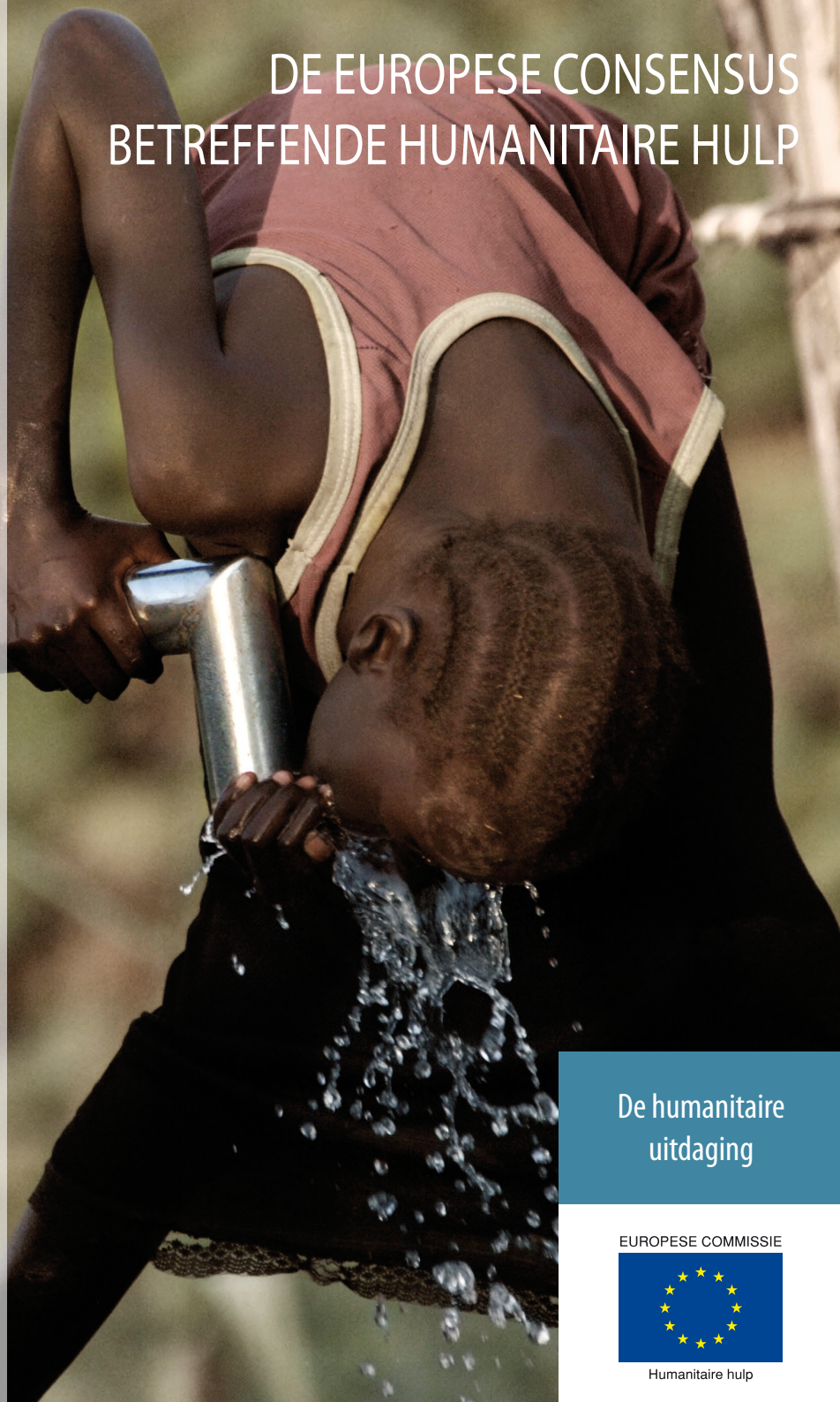


humanitaire hulp

DE EUROPESE CONSENSUS BETREFFENDE HUMANITAIRE HULP



De humanitaire
uitdaging

EUROPESE COMMISSIE



Humanitaire hulp



LOUIS MICHEL

Europees Commissaris voor
Ontwikkelingssamenwerking en
Humanitaire Hulp

Verzameld rond een gemeenschappelijk project

De gevolgen van natuurrampen en conflicten geven ons tienduizenden redenen om te ijveren voor meer en betere humanitaire hulp. Wereldwijd hebben 39 miljoen mensen hun huis moeten verlaten; velen leven in overbevolkte kampen. Slachtoffers van allerhande crisissen worden getroffen door ondervoeding en ziektes die we kunnen voorkomen. Tijdens conflicten worden burgers aangevallen en hard aangepakt. Daarenboven veroorzaakt de klimaatsverandering extreme weersomstandigheden waardoor kwetsbare bevolkingsgroepen nog meer worden blootgesteld. Tegelijkertijd wordt een toenemend aantal humanitaire hulpverleners het doelwit wanneer vechtende partijen fundamentele humanitaire rechten met de voeten treden.

Tegen deze sombere achtergrond stemt het aannemen van de Europese Consensus over Humanitaire Hulp tot optimisme. Toen ik dit initiatief lanceerde, vond ik dat het de taak was van de Europese Unie om als grootste hulpdonor een antwoord te bieden op het complexe en onstabiele karakter van de humanitaire omgeving. In minder dan een jaar tijd hebben de Commissie, de EU-lidstaten en het Europese Parlement zich verzameld rond deze gemeenschappelijke Verklaring die uiting geeft aan een gedeelde visie, principes en aanpak. Het is onze opzet om de hulpverlening zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en het lijden te vermijden.

De Consensus betekent een mijlpaal voor de humanitaire hulp van de EU. Het is onze plicht om deze woorden te vertalen naar concrete acties tegenover die miljoenen slachtoffers wier leven in gevaar is. Wij willen hiermee het respect voor de basisprincipes van het internationale humanitaire recht herstellen en ervoor zorgen dat de hulp van professionele humanitaire werkers op een efficiënte, snelle en onpartijdige manier de meest kwetsbare mensen bereikt.

Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Europese Commissie

DE EUROPESE CONSENSUS BETREFFENDE HUMANITAIRE HULP

De humanitaire uitdaging

Inhoudstafel

blz.4... **DE EUROPESE CONSENSUS BETREFFENDE HUMANITAIRE HULP**

De humanitaire uitdaging

blz.6..... **Deel 1 - VISIE VAN DE EU MET BETREKKING TOT HUMANITAIRE HULP**

blz.6..... **1. Gemeenschappelijk doel**

blz.6..... **2. Gemeenschappelijke beginselen en goede praktijken**

2.1 Fundamentele humanitaire beginselen

2.2 Het internationaal recht

2.3 Goed humanitair donorschap

2.4 Verband met andere beleidsterreinen

2.5 De genderdimensie in humanitaire hulp

blz.10..... **3. Gemeenschappelijk kader voor de verstrekking van humanitaire hulp door de EU**

3.1 Coördinatie, samenhang en complementariteit

3.2 Passende en doeltreffende hulp

3.3 Kwaliteit, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht

3.4 Diversiteit en kwaliteit van het partnerschap

3.5 Capaciteit en snelle reactie

3.6 Gebruik van de civiele beschermings- en militaire
middelen en vermogens

blz.21..... **4. Internationaal humanitair optreden**

blz.24..... **5. Hulp als aansluitend geheel**

5.1 Beperking van het risico en van de kwetsbaarheid door
een verhoogde paraatheid

5.2 Overgang en snel herstel, alsmede een gewaarborgde
koppeling met ontwikkelingshulp

blz.25... **Deel 2 - DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN HUMANITAIRE HULP**

blz.25..... **1. Comparatief voordeel**

blz.27..... **2. Goed donorschap in de praktijk omzetten**

blz.30... **Deel 3 - SLOTBEPALINGEN**

blz.31..... **Bijlage: Beginselen, normen en evaluatiecriteria voor humanitaire hulp**



DE EUROPESE CONSENSUS BETREFFENDE HUMANITAIRE HULP

De humanitaire uitdaging

1. Humanitaire hulp is een fundamentele uitdrukking van de universele waarde van intermenselijke solidariteit, en een morele plicht.

2. Humanitaire crises kunnen zowel door de mens als door de natuur worden veroorzaakt. Als gevolg van een aantal factoren, zoals de zich wijzigende aard van conflicten, de klimaatverandering, de toenemende rivaliteit bij de toegang tot energie en natuurlijke hulpbronnen, extreme armoede, slecht bestuur en instabiele omstandigheden, worden de gevolgen van deze crises steeds ernstiger. De meeste slachtoffers zijn burgers – vaak de armsten en meest kwetsbaren onder hen, en veelal woonachtig in ontwikkelingslanden. Humanitaire crises hebben geleid tot grote aantallen ontheemden, zowel vluchtelingen als intern ontheemden.

3. De actoren op humanitair gebied zien zich vandaag de dag geplaagd voor een aantal grote uitdagingen. Het komt steeds vaker voor dat het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht, de wetgeving betreffende de mensenrechten en het vluchtelingenrecht, wordt genegeerd of op flagrante wijze wordt geschonden. De „humanitaire ruimte”, die nodig is ter waarborging van de toegang tot kwetsbare bevolkingsgroepen en van de veiligheid en beveiliging van de humanitaire werkers, dient in stand te worden gehouden als essentiële voorwaarde voor de verstrekking van humanitaire hulp, en om de Europese Unie en haar partners op humanitair gebied in staat te stellen ervoor te zorgen dat de hulp, waaronder ook bescherming, ten goede komt aan de door een crisis getroffen personen; daarbij dient te worden uitgegaan van de beginselen van neutraliteit, onpartijdigheid, menselijkheid en onafhankelijkheid van het humanitair optreden, zoals vastgelegd in het internationaal recht, inzonderheid het internationaal humanitair recht.

