

Vergaderjaar 1995–1996

**24 713**

**Vluchtelingenproblematiek in Afrika**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMEN-  
WERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 april 1996

Hierbij heb ik, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de eer u de notitie «Vluchtelingen in Afrika» aan te bieden. Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van een overleg over crisisgebieden in Afrika met de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken in maart 1994 (23 400 V, nr. 70), waarbij ik de toezegging heb gedaan de Kamer te zijner tijd, onder het nieuwe kabinet, een notitie te sturen specifiek over de vluchtelingenproblematiek in Afrika.

De notitie is beschrijvend van karakter en schetst de huidige vluchtelingensituatie in Afrika alsmede het hierop gerichte internationale en Nederlandse beleid.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk

S–IZ

## INHOUD

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>DE VLUCHTELINGENSITUATIE IN AFRIKA</b>	<b>4</b>
a.	Achtergronden van recente ontwikkelingen	4
b.	Kwantitatieve gegevens	6
<b>3.</b>	<b>INTERNATIONAAL BELEID</b>	<b>8</b>
a.	Crisispreventie door internationale actoren	8
b.	Opvang en hulpverlening	11
c.	Repatriëring, herintegratie en wederopbouw	13
d.	Donorcoördinatie	15
<b>4.</b>	<b>HET NEDERLANDS BELEID</b>	<b>16</b>
a.	Uitgangspunten	16
b.	Beleid in uitvoering	18
c.	Voorbeelden	20
	• Het gebied van de Grote Meren	20
	• De Hoorn van Afrika	23
	• Liberia/Sierra Leone	24
	• Mozambique	25
<b>5.</b>	<b>SAMENVATTING</b>	<b>27</b>
	Overzichtskaart vluchtelingenstromen <sup>1</sup>	
	Overzichtskaart vluchtelingenpercentages per land <sup>1</sup>	
	Literatuurlijst	29
	Lijst met afkortingen	31

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1. INLEIDING

Vanaf het eind van de jaren '70 nam het aantal vluchtelingen in de wereld snel toe, om in het midden van de jaren '90 op ongeveer vijftien miljoen te stabiliseren. In Afrika bleef het aantal vluchtelingen echter ook in de eerste helft van de jaren '90 groeien, zelfs sneller dan ooit tevoren<sup>1</sup>. Miljoenen Afrikanen verlieten huis en haard om elders een veiliger onderkomen te zoeken. Zowel in absolute als in relatieve termen heeft Afrika thans, halverwege de jaren '90, de meeste vluchtelingen van alle continenten. Het werelddeel huisvest weliswaar nog geen tien procent van de wereldbevolking, maar het heeft wel te maken met ongeveer zeven miljoen vluchtelingen – bijna de helft van alle vluchtelingen ter wereld<sup>2</sup>. Worden hierbij opgeteld de vele miljoenen binnenlandse ontheemden (gevluchte personen die niet het eigen land hebben verlaten) dan wordt de situatie des te schrijnender. Vanwege de zeer geringe mogelijkheden en middelen om deze omvangrijke problematiek aan te pakken, is het resultaat vaak een schier onbeschrijflijke ellende, die de internationale gemeenschap en ook Nederland niet koud laat.

Het doel van deze notitie is een overzicht te bieden van de huidige vluchtelingensituatie in Afrika en de reactie daarop van de internationale gemeenschap in het algemeen en van Nederland in het bijzonder. Er is reeds veel literatuur over vluchtelingen verschenen – bijvoorbeeld over de achtergronden, de aantallen en over de omvang en kwaliteit van de opvang. Het is niet mogelijk in het kader van deze notitie uitgebreid op alle onderwerpen betreffende vluchtelingen in Afrika in te gaan. Gekozen is voor de volgende, beknopte opzet. Na een analyse van recente ontwikkelingen en een kwantificering van de vluchtelingensituatie in Afrika (hoofdstuk 2), volgt een beschrijving van de rol van de internationale gemeenschap in dit verband (hoofdstuk 3), waarna het Nederlandse beleid zal worden belicht mede aan de hand van vier zogenaamde *case studies* (hoofdstuk 4). Het slothoofdstuk (5) heeft een samenvattend karakter.

Thema van deze notitie vormen alleen de vluchtelingen in Afrika zelf, niet de Afrikaanse vluchtelingen die buiten het continent hun heil hebben gezocht. De traditionele definitie van vluchteling, gedefinieerd in artikel 1A van de Conventie van Genève van 1951 (ook wel het «Vluchtelingenverdrag» genoemd),<sup>3</sup> is voor een beschrijving van de Afrikaanse situatie in de jaren '90 niet meer toereikend, aangezien deze geen rekening houdt met vluchtgedrag louter tengevolge van gewelddadige conflicten of natuurrampen. Toepasselijker voor deze notitie is de bredere omschrijving van vluchtelingen door de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), als «*people who have left their own country because they have a well-founded fear of persecution, or because their safety is threatened by events seriously disturbing public order.*»<sup>4</sup> De Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) hanteert een vergelijkbare brede definitie<sup>5</sup>, waaronder zelfs ook vluchtgedrag als gevolg van natuurrampen begrepen zou kunnen worden, maar vangt daaronder evenmin als de UNHCR-definitie de in Afrika omvangrijke groep van binnenlandse vluchtelingen, de ontheemden.

Aangezien rond ontheemden vaak dezelfde problematiek bestaat als rond vluchtelingen die wel het eigen land hebben verlaten, zullen zij in deze notitie waar mogelijk ook tot de vluchtelingen worden gerekend. Dit mag strikt juridisch gezien onjuist zijn, op humanitaire gronden valt het zeker te rechtvaardigen. Als bepaling van het begrip vluchteling in het kader van deze notitie (dus inclusief de ontheemden) wordt daarom genomen het praktische beginsel dat UNHCR hanteert ten behoeve van statistieken, welke uitgaat van de personen die bescherming en hulp

<sup>1</sup> Zie de grafieken op pp. 19 en 23 van Kane, *The hour of departure*, en tabel 2 op p. 248 van *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995.

<sup>2</sup> Zie tabel 1 op p. 247 van *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995.

<sup>3</sup> «Iemand die een gegronde vrees heeft voor vervolging vanwege zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.»

<sup>4</sup> *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995, p. 244.

<sup>5</sup> In haar *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa* van 10 september 1969 definieert de OAE een vluchteling als volgt: «een ieder die gedwongen is zijn toevlucht te zoeken in een ander land als gevolg van agressie van buitenaf, bezetting, buitenlandse overheersing of gebeurtenissen die de openbare orde in zijn land (of een deel ervan) ernstig verstoren».

behoeven, de zogenaamde «*persons of concern*»<sup>6</sup>. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat UNHCR in de praktijk lang niet alle ontheemden kan bereiken. Het werkelijke totale aantal vluchtelingen en ontheemden zal dus nog aanzienlijk hoger liggen dan het aantal *persons of concern*<sup>7</sup>. Tegenwoordig worden ook belegerde bevolkingsgroepen, afgesneden van de buitenwereld door strijdende partijen, tot de *persons of concern* gerekend. De problematiek van deze nieuwe categorie van bescherming- en hulpbehoevenden is verwant aan die van de ontheemden, maar speelt in Afrika getalsmatig geen grote rol. Alleen tijdens de burgeroorlog in Angola was sprake van omvangrijke *populations under siege*.

Tot de categorie van *persons of concern* worden niet de personen gerekend die om voornamelijk economische redenen het eigen land hebben verlaten. Dat wil trouwens niet zeggen dat de problematiek van deze economische migranten geheel los staat van die van de vluchtelingen. Zowel wat betreft de oorzaken en achtergronden (schrijnende armoede gaat vaak hand in hand met maatschappelijke instabiliteit en politieke onverdraagzaamheid) als in het concrete verschijnsel van gemengde migratiestromen blijkt een nauwe verwevenheid. Nederland draagt, mede met het oog op het verlichten van de migratiedruk, actief bij aan het streven naar een meer gelijkwaardige verdeling van de welvaart in de wereld. Dit is echter een zaak van lange adem en valt buiten het bestek van deze notitie.

## 2. DE VLUCHTELINGSITUATIE IN AFRIKA

### a. Achtergronden van recente ontwikkelingen

In de beleidsnotitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, uit november 1993, werd reeds ingegaan op de oorzaken van de omvangrijke vluchtelingenproblematiek in Afrika<sup>8</sup>. Deze oorzaken zijn globaal onder te verdelen in natuurrampen en gewapende conflicten.

In Afrika zijn de gevolgen van natuurgeweld enorm. Dit heeft te maken met de toegenomen kwetsbaarheid van Afrikaanse samenlevingen, met name in de allerarmste landen van het continent. Onderzoek<sup>9</sup> naar de gevolgen van vergelijkbare natuurverschijnselen op gemeenschappen met verschillende ontwikkelingsniveaus heeft een correlatie aangetoond tussen armoede en kwetsbaarheid, zowel wat betreft de aantallen slachtoffers als de omvang van de materiële schade (dit laatste in relatieve zin, namelijk in verhouding tot de omvang van de aanwezige materiële eigendommen)<sup>10</sup>. Mensen die onder of maar net boven de armoedegrens leven, blijken zeer kwetsbaar te zijn voor aanhoudende droogte, overstromingen, aardbevingen, vulkaanuitbarstingen, stormen enzovoorts. Naast de toegenomen armoede vormt de voortdurende verslechtering van het natuurlijk milieu, tot uitdrukking komend in onder meer grootschalige ontbossing c.q. uitputting en vernietiging van bodemvruchtbaarheid, een oorzaak van de toegenomen kwetsbaarheid van samenlevingen en individuen.

De tweede, nog belangrijker oorzaak van de groei van het aantal vluchtelingen in Afrika is de toename in aantal, omvang, duur en complexiteit van gewelddadige, vaak interne conflicten. Sinds de Tweede Wereldoorlog blijft ook in Afrika de burgerbevolking bij gewapende conflicten steeds minder buiten schot, waardoor het aantal getroffen, onder wie begrepen vluchtelingen en ontheemden, sterk is gestegen. In burgeroorlogen als in Somalië en Liberia blijkt 90 procent van de gewonden en gedoden onder de burgerbevolking te vallen.

<sup>6</sup> *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995, p. 244.

<sup>7</sup> Ramingen over de ontheemden in de verschillende bronnen lopen sterk uiteen. Zo schatte *The Addis Ababa document on refugees and forced population displacements in Africa* van de OAE/UNHCR in 1994 het aantal ontheemden in Afrika op maar liefst bijna twintig miljoen (p. 10).

<sup>8</sup> De toenmalige Ministers voor Ontwikkelings-samenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie zetten in deze notitie uiteen waarom de vergrote behoefte aan humanitaire hulp en de toegenomen complexiteit van noodsituaties om een nieuwe aanpak vroegen. Zij gingen in op de belangrijkste kenmerken van de nieuwe aanpak, die gericht is zowel op een doeltreffender humanitaire hulpverlening in acute noodsituaties en het vaak langdurige natraject daarvan, als op het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van noodsituaties. Nagegaan werd hoe het internationale humanitaire hulpsysteem kon worden versterkt en welke bijdrage Nederland daaraan kon leveren.

<sup>9</sup> *World disasters report 1993, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, 1993.

<sup>10</sup> In absolute zin is de materiële schade in rijke gemeenschappen veel groter dan die in arme. In geld uitgedrukt wordt 75% van de materiële schade geleden in rijke landen. *EMDAT database on disasters*, CRED.

De economische en politieke transformatieprocessen in Afrika verlopen moeizaam. De economische terugval die in de jaren '80 over vrijwel het gehele continent optrad, bemoeilijkt in sommige landen het proces van staats- en natievorming en dreigt over het algemeen de nog prille democratisering te ondermijnen. Structurele aanpassingsprogramma's hebben de traditionele machtsstructuren, vaak gebaseerd op patronage, ondermijnd. De politieke elites voelen zich genoodzaakt een nieuwe binnenlandse achterban op te bouwen, hetgeen niet zelden tot gewelddadige conflicten aanleiding geeft. Een voorbeeld hiervan vormt de recente geschiedenis van Sierra Leone<sup>11</sup>.

Bij interne conflicten kunnen uiteenlopende factoren een rol spelen. Zo zijn er culturele en religieuze scheidslijnen tussen islamitische en niet-islamitische bevolkingsgroepen, van belang in afscheidingsoorlogen zoals die in Nigeria, Tsjaad en Sudan. Koloniale grenzen kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld in het geval Ethiopië/Eritrea. In de bloedige conflicten in Rwanda en Burundi gaat het om de macht over de staat, waarbij de bevolking door politieke leiders langs etnische scheidslijnen wordt gemobiliseerd. Over het algemeen hebben agressief nationalisme en doctrines gericht op de oprichting van «mono-etnische» staten geleid tot een verveelvoudiging van etnische conflicten binnen staten. In de Hoorn van Afrika en in het gebied van de Grote Meren hebben etnische en religieuze spanningen geresulteerd in burgeroorlogen. In de Hoorn van Afrika en in Zuidelijk Afrika leidde een combinatie van burgeroorlog en langdurige droogte tot grote aantallen slachtoffers, vluchtelingen en ontheemden. In extreme gevallen, zoals in Somalië, Liberia en Sierra Leone, zijn de staatsstructuren grotendeels vernietigd. Lokale politieke leiders en krijgsheren die verantwoordelijkheid dragen voor dit proces van politieke desintegratie zijn onverschillig voor het lot van de burgerbevolking en lappen de internationale regels van oorlogs- en humanitair recht aan hun laars.

