



Ulla Tørnæs' tale ved ti-året for vedtagelsen af Code of Conduct for det humanitære hjælpearbejde

Taler

Ulla Tørnæs
Minister for udviklingsbistand

Dato

7. juni 2005

Sted

København

Først mange tak til Dansk Røde Kors for at invitere mig til at åbne debatmødet i dag i anledning af ti-året for udarbejdelse af adfærdsregler for det humanitære hjælpearbejde – den såkaldte Code of Conduct. Det er godt, at Dansk Røde Kors har taget initiativ til denne markering i Danmark.

Initiativet til etablering af adfærdsregler for det humanitære arbejde var et rigtigt initiativ med sine mere generelle principper fra den internationale humanitære ret og nogle mere konkrete og praktiske anvisninger på, hvordan man skal gå frem.

Først og fremmest var formålet med Code of Conduct jo at forbedre kvaliteten af det humanitære arbejde og sikre en bedre ansvarlighed hos de humanitære hjælpeorganisationer.

Her godt ti år senere er det nyttigt at kunne gøre status og se, hvor langt aktørerne er kommet. Bruges reglerne i praksis af de organisationer, der har forpligtet sig til at følge reglerne? Har verden og vilkårene ændret sig, så der er grund til at justere regelsættet?

Det afgørende for alle os aktører inden for det humanitære område må jo være, at der leveres en så effektiv humanitær bistand som muligt. Og at bstanden nytter.

Ikke blot på kort sigt, men også, at den medvirker til at få de nødstedte ud af krisesituationen. Vi kender desværre nok de fleste af os de kedelige tal fra Afrika,

hvor næsten to ud af tre tilsyneladende løste krisesituationer får tilbagefald efter kortere eller længere tid.

Lad mig slå fast fra starten: den danske regering bakker selvsagt op om de humanitære grundprincipper: Nødhjælp skal ydes uafhængigt af politiske hensyn.

Neutralitet, upartiskhed og ikke-forskelsbehandling er vigtige nøgleord ved udøvelsen af de humanitære indsatser. Det fremgår af strategien for den danske humanitære bistand, som blev udsendt i starten af 2002.

Og Code of Conduct indgik som led i udarbejdelsen af principperne og handlingsplanen for ”Good Humanitarian Donorship”-initiativet.

Det var principper, som en stor gruppe af de mest toneangivende donorer vedtog i juni 2003 i Stockholm. ”Good Humanitarian Donorship” kan betragtes som donorerne Code of Conduct og omfatter bl.a. respekt for international humanitær lov; allokering af midlerne i overensstemmelse med de humanitære behov og sikring af modtagernes inddragelse i gennemførelsen og monitoringen af de humanitære aktiviteter.

Danmark deltager aktivt i iværksættelsen af handlingsplanen, og vi har udarbejdet vores egen nationale handlingsplan og er i løbende dialog med andre aktive donorer for at inspirere hinanden og sikre fremdrift i initiativet.

For at støtte Code of Conduct-initiativet har vi i vores nyeste regler om støtte til danske NGOer på det humanitære område bl.a. indsat en formulering om, at der skal ”tages afsæt i retningslinjerne i Code of Conduct”.

EU Kommissionens generaldirektorat for humanitær bistand, ECHO, stiller krav om, at de ansøgende NGOer skal have forpligtet sig til at anvende retningslinjerne.

Code of Conduct-regelsættet blev etableret som resultat af erfaringsopsamling på det humanitære område over en længere årrække.

Men situationen omkring folkemordet i Rwanda i 1994 og den efterfølgende kritik af nødhjælpsindsatsen blev den meget direkte baggrund for

nedfældningen og vedtagelsen af disse grundregler.

Rwanda-katastrofens næsten ufattelige omfang – 800.000 mennesker blev slået i et infernalsk etnisk opgør på tre måneder - og den svigtende internationale indsats - var baggrund for, at det danske Udenrigsministerium tog initiativ til en multinational donor-evaluering for at uddrage erfaringer for fremtidige komplekse nødhjælpsoperationer.

Rapporten blev en skarp kritik af den måde, det internationale samfund havde undladt at reagere på advarslerne forud for, og endog under selve gennemførelsen af folkemordet. Hovedkonklusionen var, at humanitær bistand ikke kan erstatte en politisk indsats. Den konklusion gælder stadig.

I ti-året for folkemordet i Rwanda har Udenrigsministeriet og det internationale humanitære læringsnetværk ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance) gennemgået håndteringen af senere konfliktsituationer.

Rapporten ”Hvad lærte vi af Rwanda?” blev offentliggjort for et par måneder siden og konkluderede, at Rwanda-evalueringen satte dagsordenen for debatten om humanitært arbejde og bidrog til forbedret kvalitet og mere ansvarlighed blandt humanitære organisationer ved at sætte gang i en række konkrete initiativer.

