

13 dilemma's

Humanitaire hulp geven lijkt eenvoudiger dan het is. Aan de hand van 13 dilemma's toont oud-minister Jan Pronk aan dat het misschien wel de moeilijkste vorm van internationale samenwerking is.

tekst **Jan Pronk** illustratie **Farhad Foroutanian**

Internationale samenwerking zit vol dilemma's. Politici, ambtenaren en ontwikkelingswerkers in het veld moeten iedere keer opnieuw moeilijke keuzes maken tussen politieke en economische belangen, regels van de internationale organisaties en het nationaal belang, wensen van hun achterban en behoeften van de samenwerkingspartners, tussen ethiek en ratio. Ik hoor de deskundigen zuchten: 'Wat hebben humanitaire hulpverleners het toch gemakkelijk! Zij hoeven nergens rekening mee te houden, alleen maar goed te doen, hun hart laten spreken en slachtoffers helpen.'

Dat is een vergissing. Humanitaire hulp is moeilijk, moeilijker dan ontwikkelingsprojecten ontwerpen of handelsrelaties opkrikken. Bij succes of falen van humanitaire hulp gaat het om leven of dood. Bij humanitaire hulp speelt de tijdsdimensie een doorslaggevende rol. Wachten kan niet, alles moet snel, en dus is er weinig tijd om na te denken over wat de beste keuze is. Humanitaire hulp lijkt objectief en neutraal, maar niets is minder waar. Leidt het verstrekken van humanitaire hulp altijd tot een verbetering van de humane omstandigheden? Wat doen we wanneer aan hulpverleners de internationaal afgesproken humanitaire ruimte niet wordt toegestaan? Onthouden we die hulp aan hulpbehoevenden omdat onze rechten als hulpverleners worden geschonden? Met andere woorden: wat is hulp, wat helpt en wat kan beter worden nagelaten, omdat het de situatie verergert? Wie zijn de slachtoffers? Wie onder hen zijn de ergste slachtoffers, met de grootste behoefte aan hulp? Wie van hen doen zich voor als slachtoffers, maar zijn dat niet, of toch wel, maar dan tegelijkertijd ook ouders?

Ik schrijf dit tegen de achtergrond van de humanitaire ramp die zich momenteel afspeelt in het Midden-Oosten (Syrië, Jemen, enzovoort). De strijders zaaien dood en verderf, de kampen zijn overvol, vluchtelingen verdrinken op de Middellandse Zee, zij die Europa bereiken worden tegengehouden. Maar de situatie is niet uniek. De genocide in Rwanda, de etnische zuiveringen in Darfoer, de burgeroorlogen in Soedan en tal van andere landen in Afrika, de uitbraak van ebola in Liberia en Sierra Leone, de aardbevingen in Haïti en Nepal, de tsunami in Zuidoost-Azië, droogte en hongersnood in Ethiopië en elders, niet zo lang geleden, en de moordpartijen op migranten in Mexico zijn allemaal humanitaire rampen en stellen ons voor dezelfde dilemma's. 'Ons', dat zijn de humanitaire hulpverleners, regeringen, internationale organisaties, ngo's en vooral de burgers, niet alleen in de landen waar de rampen zich voordoen, maar overal. Want onheil is structureel, trekt grenzen over en kan zich waar dan ook herhalen. Je kunt erop wachten; je kunt het voorzien.

Er doen zich op het terrein van de humanitaire hulp ten minste dertien dilemma's voor:

1

Proberen we humanitaire catastrofes – bijvoorbeeld een burgeroorlog of klimaatgerelateerd onheil – te voorzien? Wanneer redelijkerwijs valt te verwachten dat deze zich binnen afzienbare tijd voordoen, doen we dan ons best een en ander te helpen voorkomen? Of steken we de kop in het zand, in de hoop dat het voorbij zal gaan, of in ieder geval aan onszelf voorbij zal gaan?

2

Kiezen we een *end of pipe*-benadering of pakken we de factoren aan die een rol spelen bij het begin van de escalatie van het onheil? Beperken we ons bijvoorbeeld tot hulp aan slachtoffers van een conflict, terwijl dat onverminderd doorgaat en steeds meer slachtoffers maakt, of proberen we de redenen weg te nemen waarom partijen hun toevlucht zoeken tot geweld?

