

## **NOODHULPVERLENING EN INTERNATIONALE POLITIEK**

**Prof.Dr.Ir. J.J.C. Voorhoeve**

**Openbare Les, uitgesproken op 25 september 1980  
bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar  
in de internationale betrekkingen en ontwikkelingen  
aan de Landbouwhogeschool te Wageningen.**

## NOODHULPVERLENING EN INTERNATIONALE POLITIEK

### Inleiding

*Mijnheer de Rector, geacht College van Bestuur, leden van het bestuur van het Landbouwhogeschoolfonds, dames en heren!*

De leer van de internationale betrekkingen analyseert het gedrag van staten, internationale organisaties en alle andere partijen of factoren die de wereldpolitiek beïnvloeden. Men kan het internationale gedrag op vele wijzen rangschikken, bijvoorbeeld volgens een eenvoudige vierdeling in conflictgedrag (dat agressie en defensie omvat), concurrentie, zakelijke samenwerking tot wederzijds voordeel en altruïstische samenwerking. De meeste analytici richten hun aandacht op het conflictgedrag. Dit is een spectaculaire categorie die politiek vaak het belangrijkste wordt geacht en het grootste beslag legt op de menselijke en economische bronnen van de gewichtigste partijen in de wereldpolitiek. De verschijnselen concurrentie en zakelijke samenwerking genieten eveneens veel wetenschappelijke aandacht, vooral in de leer der internationale economische betrekkingen.

Naar verhouding het minst bedeed met onderzoek is de altruïstische of humanitaire categorie. Dit is misschien te verklaren uit de geringe omvang van deze gedragsvorm. Zij bestaat voornamelijk uit een gedeelte van de ontwikkelingssamenwerking, uit de hulpverlening aan vluchtelingen en aan slachtoffers van rampen, uit het mensenrechtenbeleid en de tenuitvoerlegging en ontwikkeling van het humanitaire volkenrecht.

Ik stel U voor vandaag eens nader naar een onderwerp uit deze vierde categorie, de hulpverlening in noodsituaties, te kijken. Wij worden bijna dagelijks met berichten over ramptoestanden elders in deze wereld geconfronteerd. In het buitenlands beleid van ons land en enkele gelijkgestemde landen is sinds het midden van de jaren zestig de ruimte voor zulke hulpverlening toegenomen.

In het ontwikkelingswerk is het woord "hulp" in de jaren zestig door het woord "samenwerking" vervangen, omdat men al gauw leerde

dat het om de inspanningen en de belangen van gever en ontvanger gaat. Bij de noodhulp spreekt men evenwel nog niet van nood samenwerking. De reden van het verschil zal zijn, dat de baten van noodhulp minder tweezijdig lijken dan bij ontwikkelingssamenwerking het geval is en dat de motivatie sterker humanitair is.

Om te slagen vraagt noodhulp echter niet minder samenwerking tussen slachtoffers en hulpverleners dan voor economische ontwikkeling een vereiste is. Het lenigen van acute noden is vaak ook in het verlichte eigenbelang van andere landen dan het getroffene, bijvoorbeeld waar massa's vluchtelingen een gevaar voor de politieke stabiliteit en regionale vrede opleveren. Ook blijkt uit de nadruk die hulpverschaffende landen vaak op de herkenbaarheid van hun hulp en hun "public relations" leggen, dat politieke baten mede tot de doelstelling behoren. Voorts is veelzijdige samenwerking tussen gevers en ontvangers nodig ter voorkoming van rampen en ter voorbereiding op mogelijke toekomstige noodsituaties.

Toch lijkt het woord "hulp" hier nog wel op zijn plaats. Het benadrukt dat het zedelijk motief in het algemeen de aanzet, zoniet de doorslag, geeft en de donor doorgaans niet op rechtstreekse baten rekent die zijn kosten dekken. Menig hulpverlenend land heeft inmiddels geleerd dat de politieke baten van humanitaire hulp ook negatief kunnen zijn. De hand die voedt wordt soms gebeten.

Dat internationale noodhulp als één der betere vormen van internationaal gedrag kan worden aangemerkt, betekent natuurlijk niet dat het alleen in ethische termen moet worden bekeken en niet gewoon als één der vele activiteiten in de wereldpolitiek zakelijk moet worden geanalyseerd. Studie van noodsituaties en hulpverlening laat namelijk veel licht vallen op de belangen, waarden en energie van regeringen, op de internationale rol van vrijwillige organisaties, op de kracht en zwakheid van internationale organen en op de rol van de internationale nieuwsmedia. Rampen en noodtoestanden zijn bovendien voor de sociale wetenschappen interessant, omdat zich in korte tijd grote sociale en politieke veranderingen kunnen voltrekken die de broosheid of flexibiliteit van diverse stelsels plotseling kunnen openbaren.

