolidariteit en respect voor soevereiniteit en geven weinig om definities van waarden en interventies zoals die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in het Ontwikkelingscomité van de OESO. Zelfs woorden worden dan belangrijk: Brazilië en India dagen de hiërarchie in het internationale humanitaire systeem uit door te spreken over partners en niet over ontvangers en donoren.

Traditionele organisaties als het Internationaal Comité van het Rode Kruis erkennen de noodzaak om te discussiëren over principes en waarden, zonder eigen fundamentele principes als neutraliteit en onafhankelijkheid op te geven. Het moet in elk geval duidelijker zijn wat alle betrokkenen bedoelen en willen. Dat kan de basis vormen voor nieuwe definities van humanitaire actie, waarbij ook andere denkkaders dan de westerse als legitiem kunnen worden aanvaard.

## WAT STAAT VERANDERING IN DE WEG?

Financiële en culturele hinderpalen en de regelgeving beletten dat kleine ngo's en lokale overheden, netwerken in de diaspora en de privésector een grotere bijdrage leveren aan de humanitaire hulp. Slechts enkele procenten van de wereldwijde hulpstromen passeren via die kanalen. Het machtsonevenwicht

tussen de grote spelers en de anderen leidt tot paternalisme en veel aandacht voor groei en marktaandeel bij de grote spelers. Nieuwe actoren met een potentieel frisse aanpak worden naar de zijlijn gedreven.

## CONCENTRATIE, OLIGOPOLIE EN CONCURRENTIE

De regeringen van vijf grote landen en de Europese Unie leveren meer dan twee derde van de middelen voor humanitaire hulp die via de formele structuren beschikbaar zijn. Dit maakt de sector politiek kwetsbaar en mogelijk ondergeschikt aan de prioriteiten van die donoren. Dit wordt nog bevestigd doordat het *Good Humanitarian Donorship*-initiatief, dat verondersteld wordt een principiële donorgedrag en bij uitbreiding betere humanitaire actie aan te moedigen en te stimuleren, het lidmaatschap beperkt tot de grootste donoren en de coördinerende rol van de VN beklemtoont (blz. 58).

Parallel aan de concentratie van financieringsbronnen in het formele systeem vinden we ook een gelijkaardige concentratie aan de kant van de ontvangers. Tussen 2009 en 2013 ontvingen VN-agentschappen en grote ngo's 81% van de internationale humanitaire hulp. Dat beperkt weliswaar de transactiekosten, maar betekent ook dat de grote spelers een geconcentreerde en exclusieve club vormen, in economische termen een oligopolie. In staten met een zwak bestuur vormen zij de facto parallelle regeringen en het budget van sommige organisaties is vergelijkbaar met dat van sommige landen.



De dynamiek van de sector bevoordeelt internationale normen en oplossingen. Grote internationale actoren staan terughoudend tegenover het financieren van lokale organisaties, die vaak worden beschouwd als corrupt en onbekwaam om diensten van kwaliteit te leveren. Deze nutteloze en vaak onbewezen opvattingen beperken ook het afleggen van verantwoording naar anderen. “Actoren die buiten de traditionele machtsstructuren van het systeem van humanitaire hulp staan... hebben weinig invloed op de financiering en programmering van de acties. Nochtans zouden initiatieven als het *Ground Truth Project* (dat peilt naar de tevredenheid van de getroffen bevolking over de kwaliteit van de

geleverde hulp) informatie kunnen leveren om de verantwoording en doelmatigheid van de hulp te verhogen.”

De concurrentie tussen de grote spelers staat samenwerking en specialisatie in de weg en leidt niet tot betere prestaties. “... (Hierdoor) oefenden grote donoren in West-Afrika druk uit op ngo's om ebolacentra te openen en te beheren, ondanks hun gebrek aan logistieke en medische kennis en ervaring” (blz. 61). De voorbije jaren zijn er in Afrika en Azië wel enkele formele of informele consortia van internationale en nationale ngo's ontstaan, die meer bereid zijn tot samenwerking.