3

Beginnen we met wederopbouw direct na afloop van een verwoestend conflict en zo mogelijk reeds tijdens dat conflict? Of stellen we wederopbouw uit tot het moment waarop algemeen geldende procedures kunnen worden toegepast, zoals openbare aanbesteding van herstelwerkzaamheden? Met andere woorden: proberen we reeds tijdens het conflict enig perspectief te bieden, waarbij we het risico lopen dat onze hulpbijdrage in rook opgaat, of wachten we totdat het volstrekt zeker is dat verdere kapitaalvernietiging uitblijft, en dat hetgeen met onze hulp is hersteld overeind kan blijven?

4

Proberen we de hulpomvang te vergroten door, naast humanitaire doeleinden, ook andere belangen te dienen, of maken we het onszelf moeilijk door zuiver op de graat te willen zijn? Vinden we bijvoorbeeld dat landen die alleen geventureerde producten op hun markten toelaten een gegeven paard niet in de bek moeten kijken? Verstrekken we voedselhulp daarom toch op basis van genetisch gemodificeerde gewassen, zo-

5

Houden we als regeringen of niet-gouvernementele organisaties rekening met het draagvlak onder onze kiezers of onze achterban? Wat doen we als de achterban protesteert tegen een grote toestroom van vluchtelingen, of tegen hoge uit-



dat we in de toekomst een graantje mee kunnen pikken? Proberen we door middel van humanitaire hulp regimes aan ons te verplichten, gebruiken we die hulp als drukmiddel, proberen we bij de bevolking goede sier te maken met de hulp, door de herkomst rond te bazuinen? Of vinden we dat dergelijke nevenbelangen geen rol mogen spelen en zijn we bereid genoeg te nemen met minder mogelijkheden om hulp te bieden?

6

gaven voor rekening van de belastingbetaler? Zijn we bereid hulp te geven via organisaties die andere religieuze normen hanteren, of andere opvattingen koesteren over seksuele en reproductieve gezondheid en rechten dan onze achterban verkiest, waarbij we de kans lopen dat die achterban zich van ons afkeert?

Werken we bij het verlenen van hulp samen met regeringen die zich schuldig maken aan oorlogsmisdaden en geweld tegen de eigen bevolking, of weigeren we dat? Zien we die misdaden door de vingers om zoveel mogelijk slachtoffers te bereiden, dan wel omdat we die regering niet voor het hoofd willen stoten, of zijn we niet bereid vuile handen te maken?

Alles moet snel,
en daarom is er
weinig tijd om
na te denken
over wat de
beste keuze is

7

Werken we samen met rebellen die ons informeren over de veiligheidssituatie in het gebied, die beloven onze veiligheid te garanderen, die een deel van de voedselhulp opeisen voor hun eigen strijders, of die konvooien pas toelaten na betaling, zodat ze wapens kunnen kopen om de strijd voort te zetten en meer slachtoffers te maken? Of nemen we een ferme positie in, daarmee risicorend dat onze hulp in het geheel niet verder komt?

8

Laten we onze hulpkonvooien en onze stafleden gewapenderhand beschermen, zodat we in ieder geval toegang krijgen tot onveilige gebieden? Zo ja, door wie? Door regeringstroepen, door rebellen, door VN-blauwhelmen? Kunnen we er zeker van zijn dat die bescherming effectief is? Hoe groot is de kans dat militaire bescherming het vuur juist aantrekt? Maakt militaire bescherming door wie dan ook, zelfs door VN-blauwhelmen, ons niet kwetsbaar voor de kritiek dat we niet neutraal zijn?

9

Beginnen we met een hulpoperatie ook wanneer we bij voorbaat weten dat onze hulp niet meer is dan een doekje voor het bloeden, een druppel op een gloeiende plaat? Doen we dat om een voorbeeld te geven, iets los te maken, in de hoop dat anderen volgen en meer zullen doen? Of werken we dan mee aan een schijnoperatie, waarbij het aantal mensen dat geholpen wordt in het niet valt bij degenen die wel worden bereikt? Bereiken we aldus niet het tegendeel van wat we beoogden, doordat we de kans vergroten dat anderen juist achterblijven, in de veronderstelling dat er al hulp geboden wordt? Of gaan we hoe dan ook aan de slag, omdat er in ieder geval iets moet gebeuren?