In het kader van deze voordracht kan ik maar een aantal aspecten aanstippen. Ik stel U voor eerst te kijken naar de soorten noodsituaties, dan naar het internationale hulpsysteem en vervolgens naar de belangrijkste problemen daarin. En omdat men bij dit onderwerp de aandrang moeilijk kan weerstaan om over de grens tussen wetenschap en beleidsconclusies te stappen, zal ik eindigen met enkele gedachten over mogelijke verbetering van de noodhulp in de toekomst.

### Soorten Noodsituaties

Wat voor noodsituaties kan men onderscheiden? Nood is een relatief begrip dat meer een opinie over een toestand dan een scherp afgebakende categorie van objectief meetbare verschijnselen weergeeft. Daarom eerst enkele opmerkingen over het woordgebruik. Wij hebben het hier over noodsituaties die door hun ernst en omvang internationaal de aandacht trekken. De oorzaak van een dergelijke toestand is een nationale *ramp*. Ik vat het woord *ramp* ruim op als een groot ongeluk of onheil dat vele doden en gewonden veroorzaakt, grote schade aan kapitaalgoederen aanricht, de bestaansvoorwaarden van een bevolking bedreigt en soms ook de sociale en politieke orde van een land aantast.

Het lijden van de bevolking ten tijde van een ramp en nadat deze heeft plaatsgevonden is de *noodsituatie*. De hulp die buitenlandse organisaties bieden om dit te verzachten is de *internationale noodhulp*. Het leed kan plotseling zijn ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van een bombardement of van een overstroming die duizenden verzwelgt. Het kan ook het gevolg zijn van een langzamere bedreiging, bijvoorbeeld een ernstige droogte die de oogst vernietigt, of langdurig wanbeheer door gezagsdragers die groot lijden onder de bevolking veroorzaken.

Zowel de *plotselinge* als de *sluipende rampen* zijn het gevolg van de natuur of de mens en in veel gevallen van beide tezamen, wegens hun vaak ramspoedige wisselwerking. Dit veelgemaakte onderscheid tussen *natuurrampen* en *door de mens veroorzaakte rampen* schijnt scherp en eenvoudig, maar levert toch een aantal problemen op. Het is alleen logisch als het grote vermogen van de mens, zelf onderdeel van de natuur, om keer op keer soms dezelfde rampen te veroorzaken wordt beschouwd als een verschijnsel dat niet de natuur kan worden aangewreven. Steekhoudender

dan dit wat gezochte commentaar is, dat er veel zogenaamde natuurrampen zijn die eigenlijk aan de onverschilligheid of nalatigheid van de mens liggen. Veel rampzalige natuurlijke ontwikkelingen hebben een zeker patroon in tijd en plaats. Ik denk aan periodieke wervelstormen of overstromingen. Soms is de kans op een ramp en de vermijdbaarheid of beperkbaarheid van de nood zo duidelijk, dat het feit dat het natuurverschijnsel wederom een noodsituatie schept meer ligt aan de achteloosheid, het fatalisme, of de armoede van de mens dan aan de grillen der natuur. Vooral armoede is belangrijk. Hierdoor ontbreken de materiële middelen, de prikkel en de mentale energie om door voorzorg de kans op een ramp en de schade ervan te verminderen.

Toch zijn er een groot aantal rampmogelijkheden waarin de natuur een belangrijke rol speelt. Behalve droogtes en overstromingen, cyclonen en tornado's, aardbevingen en seismische zeegolven, kan men ook denken aan epidemische ziekten en plagen van de mens zelf, zijn vee of zijn gewassen. Men kan ook aan de massale gevolgen van klimaatsverandering denken die de wereld of bepaalde regio's zou kunnen treffen. Sinds de wereldvoedselcrisis van het begin van de jaren zeventig is daar door de klimatologen druk over gespeculeerd.

Speciaal de tropen en subtropen worden regelmatig door natuurrampen getroffen. Dat in de laagstontwikkelde landen de hoogste aantallen slachtoffers van natuurrampen vallen schijnt discriminatie van de natuur tegen armoedige mensen te zijn. De gebieden die de grootste frequenties van natuurrampen hebben, blijken grotendeels ontwikkelingsgebieden: de Andes, Caribië en de Golf van Mexico, Noord-Afrika en het Midden-Oosten, en Zuid-Azië.

Voorbeelden van zuiver door de mens veroorzaakte rampen zijn het uitbreken van oorlog of burgeroorlog, de verdrijving of uitroeiing van grote groepen mensen, een ongeluk met massatransportmiddelen, de ontploffing van een kernbom, ontsnapping van gekweekte ziektekiemen, en een terroristische bedreiging van grote mensenmassa's. In deze categorie van de zogenaamde "man-made disasters" zijn het totnogtoe niet zozeer de technische *ongeluksrampen* maar de *conflictrampen* en de politieke en

economische *wanbeheersrampen* die de grootste aantallen slachtoffers eisen.

In de praktijk lopen natuurlijke en menselijke oorzaken vaak door-een en versterken zij elkaar. Men denke aan een slecht geconstrueerde stuwdam, die het bij een lichte aardstok begeeft en tot overstroming van een miljoenenstad leidt, waar geen enkele voorziening voor snel en doelmatig optreden in een noodsituatie is getroffen.