4. De door de EU verleende humanitaire hulp is een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de Europese Gemeenschap¹. Deze hulp wortelt in een lange traditie en weerspiegelt de verscheidenheid aan actoren. Het humanitair

¹ De humanitaire hulp van de Gemeenschap is gebaseerd op artikel 179 (Ontwikkelingssamenwerking) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

optreden van de EU past in een algemene internationale aanpak waarin wordt samengewerkt door de Verenigde Naties, het Rode Kruis/de Rode Halve Maan, humanitaire ngo's en anderen organisaties, bij de ondersteuning van plaatselijke reacties op humanitaire crises binnen het kader van een partnerschap met de getroffen gemeenschappen. De nationale autoriteiten van de door een crisis getroffen landen blijven eerstverantwoordelijk voor de bescherming van de door een ramp getroffen bevolking.

5. De EU in haar geheel is de verstrekker van het merendeel van de huidige officiële internationale humanitaire hulp, verdeeld over communautaire bijdragen en bilaterale hulp van de EU-lidstaten. Derhalve heeft de EU zowel de ervaring als de plicht om ervoor te zorgen dat haar bijdrage aan de humanitaire respons in zijn algemeenheid doeltreffend en op de situatie toegesneden is, een ondersteuning vormt van de internationale humanitaire inspanningen om mensen in nood te hulp te komen, en een adequaat antwoord vormt op de uitdagingen waarmee humanitaire actoren vandaag de dag worden geconfronteerd.

6. De Europese consensus betreffende humanitaire hulp biedt een gemeenschappelijke zienswijze, die sturing verschaft aan het optreden van de EU met betrekking tot de humanitaire hulp in derde landen, zowel op communautair niveau als op dat van de lidstaten. Deze gedeelde visie komt in het eerste gedeelte van de verklaring aan de orde; in het tweede gedeelte wordt de wijze geschetst waarop de Europese Gemeenschap de humanitaire hulp benadert, bij wijze van leidraad voor de verwezenlijking van deze visie op communautair niveau, terwijl daarnaast prioriteiten worden gespecificeerd voor concrete maatregelen op communautair niveau.

7. De Europese consensus over humanitaire hulp is gezamenlijk overeengekomen door de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, op het niveau van de Raad bijeen, het Europese Parlement en de Europese Commissie. Aldus wensen wij onze gehechtheid te bevestigen aan de beginselen die ten grondslag liggen aan de humanitaire hulp van de EU, de bestaande verbintenissen ten aanzien van goede donorpraktijken in de gehele EU, te versterken in partnerschap met andere humanitaire actoren, en de grondslagen te leggen voor een nauwere samenwerking ten behoeve van een zo doeltreffend mogelijke uitvoering van de humanitaire hulp van de EU in de komende jaren.

Deel 1 - VISIE VAN DE EU MET BETREKKING TOT HUMANITAIRE HULP

1. Gemeenschappelijk doel

8. Met haar humanitaire hulp streeft de EU naar het mogelijk maken van een op de behoeften toegesneden spoedreactie die gericht is op het redden van levens, het voorkomen en verlichten van menselijk leed en de verdediging van de menselijke waardigheid wanneer dat nodig is, in gevallen waarin de regering en de plaatselijke actoren de situatie niet aankunnen ofwel niet kunnen of willen optreden. De humanitaire hulp van de EU omvat ondersteunings-, hulpen beschermingsoperaties teneinde levens te redden en te sparen in humanitaire crises of in de onmiddellijke nasleep daarvan, en daarnaast maatregelen om toegang tot mensen in nood en de vrije aanvoer van hulpverlening te vergemakkelijken of mogelijk te maken. De humanitaire hulp van de EU wordt zowel verleend in het geval van door de mens veroorzaakte crises (met inbegrip van complexe noodsituaties) als bij natuurrampen, naar gelang van wat nodig is.

9. Maatregelen op plaatselijk niveau om de risico's van crises en rampen te beperken, met inbegrip van rampenparaatheid en wederopbouw, zijn van essentieel belang om levens te kunnen redden en gemeenschappen in staat te stellen hun herstellingsvermogen bij noodsituaties te versterken. Capaciteitsopbouwactiviteiten gericht op de preventie en het verzachten van de gevolgen van rampen en op het verbeteren van de humanitaire respons maken ook deel uit van de humanitaire hulp van de EU.

2. Gemeenschappelijke beginselen en goede praktijken

2.1 Fundamentele humanitaire beginselen

10. De EU schaaft 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, en van humanitaire actoren in het algemeen, om ter plaatse te opereren in vaak ingewikkelde politieke en veiligheidsomstandigheden. De perceptie van de EU en haar inzet voor deze fundamentele beginselen van het humanitair optreden hangen samen met het gedrag en het engagement op het terrein van alle EU-actoren.

11. Het beginsel van de menselijkheid houdt in dat menselijk lijden moet worden aangepakt, ongeacht de plaats waar het zich voordoet, met bijzondere

aandacht voor het meest kwetsbare deel van de bevolking. De waardigheid van alle slachtoffers moet worden geëerbiedigd en beschermd.

12. Neutraliteit betekent dat geen van de partijen in een al dan niet gewapend conflict mag worden begunstigd bij de verlening van humanitaire hulp.

13. Onpartijdigheid wil zeggen dat de humanitaire hulp enkel mag worden verleend op basis van de behoefte, zonder discriminatie tussen of binnen de getroffen bevolkingsgroepen.

14. Eerbiediging van de onafhankelijkheid houdt in dat de humanitaire doelstellingen losstaan van politieke, economische, militaire of andere doelstellingen, en waarborgt dat het enige doel van de humanitaire hulp het verlichten en voorkomen van leed bij de slachtoffers van humanitaire crises is.

15. De humanitaire hulp van de EU is geen middel ten behoeve van crisisbeheersing.

2.2 Het internationaal recht

16. De EU zal zich krachtig en consequent inzetten voor de eerbiediging van het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht², de wetgeving met betrekking tot de mensenrechten en het vluchtelingenrecht. In 2005 heeft de EU richtsnoeren aangenomen inzake de bevordering van de naleving van het internationale humanitaire recht. De EU heeft zich ertoe verbonden in haar externe betrekkingen de hand te houden aan deze richtsnoeren³.

17. De EU herinnert aan de verbintenis met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor bescherming, overeenkomstig Resolutie 60/1 van de VN-Veiligheidsraad van 24 oktober 2005 (Wereldtop van 2005). Het is de verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke staat zijn bevolking te beschermen tegen volkerenmoord, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid. Ook de internationale gemeenschap is, via de Verenigde Naties, verantwoordelijk voor de bescherming van de bevolking tegen deze misdaden. De internationale gemeenschap heeft bevestigd dat zij, wanneer nationale autoriteiten er duidelijk niet in slagen hun verantwoordelijkheid met betrekking tot bescherming na te komen, bereid is via de VN-Veiligheidsraad collectief in actie te komen.

2 De lidstaten zijn partij bij de Verdragen van Genève en de aanvullende protocollen daarbij (1977).

3 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).

2.3 Goed humanitair donorschap

18. Alle EU-donoren verbinden zich er door hun instemming met deze Europese Consensus toe de beginselen inzake goed humanitair donorschap (GHD) toe te passen en zeggen toe gezamenlijk en samen met anderen te streven naar toepassing van de beste donorpraktijken, onder erkenning van de verschillen op het stuk van capaciteit, omvang en specifieke voorwaarden voor humanitaire hulp binnen de EU⁴. Dit omvat ook de toewijzing van humanitaire middelen naar gelang van de behoeften en op basis van een inschatting van wat nodig is.

19. Als EU zullen wij een inhoudelijk debat stimuleren over onderdelen van de beste donorpraktijken, teneinde ervoor te zorgen dat goed donorschap wordt vertaald in betere bijstand voor mensen die door een humanitaire crisis getroffen worden.

20. De EU erkent dat voor het aanpakken van de humanitaire behoeften op mondiaal niveau een geconsolideerde internationale benadering nodig is, in partnerschap met anderen, die ook het aanmoedigen omvat van hulpfinanciering door nieuwe en opkomende officiële donoren en particuliere weldoeners die de humanitaire beginselen eerbiedigen.

21. Partnerschap vormt de kern van de uitvoering van humanitaire hulp, en de EU zou daarom ingenomen zijn met een benadering in het kader van een breder internationaal partnerschap waarin donoren, uitvoeringpartners en andere belanghebbenden worden samengebracht, om een doeltreffend humanitair optreden te verzekeren waarbij wordt voortgebouwd op het bestaande arsenaal aan normen en beste praktijken.