In vele gewapende conflicten in Afrika, zowel de intra- als de interstatelijke, vond van buitenaf inmenging met militaire middelen plaats. Zo intervenueerden Frankrijk en Libië in Tsjaad, en Cuba en de Europese voormalige Oostbloklanden in Angola en Ethiopië. De val van het communisme en het einde van de Koude Oorlog brachten geen einde aan de vele gewelddadige conflicten. Wel veranderde de inbreng van niet-Afrikaanse mogendheden en werden nieuwe kansen voor samenwerking geschapen. Hierdoor kon een aantal conflicten inmiddels worden opgelost, zoals in Mozambique. Andere conflicten waren gedurende de Koude Oorlog onderdrukt en daardoor sluimerend, en gaven na afloop van de Koude Oorlog aanleiding tot nieuwe gewapende confrontaties. Bovendien is mede als gevolg van uitgebreide wapenleveranties thans in veel Afrikaanse landen een overvloed aan wapentuig beschikbaar, in het bijzonder goedkope lichte wapens en landmijnen.

Al deze conflicten, die gewoonlijk gepaard gingen met omvangrijke schendingen van mensenrechten, hebben onnoemlijk menselijk leed veroorzaakt en tot grote aantallen vluchtelingen en ontheemden geleid. Vrouwen en meisjes vormen een bijzondere groep van slachtoffers. In verschillende landen, vooral rond de Grote Meren en in West-Afrika, hebben op grote schaal verkrachtingen en andere vormen van seksueel geweld plaatsgevonden waardoor vrouwen werden vernederd en hele gemeenschappen geterroriseerd. Wanneer dit systematische vormen aanneemt, kunnen burgers hiervoor massaal op de vlucht gaan om elders veiligheid te zoeken. Tragisch genoeg kan het vluchten vrouwen en meisjes nog verder bloot stellen aan seksueel geweld: vanuit bijvoorbeeld vluchtelingenkampen komen berichten dat politie- en andere functionarissen seksueel misbruik maken van vluchtelingen. Ook de veiligheid

---

<sup>11</sup> Een beschrijving en analyse hiervan is te vinden in Reno, *Corruption and state politics in Sierra Leone*.

binnen de eigen groep kan afnemen door het wegvallen van traditionele sociale structuren en waarden in vluchtelingengemeenschappen. Soms ondervinden de slachtoffers nog vergaande sociale consequenties van het seksuele geweld, in de zin dat zij uit hun eigen gemeenschap worden gestoten. Sinds 1993, toen bleek dat op grote schaal verkrachtingen plaatsvonden in kampen van Somalische vluchtelingen in Kenya, tracht UNHCR systematisch aandacht te schenken aan seksueel geweld. Zo zijn er richtlijnen uitgevaardigd voor UNHCR- en andere veldwerkers over hoe seksueel geweld tegen te gaan en slachtoffers te helpen<sup>12</sup>.

Natuurrampen en vooral oorlogen en andere gewelddadige conflicten vormen een serieuze bedreiging voor de kansen op duurzame ontwikkeling van de betreffende gebieden. Kostbare hulpbronnen gaan verloren wanneer de resultaten van investeringen worden weggevaagd. Er is een verder verlies aan inkomen tengevolge van de verminderde productie van goederen en diensten. Dit geldt dikwijls in ernstiger mate voor conflicten indien mensen gedwongen zijn huis en haard te verlaten, wanneer fabrieken, kantoren en infrastructuur worden vernietigd, wanneer menselijke gemeenschappen worden gespleten zowel fysiek als geestelijk, en wanneer meer en meer schaarse financiële middelen worden aangewend voor de aanschaf van wapens en andere militaire doeleinden. Armoede kan op haar beurt een rol spelen bij het soms eindeloos voortduren van gewelddadige conflicten, wanneer arme jongeren zonder economische basis in de samenleving als soldaten worden gerecruteerd en in de gewapende strijd een sociaal en economisch bestaan vinden.

Het milieu kan ernstig te lijden hebben als gevolg van gewapende conflicten. De opvang van grote aantallen vluchtelingen in marginale gebieden gaat vaak gepaard met zeer veel houtgebruik en grootschalige ontbossing. In vluchtelingenkampen ontbreken niet zelden – adequate voorzieningen en de bevolkingsdruk is er zeer groot, waardoor ook andere vormen van milieudegradatie kunnen optreden, bijvoorbeeld (water)vervuiling.

Bij sterk gepolitiseerde conflicten, zoals de genocide in Rwanda in 1994, zijn hulpverleners niet goed in staat onderscheid te maken tussen daders en slachtoffers, met het gevaar van zowel politisering van de hulp als voortzetting van het gewelddadig conflict.

## **b. Kwantitatieve gegevens**

Het huidige aantal vluchtelingen en ontheemden in Afrika kan slechts bij benadering worden geschat. Vluchtelingenstromen zijn naar hun aard dynamisch en hebben vaak een gemengde samenstelling, met niet uitsluitend vluchtelingen in engere zin, maar ook ontheemden en economische migranten. Bovendien bevinden vluchtelingen en ontheemden zich niet zelden in afgelegen, ontoegankelijke gebieden of leven zij tussen personen met eenzelfde etnische of taalkundige achtergrond, voor de buitenwacht moeilijk op te merken. Ook politieke of andere consideraties van landen kunnen schattingen onnauwkeurig maken, omdat het in de praktijk moeilijk is om vluchtelingen van ontheemden te onderscheiden.

Met een daarom noodzakelijke voorzichtigheid kan het aantal vluchtelingen in Afrika begin 1996 evenwel geschat worden op ongeveer zeven miljoen. Dit is een belangrijke stijging in vergelijking met de jaren '80, toen het aantal weliswaar iets toenam, maar toch tussen de 3 en 4 miljoen bleef schommelen<sup>13</sup>. In het verleden waren belangrijke conflicten die tot vluchtelingenstromen leidden de onlusten in Zaïre direct na de onafhankelijkheid (1960–1967), de mislukte afscheidingsoorlog van Biafra in Nigeria

---

<sup>12</sup> *Sexual violence against refugees. Guide lines on prevention and response*, UNHCR, 1995.

<sup>13</sup> Kane, *The hour of departure*, p. 23.

(1967–1970), de uiteindelijk geslaagde afscheidingsoorlog van Eritrea tegen Ethiopië (1962–1991) en de voortdurende burgeroorlogen in Sudan, Tsjaad, Angola en Mozambique (waarbij de laatste recentelijk werd beëindigd).

Intussen heeft vrijwel elk Afrikaans land met de vluchtelingenproblematiek te maken. Soms is het een bron van vluchtelingen, soms een ontvanger, vaak zelfs beide. Als belangrijkste regio's met vluchtelingen gelden thans het gebied van de Grote Meren, de Hoorn van Afrika en West-Afrika (met name vanuit Liberia en Sierra Leone). Aan deze drie belangrijke probleemregio's en aan de relatief succesvolle oplossing van het vluchtelingenvraagstuk rond Mozambique worden in hoofdstuk 4 *case studies* gewijd. Onderstaande getallen zijn gebaseerd op de tabellen in UNHCR's *The state of the world's refugees* (1995), tenzij anders staat aangegeven. De genoemde aantallen betreffen steeds afgeronde schattingen die betrekking hebben op 1995 of 1996.

- *Het gebied van de Grote Meren*

Medio 1994 culmineerde de burgeroorlog in Rwanda in de massale uitroeiing (genocide) van tussen de 500 000 en 800 000 Rwandezen, voornamelijk Tutsi's. Bijna twee miljoen mensen ontvluchtten het land naar vooral Zaïre en Tanzania, onder wie een groot aantal daders van de volkerenmoord. De repatriëring verloopt uiterst moeizaam. Er bevinden zich in Zaïre en Tanzania nog respectievelijk 1 miljoen en 550 000 Rwandezen. De 400 000 personen die Burundi als gevolg van geweldsuitbarstingen ontvluchtten, hebben zich in ongeveer gelijke mate over Tanzania en Zaïre verdeeld. De vluchtelingen in het gebied van de Grote Meren zorgen soms overigens zelf voor nieuwe gewelddadigheden, zoals onlangs in Zaïre bleek.

- *De Hoorn van Afrika*

Vanaf de jaren '80 zijn de landen in de Hoorn van Afrika als gevolg van revolutie, (burger-)oorlog en hongersnood een zeer belangrijke bron van vluchtelingen. Meer dan een miljoen Somaliërs vluchtte naar de drie buurlanden Kenya, Ethiopië en Djibouti, 700 000 Ethiopiërs en Eritreërs zochten hun heil in voornamelijk Sudan, en Sudanezen op hun beurt trokken vooral naar de zuidelijke buurlanden Uganda, Kenya en Zaïre. Ondanks zowel spontane als (op kleine schaal) georganiseerde repatriëring bevinden zich nog 700 000 vluchtelingen in Sudan (meer dan de helft van hen zijn Eritreërs), 250 000 in Ethiopië en 170 000 in Kenya (in beide laatste gevallen voornamelijk Somaliërs)<sup>14</sup>.

- *Liberia/Sierra Leone*

In West-Afrika hebben de geweldsuitbarstingen in de jaren '90 en de daarmee gepaard gaande algemene onveiligheid in Sierra Leone en vooral Liberia omvangrijke vluchtelingenstromen op gang gebracht. Liberianen zijn met name gevlucht naar Guinee en Ivoorkust, waar thans nog respectievelijk 400 000 en 300 000 vluchtelingen verblijven<sup>15</sup>. De 250 000 vluchtelingen uit Sierra Leone zijn vooral naar Guinee en Liberia getrokken. Als kleinere landen van herkomst van vluchtelingen dienen nog te worden vermeld Angola (300 000, naar Zaïre en Zambia), de Westelijke Sahara (150 000, naar Algerije) en vrijwel alle Sahel-staten (meestal naar de buurlanden). Bijna opgelost is de vluchtelingenproblematiek rond Mozambique, waar op het dieptepunt van de burgeroorlog meer dan een miljoen Mozambikanen naar de buurlanden waren gevlucht. Na het vredesakkoord is een omvangrijke repatriëringsoperatie

<sup>14</sup> *Refugees at a glance*, UNHCR, januari 1996.

<sup>15</sup> *Refugees at a glance*, UNHCR, januari 1996.

op gang gekomen, die er toe moet leiden dat nog in 1996 alle vluchtelingen naar hun land zullen zijn teruggekeerd.

Veel Afrikaanse landen hebben de afgelopen jaren grote aantallen vluchtelingen opgevangen. Als voorbeeld volgen de belangrijkste ontvangende landen in 1995/6: Zaire (1 400 000), Tanzania (850 000), Sudan (700 000), Guinee (400 000), Ivoorkust (300 000), Burundi (300 000), Uganda (300 000), Ethiopië (250 000), Algerije (200 000) en Kenya (170 000)<sup>16</sup>.

### 3. INTERNATIONAAL BELEID

Dit hoofdstuk volgt de inbreng van de internationale gemeenschap in de opeenvolgende stadia van het vluchtelingentraject. Eerst wordt ingegaan op crisispreventie en conflictbeheersing. Daarna volgt een overzicht van de meest in het oog springende internationale activiteit met betrekking tot vluchtelingen: de opvang van en de hulp aan de slachtoffers. In dit verband zullen tevens de gevolgen voor de ontvangende landen aan bod komen. Vervolgens wordt ingegaan op internationale activiteiten op het terrein van de repatriëring, herintegratie en wederopbouw. Bij beide onderwerpen – opvang/hulpverlening en repatriëring, herintegratie/wederopbouw – zal aandacht worden geschonken aan de hulpkanalen. Het hoofdstuk sluit af met enkele opmerkingen over donorcoördinatie.

#### a. Crisispreventie door internationale actoren

Traditioneel was de reactie van de internationale gemeenschap met betrekking tot vluchtelingenkwesities reactief: nadat er vluchtelingenstromingen op gang waren gekomen, werd gewoonlijk gereageerd met het organiseren van vormen van eerste opvang, waarna verdergaande hulpverlening volgde. De hardnekkigheid van het vluchtelingenvraagstuk in Afrika en de steeds toenemende omvang daarvan hebben in het afgelopen decennium het besef doen doorbreken dat een nieuwe aanpak vereist is. Opvang en hulpverlening blijven uiteraard essentieel, maar daarnaast is aandacht ontstaan voor activiteiten gericht op het beperken en zo mogelijk voorkomen van vluchtelingenstromen. Een dergelijk beleid van crisispreventie en conflictbeheersing, mogelijk gemaakt door de veranderingen in de internationale politiek (het einde van de Koude Oorlog), is humaner en veel goedkoper dan het reageren op de gevolgen van conflicten. Zo concludeerde de recente evaluatie van de hulpverlening aan Rwanda, waaraan vele belangrijke internationale donoren deelnamen, dat veel van de humanitaire interventies niet nodig waren geweest indien in een eerder stadium passende politieke beslissingen waren genomen<sup>17</sup>.

Een beleid gericht op crisispreventie valt vanuit de invalshoeken van de korte en van de lange termijn te benaderen:

- op de korte termijn gerichte activiteiten zijn bijvoorbeeld het opzetten van systemen voor vroegtijdige signalering van problemen, het inzetten (of het steunen) van bemiddelaars of mensenrechtenwaarnemers van de Verenigde Naties (VN) of andere internationale organisaties, onder andere in de vorm van speciale vertegenwoordigers van de secretaris-generaal van de VN. Er dient te worden gelet op de tijdige integratie van politieke, humanitaire en eventueel militaire aspecten van crisispreventie. Het doel is (escalatie van) een dreigend conflict te voorkomen en aldus het ontstaan van een humanitaire noodsituatie te vermijden;
- op de lange termijn gaat het meer om de algemene situatie in een land of regio. Activiteiten worden gericht op het bevorderen van goed bestuur (*good governance*), het ontwikkelen van een krachtige en

<sup>16</sup> De cijfers voor Guinee, Ivoorkust, Ethiopië en Kenya zijn afkomstig uit *Refugees at a glance*, UNHCR, januari 1996.