Rapporten kunne heldigvis også konkludere, at Rwanda-evalueringen i væsentlig grad har påvirket det internationale samfund. De solide internationale indsatser i Kosovo, Øst-Timor og Sierra Leone er eksempler på, at det internationale samfund ikke ville sidde tilbage og se på, at nye massakrer fortsatte.

Til trods for øget villighed fra det internationale samfunds side til at gribe ind militært og gennemføre nogle mere robuste fredsbevarende missioner, så er der lang vej før det sker systematisk og effektivt hver gang, der er behov derfor. Rwanda-evalueringens hovedkonklusion:

at humanitær indsats ikke kan erstatte politisk handling, gælder stadig. Den træge reaktion på drabene på civile i Darfur regionen i Sudan, og den ulige vægt på humanitær bistand snarere end på beskyttelse, er tegn herpå.

Samtænkning mellem militære og civile indsatser er kommet højt på dagsordenen for kriseløsning de seneste år. Det civil-militære samarbejde er under udbygning. Blandt andet er der i FN-regi – efter lange forhandlinger med blandt andre både NGOer og NATO - etableret et sæt internationale retningslinier for samspillet mellem de humanitære operatører og militæret i komplekse krise-situationer, de såkaldte MCDA-guidelines (Military and Civil Defence Assets).

Disse retningslinjer udstikker rammerne for, hvordan samarbejdet bør ske i praksis - uden at de humanitære principper undermineres.

I en række lande - bl.a. i Nederlandene, Storbritannien og Danmark - er etableret nye strukturer, der skal sikre bedre samspil mellem de militære aktiviteter, den humanitære indsats og genopbygningsaktiviteter.

For Danmarks vedkommende har vores øgede internationale militære engagement over de seneste år givet os nye erfaringer inden for humanitær bistand og genopbygningsbistand i tilknytning til løsning af militære konflikter.

På denne baggrund tog regeringen sidste år initiativ til at øge samtænkningen af de civile og militære indsatser. Det civil-militære samtækningsinitiativ blev lanceret af udenrigsministeren og forsvarsministeren i marts sidste år og blev en del af forsvarsforliget i juni et par måneder senere.

Formålet med initiativet er, at man hurtigst muligt kan stabilisere og normalisere situationen for lokalbefolkningen i et konfliktområde. Stabilitet og sikkerhed er afgørende for, at den sociale og økonomiske udvikling kan komme i gang.

Med samtænkningen ønsker vi at blive bedre til at bruge de redskaber og kompetencer, vi har.

Udgangspunktet er, at de danske private og internationale hjælpeorganisationer bør stå for bistandsindsatsen. De danske styrker kan medvirke til at skabe en tilstrækkelig stabil sikkerhedssituation, sådan at hjælpeorganisationer kan gennemføre deres aktiviteter.

Forsvarsministeren har selv understreget, at de udsendte danske ikke skal omdannes til en "armeret nødhjælpsbrigade". Forsvarets kernekompetence er at stabilisere sikkerhedssituationen.

Jeg vil gerne selv understrege, at samtænkning ikke lægger op til sammensmeltning mellem det civile og militære, men det er udtryk for en vilje til at optimere den samlede indsats.

Ved gennemførelsen af samtænkning har vi i Danmark valgt en meget praktisk tilgang, hvor tæt dialog, respekt for hinandens mandater og tilpasning til landesituationen er nøgleord.

Erfaringerne fra Eritrea, Kosovo, Afghanistan og Irak har vist, at de civile og militære aktører kan hjælpe hinanden.

Der bliver løbende rejst spørgsmål om kompromittering og forringelse af NGOernes sikkerhedssituation ved samtænkning af civile og militære aktiviteter.

Hertil vil jeg sige, at samtænkning ikke indebærer noget organisatorisk over- eller underordningsforhold mellem de forskellige parter.

NGOerne vil fortsat skulle lave deres egne sikkerhedsvurderinger og selv afgøre, hvornår de eventuelt vil trække sig ud, og hvornår de ønsker at samarbejde med militæret.

Dette bliver også understreget i den fællesrapport, der lige før jul blev færdiggjort i et godt og åbent samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og repræsentanter fra NGOerne.

Der tales meget om neutralitet, når der tales om humanitært arbejde. Neutralitet kan defineres teoretisk, men hvad er neutralitet i praksis?

Jørgen Poulsen havde en artikel i Jyllandsposten i weekenden, hvor han understregede, at "Dansk Røde Kors er neutral". På Dansk Røde Kors' vegne meldte Jørgen Poulsen fra mht. samarbejde med militæret i konfliktsituationer. – En anden humanitær aktør, præsidenten for det palæstinensiske Røde Kors, sagde ved et møde for nylig: "at være neutral er at være på offerets side" .

Når vi tænker på neutraliteten, kan en NGO så fortsat være neutral, når dens aktiviteter finansieres af en regering, der som i tilfældet Irak deltager i en militær operation?