2.4 Verband met andere beleidsterreinen

22. De beginselen die van toepassing zijn op humanitaire hulpverlening zijn specifiek, en verschillen van die welke gelden voor andere vormen van hulp. Bij de humanitaire hulpverlening door de EU, met inbegrip van maatregelen voor snel herstel, moet waar mogelijk rekening worden gehouden met ontwikkelingsdoelstellingen op de lange termijn, terwijl er sprake is van een nauw verband met ontwikkelingssamenwerking, waarvan de beginselen en praktijken geschetst worden in de „Europese consensus betreffende het

4 De beginselen en goede praktijken van het humanitaire donorschap, Stockholm, 17 juni 2003; bekrachtigd door de OESO-DAC in april 2006.



ontwikkelingsbeleid”⁵. De EU biedt humanitaire hulp in situaties waarin tevens een rol kan zijn weggelegd voor andere instrumenten voor crisisbeheersing, civiele bescherming en consulaire bijstand. De EU streeft daarom naar samenhang en complementariteit bij haar reactie op crises, waarbij de ingezette instrumenten zo doeltreffend mogelijk worden gebruikt. De EU moet zich daarom krachtiger inzetten voor bewustmaking en dient in de werkzaamheden van haar instellingen stelselmatiger rekening te houden met humanitaire beginselen en overwegingen.

2.5 De genderdimensie in humanitaire hulp

23. Onder erkenning van de verschillende behoeften, capaciteiten en bijdragen van vrouwen, meisjes, jongens en mannen, benadrukt de EU dat het van belang is de genderdimensie te integreren in de humanitaire hulp.

24. De EU erkent dat de actieve deelname van vrouwen aan de humanitaire hulp essentieel is, en zij streeft ernaar hun betrokkenheid te bevorderen.

5 Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: De Europese consensus (PB C 46 van 24.2.2006, blz. 1).

3. Gemeenschappelijk kader voor de verstrekking van humanitaire hulp door de EU

3.1 Coördinatie, samenhang en complementariteit

25. De EU steunt vastberaden de centrale en algemene coördinerende rol van de Verenigde Naties, met name van het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden (OCHA), bij het bevorderen van een samenhangende internationale respons op humanitaire crises. Deze rol wordt in beduidende mate versterkt wanneer het OCHA actief ter plaatse aanwezig is (en er een humanitaire coördinator wordt aangewezen en ingezet). Een krachtiger coördinatie van EU-zijde zou de internationale humanitaire respons als geheel ten goede komen, waarbij ook gedacht moet worden aan inspanningen om in overleg te komen tot verbeteringen in het humanitaire systeem, terwijl op deze wijze ook de ambitie van de EU om nauw met andere humanitaire actoren samen te werken, een impuls zou krijgen.

26. Onverminderd hun respectieve bevoegdheden en tradities zullen de humanitaire donoren van de EU daarom samenwerken in het kader van een versterkte EU-coördinatie, waarbij gestreefd wordt naar bevordering van beste praktijken teneinde met een soepele en complementaire aanpak, die de internationale inspanningen versterkt, de gemeenschappelijke EU-visie naderbij te brengen. Dit betekent dat de EU door middel van overleg zal streven naar bescherming van de „humanitaire ruimte” en naar een versterking van de humanitaire respons in het algemeen, mede door het opsporen van leemten en door de ondersteuning van goedgeorganiseerde hulpverlening daar waar die het meest nodig is.

27. De humanitaire donoren van de EU zullen goede donorpraktijken nastreven door het uitwisselen van inzichten inzake behoeften en passende respons, alsmede door overleg om overlappingsen te voorkomen en ervoor te zorgen dat humanitaire noden op adequate wijze worden ingeschat en gelenigd. Bijzondere nadruk moet worden gelegd op de samenhang van de strategieën waarmee op een gegeven crisissituatie wordt gereageerd, en op het partnerschapswerk ter plaatse.

28. De aandacht van de EU zal vooral uitgaan naar:

- doorgifte in real time van informatie inzake het beoordelen van situaties en betreffende de respons-voornemens bij specifieke crisissituaties (zowel in het hoofdkwartier als te velde);
- versterking van de onderlinge communicatie over hulp- en interventiestrategieën op beleidsniveau, onder meer in een passend forum voor regelmatige beleidsdebatten in de Raad;

- uitwisseling met het oog op de ontwikkeling van beste praktijken en het delen van sectorale expertise;
- zorgen dat stelselmatig lering wordt getrokken uit reacties op crises.

29. De EU zal de internationale humanitaire agenda mede bepalen en samenwerken in het kader van internationale fora en bij het aan de orde stellen van humanitaire vraagstukken.

30. Onverminderd de humanitaire beginselen van neutraliteit en onafhankelijkheid streeft de EU samenhang, complementariteit en doeltreffendheid van het beleid na door haar invloed aan te wenden en door het gehele tot haar beschikking staande arsenaal aan werktuigen in te zetten om de fundamentele oorzaken van humanitaire crises aan te pakken. Vooral humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking zullen, naast de verschillende instrumenten waarmee uitvoering kan worden gegeven aan stabiliteitsmaatregelen, op een samenhangende en complementaire wijze worden aangewend, met name in overgangssituaties en in onzekere omstandigheden, om het volle potentieel van de korte- en langetermijnhulp en -samenwerking te benutten.

3.2 Passende en doeltreffende hulp

31. Humanitaire hulp dient op transparante wijze te worden verleend op basis van de onderkende behoeften en de mate van kwetsbaarheid. Dit betekent dat aan de hand van objectief verifieerbare criteria moet worden bepaald wie hulp krijgt en dat de hulp zo moet worden verleend dat de middelen die voor de vastgestelde prioritaire behoeften worden uitgetrokken, toereikend zijn.

32. Om te zorgen voor adequate, doeltreffende, billijke en flexibele hulpverlening moet zowel op algemeen als op lokaal niveau een rigoureuze aanpak van de behoeftenevaluatie worden toegepast. Rekening houdend met de bestaande initiatieven zal de EU streven naar bevordering van een gemeenschappelijk kader van behoeftenevaluaties op EU-niveau om de huidige praktijken en de toepassing ervan te verbeteren. De EU bevestigt het belang van nauwe samenwerking met de internationale partners bij behoeftenevaluaties. Een analyse van de algemene behoeften vereist overeenstemming over een passende methode en over programmatiebeginselen. Op informatie gebaseerde evaluaties van lokale behoeften, vooral in de eerste fasen van een plotseling uitbrekende crisis, vereisen een adequate aanwezigheid op het terrein en ervaring, betrouwbare informatie en een duidelijke prioriteitenstelling. De UNDAC-teams (VN-evaluatie en -coördinatie bij rampen) spelen een cruciale rol wanneer zij bij evaluaties ter plaatse in actie komen.

33. De EU bevestigt haar engagement voor het streven naar een evenwicht tussen de reacties op verschillende crises op basis van de behoeften, met inbegrip van hulp bij aanhoudende crises. Vergeten crises of crisissituaties waarbij optreden zeer moeilijk is en waarbij de algemene internationale humanitaire reactie onvoldoende is, vereisen bijzondere aandacht van de EU. Ook verwaarloosde behoeften in reactie op specifieke crises verdienen specifieke zorg.

34. In de humanitaire context is noodvoedselhulp een integraal en belangrijk deel van een kortetermijnstrategie in antwoord op een humanitaire crisis om de behoeften van kwetsbare bevolkingsgroepen te lenigen. Derhalve moet noodvoedselhulp gebaseerd zijn op een rigoureuze, transparante behoeftenevaluatie die de meest geschikte en passende mix van voedselhulp en andere vormen van hulp analyseert, en die rekening houdt met het risico van bovenmatige verstoring van de markten. Het aan elkaar koppelen van voedselhulp en andere vormen van ondersteuning van het levensonderhoud helpt de overlevingsmechanismen van de getroffen bevolking te verbeteren.

35. Indien mogelijk, en zonder de markten bovenmatig te verstoren, moet hulp met een voedselhulpcomponent uitgaan van lokale en regionale bronnen en leveranciers. Dankzij dergelijke bronnen en leveranciers worden niet alleen extra ecologische en financiële kosten vermeden, maar worden tevens lokale capaciteiten aangesproken en krijgt de lokale en regionale economie een stimulans. Innoverende vormen van hulp, waaronder hulp die niet in natura wordt geleverd (bijv. cash en vouchers), moeten ook worden overwogen.

36. De EU zal erop toezien dat toezeggingen voor humanitaire hulp tijdig worden omgezet in engagementen en uitbetalingen en duidelijk worden gekoppeld aan behoeftenevaluaties, die worden aangepast als de veranderende omstandigheden dit vragen.

37. Humanitaire hulp moet veeleer op geëvalueerde noden dan op specifieke doelen gebaseerd zijn. Mondiaal gezien is er evenwel een substantieel tekort aan middelen om de bestaande humanitaire noden te lenigen. Verwacht wordt dat de behoefte aan humanitaire hulp op korte en middellange termijn kan toenemen ten gevolge van demografische, politieke/veiligheids- en milieufactoren (waaronder de klimaatverandering). Om op de humanitaire noden te kunnen inspelen, moeten waarschijnlijk internationaal gezien meer middelen worden aangesproken, en moet ook de donorbasis worden verbreed.

38. In haar totaliteit heeft de EU al het grootste aandeel in de officiële internationale humanitaire hulp. De EU heeft zich reeds verbonden tot een

toename van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA), waaruit de bijdragen voor humanitaire hulp onder meer afkomstig zijn. De EU wil haar engagement voor humanitair optreden tonen door adequate financiering vrij te maken voor humanitaire hulp op basis van geëvalueerde behoeften. In dit opzicht zou een evaluatie van de toereikendheid van de middelen waarover de Europese Gemeenschap beschikt om aan humanitaire hulp te doen, passend zijn in het licht van het comparatief voordeel hiervan. De lidstaten zouden ook moeten overwegen om hun bijdragen aan bilaterale humanitaire hulp binnen de toename van de totale ODA te verhogen.