<sup>17</sup> *The international response to conflict and genocide. Lessons from the Rwanda experience*, 1996.

democratische burgermaatschappij (*civil society*) en van een democratische rechtsstaat, waarin de mensenrechten worden gerespecteerd.

De VN hebben sinds hun ontstaan een belangrijke, zij het minder succesvolle rol gespeeld met betrekking tot conflictpreventie en conflictbeheersing, onder andere door preventieve diplomatie en het uitvoeren van vredesoperaties, ook in Afrika<sup>18</sup>. Het toenemende aantal (potentieel) gewelddadige conflicten in Afrika van de laatste jaren heeft de vraag naar VN-bemoeienis versterkt. Hieraan kon door de wereldorganisatie voor een deel worden tegemoet gekomen, omdat als gevolg van het einde van de Koude Oorlog de Veiligheidsraad besluitvaardiger kon optreden. Dit heeft geleid tot onder meer de volgende recente VN-vredesoperaties in Afrika: UNAVEM (Angola), UNOMIL (Liberia) en UNAMIR (Rwanda).

De reeds genoemde vroegtijdige signalering kan bijdragen tot de vergroting van de reactiesnelheid van de VN. Nog belangrijker is echter dat de VN, indien de Veiligheidsraad – tot een operatie besluit om een dreigende crisis in de kiem te smoren, snel kan beschikken over de mensen en het materieel die zij nodig heeft, of het nu gaat om een preventieve ontplooiing of om vredeshandhaving. Het betreft dan niet alleen militaire, maar ook civiele middelen. De recente internationale evaluatie van de reactie op de crisis in Rwanda toonde hoe weinig dit thans in de praktijk nog is ontwikkeld: de vroegtijdige signalering dat er in Rwanda een klimaat en structuur werden gecreëerd voor het plegen van genocide en politieke moorden, werd door de internationale gemeenschap genegeerd, niet geloofd of verkeerd geïnterpreteerd. Hierdoor werd volstrekt onvoldoende preventieve actie ondernomen. Volgens de evaluatie had veel voorkomen kunnen worden indien er tijdig adequate politieke beslissingen waren genomen<sup>19</sup>.

Vanuit de gedachte dat een snelle reactie essentieel kan zijn voor het voorkomen van escalatie en de daaruit voortvloeiende humanitaire rampen, heeft Nederland in 1994, mede naar aanleiding van de gebeurtenissen in Rwanda, de idee geopperd van de oprichting van een permanente beschikbare, snel inzetbare VN-brigade. Thans wordt in VN-verband langs verschillende wegen gewerkt aan de versterking van de snelle reactiecapaciteit van de VN, onder meer in de door Nederland en Canada opgerichte groep «*friends of rapid reaction*». Voor het probleem van de geringe bereidheid onder VN-lidstaten om (snel) mensen en/of materieel beschikbaar te stellen voor potentieel risicovolle operaties in Afrika is tot nu toe geen oplossing gevonden.

Ook in Afrika zelf zijn pogingen ondernomen om te komen tot eigen mechanismen voor crisispreventie en conflictbeheersing. De OAE beschikt sinds 1994 over een eigen bureau dat zich met deze problematiek bezighoudt. Op initiatief van de secretaris-generaal van de OAE kan die organisatie bijvoorbeeld eminente Afrikaanse persoonlijkheden ter beschikking stellen, speciale vertegenwoordigers van de SG of waarnemersmissies uitzenden, maar de organisatie en uitvoering van daadwerkelijke vredesoperaties worden uitdrukkelijk niet voorzien. Het voortouw op dit terrein blijft bij de VN. Wel wordt voor zover vredesoperaties in Afrika plaatsvinden, nauwe samenwerking tussen de VN en de OAE nagestreefd. De gebeurtenissen in Rwanda toonden dat dit in de praktijk nog uiterst moeizaam gaat.

In februari 1994 heeft de OAE naar aanleiding van de bloedige gebeurtenissen in Burundi in 1993, door het uitzenden van een waarnemersmissie een poging gedaan in dat land erger te voorkomen. De OAE heeft zich, eveneens in 1994, door middel van bemiddeling ingezet pogingen tot versterking van de democratische ontwikkeling in Kongo te verijdelen.

---

<sup>18</sup> *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, 1993, pp. 7–9.

<sup>19</sup> *The international response to conflict and genocide. Lessons from the Rwanda experience*, 1996.

Hoewel het bureau voor conflictpreventie van de OAE nog niet goed functioneert, vormt het wel een uitvloeisel van de groeiende overtuiging aan Afrikaanse zijde dat Afrikaanse landen meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het lot van het eigen continent. Een primaire doelstelling daarbij is het voorkomen van conflicten.

Hoewel vredesoperaties onder de vlag van de OAE dus vooralsnog niet mogelijk zijn, kunnen op regionaal niveau wel activiteiten op *ad hoc* basis plaatsvinden. Zo stuurde de *Economic Community of West African States* (ECOWAS) in 1990 op initiatief van lidstaat Nigeria een 6000 man sterke vredesmacht naar het door chaos en extreem geweld geteisterde Liberia. Formeel betrof deze inzet een «*monitoring group*» van ECOWAS, genaamd ECOMOG. In Zuidelijk Afrika vond in 1994 in het kader van de *Southern African Development Committee* (SADC) een strak gecoördineerde politieke actie plaats door Zuidafrika, Botswana en Zimbabwe met betrekking tot mede-lidstaat Lesotho. Deze preventieve ingreep maakte een einde aan politieke spanningen, ongedisciplineerd gedrag van militairen en algemene gewelddadigheid in dat land. In de Hoorn van Africa is nog vermeldenswaard dat de regionale organisatie *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD, voorheen IGADD) een speciaal vredescomité kent dat tracht te bemiddelen in het Sudanese conflict. Op de top van maart 1996 is door de staatshoofden van de lidstaten het mandaat van de organisatie uitgebreid en IGAD als geheel gerevitaliseerd. Conflict-preventie werd een van de hoofdthema's van IGAD. Aan het algemeen secretariaat in Djibouti zal een speciale afdeling voor politieke en humanitaire zaken worden toegevoegd.

Ook internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's), bijvoorbeeld politieke stichtingen, kunnen een invloed hebben op het terrein van conflictpreventie. Zo was de in New York gevestigde *International Peace Academy* de drijfveer achter het mechanisme voor conflictpreventie van de OAE. In Washington is de *Refugee Policy Group* gevestigd, een onafhankelijke instelling voor politieke analyse en verzamelcentrum voor informatie op het terrein van oorzaken van vluchtelingenstromen en vroegtijdige signalering. Ook het *Carter Center* in Atlanta, geleid door ex-president Carter van de Verenigde Staten, verdient vermelding voor zijn bemiddelende rol bij diverse conflicten in Afrika.

Vanuit de gedachte dat democratische samenlevingen, waarin de burgers gewoonlijk niet voor vervolging of geweldsuitbarstingen behoeven te vrezen, geen vluchtelingen voortbrengen, is het verband tussen conflictpreventie en mensenrechten evident. Verschillende mensenrechtenorganisaties, waaronder *Amnesty International* en *Africa Watch*, spelen dan ook een belangrijke rol bij het signaleren van ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot geweldsuitbarstingen en vluchtelingenstromen.

De hoop bestaat dat Zuidafrika voor het Afrikaanse continent een voorbeeldfunctie kan gaan vervullen met betrekking tot de creatie van interne structuren voor conflictbeheersing. Zuidafrika beschikt over een relatief rijke en goed ontwikkelde samenleving met ruimte voor vredesbewegingen, mensenrechtenorganisaties, rechtshulpgroepen, vrouwen-groepen, religieuze organisaties en democratische bewegingen. Deze organisaties zouden instrumenteel kunnen zijn in het kanaliseren van potentiële conflicten door het aandragen van geweldloze oplossingen. Daarnaast hebben de politieke leiders van de verschillende etnische groeperingen in Zuidafrika bewust gekozen voor een zo groot mogelijke betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur (onder meer door een

decentralisering door te voeren) en voor tijdelijke machtsdeling in een overgangperiode.

Wanneer conflictpreventie niet tot succes heeft geleid en het ontstaan van een noodsituatie onafwendbaar lijkt, dan kunnen door noodhulporganisaties ter plaatse soms reeds maatregelen worden genomen om de bevolking voor te bereiden op wat te gebeuren staat. In Afrika is met name het Internationale Rode Kruis Comité (ICRC) actief op dit terrein van *disaster mitigation*.

## **b. Opvang en hulpverlening**

Bij het ontstaan van crises met omvangrijke vluchtelingenstromen is de reactie van de internationale gemeenschap veelal in eerste instantie gericht op de opvang van de vluchtelingen en de leniging van de directe noden. Vanouds ligt het mandaat voor de opvang en hulpverlening aan vluchtelingen, ook in Afrika, bij UNHCR. De kerntaken van deze vluchtelingenorganisatie van de VN zijn genoemd in haar statuut: «*het verschaffen van internationale bescherming aan vluchtelingen en het zoeken naar permanente oplossingen voor hun problemen door het assisteren van regeringen bij het faciliteren van de vrijwillige terugkeer of hun integratie in lokale gemeenschappen*». Formeel heeft UNHCR dus geen taak bij de opvang van ontheemden. Zoals eerder reeds uiteengezet, kan in de praktijk geen strikte scheiding tussen vluchtelingen en ontheemden worden aangehouden, zeker niet sinds de snelle toename van het aantal ontheemden in Afrika in de jaren '90. Door deze ontwikkeling blijkt inmiddels al ongeveer de helft van de mensen die UNHCR onder zijn hoede neemt, uit ontheemden te bestaan<sup>20</sup>.

Afgezien van de problematiek van ontheemden, is het vluchtelingen-vraagstuk per definitie een transnationaal probleem, dat niet kan worden opgelost door activiteiten in afzonderlijke landen. UNHCR kan zich dus niet alléén van zijn taak tot bescherming van vluchtelingen kwijten. Het is noodzakelijk dat regeringen en eventuele andere betrokken partijen met UNHCR samenwerken. Het verlenen van asiel en het beginsel van het niet terugsturen van vluchtelingen naar een bedreigende situatie (het principe van *non-refoulement*, artikel 33 van de Conventie van Genève), vormt de internationaal-rechtelijke en morele basis van de internationale bescherming.

Hoewel zeer vele organisaties zich thans met de directe hulpverlening aan vluchtelingen in Afrika bezighouden, blijft de rol van UNHCR daarin centraal. De VN-vluchtelingenorganisatie is aanwezig in vrijwel alle gebieden in Afrika waar zich vluchtelingen en ontheemden bevinden, waar het dan de operationele coördinatie van werkzaamheden met de andere hulpverlenende organisaties en de overheid van het ontvangende land op zich neemt. Hulpverlenende NGO's kunnen werkzaam zijn als uitvoerende partner van UNHCR of zelfstandig, met het uitvoeren van projecten in eigen beheer. Vooral in het laatste geval kunnen overigens problemen optreden. De reeds genoemde internationale evaluatie van de hulpverlening in Rwanda concludeerde onder meer dat niet alle daarbij betrokken NGO's zich professioneel hebben opgesteld. Afgezien van de positieve inbreng van NGO's moest toch ook worden gewezen op uitingen van onverantwoordelijk en onprofessioneel gedrag door niet goed gekwalificeerde en onervaren groepen hulpverleners. Als gevolg hiervan zouden zelfs onnodig mensenlevens verloren zijn gegaan. Het evaluatie-verslag riep de NGO's op een gedragscode op te stellen, de eigen normen te verhogen en meer interne controle uit te oefenen<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995, p. 12: in 1995 verschaftte UNHCR aan 27,4 miljoen personen bescherming en steun, waarvan 14,5 miljoen als vluchteling te boek stond. Voor de verhouding tussen de aantallen vluchtelingen en ontheemden, zie grafiek 1.1 op p. 20 van hetzelfde werk.

<sup>21</sup> *The international response to conflict and genocide. Lessons from the Rwanda experience*, 1996.

De dagelijkse taken van de medewerkers van UNHCR en van de op hulpverlening aan vluchtelingen gerichte NGO's zijn talrijk. Deze lopen uiteen van het verschaffen van onderdak in de vorm van tenten, het verstrekken van voedsel en medische zorg, het bouwen van latrines en het ophalen van vuilnis, het geven van onderwijs aan kinderen in kampen, hulp bij traumaverwerking aan vrouwen en kinderen, tot het opsporen van verwanten. Sommige NGO's zijn gespecialiseerd in bepaalde sectoren van de hulpverlening, zoals medische zorg of voedselvoorziening. Voor UNHCR dient nog aparte vermelding de taak tot het verstrekken van (rechts)bescherming aan vluchtelingen.

UNHCR voert dergelijke activiteiten in tientallen landen ter wereld uit. Het budget hiervoor bedraagt voor 1996 voorlopig US\$ 1,1 miljard<sup>22</sup>. In 1995 waren de vijf belangrijkste financiers respectievelijk de Verenigde Staten, de Europese Unie, Japan, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De grootste besteding van gelden door UNHCR in Afrika vond in dat jaar plaats in het gebied van de Grote Meren. Ook Angola, Mozambique, Sudan, Somalië en Liberia ontvingen substantiële bedragen. In aansluiting op de algemene programma's van UNHCR, die in 1995 wereldwijd US\$ 428 kostten, heeft de VN-vluchtelingenorganisatie in bijzondere probleemgebieden speciale programma's opgezet. In Afrika bestaan speciale UNHCR-programma's gericht op Angola, Rwanda/Burundi, de Hoorn van Afrika en Mozambique. De totale kosten van deze vier speciale programma's in Afrika bedroegen in 1995 US\$ 380. De hulp van UNHCR aan bijvoorbeeld de vluchtelingen uit Liberia en Sierra Leone is afkomstig uit de algemene programma's.