10

Werk je als ngo-hulpverleners samen met je eigen regering, ook wanneer je daar veel kritiek op hebt, bijvoorbeeld omdat je die regering medeverantwoordelijk stelt voor het ontstaan dan wel escaleren van het conflict? Of ben je liever pragmatisch? Maar verkleint dat dan niet de mogelijkheid om kritiek uit te oefenen en op een geloofwaardige manier te pleiten voor een ander beleid?

11

In hoeverre acht je je verantwoordelijk voor de veiligheid van je staf? Hoe bescherm je je staf tegen bedreiging *at gun point* door strijdende partijen, rebellen zowel als politie en militairen? Hoe bescherm je niet alleen je *expatriate* staf, maar vooral ook je lokale staf en hun families tegen bedreiging door hun eigen regering, politie en geheime dienst?

12

Wat doe je als de voortzetting van het verblijf van jouw organisatie in het veld op het spel staat, omdat uitwijzing dreigt? Bind je dan in, om hoe dan ook te kunnen blijven helpen? Of word je dan medeplichtig aan misdaden, die je niet meer aan de kaak durft te stellen? Wat doe je als het voortbestaan van je hele organisatie, je eigen baan en de werkgelegenheid van je staf in gevaar komt? Ga je door tot het bittere eind of sluit je een compromis?

13

Wie vertrouw je het geven van hulp toe? Vooral jezelf, je eigen organisatie, ervaren en professioneel, doch per definitie buitenstaander? Verstrek je de hulp in de vorm van een *turn key*-operatie, of procesmatig, samen met lokale organisaties? Of kies je voor uitsluitend lokale organisaties, al

dan niet in combinatie met capaciteitsopbouw? Het zijn immers hun problemen en zij weten beter hoe die aan te pakken. Maar zijn zij niet allemaal tegelijkertijd op de een of andere manier ook partij? Wanneer je mogelijke bijbedoelingen en nevenbelangen aan de kant van de hulpverleners hebt weten te vermijden, hoe verzeker je dan dat nevenbelangen aan de kant van de hulpontvangers en de lokale kanalen geen rol spelen? Is dat overigens altijd verkeerd? Maar toch: wie kun je vertrouwen?

Onheilspellend genoeg

Dertien dilemma's bij beslissingen over humanitaire hulp. Er zijn er nog meer, maar dertien is onheilspellend genoeg. Het zijn dilemma's voor zowel politici als hulpverleners in het veld. Goede beslissingen kunnen het onheil beperken, verkeerde beslissingen zullen het vergroten.

Hoe te beslissen in een concrete situatie? Daar bestaat geen blauwdruk voor. Iedere situatie verschilt. Algemeen geldende antwoorden zijn er niet. Algemene vragen wel, en zij zullen in iedere specifieke situatie gesteld moeten worden, telkens opnieuw. Het ontwijken van dergelijke vragen kan de situatie verergeren. Dan draagt de hulpverlener niet bij tot een oplossing, maar wordt zelf een onderdeel van het probleem.

Onderzoek om onheil en conflicten te voorkomen kan helpen bij beslissingen die genomen moeten worden wanneer de situatie toch is geëscaleerd. Maar daarna geldt: al doende leert men. Maar dan leert men ook dat *lessons learned* niet toe te passen zijn door middel van copy-paste. Het belangrijkste is zich ervan bewust te zijn dat een keuze niet gemaakt kan worden door de situatie maar op z'n beloop te laten. Het is altijd een kwestie van afweging van voors en tegens, een afweging van risico's. Die zijn talrijk. Uiteindelijk dient de verkleining van risico's voor de hulpontvangers, toch al de zwaksten en meest kwetsbaren, de doorslag te geven. En hoe moeilijk het ook is om de juiste beslissing te nemen, één ding is zeker: dat laatste risico is het grootst, als we het hoofd afwenden en beslissen door niet te beslissen. ■