39. Bij de reactie op humanitaire noden moet rekening worden gehouden met specifieke kwetsbare groepen. In dit verband zal de EU bijzondere aandacht besteden aan vrouwen, kinderen, ouderen, zieken en gehandicapten, en aan de leniging van hun specifieke noden. Verder moeten in alle aspecten van humanitaire bijstand beschermingsstrategieën tegen seksueel en op gender gebaseerd geweld worden opgenomen.



3.3 Kwaliteit, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht⁶

40. Snelheid én kwaliteit zijn essentieel voor het effectief leveren van humanitaire hulp. Als donor hebben wij de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de verstrekte hulp de beste beschikbare keuze vormt en geschikt is voor het gestelde doel. Daarom moet humanitair optreden voldoen aan een aantal internationaal erkende normen en beginselen. Deze zijn verwerkt in de Gedragscode van het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maan en van ngo's voor hulpverlening bij rampen⁷ en in ruime mate opgenomen in het „Humanitair Handvest”. Breed erkende minimumnormen voor rampenrespons zijn in het algemeen en per sector, onder meer binnen het Sphere-project⁸, vastgelegd. Deze beginselen voor hulpverlening sluiten aan bij de internationaal erkende OESO-DAC-criteria voor de evaluatie van humanitaire hulp⁹. De EU is ook positief over de werkzaamheden in verband met de „International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL)” (Wetten, regels en beginselen voor internationale rampenrespons).

41. De EU staat volledig achter al deze beginselen, normen en evaluatiecriteria die, samen met het GHD-initiatief, het algemeen kader vormen waarbinnen een kwaliteitsvolle aanpak voor het leveren van humanitaire hulp van de EU kan worden gewaarborgd.

42. Beleid in de verschillende sectorale gebieden van de humanitaire hulp, zoals gezondheid, voedsel, water en hygiënische maatregelen, ondersteuning in het levensonderhoud en bescherming, moet zijn aangepast aan de context en aan de ontvangers om maximaal effect te kunnen sorteren. Het beginsel „geen schade berokkenen” is de minimumvereiste die aan de basis van dergelijke beleidsvormen en hulpbenaderingen moet liggen, hetgeen tevens inhoudt dat milieu- en andere langetermijnoverwegingen van meet af aan in aanmerking moeten worden genomen, zelfs bij noodinterventies op korte termijn.

43. Verantwoordingsplicht in het kader van humanitaire hulp betekent zowel verantwoording afleggen jegens de Europese burger voor het goed gebruik van overheidsgeld als verantwoording afleggen jegens de behoeftigen in de landen

6 De beginselen, normen en evaluatiecriteria voor humanitaire hulp staan in de bijlage bij deze gemeenschappelijke verklaring.

7 „Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO's in Disaster Response Programmes” (1994).

8 Humanitair Handvest en minimumnormen van Sphere.

9 „OECD/DAC Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”.

die een humanitaire crisis doormaken, zulks om te waarborgen dat de hulp is toegesneden op de omstandigheden en dat zij wordt geleverd op een wijze die de vooruitzichten op herstel vergroot.

44. Kwalitatieve input en prestatie-indicatoren, criteria inzake kostenefficiëntie (bijvoorbeeld de verhouding tussen vaste kosten en de hulp die daadwerkelijk naar de begunstigten gaat) en, voor zover mogelijk, participatie van de plaatselijke bevolkingen in de verschillende fasen van de bijstandsprogramma's, vooral in langdurige crisissituaties; dit zijn allemaal elementen die de Europese Unie zorgvuldig moet afwegen.

45. De verantwoordingsplicht jegens de hulpontvanger verplicht de hulpverlener om binnen een kader van kwaliteitsnormen, beginselen, beleidsvormen en richtsnoeren te werken, en bevordert opleidings- en capaciteitsopbouwende activiteiten, hetgeen de betrokkenheid van de geholpen personen verhoogt. Een kwaliteitsvolle aanpak vereist dat, via de toepassing van criteria voor de keuze van partners en prestatiebeoordeling tijdens de implementatie van de operatie, sterke garanties van de kant van de uitvoeringpartners worden verlangd. Dergelijke kwaliteitsgaranties moeten voor de partners haalbaar zijn, rekening houdend met hun omvang en mate van specialisatie.

46. Verantwoording afleggen brengt daarom ook het volgende mee: financiële controle van en rapportage over humanitaire operaties, evaluatie en meting van resultaten en doeltreffendheid, analyse van de kosten en effecten van de verschillende opties voor respons, kwaliteitsborging, transparantie, participatieve benaderingen van bijstand, en communicatie.

47. Op gezette tijden evalueren en lering trekking uit de ervaringen en daarbij de reacties op specifieke crises tegen het licht houden, zijn waardevolle componenten om de doeltreffendheid van de humanitaire hulp te vergroten. De EU zou er goed aan doen samen te werken bij de gemeenschappelijke aanpak van en de uitwisseling van informatie over de evaluaties die elke donor voor zichzelf heeft verricht. De EU zal daarom informatie uitwisselen over de evaluatie van planning, resultaten en respons, onder meer over de kwaliteit van het partnerschap, en gezamenlijk lering trekken uit de wijze waarop in grote crisissituaties met meerdere donoren is gereageerd. De EU als geheel zou regelmatig, waar mogelijk jaarlijks, haar algemene humanitaire hulpverlening moeten doorlichten.

3.4 Diversiteit en kwaliteit van het partnerschap

48. Bij de ondersteuning van de lokale capaciteiten hangt een snelle, efficiënte reactie op humanitaire crises af van de beschikbaarheid van partners ter

plaatse, vooral de civiele samenleving en gemandateerde internationale organisaties, die de legitimiteit, de expertise en de middelen hebben om op een bepaald aspect van de crisis in te spelen.

49. De VN en haar hulpverleningsagentschappen vormen de spil van het internationaal humanitair systeem als normerende, coördinerende en voornaamste uitvoerende instantie van de humanitaire hulp. Daarnaast heeft het Internationale Comité van het Rode Kruis een gespecialiseerd mandaat op basis van internationale verdragen en is het dikwijls, vooral in conflictsituaties, een van de weinige partners en soms de enige die toegang hebben en zo bescherming en humanitaire bijstand kunnen bieden. De nationale verenigingen van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan en de Internationale Federatie van Rode-Kruisen Rode-Halve-Maanverenigingen zijn zeer goed verankerd in de lokale gemeenschappen en vaak het best in staat om onmiddellijk te reageren op natuurrampen. Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn van cruciaal belang voor een humanitaire respons aangezien zij het leeuwendeel van de internationale humanitaire hulp leveren omdat zij ter plaatse aanwezig, flexibel en vaak zeer gespecialiseerd zijn. Ook vormen zij een directe uitdrukking van actief burgerschap in dienst van de humanitaire zaak.

50. De EU legt de nadruk op haar intrinsieke steun aan allerlei uitvoeringspartners zoals de VN, het Rode Kruis/de Rode Halve Maan en ngo's, en erkent dat iedere partner beschikt over comparatieve voordelen voor de reactie op bepaalde situaties of omstandigheden. De EU erkent evenwel ook de behoefte aan nauwere coördinatie, coherentie en complementariteit tussen de uitvoerende partners ter plaatse.

51. Binnen de EU en wereldwijd zijn er verschillende benaderingen van de selectie en kwaliteitsborging van de uitvoerende partners bij humanitaire hulpverlening. De donorcriteria van de EU voor de selectie van deze partners zijn onder meer professionaliteit en beheerscapaciteit; vermogen om in te spelen op aangetoonde behoeften (technische en logistieke capaciteit, met inbegrip van aanwezigheid en toegang); toepassing van de humanitaire beginselen en het volkenrecht, evenals internationale gedragscodes, richtsnoeren en beste praktijken voor de hulpverlening; gespecialiseerde kennis of taakomschrijving; kostenefficiëntie; lokaal partnerschap en ervaring in een operationele context; bereidheid om deel te nemen aan coördinatieactiviteiten die zijn vastgesteld voor de algehele operationele doeltreffendheid; verantwoordingsplicht, met inbegrip van transparante rapportering over resultaten, en de kwaliteit van het uitvoeringsvermogen, inclusief een degelijk financieel beheer. Op basis van hun verschillende tradities zullen de EU-lidstaten en de Commissie informatie uitwisselen over de wijze waarop zij in de praktijk de uitvoerende partners selecteren.

52. De toewijzing van middelen vereist specifieke administratieve procedures die per donor variëren. Alle EU-donoren zullen trachten hun systeem zo flexibel mogelijk te maken en hun procedures zo veel mogelijk te stroomlijnen ten einde de administratieve belasting van de uitvoerende organisaties te verminderen, en daarnaast de kwaliteit in het partnerschap en een sterke verantwoordingsplicht in de hulpverschaffing te garanderen.

53. Een lokale reactie op een humanitaire crisis is van vitaal belang. Lokale actoren staan in de frontlijn als een ramp zich plotseling voordoet en zij staan ook steeds meer centraal in de humanitaire respons bij complexe noodsituaties. De EU zal onderzoeken hoe zij het best steun kan leveren aan capaciteitsopbouwende activiteiten voor een duurzame versterking van de lokale rampenrespons, en uitvoerende partners aanmoedigen te streven naar partnerschappen met lokale organisaties in de getroffen gemeenschappen.