#### ZWAK BESTUUR EN WEINIG VERANTWOORDING

Door de concentratie van geld en belangen in de handen van een kleine groep van VN-agentschappen en ngo's zou je kunnen denken dat het systeem gecentraliseerd is. Toch ontbreekt een geformaliseerde en op regels gebaseerde hiërarchie. Het 'humanitaire systeem' is dus geen echt systeem, in de zin van een georganiseerde en samenhangende structuur met een duidelijke hiërarchie en leiderschap. Lokale ngo's, de diaspora en sommige regeringen hebben weinig begrip voor de verdeeldheid die de westerse 'humanitaire cultuur' weerspiegelt (blz. 62). Nationale coördinatoren zouden hierin een rol kunnen spelen, maar hebben nu te weinig gezag over de vele spelers op het veld.

Complexe verplichtingen tot rapportering en verantwoording versterken de geslotenheid van het systeem. Die regels zijn begrijpelijk omdat de donoren verantwoording moeten afleggen over het belastinggeld, maar ze leiden tot zeer complexe procedures. Kleine partners moeten bewijzen voorleggen van jarenlange financiële audits en bewijzen dat ze grote bedragen kunnen

beheren. Op die manier komen enkel de grote en financieel sterke organisaties in aanmerking voor financiering. Als gevolg daarvan was het voor de VN moeilijk om in Jemen te werken met lokale organisaties, hoewel internationale ngo's in dat land nauwelijks een voet aan de grond hebben (blz. 63). Het afschermen van de grenzen van het systeem en de bureaucratie kunnen er ook toe leiden dat snelle en goedkopere tussenkomsten in nood-situaties bemoeilijkt worden.

De toegang tot het systeem kan vergroot en vergemakkelijkt worden, bijvoorbeeld door één toegangspoor te voorzien. Maar plaats maken voor nationale en lokale organisaties betekent niet dat deze structuren in alle omstandigheden beter werk zullen leveren. In sommige conflicten kunnen ze als partijdig worden beschouwd en zijn internationale actoren nodig. Maar dat is een kwestie van context en het komt er telkens weer op aan de beste mix van complementaire actoren te vinden.



## CONCLUSIES

De formele sector van de humanitaire hulpverlening worstelt met een gebrek aan legitimiteit en is volgens velen te westers. De universaliteit van sommige grote principes wordt betwist en er bestaan nog altijd spanningen tussen diegenen die zich willen beperken tot acties die gebaseerd zijn op de principes van neutraliteit en onpartijdigheid, en sommige organisaties met verschillende mandaten.

De sector is nog steeds te veel een functioneel en cultureel exclusieve club. Wie niet werkt zoals de groten in het formele systeem, wordt naar de zijlijn verwezen. Er zijn nog altijd veel hinderpalen voor constructieve relaties tussen alle (huidige en potentiële) actoren. Nochtans kunnen interventies door nationale en lokale actoren enerzijds en door internationale actoren met een grote capaciteit voor snelle en grootschalige interventies anderzijds, best samengaan.

Het formele, westers geïnspireerde systeem moet macht en controle durven afstaan. Dat veronderstelt:

- Niet onmiddellijk vragen ‘Wat kan ik geven?’ maar eerder ‘Welke steun kan ik bieden?’
- Het lidmaatschap van sommige coördinerende structuren als het Inter Agency Standing Committee van de VN verbreden.
- De prioriteiten van de grote VN-agentschappen en ngo’s met een meervoudig mandaat herzien, weg van zelf uitgevoerde acties naar het steunen van tussenkomsten van nationale en lokale organisaties.
- De competenties en strategische voordelen van grote organisaties verduidelijken, bijvoorbeeld permanent een structuur voor snelle hulpverlening beschikbaar houden.
- De financieringsmechanismen van de donoren aanpassen, zodat er altijd onmiddellijk geld beschikbaar is voor snelle interventies in noodsituaties.
- De beperkingen die donoren nu behouden op de financiering van lokale ngo’s en diasporagroepen opheffen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat internationale ngo’s optreden als faciliterende structuur tussen de donoren en de lokale actoren, die

door hen ondersteund en versterkt worden.

- Een collaboratieve concurrentie en collectieve evaluatie aanmoedigen, onder andere door monitoring en evaluatie te organiseren op het niveau van de sector of van een crisissituatie, niet op het niveau van een organisatie.