Een gevolg van de benadering van conflicten waarbij in de uitvoering van de hulp politieke, militaire en humanitaire aspecten verweven worden, is dat de humanitaire hulpverlening meer dan voorheen plaats vindt in een gepolitiseerde context. Hierdoor kan deze hulp zelf ook gepolitiseerd worden. Het is mogelijk dat plaatselijke leiders en de lokale bevolking hulpverleners hierdoor niet als neutraal beschouwen<sup>23</sup>. Een hiermee samenhangend probleem is dat zich onder de hoede van de hulpverlenende organisaties vaak een zeer gemengde groep hulpbehoevenden bevindt, ook wat betreft het aandeel van individuen daaruit in het betreffende conflict. De aanwezigheid van bijvoorbeeld niet gestrafte moordenaars onder de *persons of concern*, hetgeen in het gebied van de Grote Meren, in West-Afrika en in Somalië op vermoedelijk grote schaal voorkwam, bracht de hulpverleners in verlegenheid. Ook in dit verband dringt zich meer en meer de vraag op of hulpverlening op louter humanitaire gronden kan plaatsvinden of dat daarbij keuzes voor of tegen bepaalde partijen dienen te worden gemaakt.

Door dergelijke ontwikkelingen worden vluchtelingen niet langer gezien als een homogene groep, maar wordt steeds vaker onderscheid gemaakt tussen subgroepen. Voor de meest kwetsbare vluchtelingen bestaat thans speciale aandacht. Een belangrijk voorbeeld vormen vrouwelijke vluchtelingen. Het grootschalige seksuele misbruik van vrouwen en meisjes, zowel als onderdeel van de gewelddadige conflicten als tijdens en na het vluchten (bijvoorbeeld in vluchtelingenkampen) heeft onder hulpverleners geleid tot speciale maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen en om de slachtoffers hiervan gericht terzijde te staan. De reeds genoemde richtlijnen van UNHCR, zowel op preventief terrein als voor reacties op incidenten, vormen daarbij een nuttig hulpmiddel<sup>24</sup>.

In hoofdstuk 2 zijn al negatieve gevolgen van grootschalige instroom van vluchtelingen voor de ontvangende regio's geschetst. De belangen van de lokale bevolking kunnen danig in de knel komen. Waar binnen een korte periode soms honderdduizenden vluchtelingen neerstrijken, kunnen

<sup>22</sup> *Refugees at a glance*, UNHCR, januari 1996. Overigens noemde de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen, mw. Ogata, op 30 januari 1996, in een rede voor het uitvoerend comité van UNHCR, een bedrag van US\$ 1,3 miljard als budget voor 1996.

<sup>23</sup> Een uitvoerige bespreking van het gevaar van politisering van de humanitaire hulp is te vinden in de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, 1993, pp. 45-53.

<sup>24</sup> *Sexual violence against refugees. Guidelines on prevention and response*, UNHCR, 1995.

watervoorraden op raken, de bodem uitgeput raken en alle hout verbrand. De sociaal-economische structuren van de oorspronkelijke bevolking raken verstoord en problemen van culturele aard kunnen optreden indien de nieuwkomers daarin veel van de lokale bevolking verschillen. Deze problematiek kan nog versterkt worden indien hulp aan vluchtelingen wordt geboden terwijl de lokale bevolking verstoken blijft van bijvoorbeeld voedsel en medische voorzieningen. Het is duidelijk dat elke ontvangende bevolking een grens heeft in haar capaciteit tot het opnemen van vluchtelingen.

Deze grens zal in veel gevallen kunnen worden verlegd door het verstrekken van materiële hulp door de internationale gemeenschap aan het gehele betrokken gebied. Door het opzetten van speciale projecten in gebieden met veel vluchtelingen wordt getracht de situatie vooral voor de lokale bevolking maar ook voor de centrale regering acceptabeler te maken. Overigens lijken regeringen van ontvangende landen soms politiek te kunnen profiteren van hun aandeel in een groot vluchtelingen-drama. Zo is de internationale positie van de regering van Zaïre versterkt als gevolg van de bijdrage die van haar verwacht wordt bij het oplossen van de problematiek rond de vluchtelingen uit Rwanda en Burundi.

### **c. Repatriëring, herintegratie en wederopbouw**

Hoe goed de opvang van en hulpverlening aan vluchtelingen ook verlopen, hierin kan geen permanente oplossing voor de betrokkenen gelegen zijn. In de jaren '90 is onder druk van de snel toenemende aantallen vluchtelingen de houding van de internationale gemeenschap ten aanzien van definitieve oplossingen van deze problematiek veranderd.

UNHCR meldt dat «*states are increasingly taking steps to obstruct the arrival of asylum seekers, to contain displaced people within their homeland, and to return refugees to their country of origin.*»<sup>25</sup> De focus is hiermee verschoven van de problematiek van vluchtelingen in asiel-verlenende landen naar de omstandigheden in de landen van herkomst.

Inmiddels lijkt algemeen te worden erkend dat vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst en reïntegratie in de eigen maatschappij voor een zeer groot gedeelte van de Afrikaanse vluchtelingen de meest geëigende oplossing is. Deze strategie heeft verschillende belangrijke voordelen: de vluchtelingen worden niet definitief van hun achtergrond losgemaakt, eindeloze aanwezigheid van grote aantallen vluchtelingen in gastlanden met geheel andere culturen wordt vermeden en de schaarse financiële middelen van donorlanden kunnen meer worden aangewend voor activiteiten gericht op de ontwikkeling van de landen van herkomst.

Daarmee is ook aangegeven dat de landen van herkomst niet meer alleen verantwoordelijk worden gehouden voor de terugkeer van hun gevluchte burgers. Lange tijd was het internationaal geaccepteerd beleid om repatrianten slechts een klein terugkeerpakket mee te geven en de lokale autoriteiten in de landen van herkomst zelf de opvang te laten verzorgen. In de meeste gevallen zijn de door oorlog geteisterde landen echter niet in staat deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. De internationale gemeenschap – multilaterale, bilaterale en non-gouvernementele donoren – heeft zich daarom meer en meer op dit terrein van repatriatie en reïntegratie van vluchtelingen begeven.

Elk mens bezit in beginsel het recht terug te keren naar het eigen land. Dit principe, waaraan overigens niet alle regeringen zich houden, vastgelegd in de «Universele Verklaring van de Rechten van de Mens» en bevestigd in de «Conventie inzake Politieke en Burgerrechten»: niemand zal arbitrair het recht om naar zijn eigen land terug te keren worden

<sup>25</sup> *The state of the world's refugees*, UNHCR, 1995, pp. 16, 18.

onthouden. Vluchtelingen zullen echter over het algemeen pas bereid zijn te repatriëren (en ontheemden terug te keren naar hun gebieden van herkomst binnen het eigen land) indien zij hun veiligheid tijdens de reis en na thuiskomst verzekerd achten. Hiervan uitgaande heeft de bestuursraad van UNHCR reeds in 1985 een oproep gedaan tot het opzetten van repatriëringsprogramma's onder voorwaarde van strikte veiligheid van de terugkeerders.

Vluchtelingen wachten echter lang niet altijd op goede condities om terug te keren. In geheel Afrika kan men spontane repatriëringsbewegingen waarnemen naar landen waar het gewapend conflict nog niet helemaal is geweken. Aangenomen moet worden dat volgens de inschatting van de repatrianten in het gebied waarnaar zij terugkeren een voor hen acceptabel niveau van stabiliteit en vrede is bereikt, of althans dat de situatie daar beter is dan die waarin zij zich bevinden in het land van opvang. Niet zelden wordt de situatie voor vluchtelingen in het land van tijdelijk asiel dermate precair, dat wordt gekozen voor massale terugkeer naar huis, ook al is het daar verre van rooskleurig. Zo keerden in 1991-1992 een half miljoen Ethiopiërs uit Somalië naar hun land terug, omdat het in Somalië zelf te gevaarlijk was geworden.

Spontane repatrieringen worden door internationale organisaties over het algemeen niet ontmoedigd, maar getracht wordt toch steeds om, indien de voorwaarden daarvoor in het land van herkomst lijken te bestaan, te komen tot georganiseerde repatrieringen. UNHCR heeft met hulp van de *International Organisation for Migration* (IOM, overigens geen VN-instelling) verschillende zogenaamde «*assisted voluntary return programmes*» opgezet. Hieraan kan dan gekoppeld worden steunverlening bij de herintegratie in het eigen land en bij activiteiten gericht op de wederopbouw van het betrokken gebied. Op deze overgang tussen noodhulpverlening en ontwikkelingssamenwerking speelt UNHCR nog steeds een rol, zij het dat die meestal beperkt blijft tot het fysiek terugbrengen van vluchtelingen naar hun land, inclusief de daarbij behorende bescherming, en verstrekking van voedsel en medische zorg voor een beperkte periode. Naarmate de hulp een meer structureel karakter krijgt, wordt onder de VN-instellingen de rol van UNDP groter. Vaak heeft die organisatie in landen met omvangrijke activiteiten op het terrein van herintegratie en wederopbouw een centrale coördinerende rol. Daarbij wordt in samenspraak met de overheid de concrete uitvoering van activiteiten grotendeels aan andere organisaties gelaten.

Naarmate repatriëringsprogramma's in omvang toenemen, dient er ook meer aandacht te komen voor het toezicht op de teruggekeerden en de hulp die aan hen en hun omgeving wordt geschonken. Een bevredigende herintegratie van voormalige vluchtelingen en ontheemden is niet alleen voor de direct betrokkenen van belang, maar heeft ook een voorbeeldfunctie bij het oplossen van nog bestaande vluchtelingensituaties. Daarbij gaat het in eerste instantie om de veiligheid van de repatrianten en de mate waarin de gebieden met veel teruggekeerden er in slagen in sociaal-economisch opzicht vooruitgang te boeken, maar tevens om de ontwikkeling van het betreffende land in bredere zin. Hierbij valt onder meer te denken aan het bevorderen van goed bestuur en het ondersteunen van tendenzen tot democratisering. Dit laatste is vaak onderdeel van de reguliere ontwikkelingssamenwerking, maar zoals gezegd zijn de overgangen tussen hulp aan reïntegratie van vluchtelingen, wederopbouwhulp en structurele ontwikkelingssamenwerking niet scherp aan te geven.

Naast UNDP hebben in Afrika vele landen en organisaties, zowel binnen als buiten het VN-systeem, een aandeel in het verlenen van steun aan

teruggekeerde vluchtelingen en de wederopbouw van het betrokken gebied. Het gaat te ver hiervan een opsomming te geven. Aangezien de grens met de reguliere ontwikkelingssamenwerking een vloeiende is, valt het niet goed aan te geven hoeveel geld speciaal aan deze activiteiten wordt besteed.

#### **d. Donorcoördinatie**

De omvang van het vluchtelingenvraagstuk in Afrika en de per definitie schaarse financiële middelen van donoren hebben het belang van een goede coördinatie van activiteiten in het centrum van de aandacht gebracht. De noodzaak tot een betere van de coördinatie vormde mede de achtergrond tot de oprichting binnen het VN-systeem, in 1991, van een *Department for Humanitarian Affairs* (DHA), als opvolger van de *United Nations Disaster Relief Organisation* (UNDRO). DHA dient primair de humanitaire operaties ten behoeve van vluchtelingen te coördineren. Op het terrein van crisispreventie en conflictbeheersing, die dus niet behoren tot de centrale taken van DHA, wordt samengewerkt met het *Department of Political Affairs* (DPA) en het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) van de VN. Voor een snelle gecoördineerde actie ten behoeve van de opvang en hulpverlening aan vluchtelingen leidt DHA de samenwerking tussen de vele VN-organisaties die daarbij betrokken kunnen zijn, zoals UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, WHO en FAO.

In de notitie *Humanitaire hulp tussen noodhulp en ontwikkeling* (pp. 27 e.v.) is reeds uiteengezet dat het humanitaire hulpsysteem van de VN nog niet optimaal functioneert, ook niet sinds de oprichting van DHA. Zo zou dit onderdeel zich te veel zelf willen bezighouden met de uitvoering van de hulp, waardoor onbedoeld een extra bureaucratische laag is gecreëerd. Hierdoor wordt aan de eigenlijke taak, het bespoedigen van een gecoördineerde VN-reactie in conflictsituaties, te weinig toegekomen. Daarnaast zou DHA over te weinig en niet deskundig personeel en te weinig fondsen beschikken. De grootste coördinatieproblemen doen zich vaak voor in de beginfase van conflictsituaties, wanneer een geïntegreerde aanpak vereist is met betrekking tot de veldcoördinatiestructuur en de toedeling van verantwoordelijkheden aan de hulporganisaties.

Uit onder meer de recente internationale evaluatie van de hulpverlening in de regio van de Grote Meren is gebleken dat sinds het uitkomen van bovengenoemde notitie in 1993 weinig is verbeterd aan de internationale coördinatie en het functioneren van DHA. De opvang-operatie van de internationale gemeenschap was weliswaar indrukwekkend, maar in verhouding tot de enorme omvang van de vluchtelingenproblematiek toch ontoereikend. Volgens het evaluatie-rapport zou er meer aandacht moeten komen voor bijvoorbeeld de voorbereiding op eventualiteiten en voor de kosten-effectiviteit van de gekozen maatregelen. Ook werden aanbevelingen gedaan voor het opzetten van een beperkt systeem van vroegtijdige signalering onder de directe verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van de VN en voor het toevoegen van een humanitair sub-comité aan de Veiligheidsraad<sup>26</sup>.