3.5 Capaciteit en snelle reactie

54. Binnen de EU zijn er al verschillende vermogens voor de snelle inzet van gespecialiseerde teams en de snelle verdeling van humanitaire of andere vormen van hulp. De EU streeft ernaar dubbel werk te vermijden, en wel door zich meer in te spannen voor het opvullen van capaciteitslacunes, en daarbij voor te bouwen op de bestaande systemen ter ondersteuning van hetgeen op internationaal niveau gebeurt, vooral via de verschillende regionale logistieke hubs.

55. Daarom zal de EU onderzoeken hoe haar snellereactievermogen op humanitaire crises kan worden versterkt door gezamenlijk voort te bouwen op de verschillende bestaande sterke punten, in coördinatie met de inspanningen van de humanitaire gemeenschap in bredere zin. De EU wil steun verlenen aan internationale maatregelen voor het aantonen en opvullen van lacunes in de respons, bijvoorbeeld in verband met de internationale coördinatie van logistiek, vervoer, communicatie en regelingen voor aanvullende piekcapaciteit om snel op een ramp te reageren. De EU zal de toegang voor de partners in ruime zin tot gemeenschappelijke humanitaire diensten bevorderen.

56. In eerste instantie zal de EU bijdragen in de vorm van een transparant totaaloverzicht van alle elementen van de vermogens waarover zij thans beschikt, om een beeld te krijgen van de bestaande en potentiële vermogens en van de beste manier om deze te benutten.

3.6 Gebruik van de civiele beschermings- en militaire middelen en vermogens

57. Het gebruik van civiele beschermings- en militaire middelen in antwoord op humanitaire situaties moet sporen met de Richtsnoeren inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen in complexe noodsituaties¹⁰ en met de Richtsnoeren van Oslo inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen met betrekking tot hulpverlening bij internationale rampen¹¹, teneinde er met name voor te zorgen dat de humanitaire beginselen neutraliteit, menselijkheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden geëerbiedigd. De EU zal een gemeenschappelijke visie op deze richtsnoeren bevorderen. De EU zal tevens een gemeenschappelijke opleiding over het internationaal recht en de fundamentele humanitaire beginselen aanmoedigen.

Civiele bescherming¹²

58. Voor Europese humanitaire hulp kan een beroep worden gedaan op diverse instrumenten van de Gemeenschap en de lidstaten, waaronder civielebeschermingsmiddelen, die een breed scala van overheids- en niet-overheidsmiddelen omvatten. Deze middelen staan, bij gebruik in een humanitaire context in derde landen, onder civiel commando en worden in beginsel ingezet na een formeel verzoek van de getroffen staat. Zij worden bilateraal, via de VN of het waarnemings- en informatiecentrum (MIC), ingezet in het kader van het communautair mechanisme voor civiele bescherming. De lidstaten maken in hun reactie op rampen in derde landen steeds meer gebruik van hun civielebeschermingscapaciteit, voornamelijk bij natuurrampen en technologische en ecologische noodsituaties. In een humanitaire crisis moet het gebruik van civielebeschermingsmiddelen op de behoeften worden gebaseerd, de humanitaire hulp aanvullen en hiermee coherent zijn. Derhalve zijn een goede coördinatie tussen de verschillende Europese actoren en instrumenten, alsmede de eerbiediging van de algemene coördinerende rol van de VN, van essentieel belang. Op EU-niveau is de inzet van civielebeschermingsmiddelen in het kader van het mechanisme onderworpen aan een nauwe samenwerking

10 „Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies” (maart 2003).

11 „Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in International Disaster Relief” („Oslo Guidelines”, opnieuw gelanceerd door de VN-OCHA in november 2006).

12 In deze context heeft de term „civiele bescherming” enkel betrekking op hulpoperaties. Naast hulpoperaties kan civiele bescherming ook worden gebruikt als een crisisbeheersingsinstrument uit hoofde van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie en ter ondersteuning van consulaire bijstand.



met het voorzitterschap. Civielebeschermingspersoneel dat wordt ingezet voor humanitaire doeleinden, is te allen tijde ongewapend.

59. Bij natuurrampen en technologische en ecologische noodsituaties kunnen civielebeschermingsmiddelen een belangrijke bijdrage leveren aan humanitaire acties dankzij de evaluatie van humanitaire behoeften en de eventuele voordelen van deze middelen op het gebied van snelheid, specialisatie, efficiëntie en doeltreffendheid, vooral in de eerste fase van de hulp.

60. In complexe noodsituaties moet de inzet van civielebeschermingsmiddelen eerder uitzondering dan regel zijn. De inzet ervan in complexe noodsituaties, alsmede in precaire situaties, is zeer delicaat en gevoelig aangezien hierdoor de perceptie van neutraliteit en onpartijdigheid van de hulp in het gedrang kan worden gebracht. Dit kan ertoe leiden dat hulpverleners en de getroffen bevolking worden blootgesteld aan aanvallen van oorlogvoerende partijen en dat de toegang tot de burgerbevolking wordt geweigerd, niet alleen in de crisis in kwestie, maar ook in toekomstige noodsituaties. 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.

Militaire middelen

61. Onder zeer specifieke voorwaarden kan in het kader van humanitaire hulp een beroep worden gedaan op militaire middelen, met name voor logistieke en infrastructuurondersteuning, vooral bij natuurrampen. De EU heeft een algemeen kader ontwikkeld ten behoeve van de militaire of door militairen gecharterde vervoersvoorzieningen van de lidstaten en EVDB-coördinatiewerktuigen ter ondersteuning van de EU-reactie op rampen¹³. Daartoe zijn operationele standaardprocedures ontwikkeld. De EU heeft tevens regelingen getroffen voor de militaire ondersteuning van de EU-reactie op rampen (vaststelling en coördinatie van de beschikbare middelen en vermogens)¹⁴. Om een vervaging van de scheidslijnen tussen militaire operaties en humanitaire hulp te voorkomen, is het van essentieel belang dat militaire middelen en vermogens slechts in zeer beperkte omstandigheden als „laatste redmiddel” worden ingezet ter ondersteuning van humanitaire hulpoperaties, dat wil zeggen wanneer er geen vergelijkbaar civiel alternatief voorhanden is en een kritieke humanitaire behoefte alleen kan worden gelenigd door een beroep te doen op militaire middelen die zowel qua vermogen als qua beschikbaarheid de enig mogelijke zijn.

62. Als militaire middelen of vermogens in die omstandigheden worden ingezet, moeten de primaire verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten van het getroffen land, alsook de algemene rol en verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties op het gebied van coördinatie van internationale hulpverlening in derde landen, worden gerespecteerd.

63. De EU bevestigt eens te meer dat een humanitaire operatie die een beroep doet op militaire middelen, civiel van aard moet blijven. Dit betekent dat de militaire middelen weliswaar onder militaire controle blijven, maar dat de humanitaire operatie in haar geheel onder het algemene gezag en de algemene controle van de verantwoordelijke humanitaire organisatie moet blijven, met name het OCHA en de humanitaire coördinator (met algehele verantwoordelijkheid voor de hulpverlening). Dit houdt geen enkele civiele commando- of controlestatus over militaire middelen in.

64. De EU is van oordeel dat civiel-militaire coördinatie, die zorgt voor een wezenlijke interactie tussen civiele/humanitaire en militaire actoren in humanitaire noodsituaties, van cruciaal belang is om de humanitaire beginselen

13 General Framework for the use of Member States military and military chartered transportation assets and ESDP coordination tools in support of EU disaster response, doc. 8976/06.

14 Militaire ondersteuning van de EU-reactie op rampen – vaststelling en coördinatie van de beschikbare middelen en vermogens, doc. 9462/3/06 REV 3 en doc. 14540/06 + COR 1.

te beschermen en te bevorderen. De coördinatie wordt vergemakkelijkt door dialoog, overleg en een gemeenschappelijke opleiding.

65. De EU bevestigt haar toezegging dat het verstrekken van militaire of door militairen gecharterde vervoersvoorzieningen en/of andere vermogens van de lidstaten voor humanitaire reddingsoperaties het getroffen land of de ontvangende humanitaire actor niets mag kosten. De EU moedigt extra inspanningen van humanitaire en militaire actoren aan om het wederzijdse begrip van en respect voor elkaars mandaat en rol te verbeteren en met elkaar te overleggen over de wijze waarop kan worden gereageerd op rampen. Daartoe wil de EU, waar nodig en passend, civiel-militaire functionarissen uitzenden die zich actief inzetten voor de civiel-militaire coördinatie en deze vergemakkelijken.

4. Internationaal humanitair optreden

66. Humanitair optreden is een collectieve verantwoordelijkheid op internationaal niveau, waarbij verschillende organisaties, regeringen, lokale gemeenschappen en individuele personen betrokken zijn. Voor de EU is steun aan de ontwikkeling van het collectieve mondiale vermogen om te reageren op humanitaire crises, een van de fundamentele pijlers van onze aanpak. De EU zegt toe geen doublures van bestaande internationale mechanismen te creëren.

67. In de afgelopen jaren zijn de internationale inspanningen voor een passend algemeen humanitair optreden opgevoerd dankzij door de VN geleide hervormingen van het humanitaire bestel, in samenwerking met andere humanitaire actoren en donoren. De EU spreekt opnieuw haar krachtige steun uit voor een hervorming van het humanitaire bestel, teneinde ervoor te zorgen dat noodlijdenden beter kunnen worden geholpen.