Er is nood aan complementariteit tussen verschillende types interventies en rationele antwoorden op crisissen. “De meeste hedendaagse crisissen vragen om een collectieve benadering en complementariteit tussen humanitaire en andere hulporganisaties... Humanitaire en ontwikkelingsteams moeten elkaars principes en werkwijzen kennen... gezamenlijke analyses van zwakten en risico’s maken... en gemeenschappelijke prioriteiten vastleggen en opvolgen. Wanneer crisissen en behoeften tot op zekere hoogte voorspelbaar zijn, kunnen ze effectiever en kostenefficiënter worden bestreden via permanente structuren en instellingen. Sociale bescherming, kleine betalingen in contant geld, risicofinanciering... en instrumenten als microkredieten en microverzekeringen kunnen gemeenschappen weerbaarder maken tegen toekomstige crisissen” (blz. 74).

Tegelijk blijven de klassieke humanitaire interventies in sommige situaties nodig. “Dat is vooral het geval in situaties waarin de effectiviteit en de legitimiteit van het humanitaire werk berust op het vermogen van gespecialiseerde actoren zoals het Internationaal Comité van het Rode Kruis om onafhankelijk en neutraal op te treden... van wie de legitimiteit door de partijen in een conflict wordt erkend en aanvaard... Die organisaties zijn ook onontbeerlijk in de onderhandelingen met staten over de naleving van het internationaal humanitair recht. Wanneer we een onderscheid maken tussen deze vorm van ‘humanitarisme’ en andere tussenkomsten die meer ontwikkelingsgericht zijn, betekent dit niet dat een van beide superieur zou zijn, maar organisaties moeten wel expliciet zijn over hun doelstellingen en interventiekaders en transparant over hun interventies en methodes.”

“Een doeltreffend antwoord op crisissen moet gedifferentieerd



zijn, gaande van acties die uitgaan van een beperkte definitie van humanitair werk tot bredere, flexibele en gecoördineerde interventies. Door te aanvaarden dat er verschillende vormen naast elkaar bestaan, zou het mogelijk zijn de ideologische muren tussen bekwame hulpverleners te slopen, zodat zowel internationale als lokale hulpverleners in dienst van de overheid of van ngo's beter zouden kunnen samenwerken en hun

hulpmiddelen en competenties beter zouden kunnen gebruiken om uiteindelijk tegemoet te komen aan de noden van de bevolking. Het zijn die noden en niet de ideologie die de operationele aanpak en de ingezette middelen moeten bepalen. Met dit inzicht kan de humanitaire actie de komende jaren meer berusten op gemeenschappelijkheid dan op verschillen in de aanpak" (blz. 75).



## REEDS VERSCHENEN MO\*PAPERS

### 2016

- mei 2016: Humanitaire hulp voor deze tijd? (*Overseas Development Institute*)
- apr 2016: Buen vivir: Komt het goede leven uit Zuid-Amerika? (*Eduardo Gudynas*)
- mar 2016: De EU als “ontwikkelingsland”, De universele ontwikkelingsagenda van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen in het Europees beleid (*Dirk Brems en Julie Lamsens*)
- mar 2016: Europa redden door de democratie te herstellen (*Stephen Bouquin en Karin Verelst, Thomas Fazi*)
- feb 2016: Anno 2016 is ontwikkeling niet meer wat ze is geweest (*Emiel Vervliet*)
- jan 2016: De stille revolutie van sociaal ondernemers, Sociaal ondernemerschap als nieuwe benadering voor internationale solidariteit? (*Fons van der Velden en Pol De Greve*)

### 2015

- nov 2015: Het ei van Columbus voor ontwikkelingssamenwerking? (*Dirk Brems en Tina Tindemans*)
- okt 2015: Textielarbeidsters hebben sociale bescherming nodig (*Sarah Vandoorne*)
- okt 2015: De twijfelachtige kleuren van groen geld (*Gert Van Hecken en Kahlil Baker*)
- sep 2015: Zijn de opkomende landen nu gevestigde machten? (*Dries Lesage, Stijn Sintubin, Ng Sauw Tjhoi, Laurent Delcourt, Jef Van Hecken, Karin Debroey, Lien Verpoest*)
- apr 2015: Moeten kernwapens gewoon verboden worden? (*Tom Sauer*)
- apr 2015: Een TTIP van sluiert: meer vrijhandel dient de winst, niet de mensen (*Emiel Vervliet*)
- jan 2015: De ontwikkelingssamenwerking voorbij? (*Marcus Leroy*)