Bij de uitvoering van hulpactiviteiten bevinden de VN-organisaties zich tussen enerzijds de overheid van het land van opvang (bij repatriëringsoperaties twee overheden: van het land van opvang en van het land van herkomst) en anderzijds de NGO's die uitvoeringstaken op zich hebben genomen. De hiervoor benodigde coördinatie en ook de supervisie worden in het geval van opvang en hulpverlening in vluchtelingenkampen meestal verzorgd door UNHCR, en bij activiteiten meer in het natraject, dus de herintegratie en wederopbouw, door UNDP. De coördinatie met

<sup>26</sup> *The international response to conflict and genocide. Lessons from the Rwanda experience*, 1996.

overheden kent gewoonlijk vele politieke aspecten, die met NGO's is vaak vooral praktisch van aard.

Teneinde de relaties en coördinatie met de NGO's te verbeteren, belegde UNHCR in 1994 in Oslo een conferentie waaraan ongeveer 450 NGO's uit de hele wereld deelnamen. Er werden verschillende praktische afspraken gemaakt ter verbetering van de coördinatie, en ook werden plannen gemaakt voor training en capaciteitsopbouw. In 1995 kreeg dit initiatief van UNHCR in Johannesburg een vervolg op regionale basis, voor een nadere uitwerking van de Oslo-afspraken voor Afrika. Door de verschillende bijeenkomsten is de dialoog tussen UNHCR en de NGO's in het algemeen versterkt en verdiept. Ten aanzien van bepaalde crises belegt UNHCR vaak nog separate bijeenkomsten met NGO's. Zo vonden voor de hulpverlening aan Rwanda in 1994 en 1995 drie afzonderlijke vergaderingen met NGO's plaats.

#### **4. HET NEDERLANDS BELEID**

In dit hoofdstuk komt het Nederlandse beleid betreffende vluchtelingen aan bod, inclusief de uitvoering daarvan, met name gericht op Afrika. Eerst wordt een overzicht gegeven van de beleidsuitgangspunten zoals die de laatste jaren zijn geformuleerd. Daarna wordt aangegeven op welke wijze thans aan het beleid uitvoering wordt gegeven. In dat kader zal onder meer geschetst worden welke beleidsinstrumenten Nederland ingezet heeft in een aantal regio's in Afrika met een groot vluchtelingenprobleem. Achtereenvolgens zal aandacht worden geschonken aan het gebied van de Grote Meren, de Hoorn van Afrika, Liberia/Sierra Leone en Mozambique.

##### **a. Uitgangspunten**

De uitgangspunten van het Nederlands beleid inzake de vluchtelingenproblematiek zijn interdepartementaal geformuleerd in de *Jaarlijkse rapportages vluchtelingenbeleid*. Deze uitgangspunten zijn nader uitgewerkt in verschillende documenten van Ontwikkelingssamenwerking, met name in de nota's *Een wereld van verschil* en *Een wereld in geschil*, en meer in het bijzonder in de notities *Vluchtelingen/asielzoekers en ontwikkelingssamenwerking* en *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, de reactie op het *Advies Vluchtelingen, ontheemden en ontwikkelingssamenwerking* van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), en de jaarlijkse memories van toelichting bij de begroting.

Uit deze beleidsdocumenten komt naar voren dat onder druk van de internationale ontwikkelingen in de eerste helft van de jaren '90 ook in Nederland het beleid ten aanzien van de vluchtelingenproblematiek zich binnen korte tijd qua doelstellingen en instrumenten heeft verbreed. In *Een wereld van verschil* (1990) vormen de opvang en het bevorderen van vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden nog de belangrijkste prioriteiten van het beleid, naast het meer algemene streven om door middel van verhoging van de levensstandaard en verbetering van de kwaliteit van het bestaan in ontwikkelingslanden bij te dragen aan het voorkomen van vluchtelingenstromen<sup>27</sup>.

Uit de in de jaren daarop verschenen beleidsdocumenten klinkt evenwel het besef door dat de bijdrage die «traditionele» ontwikkelingssamenwerking aan het voorkomen van het vluchtelingenprobleem kan leveren wel erg indirect en in ieder geval een zaak van lange adem is. De toenemende ernst en omvang van de vluchtelingenproblematiek

---

<sup>27</sup> *Een wereld van verschil*, 1990 p. 329.

noodzaken tot veel directere preventieve maatregelen die, gezien de sterke relatie met gewapende conflicten, vooral gezocht worden in de sfeer van crisispreventie en conflictbeheersing. Daartoe dienen politieke stabiliteit en sociaal-economische ontwikkeling op een geïntegreerde en elkaar versterkende wijze te worden nagestreefd. Dit vereist een geïntegreerde inzet van instrumenten gericht op vrede en veiligheid met ontwikkelingsactiviteiten.

Ook aan de andere kant van het spectrum, namelijk het oplossen van vluchtelingenstromen nadat zij ontstaan zijn, is een ontwikkeling in de richting van een meer geïntegreerde aanpak op gang gekomen. Het klassieke onderscheid tussen humanitaire hulp enerzijds en structurele ontwikkelingssamenwerking anderzijds vervaagt. Zonder herstel van enige mate van politieke orde en veiligheid kan van structurele ontwikkeling geen sprake zijn, terwijl humanitaire noodhulp, vooral in de rehabilitatiefase, goed dient aan te sluiten bij de vereisten van structurele ontwikkeling nadien. De humanitaire hulpverlening heeft aldus in de laatste jaren een plaats gekregen in een continuüm dat reikt van vroegtijdige signalering als onderdeel van conflictpreventie aan de ene kant tot vredeshandhaving, vredesstichting, rehabilitatie en wederopbouw als onderdelen van vredesbevordering aan de andere kant<sup>28</sup>.

In het Nederlandse beleid ten aanzien van vluchtelingen wordt thans op zoveel mogelijk geïntegreerde wijze aandacht geschonken aan drie centrale elementen, namelijk het voorkomen dat mensen ontheemd raken en moeten vluchten, het in nationaal en internationaal kader bieden van bescherming en hulp aan vluchtelingen en ontheemden, en het verwezenlijken van duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties<sup>29</sup>. De geïntegreerde aanpak van preventie, protectie en duurzame oplossingen vergt internationale samenwerking. Nederland tracht hieraan actief bij te dragen, zowel in bilateraal als in multilateraal verband.

Voor wat betreft de crisispreventie en conflictbeheersing, het preventieve element dus, geldt de tweedeling die reeds in hoofdstuk 3 aan de orde kwam, tussen enerzijds de activiteiten gericht op de korte termijn, bijvoorbeeld politieke en diplomatieke interventies en personele, materiële en financiële bijdragen aan vredesoperaties, en die gericht op de langere termijn, zoals algemene steun aan het land in kwestie ter bevordering van de wederopbouw na een conflict en het bevorderen van goed bestuur en van een democratische rechtsstaat met respect voor de mensenrechten.

Met betrekking tot de opvang van vluchtelingen geldt dat het Nederlandse beleid in beginsel uitgaat van opvang in de regio van de vluchtelingen zelf. Nederland blijft financiële middelen ter beschikking stellen, zowel ten behoeve van de directe hulp in noodsituaties als voor het natraject van repatriëring, herintegratie en wederopbouw, zolang er grote aantallen slachtoffers ten gevolge van gewapende conflicten blijven en in het bijzonder armere landen van internationale hulpverlening afhankelijk zijn. Met betrekking tot het beheer van de financiële hulp wordt een zekere mate van flexibiliteit betracht, wat met name betekent dat de voorwaarden aan financiële ondersteuning van hulporganisaties tot een aanvaardbaar minimum beperkt blijven. De belangrijkste kanalen voor de Nederlandse hulp aan vluchtelingen zijn internationale gouvernementele organisaties, in de eerste plaats UNHCR, en internationale en Nederlandse NGO's. Deze laatste maken daarbij zo veel mogelijk gebruik van lokale capaciteit.

Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt de inzet van militaire capaciteit bij de hulp aan vluchtelingen overwogen, waarbij met name rekening

<sup>28</sup> *Een wereld in geschil*, 1993.

<sup>29</sup> *Jaarlijkse rapportage vluchtelingenbeleid*, 1994, p. 4.

wordt gehouden met de daarmee gemoeide kosten. Bij verschillende noodhulpacties maakte Nederland reeds gebruik van transporteenheden en ook voorraden van het Ministerie van Defensie. Een verdere nauwe samenwerking tussen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en het Ministerie van Defensie wordt nagestreefd, ook voor wat betreft de inzet voor humanitaire taken van een transportvliegtuig, dat mede met een bijdrage van ontwikkelingssamenwerking werd aangeschaft.

Nederland heeft zich de laatste jaren ingezet voor een uitbreiding van de taken van UNHCR richting ontheemden, omdat de positie van ontheemden vergelijkbaar is met die van vluchtelingen, hun aantal de laatste jaren belangrijk is toegenomen en andere VN-organisaties de benodigde specifieke deskundigheid ontberen<sup>30</sup>. Mede als gevolg hiervan wordt UNHCR thans op *ad hoc* basis gemachtigd op verzoek van de secretaris-generaal van de VN te interveniëren ten behoeve van ontheemden, voor zover de eigen organisatie en financiële middelen dat toelaten. Het mandaat van UNHCR is (nog) niet in deze richting uitgebreid. Naast de ontheemden heeft Nederland meer aandacht gevraagd voor de lokale bevolking in de regio's van eerste opvang van vluchtelingen. Getracht wordt de gevolgen van de aanwezigheid van de vele vluchtelingen voor deze groepen te verzachten.

Bij het zoeken naar duurzame oplossingen van het vluchtelingenprobleem ziet Nederland coördinerende en stimulerende taken weggelegd voor UNHCR en UNDP. De ontwikkeling door UNHCR van een reïntegratiestrategie wordt door Nederland toegejuicht en de uitvoering ervan in afzonderlijke gevallen financieel ondersteund. In de overgang van reïntegratie naar structurele ontwikkeling, waar het mandaat van UNHCR eindigt, kan UNDP de coördinerende functie van UNHCR overnemen. Voor de operationele taken zal UNDP, die zelf niet over medewerkers in het veld beschikt, daarbij moeten samenwerken met de overheid van het ontvangende land, met bi- en multilaterale donoren, lokale en internationale NGO's en andere VN-organisaties.

In het algemeen dienen de repatriërings- en reïntegratieprogramma's goed aan te sluiten bij vredeshandhavende en rehabilitatieactiviteiten van andere organisaties, waartoe de samenwerking tussen noodhulp- en structurele ontwikkelingsorganisaties, waaronder UNDP, verbeterd dient te worden. Bij reïntegratieprogramma's dient zoveel mogelijk vermeden te worden dat een verschil in behandeling plaats vindt tussen de verschillende groepen: vluchtelingen, ontheemden, achtergebleven lokale bevolking en gedemobiliseerden.

## **b. Beleid in uitvoering**

Naar aanleiding van het groeiende aantal slachtoffers ten gevolge van conflicten is de Nederlandse humanitaire hulp hiervoor de afgelopen jaren geïntensiveerd en in financiële zin toegenomen. Deze hulp, wereldwijd, schommelt thans rond de NLG 350 à 400 miljoen per jaar: in 1993 351 miljoen, in 1994 NLG 332 miljoen en in 1995 NLG 402 miljoen. Ook voor 1996 is een dergelijk bedrag voorzien. Ongeveer de helft hiervan wordt voor Afrika aangewend. De hulp aan vluchtelingen en ontheemden komt voor een deel ten laste van het noodhulpbudget, voor een ander deel (bijvoorbeeld hulp aan teruggekeerde vluchtelingen en wederopbouw hulp) van de verschillende regio-budgetten. In 1995 betaalde Nederland NLG 46 miljoen als jaarlijkse vrijwillige bijdrage aan het algemene programma van UNHCR en 50 miljoen aan UNHCR-programma's in verschillende regio's, zowel binnen als buiten Afrika. Tevens was er een speciale donatie aan UNHCR van NLG 21 miljoen ten behoeve van het terugkeerprogramma voor vluchtelingen uit Mozam-

---

<sup>30</sup> *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, 1993, p. 32.

bique. Hiermee kwam de totale Nederlandse bijdrage aan UNHCR in 1995 op NLG 117 miljoen. Met dit bedrag was Nederland de vierde contribuant van UNHCR, zowel in absolute termen (na de Verenigde Staten, de Europese Unie en Japan) als per hoofd van de bevolking (na Noorwegen, Zweden en Denemarken).

Zoals in de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* is beschreven, is deze intensivering van de hulp gericht op humanitaire hulp bij acute noodsituaties, op het vaak langdurige natraject en op het voorkomen en verzachten van noodsituaties. De hulp bij acute noodsituaties concentreert zich op hulp ten behoeve van de opvang van vluchtelingen en ontheemden in of nabij landen in conflict. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en ontheemden. Met betrekking tot het voorkomen en verzachten van noodsituaties is er binnen de hulp steeds meer aandacht gekomen voor preventie en wederopbouw om te voorkomen dat het conflict weer opblaait, en het verbeteren van de algemene situatie in landen van herkomst zodat de vluchtelingen weer kunnen terugkeren.

De hulp wordt gekanaliseerd via VN-organisaties, NGO's en de Rode Kruisorganisaties. Ook is humanitaire hulp met de inzet van militaire materieel uitgevoerd. Het beleid met betrekking tot de opvang, preventie en wederopbouw wordt met regelmaat besproken en gecoördineerd met de betreffende uitvoerende organisaties. Steeds meer aandacht wordt gericht op de kwaliteit van het werk van deze organisaties en op de verbanden tussen humanitaire hulp, rehabilitatie en ontwikkelings samenwerking. Vanwege de vele aspecten van de complexe crises in Afrika zijn binnen het Ministerie uit vertegenwoordigers van de verschillende betrokken afdelingen speciale taakgroepen gevormd. Zo bestaat sinds 1991 een taakgroep voor de Hoorn van Afrika en sinds 1994 een taakgroep Rwanda/Burundi. Deze taakgroepen rapporteren ongeveer om de twee weken.