68. Een belangrijke uitdaging is het verhogen van het totale financieringsbedrag voor humanitaire actie, teneinde te kunnen inspelen op de groeiende behoeften. De EU ondersteunt de doelstelling om de voorspelbaarheid en flexibiliteit van de humanitaire financiering door middel van multilaterale en rechtstreekse (bilaterale) mechanismen, die elk hun comparatieve voordelen hebben, te verbeteren. Daartoe zijn nieuwe financiële mechanismen ingesteld, met name het VN-noodhulpfonds (CERF) en gemeenschappelijke humanitaire fondsen¹⁵.

15 Gezamenlijke financiële middelen op landenbasis die toegankelijk zijn voor de humanitaire uitvoeringspartners en worden beheerd door de coördinator ter plaatse/ de humanitaire coördinator van de VN.

De EU verwelkomt deze nieuwe mechanismen als een nuttige aanvulling op het scala van beschikbare financieringsinstrumenten. De EU memoreert dat bijdragen aan het CERF boven op de huidige toezeggingen moeten komen¹⁶ en geen verschuiving tot gevolg mogen hebben van rechtstreekse financiële steun die voor andere humanitaire operaties en het volledige scala van uitvoeringspartners beschikbaar is gesteld.

69. Het verheugt de EU dat de VN zich inzet voor „ondergefinancierde crises” via een specifieke component van het CERF waarmee aanvullende middelen voor deze crises worden verstrekt, vooral wanneer het om „vergeten crises”¹⁷ gaat, en zij herinnert aan het belang van een transparante, behoeftegestuurde toewijzing van CERF-middelen.

70. Ter verbetering van de mondiale respons op humanitaire crises moet er tevens prioritair worden gestreefd naar een betere samenhang en coördinatie van de diverse actoren, moeten lacunes in de respons duidelijk in kaart worden gebracht en voorrang krijgen door middel van de „clusterbenadering”¹⁸, en moet het systeem van humanitaire coördinatoren worden versterkt. De EU steunt deze inspanningen ten volle, en herinnert eraan dat deze inspanningen alle humanitaire actoren moeten omvatten en gericht moeten zijn op een verbetering van de humanitaire hulp ter plaatse aan de meest noodlijdenden.

71. Naast de inspanningen die binnen de EU voor de humanitaire hulp worden geleverd, erkent de EU onverkort dat nauwer moet worden samengewerkt met anderen in aangelegenheden als goed donorschap, effectieve humanitaire respons en pleitbezorging. De EU bevestigt andermaal dat haar inspanningen stevig moeten worden verankerd in een bredere internationale aanpak, waarbij het VN-OCHA een centrale coördinerende rol speelt. Resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties blijft in dit opzicht een leidraad.

16 Resolutie 60/124 van 15 december 2005 van de Algemene Vergadering van de VN.

17 Humanitaire crises die in de door de Commissie (DG ECHO) uitgevoerde evaluatie van vergeten crises worden omschreven als crises met een beperkte donorrespons, algehele financieringstekorten en weinig media-aandacht.

18 Permanent Comité van VN-organisaties „Guidance Note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response” (toelichtende nota over het gebruik van de clusterbenadering ter versterking van de humanitaire respons), 23 november 2006. De clusteraanpak heeft twee niveaus. Op mondiaal niveau wordt met deze aanpak capaciteit opgebouwd op aangewezen belangrijke gebieden die lacunes vertonen. Op plaatselijk niveau wordt met de clusteraanpak de coördinatie en responscapaciteit versterkt door clusters van humanitaire agentschappen en actoren te mobiliseren om op bepaalde activiteitsgebieden te reageren, waarbij elke cluster een duidelijk aangewezen en verantwoordingsplichtige leidingfunctie kent.

72. De EU, als unie van traditionele (gouvernementele) donoren van humanitaire hulp, erkent dat haar bijdrage slechts een klein deel vertegenwoordigt van de algemene solidariteit en menselijkheid die zo vaak tot uiting komt in particuliere giften en uitgebreide familiale of groepssteun aan noodlijdenden. Een uitbreiding van het gouvernementele donorbestand kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat wordt tegemoetgekomen aan de toenemende humanitaire behoeften. Alle vormen van humanitaire hulp moeten worden verstrekt in overeenstemming met de humanitaire beginselen. Om ervoor te zorgen dat de middelen inspelen op de behoeften en de verantwoordingsplicht wordt versterkt, is het van belang dat alle donoren de door het VN-OCHA beheerde financiële controledienst in kennis stellen van hun humanitaire bijdragen. Teneinde een nauwkeurig beeld van de totale humanitaire hulp te behouden, kan het nuttig zijn na te gaan hoe financieringsmiddelen die niet via regeringen in het financiële controlesysteem worden opgenomen, volledig kunnen worden geregistreerd.

73. De EU zal nauw blijven samenwerken met andere belangrijke donoren van officiële humanitaire hulp, zowel in het kader van het Initiatief voor goed humanitair donorschap als via het uitgebreide netwerk van contacten tussen donoren in bilateraal en multilateraal verband. De EU zal tevens gezamenlijke en bilaterale inspanningen om het donorbestand buiten de traditionele grenzen te verruimen, aanmoedigen.



74. De EU erkent dat lokale capaciteit van cruciaal belang is voor het redden van levens, vooral bij plotselinge natuurrampen. Zij zal derhalve haar inspanningen opvoeren voor meer plaatselijke capaciteitsopbouw ten behoeve van degenen die het best kunnen reageren wanneer zich een ramp voordoet.

5. Hulp als aansluitend geheel

5.1 Beperking van het risico en van de kwetsbaarheid door een verhoogde paraatheid

75. De EU erkent dat een beperking van het risico en van de kwetsbaarheid door middel van een verhoogde paraatheid essentieel is voor het redden van levens, met name in gebieden die gevoelig zijn voor natuurrampen en klimaatverandering. De EU wil rampenpreventie en rampenparaatheid in ontwikkelingslanden bevorderen door middel van een samenhangend en gecoördineerd optreden op lokaal, nationaal en regionaal niveau. Derhalve zal de EU de internationale werkzaamheden in het Actiekader van Hyogo bevorderen en de coördinerende rol van de Internationale Strategie voor Rampenpreventie ondersteunen, teneinde de zelfredzaamheid op alle niveaus te versterken via strategische planning en maatregelen.

76. De EU zal een algemene EU-beleidsaanpak uitwerken om maatregelen op dit gebied te ondersteunen, en daarbij bijzondere aandacht besteden aan rampgevoelige landen en regio's en aan de meest kwetsbare groepen. De EU zal in het kader van humanitaire operaties steun verlenen aan lokale activiteiten inzake rampenparaatheid, en rampenpreventie integreren in haar ontwikkelingsbeleid, dat is gebaseerd op eigen plaatselijke inbreng en nationale strategieën van rampgevoelige landen^{19 20}.

5.2 Overgang en snel herstel, alsmede een gewaarborgde koppeling met ontwikkelingshulp

77. Het herstel en de wederopbouw na een ramp is een immense taak, die structurele en ontwikkelingsmaatregelen vereist die verdergaan dan de directe noodhulp. Het is derhalve belangrijk ervoor te zorgen dat instrumenten voor

19 De Europese consensus inzake ontwikkeling, punt 21.

20 In dit verband neemt de EU met genoegen nota van de „Build Back Better”-beginselen (beginselen voor een betere wederopbouw) die zijn geformuleerd in „Key propositions for Building Back Better” (voornaamste voorstellen voor een betere wederopbouw) – een verslag van William J. Clinton, speciale gezant van de secretaris-generaal van de VN voor het herstel na de tsunami (december 2006).

humanitaire en ontwikkelingshulp en andere relevante steuninstrumenten beter samenwerken, met name in precare situaties en wanneer gemeenschappen trachten te herstellen van de gevolgen van een crisis. Voor een betere samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (LRRD) moeten humanitaire en ontwikkelingsactoren vanaf de eerste fase van een optreden in crisissituaties samenwerken en gecoördineerd handelen met het oog op een vlotte overgang. Daartoe moeten alle actoren van de hulpverlening wederzijds inzicht in de verschillende procedures, instrumenten en benaderingswijzen hebben, en zijn flexibele en innovatieve overgangsstrategieën nodig. Op internationaal niveau gaat de „early recovery cluster” (groep snel herstel) specifiek de samenhang na tussen nood- en ontwikkelingshulp in de eerste fasen van een optreden in crisissituaties.

78. De EU zal samenwerken om praktische benaderingen van de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling te bevorderen. Deze benaderingen moeten worden gebaseerd op ervaringen en lessen uit het verleden en zij moeten de samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsorganisaties en andere bijstandsactoren, ook in de internationale gemeenschap, verbeteren, met name op het terrein en in precare situaties of complexe noodsituaties. In overgangssituaties moet nog worden gezorgd voor synergieën tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp, met inachtneming van hun onderscheiden doelstellingen, beginselen en benaderingswijzen.

Deel 2 - DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN HUMANITAIRE HULP

79. Het communautaire beleid op het gebied van humanitaire hulp wordt beheerst door Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996²¹ waarin de belangrijkste doelstellingen van humanitaire hulp van de Gemeenschap aan derde landen worden geformuleerd.

80. De Gemeenschap zal de in deel I gedefinieerde gemeenschappelijke beginselen en goede praktijken toepassen binnen het gemeenschappelijk kader voor het verstrekken van humanitaire hulp van de EU.