Det spørgsmål blev stillet på et seminar om sikkerhed for nødhjælpsarbejdere i forrige uge arrangeret af Udenrigsministeriet. Chefen for det finske Røde Kors' internationale afdeling – altså Ladekarls finske counterpart - svarede klart: Ja! Han forklarede videre: Røde Kors reagerer og agerer på baggrund af de humanitære behov. Der følger ingen politiske bindinger med humanitære donormidler. Det var afgørende for ham.

Én ting er også, at hjælpeorganisationerne måske forstår sig selv som neutrale. Men hvad med den lokale befolkning? Det er jo i sidste ende lokalbefolkningens opfattelse af situationen, der er afgørende for reaktionen over for parterne.

På førnævnte sikkerhedsseminar konkluderede en forsker fra et kendt universitet i USA på baggrund af nye studier i en række konfliktramte lande bl.a., at mens hjælpeorganisationerne gjorde meget ud af at distancere sig fra militære aktører, så var der blandt lokalbefolkningerne ofte ikke den store interesse og forståelse for denne skelnen.

Neutralitet var – ifølge undersøgelsen - ikke nødvendigvis et særligt godt redskab til at skabe tillid. For lokal-befolkningen drejede det sig om at se synlige fremskridt i de materielle levevilkår.

Det rejser en række spørgsmål:

- Hvordan kan vi sammen som ansvarlige aktører i det internationale samfund

bedst opbygge denne tillid?

- Og hvordan sikrer vi koblingen mellem det humanitære arbejde og det lange seje træk med udviklingsarbejdet, der følger i kølvandet på krigs- og konfliktsituationer?

- Hvor begynder ”det humanitære rum” og hvor slutter det?

- Hvornår er det ”humanitær bistand” eller ”udviklingsorienteret humanitær bistand” og hvornår bliver det ”udviklingssamarbejde” med et politisk sigte?

- Hvordan sikrer vi både hurtig og effektiv humanitær hjælp på den ene side og effektiv støtte til ”nation-building” som f.eks. i Afghanistan på den anden side?

Verden har forandret sig. Humanitære krisesituationer er blevet mere komplekse. Det såkaldte ”humanitære rum”, hvor de humanitære aktører skal arbejde, har ændret karakter.

Sikkerhedsforhold og trusselsbilleder i en række kriseområder – Afghanistan, Irak, Sudan for blot at nævne nogle få - har ændret sig radikalt.

Derfor presses der fra dansk side i FN-sammenhæng på for etableringen af en Freds- og Genopbygningskommission. Vi mener, at denne kommission netop bør kunne forholde sig til de komplekse sammenhænge mellem militære indsatser, humanitær bistand og udviklingsbistand for at undgå, at så mange tilsyneladende løste krisesituationer igen og igen får tilbagefald.

Code of Conduct blev som nævnt formuleret, for at de humanitære aktører, især Røde Kors-bevægelsen og NGOerne, kunne forbedre deres indsats til gavn for ofrene for de humanitære kriser.

Mødet i dag skal bruges til at gøre status. Er man kommet længere, end man var for ti år siden?

Jeg håber, at panel-deltagerne vil tage konkret fat på en række spørgsmål, der naturligt rejser sig her mere end ti år efter initiativets lancering. Lad mig - ud over de allerede rejste spørgsmål i mit indlæg - tilføje et par stykker mere, som måske kan bidrage til debat blandt panelets deltagere i dag:

- Hvor langt er underskriverne af Code of Conduct kommet i den praktiske gennemførelse af principperne? Blev der lavet benchmarking, som det hedder på godt dansk, så vi kan følge fremskridtene i dag ?
- Sker der i dag en større inddragelse af modtagerne af bistanden?
- Hvor langt skal vi gå mht. princippet – det femte i Code of Conduct - ”to respect culture and custom”? Kan dette princip komme i konflikt mht. et moderne syn på kvinders rolle?
- I forlængelse heraf, har verden ændret sig, så der er behov for justering af de retningslinjer, der blev formuleret for mere end ti år siden?
- Kan nødhjælpsorganisationerne i dag bedre dokumentere effektive resultater af deres indsatser – over for modtagerne – og over for donorerne?

Spørgsmålene er mange, og tiden er nok for kort i dag til at besvare alle spørgsmålene.

Men jeg håber, at den efterfølgende debat vil give konkrete og konstruktive bidrag til at komme videre med det, vi alle arbejder for, nemlig at forbedre den humanitære bistand til fordel for ofrene for de alt for mange kriser i verden.

Jeg ønsker jer en god og åben debat. Tak.

Kilde

Ukendt

Tags

Debattale, Venstre, Åbningstale

URI

<https://www.dansketaler.dk/tale/code-of-conduct-for-humanitaert-hjaelpearbejde-10-aar>