In een brede context, waarbij ook de hulp aan ontheemden, de preventieve activiteiten en bijvoorbeeld de ondersteuning van democratiseringsprocessen zijn bedoeld, zijn de volgende uitvoeringskanalen qua omvang het belangrijkste: UNHCR, ICRC, WFP, UNICEF, DHA en de NGO's Artsen zonder Grenzen, Memisa/Cebemo, het Nederlandse Rode Kruis, de Stichting Vluchteling, ZOA-Vluchtelingenzorg en DRA. Met de betreffende NGO's, inclusief NOVIB en SOH, is in 1995 een reglement afgesloten, waarin vaste percentages zijn bepaald voor de vergoeding van zogenaamde apparaatskosten, en de manier van presentatie van projectvoorstellen is gestandaardiseerd. Met de organisaties die onder dit reglement vallen wordt regelmatig overleg gevoerd over bepaalde onderwerpen, zoals samenwerking met het Ministerie van Defensie of de specifieke problematiek in bepaalde regio's. Met de VN-organisaties heeft Nederland al in een eerder stadium raamovereenkomsten getekend die van toepassing zijn op de te financieren projecten. Met het Ministerie van Defensie wordt een raamovereenkomst voorbereid ten behoeve van de inzet van Defensie bij het verlenen van humanitaire hulp.

Naar aanleiding van een aanbeveling uit de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* is een inventariserende studie uitgevoerd om na te gaan of internationale organisaties en Nederlandse NGO's behoefte hadden aan versterking van de Nederlandse noodhulpcapaciteit. Ten aanzien van voorraadvorming van noodhulpgoederen door de Nederlandse overheid bleek een dergelijke behoefte niet te bestaan, maar wel werd geadviseerd om personeelsbestanden aan te leggen om gemakkelijker te kunnen voldoen aan de vraag van met name VN-organisaties voor het uitzenden van deskundigen. In 1995 is op

verzoek van VN-organisaties een groot aantal Nederlandse deskundigen uitgezonden, zoals veiligheidsfunctionarissen naar de kampen in Zaïre en rechercheurs naar Rwanda voor het Internationaal Rwanda Tribunaal. Momenteel legt het Ministerie een eigen bestand van noodhulp-deskundigen aan.

In 1994 is door ontwikkelingssamenwerking een financiële bijdrage geleverd aan de aankoop van een Hercules-vliegtuig voor het transport van hulpgoederen. Dit vliegtuig is voor het eerst ingezet tijdens de vluchtelingen crisis in Zaïre in juli 1994 en is sindsdien gebruikt voor het vervoer van goederen naar het voormalige Joegoslavië, Sint Maarten, Albanië en Armenië. De Hercules werd voor langere tijd ingezet in Angola, alwaar ten behoeve van het ICRC hulpgoederen naar het binnenland zijn vervoerd.

In samenwerking met het Ministerie van Defensie wordt bekeken in hoeverre Nederland ook een bijdrage kan leveren in de vorm van militair-civiele dienstverlening, dus de uitvoering van civiele taken door militairen. Dergelijke taken kunnen per sector aangeboden worden, bijvoorbeeld drinkwatervoorziening of transport. Dit concept van «*service packages*» werd door UNHCR geïntroduceerd tijdens de vluchtelingen crisis in Zaïre na de genocide in Rwanda. De internationale hulporganisaties waren toen niet in staat de humanitaire catastrofe het hoofd te bieden en riepen de hulp in van overheden voor militair-civiele steun. Eind 1994 maakte de Minister van Defensie in een brief aan het parlement een voorstel bekend voor de instelling van snel inzetbare kleine eenheden voor de uitvoering van werkzaamheden bij zich ontwikkelende humanitaire noodsituaties. Het takenpakket van deze eenheden zou louter humanitair zijn en bijvoorbeeld gericht op medische zorg, waterzuivering of transport.

De internationale coördinatie van de humanitaire hulpverlening blijft een belangrijk aandachtspunt van Nederlands beleid. Nederland tracht in internationaal verband de rol van DHA te verbeteren en heeft hiervoor in 1994 voor verschillende activiteiten in totaal NLG 7,3 miljoen beschikbaar gesteld. In concrete vluchtelingensituaties zoals vluchtelingenkampen blijft UNHCR de belangrijkste coördinerende organisatie. Van de crisis in Rwanda kan worden geleerd dat de coördinatie in belangrijke mate moet worden verbeterd teneinde een dergelijke omvangrijke ramp te kunnen voorkomen.

### **c. Voorbeelden**

Om de vormen van hulp te illustreren zal aan de hand van een viertal voorbeelden beschreven worden op welke wijze gereageerd is op de verschillende conflicten in Afrika. De keuze van de voorbeelden is gerelateerd aan de aantallen vluchtelingen. Dit betekent dat achtereenvolgens het gebied van de Grote Meren, de Hoorn van Afrika en Liberia/Sierra Leone besproken worden. Tot slot zal aandacht besteed worden aan de situatie in Mozambique, waar gesproken wordt van een succesvolle terugkeer van vluchtelingen vanwege een hulpbeleid dat onder andere gericht was op het versterken van het democratiserings- en verzoeningsproces. De beschrijvingen beperken zich voornamelijk tot de jaren 1994 en 1995.

- *Het gebied van de Grote Meren*

In februari 1995 vond in Bujumbura, de hoofdstad van Burundi, een conferentie plaats georganiseerd door UNHCR en OAE, om een actieplan vast te stellen voor een oplossing van de problematiek van vluchtelingen

en ontheemden in de regio. De aanwezigen kwamen met aanbevelingen gericht op de internationale gemeenschap in het algemeen en op de landen van herkomst en de landen van opvang in het bijzonder. In het actieplan werd vooral hulp van de internationale gemeenschap gevraagd met betrekking tot de opvang van vluchtelingen, de wederopbouw van de landen van herkomst en hulp aan de ontvangende landen. In februari 1996 vond in Addis Abeba een vervolg-bijeenkomst plaats om te bekijken wat er tot dan toe van het actieplan van Bujumbura terecht was gekomen.

Nederland was mede-financier van de conferentie van Bujumbura en had ook een actieve inhoudelijke inbreng. Het tracht door de inzet van zowel politieke als hulpinstrumenten bij te dragen aan het oplossen van het vluchtelingenvraagstuk in de regio. Op initiatief van Nederland heeft de Europese Unie recentelijk een speciale gezant voor het gebied van de Grote Meren benoemd, dhr. Ajello. Hij zal samen met de OAE en de VN trachten een politieke oplossing voor de regio te bewerkstelligen.

Sinds het begin van de vluchtelingenstroom vanuit Rwanda naar Tanzania en Zaïre in 1994 heeft Nederland op grote schaal humanitaire hulp beschikbaar gesteld voor de opvang van de vluchtelingen. Deze hulp werd gekanaliseerd via VN-organisaties en NGO's. Vooral in Goma in Zaïre, waar in juli 1994 een miljoen mensen naar toe vluchtten, was de opvangcapaciteit ontoereikend. UNHCR riep hierop de hulp in van militairen, ter uitvoering van civiele taken. Nederland gaf aan deze oproep gehoor door de inzet van honderd militairen, het Hercules-transport-vliegtuig, water-tankwagens en ander materiaal.

Nadat deze eerste crisis in de vluchtelingenkampen in Zaïre onder controle was, dienden zich nieuwe problemen aan, met name op het gebied van de veiligheid in de kampen. De kwetsbare groepen in de kampen kregen van de sterkere mede-kampbewoners geen toegang tot de hulpgoederen meer en de criminaliteit nam hand over hand toe. In de kampen in Tanzania, waar dit soort problemen ook geconstateerd werden, stelde UNHCR middelen ter beschikking aan de Tanzaniaanse politie teneinde de orde te kunnen handhaven. De situatie in de kampen in Zaïre was evenwel ernstiger. De VN bleken niet goed in staat een oplossing te vinden. Ten behoeve van het plan van UNHCR om in samenwerking met een contingent van het Zaïrese leger orde op zaken te stellen, was Nederland bereid ter ondersteuning zestien veiligheidsdeskundigen ter beschikking te stellen. Deze deskundigen maken deel uit van de *Civilian Security Liaison Group*, die samenwerkt met het *Contingent Zairois de Sécurité dans les Camps*. Nederland zet in 1996 de hulp aan de kampen voort, zowel de humanitaire hulp als de beschikbaarstelling van veiligheidsfunctionarissen.

UNHCR heeft zich ten doel gesteld in 1996 800 000 Rwandezen te repatriëren. Tot nu toe is slechts een gering aantal vluchtelingen naar Rwanda teruggekeerd. In het overleg tussen UNHCR, Rwanda en de drie landen van opvang – Burundi, Zaïre en Tanzania – zijn afspraken gemaakt over de terugkeer van vluchtelingen, waarbij alle betrokken partijen er mee instemden dat die op basis van vrijwilligheid behoort plaats te vinden.

Zaïre heeft echter in augustus 1995 getracht Rwandese vluchtelingen onder dwang te laten terugkeren, hetgeen op fel protest van de internationale gemeenschap stuitte, waarna Zaïre de actie staakte. In januari 1996 probeerde Zaïre nogmaals vluchtelingen te bewegen naar hun land terug te keren door kampen in Goma en Bukavu te omsingelen. De vluchtelingen hebben echter niet op deze Zaïrese druk gereageerd, waarna Zaïre de omsingeling weer ongedaan maakte.

In juli 1994 kwam in Rwanda een nieuwe regering aan de macht. Deze raakte op het terrein van de wederopbouw meteen in een vicieuze cirkel, aangezien donoren vaak (politieke) voorwaarden aan hun hulp stelden, waaraan Rwanda niet kon voldoen indien het geen financiële steun ontving. Nederland heeft met het benutten van een zogenaamd *trust fund* onder het beheer van UNDP getracht uit deze vicieuze cirkel te geraken. De middelen die Nederland in dit fonds stort kunnen worden aangewend voor de beleidsterreinen waaraan de regering van Rwanda prioriteit hecht. Zo is de hoofdstad Kigali schoongemaakt door de slachtoffers van de genocide te begraven en werden overheidsgebouwen opgeknapt. Uit het *trust fund* kunnen ook salarissen worden betaald. Aldus wordt de Rwandese regering in staat gesteld althans een deel van de eigen beleidswensen uit te voeren.

De Nederlandse ontwikkelingsinspanning ten aanzien van Rwanda richt zich ook op de terugkeer van vluchtelingen. De voornamelijk Tutsi's die Rwanda in 1959 ontvluchtten zijn na de vlucht van de Hutu's in 1994 massaal teruggekeerd. Voor hen moet nieuwe huisvesting gezocht worden, want bij hun terugkeer hebben zij vaak onroerend goed van de gevluchte Hutu's in beslag genomen. Deze situatie belemmert uiteraard de terugkeer van sommige groepen vluchtelingen, aangezien zij bij het opeisen van hun bezittingen het risico lopen slachtoffer te worden van wraak door inhalige landgenoten. Daarnaast zijn zeer veel huizen door het geweld verwoest. Met Nederlandse steun worden thans zoveel mogelijk huizen gerehabiliteerd.

Naast fysieke rehabilitatie moet aan de morele reparatie van Rwanda worden gewerkt. Voor verzoening lijkt het noodzakelijk dat de schuldigen aan de genocide worden berecht. Het internationaal tribunaal voor Rwanda wordt door Nederland zowel financieel als personeel ondersteund. Het justitiële systeem van Rwanda zelf is bijna geheel ingestort: rechters zijn ofwel vermoord tijdens de genocide, ofwel bevinden zich in het buitenland als vluchteling. De nieuwe start van de rechtspraak in Rwanda wordt gehinderd door het gebrek aan menselijke capaciteit en kennis. Ook het opsporingsapparaat functioneert niet meer. De arrestaties die nog plaatsvinden hebben vaak een arbitrair karakter. Doordat arrestanten niet worden voorgeleid aan een officier van justitie, komt het voor dat personen geruime tijd zonder enige vorm van proces onschuldig in de gevangenis zitten. Ook de vrees slachtoffer te worden van arbitraire arrestaties heeft een remmende werking op de terugkeer van vluchtelingen. Met Nederlandse financiering worden rechters, griffiers en politie-inspecteurs opgeleid. Tevens wordt getracht de humanitaire crisis in de gevangenis te verzachten. Met vier gevangenen per vierkante meter heeft de situatie daar nachtmerrie-achtige proporties aangenomen. Nederland heeft middelen verschaft voor de bouw van een gevangenis in Nsinda, met een capaciteit van 5000 gedetineerden.

Vele Rwandese vluchtelingen hebben aangegeven ook naar hun land te willen terugkeren, maar vrezen nog de veiligheidssituatie aldaar. Het is bekend dat in Rwanda wraakacties voorkomen, hoewel de omvang hiervan beperkt lijkt (tenminste in vergelijking met de genocide op bijna een miljoen personen). De mensenrechtenwaarnemers van de VN, financieel gesteund door Nederland, rapporteren over de incidenten en bespreken deze met de regering in Kigali. De Rwandese overheid lijkt echter niet veel aan de wraakacties te kunnen doen. Doordat het justitieel systeem van het land nog nagenoeg verlamd is, ontkomen de schuldigen aan de wraakacties doorgaans hun bestraffing. De voormalige machthebbers van Rwanda, thans zelf vluchteling, buiten de wraakacties in Rwanda uit om angst voor terugkeer aan te wakkeren. Indien de vluchtelingen op grote schaal zouden repatriëren, zouden deze voormalige

machthebbers immers hun politieke basis verliezen. Er zijn ook gevallen bekend van fysieke intimidatie van vluchtelingen, zoals moord en marteling, om hun terugkeer tegen te gaan. In feite zijn deze vluchtelingen gijzelaars van de voormalige leiders van Rwanda.