### 2014

- december 2014: Wet breekt nood, Toekomst voor rondtrekkende veehouders in Afrika? (*Koen Van Troos*)
- november 2014: #LuxLeaks (*Kristof Clerix / ICIJ*)
- oktober 2014: Nog steeds gelukkig getrouwd? Een gouden bruiloft in de ontwikkelingssamenwerking (*Gijs Justaert*)
- juli 2014: Wordt de geopolitieke kaart van het Midden-Oosten hertekend? (*David Crikemans*)
- juni 2014: We zijn allemaal verschillend. U ook? (*Rachida Lamrabet*)
- mei 2014: Gouden tijden voor de rijken? (*Paul Krugman*)
- apr 2014: Kunnen voorbehoedmiddelen de wereld redden? (*Simon Calcoen*)
- mrt 2014: Gaan de groeilanden een diepe duik tegemoet? (*Pierre Salama*)
- feb 2014: Buitenlandse berichtgeving is dood, leve de mondiale journalistiek? (*Gie Goris*)

- feb 2014: Is Afghanistan klaar voor 2014? (*Thomas Ruttig*)
- jan 2014: Ligt Pakistan op het Arabisch schiereiland? (*Bruno De Cordier*)

### 2013

- dec 2013: Schept microkrediet slechts een illusie van ontwikkeling? (*Milford Bateman en Ha-Joon Chang*)
- sep 2013: Kan Afrika zijn ontwikkeling zelf financieren uit hogere belastingopbrengsten? (*Mick Moore*)
- jun 2013: Is uw gsm goud waard?
- apr 2013: Wat weten we (niet) over het geweld in Oost-Congo? (*Koen Vlassenroot, Steven Spittaels, Kris Berwouts en Nadia Nsayi*)
- apr 2013: Bestaan de Zapatisten nog? (*François Hautart*)
- feb 2013: Kan rijst West-Afrika voeden? (*Saartje Boutsen en Jan Aertsen*)
- feb 2013: Hoe komt het dat Afrika de Millenniumdoelstellingen niet haalt? (*Dimitri Van den Meerssche*)

### 2012

- okt 2012: Genetisch gewijzigd voedsel als oplossing voor het hongereprobleem? (*Hielke Van Doorslaer*)
- sep 2012: Kan zwart-Afrika voedselzekerheid bereiken? (*UNDP*)
- sep 2012: What is the Rise of South-South relations about? (*Sanoussi Bilal*)
- apr 2012: Hoe inclusief is onze ontwikkelingssamenwerking? (*PHOS*)
- mar 2012: Brengen verkiezingen meer democratie in Congo? (*Mieke Berghmans en Nadia Nsayi*)
- mar 2012: Wat na Busan? (*Bert Jacobs*)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (*Alex Duncan en Gareth Williams*)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (*Guy Standing*)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (*Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majid Khalifeh*)

### 2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (*Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo*)
- nov 2011: Is India goed bezig? (*Jean Drèze en Amartya Sen*)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (*Gijs Justaert en Bart Verstraeten*)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (*Marcus Leroy*)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (*Hania Zlotnik and Fred Pearce*)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een game changer? (*Brigitte Herremans*)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (*Saartje Boutsen*)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (*Ronald C. Schoenmaeckers*)



- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen  
(Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking?  
(Nemat Shafik)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)

## 2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen?  
(Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika?  
(John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis?  
(Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro?  
(Marc Vandepitte)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen?  
(Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

## 2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan?  
(Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting?  
(Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)

- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran?  
(Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

## 2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid?  
(Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een echte groene revolutie?  
(Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters, vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af?  
(Emiel Vervliet)

## 2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona?  
(Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe?  
(IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat?  
(Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo?  
(Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog?  
(Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

## 2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond?  
(Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger?  
(Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

Al deze MO\*papers kunnen gratis gedownload worden op [www.MO.be/papers](http://www.MO.be/papers)