1. Comparatief voordeel

81. De Gemeenschap onderscheidt zich door haar comparatieve voordelen en meerwaarde, die complementariteit met het bilaterale beleid van de lidstaten

21 PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1.

en andere humanitaire donoren mogelijk maken.

82. Namens de Gemeenschap biedt de Commissie een meerwaarde door middel van de hierna genoemde functies.

83. Ten eerste is zij mondiaal aanwezig. De verstrekking van humanitaire hulp van de Gemeenschap wordt ondersteund door een netwerk van velddeskundigen wereldwijd, die werkzaam zijn vanuit plaatselijke bureaus, onder meer de regionale ondersteuningscentra. Daardoor is de Gemeenschap een van de weinige donoren met een uitgebreide en gespecialiseerde humanitaire aanwezigheid op het terrein. Voorts kan de Commissie een beroep doen op de steun van haar uitgebreide netwerk van delegaties. De Gemeenschap kan bijgevolg efficiënt hulp toewijzen dankzij haar aanwezigheid, expertise (met name in het beoordelen van behoeften) en responsnelheid, en zij kan ter plaatse de partners actief helpen bij het verbeteren van de algemene humanitaire respons. Voorts is de Gemeenschap goed geplaatst om zo nodig de bilaterale bijdragen van de EU-lidstaten in respons op een crisis snel aan te vullen.

84. Ten tweede zorgt de Commissie, met de steun van de lidstaten, voor een samenhangend communautair beleid, vooral daar waar de communautaire beleidssectoren humanitaire hulp, ontwikkeling, voedselzekerheid, volksgezondheid en mensenrechten elkaar raken, onder meer door samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (LRRD), rampenpreventie en strategieën voor paraatheid.

85. Ten derde bevordert zij goede humanitaire praktijken. In de loop der jaren heeft de Gemeenschap in hoge mate erkenning gekregen als referentiedonor en belangrijke contribuant aan humanitaire acties. De Gemeenschap neemt het voortouw als het erop aankomt te verzekeren dat de toewijzing van hulp gebaseerd wordt op behoeften en dat geen enkele humanitaire crisis bij de internationale humanitaire respons over het hoofd wordt gezien. De Gemeenschap bevindt zich voorts in een unieke positie waarin zij andere humanitaire donoren kan aanmoedigen om doeltreffende en principiële strategieën voor humanitaire hulp uit te voeren.

86. Ten vierde heeft de Gemeenschap vaak het comparatieve voordeel dat zij flexibeler kan optreden in politiek gevoelige situaties.

87. Ten vijfde vergemakkelijkt zij de coördinatie. De Commissie zal haar eigen activiteiten en die van de lidstaten beter op elkaar blijven afstemmen, zowel op het niveau van de besluitvorming als op het terrein. Zij zal tevens de coördinatie met andere donoren steunen en met het VN-bestel samenwerken,

teneinde te zorgen voor de strategische coördinatie, zowel van specifieke crisisreacties als van beleidsvraagstukken in het hoofdkwartier en op het terrein.

2. Goed donorschap in de praktijk omzetten

88. Met betrekking tot de beoordeling van de behoeften heeft de Commissie een specifieke methode ontwikkeld om jaarlijks de algemene kwetsbaarheid en de staat van crisis op vergelijkend landenniveau na te gaan, de zogenoemde algemene beoordeling van de behoeften. Deze beoordeling wordt openbaar gemaakt en is wijdverspreid als „goede praktijk” in het kader van het goed humanitair donorschap. Deze aanpak past in de jaarlijkse strategie voor de programmering van humanitaire hulp van de Gemeenschap. Er worden gedetailleerde behoeftenevaluaties uitgevoerd aan de hand waarvan specifieke reacties op crisissituaties worden bepaald, zulks op basis van waardevolle operationele expertise en in nauw overleg met de uitvoerende partners.

89. Uit een oogpunt van billijkheid, waarbij met name ook aandacht uitgaat naar crises die wat betreft algemene humanitaire hulp zijn verwaarloosd, gaat de Commissie op specifieke wijze te werk om „vergeten crises” in kaart te brengen en passende financiële hulp te verzekeren.

90. Doordat zij, met steun uit de begroting voor humanitaire hulp, financiële middelen verstrekt voor rampenparaatheid, waaronder het DIPECHO-programma, beschikt de Commissie over heel wat praktische ervaring op het gebied van rampenparaatheid, waarbij de klemtoon ligt op activiteiten vanuit de basis, zoals: bewustmaking, noodoefeningen, lokale systemen voor vroegtijdige waarschuwing, opleiding en scholing. Deze activiteiten helpen de gevolgen van rampen voor kwetsbare bevolkingsgroepen te verlichten. Deze aanpak – rampenparaatheid vanuit de basis – moet worden voortgezet, samen met andere inspanningen om risicobeperking in de ontwikkelingshulp op langere termijn te integreren.

91. De Commissie zal zowel maatregelen van hoge kwaliteit als een snellereactiecapaciteit in stand houden. Met dit doel voor ogen zou zij haar paraatheid vooraf, inclusief situatiebeoordelingen en analyses van de reactie- en piekcapaciteit, kunnen versterken door met name gebruik te maken van haar rijke praktische ervaring en sterke aanwezigheid op humanitair gebied (ECHO-deskundigen en plaatselijke steunbureaus). De regelingen die de Commissie in dit verband uitwerkt, zullen een meerwaarde blijven opleveren en moeten aansluiten op die van de lidstaten en van haar uitvoeringspartners (onder meer de VN-teams voor evaluatie en coördinatie bij rampen).

92. De Commissie onderhoudt een nauw partnerschap met de humanitaire organisaties – met name de hulpverleningsorganisaties van de VN, het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, en ngo's die in de beste positie verkeren om de humanitaire hulp op het terrein uit te voeren. Deze nadrukkelijk op partnerschap gerichte aanpak is vastgelegd in de overeenkomsten die de betrekkingen met deze organisaties regelen.

93. De Gemeenschap moet ervoor zorgen dat het humanitair optreden in het kader van civielebeschermings- en crisisbestrijdingsmechanismen niet aan andere doelstellingen – bijvoorbeeld politieke of militaire – gebonden is.

94. Op EU-niveau geldt een strikte financiële verantwoordingsplicht ten aanzien van de Gemeenschapsbegroting. Dit verklaart waarom de rapporteringsvoorschriften en -procedures met betrekking tot de door de Commissie beheerde humanitaire hulp thans tot de strengste van alle grote officiële donoren behoren. Deze verantwoordingsplicht tegenover de Europese burger, die concreet wordt vertaald door het openbaar maken van alle financieringsbesluiten van de Gemeenschap, is een duidelijke eis waarop door alle instellingen zorgvuldig wordt toegezien. De Gemeenschap zal zich blijven inspannen om haar humanitairehulpprocedures te stroomlijnen en te vereenvoudigen om de administratieve lasten voor de uitvoerende organisaties te verminderen, met inachtneming van de geldende voorschriften. De rapportering van de Gemeenschap inzake humanitaire aangelegenheden zal worden geharmoniseerd overeenkomstig de toepasselijke bepalingen inzake algemene financiële verantwoordingsplicht en controle.

95. Met het oog op een grotere doelmatigheid van, en samenhang tussen, de communautaire regelingen voor humanitaire hulp en die van de lidstaten heeft de Commissie voor de lidstaten een „14-puntensysteem” opgezet voor het rapporteren van hun humanitaire bijdragen. Deze rapportering wordt geharmoniseerd met, en toegezonden aan, de Financial Tracking Service van het OCHA, hetgeen de algemene kwaliteit van de rapportering in humanitaire aangelegenheden ten goede komt.

96. De lidstaten en het Europees Parlement staan de Commissie bij in het implementeren van goede donorpraktijken en zullen er nauwlettend op toezien dat in het kader van de toekomstige financiële perspectieven een toereikende begroting voor humanitaire hulp wordt vastgesteld.

97. Concreet neemt de Gemeenschap zich op middellange termijn voor:

- haar rol als humanitair pleitbezorgster te versterken;
- zich nog meer in te spannen om de EU-instellingen bij hun werkzaamheden bewuster te maken van humanitaire beginselen/overwegingen;

- als drijvende kracht te fungeren, met name in de EU, bij het bevorderen van een goed gecoördineerde, op beste praktijken gebaseerde aanpak van de humanitaire hulpverlening;
- de deelname van de lidstaten aan de humanitaire hulpverlening te vergemakkelijken door het uitwisselen van opgedane ervaringen en, voor zover van toepassing, het geven van specifieke aansturing (bv. wat betreft nadere voorwaarden, partners); zij zal er daarbij met name op toezien dat de civiele samenleving in de nieuwe EU-lidstaten wordt aangemoedigd zich niet onbetuigd te laten;
- samen met andere organisaties, zoals de VN, het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, en humanitaire ngo's, voor een betere analyse van de behoeften te zorgen en hardnekkige lacunes in de respons in kaart te brengen;
- systematischer het delen van strategieën, behoeftenevaluatie en contextanalyse te bevorderen om de collectieve prestaties op het vlak van hulpverlening te verbeteren;
- sectoraal beleid te bevorderen dat een meerwaarde oplevert, op basis van internationaal erkende beproefde methoden in specifieke beleidssectoren (bijv. kinderen in noodsituaties, voedselhulp, gezondheid);
- de coördinatie met andere beleidslijnen en instrumenten (LRRD, stabiliteits- en civielebeschermingsinstrumenten) te versterken;
- haar vermogen om snel en flexibel te reageren bij plotselinge rampen verder te verbeteren;
- de vraagstukken vervoer, logistiek en paraatheid vooraf, met inbegrip van voorafgaande voorraadopslag, aandachtiger te bekijken;
- verder samen te werken met de partners om voor kwaliteit en verantwoordingsplicht op het vlak van humanitaire hulp te zorgen en tegelijkertijd een flexibele en snelle reactie mogelijk te maken waar zulks nodig is;
- haar administratieve regels verder te stroomlijnen en te vereenvoudigen, teneinde de samenwerking met de partners te versterken en de doeltreffendheid op het terrein te verbeteren;
- voor een consistente uitlegging en toepassing van internationaal overeengekomen normen en richtsnoeren op het gebied van hulpverlening te zorgen, en deze richtsnoeren aan te vullen met een aanpak op maat indien lacunes worden vastgesteld;
- als aanvulling op het vaste programma van externe evaluatie en audit, de uit crisisbestrijding getrokken lessen te systematiseren om de doelmatigheid van de door de Gemeenschap gefinancierde hulpoperaties te helpen vergroten;
- de Europese burgers voor te lichten over de effecten en het belang van de communautaire humanitaire hulp, zodat de brede steun van de burger verzekerd blijft.