De Nederlandse hulp aan Burundi bestaat uit humanitaire hulp voor de vele ontheemden in dat land en uit hulp gericht op conflictpreventie. Zo heeft Nederland sinds april 1995 een politie-deskundige aan het bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de VN toegevoegd en programma's gefinancierd ter ondersteuning van de Burundese politie, inclusief een mensenrechtentraining voor de politie en het leger van dat land. Eveneens wordt een driejarig programma gefinancierd van het VN-Mensenrechtencentrum gericht op Burundi. De waarnemersmissie van de OAE die in Burundi is gestationeerd sinds de vele moorden in dat land in 1993, wordt door Nederland ondersteund omdat deze missie een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het voorkomen van het escaleren van het conflict. Ook de onderzoekscommissie die door de Veiligheidsraad van de VN eind 1995 werd ingesteld om de moorden te onderzoeken, wordt door Nederland financieel en personeel ondersteund. De situatie in Burundi blijft vooralsnog precair. Er vindt internationaal overleg plaats, waaraan ook Nederland deelneemt, over de vraag of de VN er wellicht een preventieve troepenmacht zou moeten stationeren.

In het eerdergenoemde actieplan van Bujumbura werd UNDP opgeroepen een Ronde Tafel-conferentie te organiseren om maatregelen te bespreken die de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de vele vluchtelingen in de landen van opvang zouden verzachten. In augustus 1995, ten tijde van de gedwongen uitzetting van vluchtelingen door Zaïre, heeft Nederland zich niet alleen ten principale tegen deze Zaïrese actie uitgesproken, maar tegelijkertijd steun aangeboden aan de lokale bevolking in de Kivu-regio, die veel last heeft van de aanwezigheid van vluchtelingen. Tijdens een informeel overleg met donoren over een gezamenlijk initiatief van UNDP en UNHCR voor een programma in Zaïre en Tanzania, dat in 1996 in Genève plaatsvond, heeft Nederland eveneens steun aan de Kivu-regio in Zaïre ter beschikking gesteld. Ten behoeve van Tanzania werd verwezen naar het Nederlandse hulpprogramma dat daar reeds wordt uitgevoerd in Ngara-regio.

- *De Hoorn van Afrika*

Deze regio, die recentelijk perioden van extreme droogte heeft doorgemaakt, is al geruime tijd ook een van de meest conflictueuze gebieden in Afrika. De afscheidingsoorlog van Eritrea tegen Ethiopië, die dertig jaar woedde, was de langstdurende oorlog op het continent. Ook de burgeroorlog in Zuid-Sudan behoort tot de langste conflicten in Afrika. In Somalië is na een verwarrende en bloedige burgeroorlog weliswaar enige rust teruggekeerd, maar is nog geen sprake van een hersteld centraal gezag. De Hoorn van Afrika telt als gevolg van dit alles honderduizenden vluchtelingen.

De 170 000 in Kenya verblijvende vluchtelingen zijn onderverdeeld in 50 000 Sudanezen in het Kakuma-kamp in het noorden van het land en 120 000 Somaliërs in de kampen nabij Dadaab, aan de Somalische grens. Nederland heeft zich voor deze groepen gericht op een verbetering van de gezondheidssituatie en op zelfwerkzaamheidsprogramma's. In 1995 werd via de Stichting Vluchteling NLG 0,5 miljoen beschikbaar gesteld ten behoeve van programma's van het *International Rescue Committee* in Kakuma en NLG 1,7 miljoen via Artsen Zonder Grenzen-België voor de kampen bij Dadaab. Ook werd, voor meerdere jaren, een bedrag van ruim NLG 800 000 beschikbaar gesteld voor preventieve maatregelen in het

kader van het UNHCR-programma ter bestrijding van seksueel geweld tegen vluchtelingen. Dit programma richt zich met name op het voorkomen van verkrachtingen van vrouwelijke Somalische vluchtelingen in de kampen in Kenya.

In Sudan richt het Nederlandse beleid zich op de circa twee miljoen rond de hoofdstad Khartoem verblijvende ontheemden, die ten gevolge van droogte en het conflict in het zuiden en westen van het land zijn weggetrokken. Ook hier ligt de nadruk op gezondheidsprogramma's. Deze worden uitgevoerd via Artsen Zonder Grenzen-Nederland en de Ierse NGO GOAL. In het conflict in Sudan probeert Nederland op uitnodiging van lidstaten van IGAD een faciliterende en stimulerende rol te spelen in het kader van de *Friends of IGAD* (FOI). In de afgelopen periode zijn de verhoudingen in de regio tussen enerzijds Sudan en anderzijds Eritrea, Ethiopië, Uganda en Kenya snel verslechterd als gevolg van de ondersteuning door Sudan van islamitische fundamentalisten met activiteiten buiten de Sudanese grens. Als gevolg van deze slechte verhouding stonden het IGAD-vredesinitiatief en de activiteiten van de FOI recentelijk op een laag pitje.

In Ethiopië en Eritrea zet Nederland zich in voor de terugkeer van vluchtelingen nu de voorwaarden voor een stabiele ontwikkeling in deze landen meer dan in het verleden aanwezig lijken. Daarbij wordt een pluriforme aanpak gehanteerd, met steun voor zowel de wederopbouw van deze door oorlog en droogte geteisterde landen (zowel macro-economische steun als via projecten), voor de terugkeer en opvang van in nabuurlanden verblijvende vluchtelingen en voor de terugkeer en opvang van naar Nederland uitgeweken vluchtelingen. Er werd in verschillende stadia in totaal NLG 10 miljoen beschikbaar gesteld voor PROFERI, het programma voor de terugkeer van Eritrese vluchtelingen uit Sudan en hun reïntegratie in de Eritrese maatschappij. Inmiddels zijn in die context al bijna 50 000 vluchtelingen teruggekeerd. Ook de vele spontane repatrianten kunnen na aankomst in Eritrea in aanmerking komen voor steun bij het maken van een nieuwe start. Een deel van het Nederlandse geld is aan UNHCR ter beschikking gesteld voor met name de fysieke repatriëring, de rest ging rechtstreeks naar de Eritrese overheidsorganisatie voor vluchtelingen, ten behoeve van het uitvoeren van activiteiten gericht op herintegratie en wederopbouw.

Tengevolge van de verslechterde relaties tussen de landen in de regio, is ook de behandeling van Ethiopische vluchtelingen in Sudan door de autoriteiten aldaar recentelijk verder verslechterd, met name door machtsmisbruik van veiligheidsdiensten. UNHCR begon daarom eind 1995 met een versnelde repatriëring van Ethiopische vluchtelingen uit Sudan. Het is de bedoeling dat op korte termijn in totaal 50 à 60 000 Ethiopische vluchtelingen uit Sudan zullen terugkeren. Ook Nederland heeft voor deze operatie aan UNHCR geld beschikbaar gesteld. Binnen Ethiopië is Nederland gestart met de ondersteuning van een programma van psycho-sociale zorg voor voormalige vluchtelingen en ontheemden via de Nederlandse NGO IPSER.

In Uganda neemt het aantal vluchtelingen weer wat af. Er verblijven daar thans nog 230 000, onder wie 210 000 Sudanese. De overigen zijn Zairezen (12 000) en Rwandese (7000). Ook in Noord-Uganda financiert Nederland via IPSER een programma voor psycho-sociale zorg, in dit geval gericht op Sudanese vluchtelingen.

- *Liberia / Sierra Leone*

Nederland heeft voor de hulpverlening aan vluchtelingen uit Liberia en

Sierra Leone, alsmede voor de vele ontheemden in beide landen, in 1995 ongeveer NLG 17 miljoen uitgegeven. Hiermee werden de regionale programma's van het ICRC en de IFRC gesteund, die onder meer voorzien in medische zorg, gevangenenbezoek, distributie van hulpgoederen en het traceren van familieleden die tijdens de strijd uit het zicht zijn geraakt. Deze activiteiten worden uitgevoerd in Sierra Leone, Liberia en de buurlanden Guinee en Ivoorkust.

In Liberia werden programma's gericht op ontheemden ondersteund van onder andere WFP, UNICEF, AZG en diverse lokale NGO's. WFP trachtte voedsel te distribueren onder de behoeftige bevolking, wat slechts ten dele lukte. De niet door de regionale vredesmacht ECOMOG beschermde delen van het land waren in 1995 nauwelijks bereikbaar. Voedselkonvoien konden wegens de grote onveiligheid nauwelijks het binnenland in. UNICEF en AZG richtten zich op de gezondheidszorg. UNICEF besteedde naast de reguliere zorg in toenemende mate aandacht aan programma's voor traumaverwerking voor kinderen en vrouwen. Via lokale NGO's werden speciale schoolprogramma's gesteund. Naast onderwijs stonden daarin recreatieve activiteiten voor kinderen centraal. De lokale NGO Susukuu ontving een bijdrage voor een programma dat voorziet in de opvang en reïntegratie van voormalige strijders. In Sierra Leone zijn onder meer WFP, UNICEF, AZG en lokale NGO's gesteund bij de hulpverlening aan ontheemden, die massaal naar de hoofdstad Freetown en andere grote steden zijn getrokken. De hulp bestaat voornamelijk uit de distributie van voedsel en andere eerste levensbehoeften, en uit medische zorg.

In de buurlanden Ivoorkust en Guinee, waar zich honderdduizenden Liberiaanse vluchtelingen en tienduizenden uit Sierra Leone bevinden, wordt hulp verstrekt via WFP, UNHCR, ICRC en IFRC. Deze organisaties hebben regionale hulpprogramma's ontwikkeld, waaraan ook door Nederland financiële steun is verleend. Daarnaast zijn 55 gebruikte DAF-vrachtauto's ter beschikking gesteld, die in beide landen worden ingezet ten behoeve van de hulpverlenende organisaties. Met behulp van deze voertuigen kan de distributie van hulpgoederen sneller en efficiënter verlopen dan voorheen.

- *Mozambique*

Sinds de ondertekening van het vredesaccord voor Mozambique in 1992 wordt door UNHCR een programma voor repatriëring en reïntegratie van Mozambikaanse vluchtelingen uitgevoerd. Na de Verenigde Staten is Nederland met een bijdrage van NLG 58,75 miljoen de grootste financier van dit omvangrijke programma, dat ongeveer NLG 240 miljoen kost. Eind 1994 heeft Nederland het initiatief genomen tot een evaluatie van de activiteiten tot dan toe. Het programma kwam als zeer succesvol naar voren. De evaluatiemissie concludeerde onder meer dat UNHCR goed samenwerkt met de lokale autoriteiten en met de andere VN-instellingen en NGO's, dat de management- en veldstructuur van hoge kwaliteit zijn, en dat de reïntegratie-activiteiten een effectieve brug vormen tussen noodhulp en structurele ontwikkeling. Na afloop van het programma, medio 1996, zal UNHCR in overleg met de voornaamste donoren een slotevaluatie laten uitvoeren.

In de eerste fase van het programma lag de nadruk op de repatriëring van de 1,7 miljoen Mozambikanen die voor het geweld in hun land op de vlucht waren geslagen naar de omliggende landen Malawi, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe en Zuidafrika. In de tweede fase, vanaf midden 1994, kwam de nadruk meer te liggen op reïntegratieactiviteiten. Deze omvatten voedselhulp tot aan de eerste oogst, distributie van zaad

en landbouwwerktuigen en de rehabilitatie van basisvoorzieningen als watersystemen, wegen, bruggen, scholen en gezondheidscentra. De basis van deze activiteiten wordt gevormd door UNHCR's reïntegratie-strategie, waarvan het uitgangspunt is dat het vluchtelingenprobleem, ook in Mozambique, slechts duurzaam opgelost kan worden indien de terugkerende vluchtelingen – die bij thuiskomst geconfronteerd worden met enorme infrastructurele verwoesting en een economische crisis – uitzicht geboden wordt op duurzame ontwikkeling.

Het belangrijkste instrument van deze reïntegratie-strategie zijn de zogenaamde *Quick Impact Projects* (QIP's). De QIP-benadering houdt in dat snel en op eenvoudige wijze wordt ingesprongen op de behoeften van een gemeenschap of regio, meestal door een eenmalige financiële of materiële bijdrage. De lokale bevolking moet er zelf door eigen inspanningen voor zorg dragen dat de resultaten van de QIP's ook op langere termijn behouden blijven. Om deze reden speelt de participatie van de begunstigen een sleutelrol bij de uitvoering van de QIP's. In totaal worden bijna 1500 QIP's uitgevoerd, verspreid over tien provincies. Bij voorkeur vinden QIP's plaats in gebieden die gekenmerkt worden door grote concentraties van teruggekeerden en waar de basisvoorzieningen nog niet hersteld zijn. Door de activiteiten vooral te richten op bepaalde gebieden en niet alleen op speciale groepen, komen de resultaten ook ten goede aan teruggekeerde ontheemden en aan de indertijd achtergebleven bevolking.

De reïntegratie-activiteiten vormen een belangrijke eerste stap op het traject van noodhulp naar structurele ontwikkelingssamenwerking. Aangezien dit laatste als gevolg van het beperkte mandaat van UNHCR niet onder de verantwoordelijkheid van die instelling kan geschieden, dient er speciale aandacht te worden geschonken aan het opzetten van een organisatievorm om de duurzaamheid van de effecten van de hulp te bewaken. Met het oog hierop is UNHCR reeds sinds begin 1995 actief bezig met het uitwerken van *joint ventures* met belangrijke ontwikkelingsorganisaties, zowel bi- als multilaterale. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de EU, die geleidelijk een deel van het UNHCR-programma in een aantal noordelijke provincies overneemt.

Ook met UNDP heeft UNHCR afspraken gemaakt die een terugtrekking van UNHCR moeten vergemakkelijken en moeten leiden tot structurele ontwikkelingsactiviteiten die voortborduren op de ervaringen met het oorspronkelijke reïntegratie- en rehabilitatieprogramma. In aanvulling op deze afspraken zijn UNHCR en UNDP nog een raamwerk overeenkomen (typerend genaamd een *Framework for inter-agency initiatives to promote a smooth transition from humanitarian assistance to sustainable human development*) om de onderlinge verbanden te versterken. Door middel van dit streven UNHCR en UNDP er naar gezamenlijk een proces van overleg te bevorderen tussen de Mozambikaanse overheid, donoren, NGO's, maatschappelijke geledingen in Mozambique en VN-organisaties, over de wijze waarop de overgang van reïntegratie- en rehabilitatie-activiteiten van UNHCR en andere organisaties naar meer op structurele armoedebestrijding gerichte initiatieven zo goed mogelijk kan worden georganiseerd. Tot op heden is het belangrijkste concrete project in dit verband het *District Development Mapping* initiatief, dat tot doel heeft de decentrale planningscapaciteit van districts- en provinciale autoriteiten te versterken door middel van bijvoorbeeld het aanleggen van informatie-systemen en het opstellen van ontwikkelingsprofielen.

De Nederlandse bijdrage aan het UNHCR-programma voor Mozambique is onderdeel van de uitgebreide ondersteuning die Nederland sinds 1992 aan het vredesproces en de wederopbouw van dat land heeft

gegeven. Zo zijn er ook activiteiten gefinancierd met betrekking tot ontminning, demobilisatie, de fysieke rehabilitatie van de infrastructuur en de organisatie van de verkiezingen in 1994.

## 5. SAMENVATTING

In de jaren '90 is het aantal vluchtelingen in Afrika, in tegenstelling tot in de meeste andere delen van de wereld, snel gestegen. Hoewel precieze cijfers ontbreken, mag worden aangenomen dat zich in Afrika thans rond de zeven miljoen vluchtelingen bevinden, bijna de helft van alle vluchtelingen in de wereld. Daarnaast kent Afrika nog een onbekend aantal, maar in elk geval vele miljoenen ontheemden. De oorzaken van de opvallende toename zijn natuurgeweld (waarvan het effect groter is naarmate samenlevingen door armoede kwetsbaarder zijn geworden) en vooral gewelddadige conflicten. Aan de recente toename in aantal, omvang, duur en complexiteit van de gewelddadige, vaak binnenlandse conflicten liggen verschillende factoren ten grondslag, met name de economische terugval in Afrika sinds de jaren '80, maar ook historische, etnische, religieuze en culturele aspecten spelen een rol. De conflicten gingen gewoonlijk gepaard met omvangrijke schendingen van mensenrechten, waaronder grootschalig seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes. Het geweld veroorzaakte onnoemlijk leed en heeft tot grote aantallen vluchtelingen en ontheemden geleid. Zelf kan Afrika met de zeer beperkte middelen aan deze problematiek onvoldoende het hoofd bieden.

De internationale gemeenschap heeft van oudsher op vluchtelingenstromen gereageerd met het organiseren van vormen van eerste opvang, waarna verdergaande hulpverlening volgde. De snelle toename van het aantal vluchtelingen en ontheemden heeft recentelijk echter het besef doen doorklinken dat een nieuwe aanpak vereist is. Opvang en hulpverlening blijven uiteraard essentieel, maar er is tevens aandacht gekomen voor activiteiten gericht op het voorkomen van vluchtelingenstromen of het beperken daarvan, dus crisispreventie en conflictbeheersing. Deze activiteiten kunnen gericht zijn op de korte of op de lange termijn, respectievelijk bijvoorbeeld het inzetten van bemiddelaars of mensenrechtenwaarnemers, of het bevorderen van goed bestuur en de ontwikkeling van een democratische rechtsstaat. Bij crisispreventie en conflictbeheersing in Afrika speelt de VN een centrale rol, maar de overtuiging is groeiende, ook aan Afrikaanse zijde, dat Afrikaanse landen hiervoor zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen. De OAE beschikt sinds 1994 over een bureau dat zich hiermee speciaal bezighoudt en ook hebben regionale Afrikaanse organisaties zich op dit terrein begeven, zij het nog aarzelend. Tevens spelen verschillende NGO's een rol op het terrein van de conflictpreventie en -beheersing in Afrika.

Ten aanzien van de opvang en daaropvolgende leniging van directe noden van vluchtelingen door de internationale gemeenschap is een zeer belangrijke rol weggelegd voor UNHCR. Hoewel het mandaat van deze VN-vluchtelingenorganisatie zich formeel niet uitstrekt tot ontheemden, worden deze «binnenlandse vluchtelingen» in de praktijk op *ad hoc* basis meer en meer ook tot de *persons of concern* van UNHCR gerekend. Het vluchtelingenvraagstuk vormt in beginsel een transnationaal probleem, zodat de medewerking van regeringen en eventuele andere betrokken partijen essentieel is. Bij de praktische uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van vluchtelingen zijn gewoonlijk talrijke organisaties betrokken. Hieronder bevinden zich veel NGO's, die werkzaamheden in opdracht van andere organisaties of landen uitvoeren, maar niet zelden ook projecten in eigen beheer hebben. De laatste tijd wordt meer dan voorheen aandacht geschonken aan de oorspronkelijke bevolking van de

gebieden met een grote instroom van vluchtelingen, aangezien zij vaak danig in de knel komt. Speciale hulp voor deze groep moet de nadelige effecten van de aanwezigheid van vluchtelingen verlichten.

In de jaren '90 zijn de ideeën over permanente oplossingen van vluchtelingenvraagstukken onder de druk van de snel toenemende aantallen vluchtelingen veranderd. Thans lijkt algemeen te worden erkend dat de meest geëigende oplossing voor een zeer groot gedeelte van de Afrikaanse vluchtelingen bestaat uit vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst en reïntegratie aldaar in de eigen maatschappij. Als consequentie van deze benadering heeft de internationale gemeenschap zich meer en meer op het terrein van de repatriatie en hervestiging van vluchtelingen begeven. Vaak worden deze activiteiten gekoppeld aan steun voor de wederopbouw van het gebied waarnaar de vluchtelingen terugkeren. Aldus is er een continuüm ontstaan van directe hulp in noodsituaties, bijvoorbeeld het inrichten van vluchtelingenkampen, via steun aan repatriëring en herintegratie, tot hulp aan wederopbouw en structurele ontwikkelingssamenwerking.

In het Nederlandse beleid inzake vluchtelingen, dat interdepartementaal wordt bepaald, valt een soortgelijke ontwikkeling te constateren als elders in de wereld. Bij het ingaan van de jaren '90, met het verschijnen van de ontwikkelingssamenwerkingsnota *Een wereld van verschil* (1990), was de nadruk nog gelegen op de directe hulp aan vluchtelingen en het bevorderen van vrijwillige terugkeer naar de landen van herkomst. Door middel van «traditionele» ontwikkelingssamenwerking zou via het verhogen van de levensstandaard in ontwikkelingslanden worden bijgedragen aan het voorkomen van vluchtelingenstromen.

De snelle toename van het aantal vluchtelingen met name in Afrika in de daaropvolgende jaren liet echter zien dat deze benadering als antwoord op de dramatische ontwikkelingen onvoldoende was.

Vanwege de invloed van gewelddadige conflicten als veroorzaker van vluchtelingenstromen en door de nieuwe kansen die het einde van de Koude Oorlog bood, kwamen ook in het Nederlandse beleid crisispreventie en conflictbeheersing in het centrum van de belangstelling te staan. Dit nieuwe beleid, neergelegd in de nota *Een wereld in geschil* en in de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* (beide uit 1993), gaat uit van een aanpak waarin politieke stabiliteit en sociaal-economische ontwikkeling op een geïntegreerde en elkaar versterkende wijze worden nagestreefd. Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Rwanda deed Nederland in 1994 in de Verenigde Naties een voorstel tot de oprichting van een permanent beschikbare, snel inzetbare VN-brigade. Ook aan de andere kant van het spectrum, in het natraject van de vluchtelingenproblematiek, kwam een meer geïntegreerde aanpak naar voren. Aldus kent het Nederlandse beleid thans een breed scala van aandachtspunten, lopend van vroegtijdige signalering als onderdeel van crisispreventie tot repatriëring van vluchtelingen in veiligheid en waardigheid, hun herintegratie in de maatschappij en de wederopbouw van door conflict verwoeste samenlevingen. Samenvattend kan worden gesteld dat Nederland met betrekking tot vluchtelingen en ontheemden op zoveel mogelijk geïntegreerde wijze aandacht schenkt aan het voorkomen dat mensen ontheemd raken en moeten vluchten, aan het in nationaal en internationaal kader bieden van bescherming en hulp aan vluchtelingen en ontheemden, en aan het verwezenlijken van duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties.

De Nederlandse hulp aan vluchtelingen is vanwege de groeiende omvang van deze problematiek het afgelopen decennium geïntensiveerd en in financiële zin toegenomen.

Wereldwijd wordt thans op jaarbasis NLG 350 à 400 miljoen aan humanitaire hulp uitgegeven, waarvan ongeveer de helft in Afrika wordt besteed. De voorwaarden aan deze steun blijven tot een aanvaardbaar minimum beperkt teneinde een zekere mate van flexibiliteit in de uitvoering te behouden. Als belangrijkste kanalen van Nederlandse hulp gelden UNHCR en verschillende internationale en Nederlandse NGO's. Soms zal een beroep worden gedaan op de medewerking van het Ministerie van Defensie. Met de vele partners, vooral de Nederlandse, wordt regelmatig overleg gevoerd om de hulpverlening zo effectief mogelijk te laten plaatsvinden. Nederland is bereid ook in de toekomst op substantiële wijze bij te dragen aan de internationale hulpverlening aan vluchtelingen.

## LITERATUUR

*The Addis Ababa document on refugees and forced population displacements in Africa, adopted by the OAU/UNHCR symposium on refugees and forced population displacements in Africa, Addis Abeba, 8–10 september 1994.*

*Advies vluchtelingen, ontheemden en ontwikkelingssamenwerking, Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, nr. 102, Leiden, 1993. Reactie hierop: brief aan de voorzitter van de NAR, kenmerk DIO/JS-2263, 30 november 1994.*

*EMDAT database on disasters, Centre for research on the epidemiology of disasters (CRED), Université Catholique de Louvain, Brussel.*

*Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1993.*

*Improving preparedness for conflict prevention and peace keeping in Africa, United Nations, Secretary General, New York, 1995.*

*The international response to conflict and genocide. Lessons from the Rwanda experience, 1996.*

*Jaarlijkse Rapportages Vluchtelingenbeleid, Den Haag.*

*Kane, Hal, The hour of departure: forces that create refugees and migrants, Worldwatch paper No. 125, juni 1995.*

*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations, General Assembly, official records, fiftieth session supplement No. 12 (A/50/12), 14 september 1994.*

*Refugees at a glance. A monthly digest of UNHCR activities, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genève.*

*Reno, William, Corruption and state politics in Sierra Leone, African studies series 83, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.*

*Sexual violence against refugees. Guidelines on prevention and response, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genève, 1995.*

*The state of the world's refugees. In search of solutions, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genève, 1995.*

*Vluchtelingen/asielzoekers en ontwikkelingssamenwerking*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1992.

*Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1993.

*Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1990.

*World disasters report 1993, International Federation of Red Cross and the Red Crescent Societies, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.*

## AFKORTINGEN

AZG	Vereniging Artsen Zonder Grenzen Nederland
DHA	<i>Department for Humanitarian Affairs</i> (VN)
DPA	<i>Department of Political Affairs</i> (VN)
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i> (VN)
DRA	<i>Disaster Relief Agency</i> (Nederlandse NGO)
ECOMOG	<i>ECOWAS-Monitoring Group</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> (regionale organisatie voor West-Afrika)
FAO	<i>Food and Agricultural Organisation</i> , Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN
FOI	<i>Friends of IGAD</i> , groep van voornamelijk Westerse landen die steun geeft aan IGAD (voorheen IGADD)
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i> , het Internationale Rode Kruis Comité
IFRC	<i>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies</i> , de Internationale Federatie van Rode Kruis en Rode Halve Maan Organisaties
IGAD	<i>Intergovernmental Authority for Development</i> (regionale organisatie Hoorn van Afrika); voorheen IGADD: de <i>Intergovernmental Authority on Drought and Development</i>
IOM	<i>International Organisation for Migration</i>
IPA	<i>International Peace Academy</i> (gevestigd in New York)
IPSER	Nederlandse NGO gericht op psycho-sociale zorg aan (voormalige) vluchtelingen en ontheemden
NAR	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking
OAE	Organisatie van Afrikaanse Eenheid
PROFERI	Programma voor de repatriëring en reïntegratie van Eritrese vluchtelingen
QIP	<i>Quick Impact Project</i>
RPG	<i>Refugee Policy Group</i> (gevestigd in Washington D.C.)
SADC	<i>Southern African Development Committee</i> (regionale organisatie voor Zuidelijk Afrika)
SG	Secretaris-generaal
SOH	Stichting Oecomenische Hulp
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNAVEM	Verificatiemissie van de VN in Angola
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNDRO	<i>United Nations Disaster Relief Organisation</i> , het (voormalige) Bureau van de Rampenhulpcoördinator van de VN
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> , het bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen
UNICEF	Kinderfonds van de VN
UNOMIL	VN-vredesoperatie in Liberia VN Verenigde Naties
WFP	<i>World Food Programme</i> , VN-organisatie voor voedselhulp
WHO	<i>World Health Organisation</i> , VN-organisatie voor gezondheid
ZOA	Zuidoost-Azië Vluchtelingenzorg (deze afkorting wordt niet meer gebruikt; ZOA werkt thans wereldwijd)