98. In die geest tracht de Gemeenschap voor meerwaarde te zorgen door zelf de beginselen van goed donorschap en sterk partnerschap in praktijk te brengen en tegelijkertijd anderen aan te moedigen dit ook te doen, door kwaliteitsvolle behoeftegestuurde hulpverlening te bevorderen waarbij gebruik wordt gemaakt van lessen uit eerdere crisissituaties en stelselmatig te streven naar betere prestaties en meer professionalisme op het vlak van hulpverlening.

Deel 3 - SLOTBEPALINGEN

99. Door het goedkeuren van deze verklaring tonen de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie zich ertoe bereid werk te maken van het bevorderen van de doelmatigheid van de humanitaire hulp van de EU.

100. De Europese Commissie zal een actieplan met praktische maatregelen voor het uitvoeren van deze verklaring voorleggen, in nauw overleg met andere belanghebbenden en met inachtneming van de rol en de bevoegdheden van alle actoren die betrokken zijn bij de humanitaire hulpverlening van de EU.

101. De vorderingen van de EU met het uitvoeren van deze consensus inzake humanitaire hulp moeten regelmatig in de Raad en met het Europees Parlement worden besproken, en vijf jaar na de ondertekening ervan worden getoetst.

Bijlage:

Beginselen, normen en evaluatiecriteria voor humanitaire hulp

- Het verstrekken van noodhulp en bescherming moet recht doen aan de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de humanitaire waarden en de mensenrechten zoals die in het internationaal recht zijn verankerd. Dit vereist dat de hulpverlening niet wordt beïnvloed door specifieke belangen van economische, politieke, culturele of religieuze aard. Een evaluatie van de behoeften moet de hoeksteen van elk humanitair programma zijn. De grondslag hiervoor wordt gevormd door de humanitaire beginselen van onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid van elke politieke, economische of religieuze agenda, daaronder begrepen het buitenlands beleid van regeringen of groepen regeringen (→ *OESO-DAC-criteria impact, werkingssfeer en doelmatigheid*).
- Kwaliteitsvolle noodhulp moet zo snel mogelijk aan zo veel mogelijk getroffen mensen worden verstrekt en zo dicht mogelijk bij de plaats waar deze zich bevinden, rekening houdend met de beschikbare middelen. Dit vereist dat tijdig een passend rampenparaatheids- en -bestrijdingsvermogen wordt ontwikkeld (→ *OESO-DAC-criteria tijdigheid, werkingssfeer en efficiëntie*).
- Wie hulp verleent, moet verantwoording afleggen voor de behaalde resultaten en impact, en niet alleen voor het beheer van de middelen. Deze verantwoordingsplicht geldt zowel jegens de slachtoffers als jegens de donerende



belastingbetalers. Verantwoordingsplicht en transparantie kunnen worden verwezenlijkt door professionele planning, monitoring, evaluatie en audits (→ *OESO-DAC-criteria impact, duurzaamheid, werkingssfeer en doelmatigheid*).

- Slachtoffers moeten in hun waarde worden gelaten en mogen niet als hulpeloze objecten worden behandeld. De wijze waarop hulp wordt verleend kan net zo belangrijk zijn als de hulp zelf. Slachtoffers moeten deel hebben aan besluitvorming die op hen van invloed is. Participatie is een universeel recht en een praktijk van goed beheer (→ *OESO-DAC-criteria opportuniteit en relevantie*).
- Bij het verlenen van hulp moet rekening worden gehouden met de complexiteit en diversiteit aan menselijke gevoeligheden en moet ook aandacht uitgaan naar sectoroverschrijdende vraagstukken, zoals genderkwesties en de gevolgen voor het milieu op korte en lange termijn. Mannen en vrouwen hebben niet dezelfde behoeften. Evenzo hebben kinderen niet dezelfde rechten en behoeften als adolescenten of volwassenen. Ook voor specifieke etnische of religieuze groepen kan een op maat gesneden aanpak nodig zijn, met specifieke overwegingen en aandachtspunten, bijvoorbeeld wat betreft het soort voedsel dat zij te eten krijgen (→ *OESO-DAC-criteria opportuniteit en relevantie*).
- Onmiddellijke levensreddende hulp en het voorzien in de eerste behoeften zijn weliswaar een absolute prioriteit, maar noodhulp moet ook een solide basis vormen voor menselijke ontwikkeling op langere termijn, ook op cultuur- en milieugebied. Planning op langere termijn en coördinatie met ontwikkelingsdonoren is een noodzaak wil men tot geïntegreerde programma's komen waarin noodhulp en middellangetermijndoelstellingen, met name rehabilitatie, wederopbouw en ontwikkeling, aan elkaar worden gekoppeld. Doel hiervan moet zijn, de getroffen bevolking te helpen de eigen, traditionele opvangmechanismen te herstellen en te versterken (→ *OESO-DAC-criteria impact, verbondenheid, samenhang en duurzaamheid*).
- De middelen voor noodhulp moeten professioneel worden beheerd, met de nodige aandacht voor de bijbehorende kosten. Goede praktijken inzake personeelsbeheer en -ondersteuning vormen een belangrijk managementaspect; de veiligheid, het welbevinden, de rechten, de waardigheid en de doeltreffendheid van het personeel zijn in dit opzicht van prioritair belang (→ *OESO-DAC-criteria (kosten)efficiëntie en doelmatigheid*).
- Vanaf de beginfase van de uitwerking van het programma moeten eventuele onbedoelde nadelige gevolgen van de humanitaire hulp (bijv. het bestendigen van een conflict) of gevolgen die voor een ongelijke behandeling van de begunstigden van de hulp zorgen, in kaart worden gebracht en proactief worden voorkomen (→ *OESO-DAC-criteria doelmatigheid, opportuniteit, relevantie en impact*).

Wat betekent de humanitaire hulp van de Europese Commissie?

De Dienst voor Humanitaire Hulp van de Europese Commissie (ECHO) staat onder de directe verantwoordelijkheid van Commissaris Louis Michel.

Sinds 1992 heeft de Commissie hulp gefinancierd ten behoeve van miljoenen slachtoffers van natuurrampen en door de mens veroorzaakte conflicten in landen buiten de Europese Unie.

De hulp wordt onpartijdig verstrekt aan mensen in nood; onafhankelijk van hun ras, etnische afkomst, religie, geslacht, leeftijd, nationaliteit of politieke overtuiging. Publieke aandacht krijgen voor belangrijke aangelegenheden maakt ook deel uit van de missie van ECHO.

Met partners werken op het terrein

Voor humanitaire hulp werkt de Commissie samen met ongeveer 200 operationele partners, waaronder de gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties, Rode Kruis en Rode Halve Maan beweging, en niet-gouvernementele organisaties (NGOs).

Topdonor

De Europese Commissie is één van 's werelds belangrijkste bronnen van humanitaire hulp. Budgetten worden besteed aan goederen en diensten zoals voedsel, kleding, onderdak, medische voorzieningen, watervoorraden, sanitaire installaties, dringende reparaties en ontminningsdiensten. De Commissie financiert ook projecten ter voorbereiding op catastrofes en om het risico op natuurrampen in kwetsbare gebieden te beperken.

Een sterke aanwezigheid op het terrein

Om haar aanwezigheid op het terrein te versterken, heeft ECHO regionale kantoren geïnstalleerd in zes hoofdsteden over de hele wereld: Nairobi (Kenia), Dakar (Senegal), Bangkok (Thailand), Amman (Jordanië), Managua (Nicaragua) en New Delhi (India). ECHO beschikt ook over 30 lokale kantoren in crisisgebieden.

Foto credits

Vorkant: © UNICEF/Georgina Cranston
Foto Commissaris: © Jean-Michel Clajot (onafhankelijke fotograaf)
Andere foto's: © Spanish Red Cross/Adele Marie
© EC/ECHO: Alain Robyns, Beatriz Suso, Yassine Gaba, Daniela Cavini, Antoine Lemasson

DG HUMANITAIRE HULP (ECHO)

Europese Commissie

B-1049 Brussel - België

Tel. : (+32 2) 295 44 00

Fax : (+32 2) 295 45 72

e-mail: echo-info@ec.europa.eu

Website: <http://ec.europa.eu/echo>

Hulp in nood

EUROPESE COMMISSIE



Humanitaire hulp