Dit onderscheid tussen natuurlijke en menselijke oorzaken is analytisch dus soms niet eenvoudig. Voor het dode slachtoffer is het irrelevant. Voor de overlevende is het vaak essentieel, vooral als de schuldvrage grote politieke consequenties heeft. Hoe geringer het aandeel der natuur en hoe groter dat van de mens, hoe ernstiger de politieke problemen vaak zijn bij het verhelpen van de noodsituatie en het bereiken van de slachtoffers. In wanbeheersrampen ziet het falend gezag, bevreesd voor zijn prestige, zijn positie soms door een kritische internationale pers of door activistische broederhulp in gevaar gebracht. In conflictrampen wordt de nood vaak als strijdmiddel met opzet veroorzaakt of wordt een bestaande ramp-situatie politiek uitgebuit. In zulke gevallen staat de internationale hulpverlening grotendeels machteloos tegenover het lijden van massa's mensen.

De frequentie van rampen, hun schade, slachtoffers en andere kenmerken kunnen statistisch worden geanalyseerd. Omdat het kenmerk van veel van de allergrootste rampen juist is, dat zij onverwacht toeslaan, en vooral de door de mens veroorzaakte rampen geen duidelijke regelmaat kennen, terwijl hun oorzaken en omstandigheden zeer uiteenlopen, hebben totaalstatistieken niet zoveel betekenis. Wel maken zij de relatieve ernst en omvang duidelijk.

In deze eeuw zijn jaarlijks ruim 60.000 mensen door plotselinge natuurrampen omgekomen en ruim 3 miljoen jaarlijks gewond of dakloos geraakt (tabel 1).

Tabel 1 Gevolgen van Plotselinge Natuurrampen tussen 1900 en 1976

	Doden:	Gewonden en daklozen:
1. Aardbevingen	2 662 165	28 894 657
2. Overstromingen	1 287 645	175 220 220
3. Cyclonen	434 894	17 648 463
4. Vulkanische uitbarstingen	128 058	337 931
5. Wervelstormen	34 103	5 437 054
6. Orkanen	18 513	1 197 535
7. Stormen	7 110	3 432 641
8. Lawines	3 059	150
9. Aardverschuivingen	3 006	44 673
10. Tomado's	1 175	342 459
TOTAAL	4 579 728	232 555 783

Bron: Internationaal Rode Kruis, Genève

Deze cijfers fluctueren sterk per jaar. Bijvoorbeeld de aardbeving in Tangsan (China) in 1976 kostte naar verluidt ineens ruim 650.000 mensenlevens.

Slachtoffers van door de mens veroorzaakte rampen zijn hier een veelvoud van. Als bekend heeft oorlog en burgeroorlog in deze eeuw van de vooruitgang tientallen miljoenen opgeëist, veel meer dan in voorgaande eeuwen. Gemeten naar het aantal gedode slachtoffers blijkt overigens dat de categorie van de vervolgingen niet zoveel minder belangrijk is dan die van de oorlogen. Zoals bekend hebben de vervolgingen door het fascisme ruim 6 miljoen mensenlevens geëist. De vervolgingen door het Stalinisme hebben 20 - 30 miljoen doden veroorzaakt (1). De recente vervolgingen in Indochina tellen miljoenen doden. Niemand is zeker van het aantal, maar alleen in Kampuchea zijn sinds 1975 al ongeveer 2 miljoen mensen omgekomen (2).

Voegt men bij deze dodentallen ook de gewonden, daklozen, ont-heemden en vluchtelingen, dan nemen de cijfers van door de mens veroorzaakte rampen astronomische proporties aan. Alleen al aan het begin van

dit jaar waren er 16 miljoen mensen op de vlucht; twee derde daarvan verjaagd door uiteenlopende Communistische regimes (tabel 2). Sindsdien is het aantal verder toegenomen, vooral uit Afghanistan, Ethiopië en Kampuchea.

Tabel 2 Aantallen vluchtelingen per regio (per 1 januari 1980)

Werelddeel:	Totaal:	Uit Communistische landen:	%
Afrika	4 045 200	2 556 800	63
Azië	7 292 500	6 946 300	95
Europa	229 750	229 750	100
Latijns Amerika	1 085 300	687 050	63
Midden-Oosten	3 312 500	3 000	-
Wereld	15 965 250	10 422 900	65

Bron: 1980 World Refugee Survey (New York: Committee for Refugees, Inc., 1980)

Behalve de slachtoffers van conflict- en vervolgingsrampen zou eigenlijk ook een groot deel van de aantallen mensen die door absolute armoede niet in hun basisbehoeften kunnen voorzien onder de categorie van door de mens veroorzaakte rampen kunnen worden gebracht. Het totaal aantal lijdens aan deze "chronische noodtoestand" is ongeveer 800 miljoen (tabel 3). Het behoeft geen betoog dat een dergelijk cijfer slechts een indicatie is. De aantallen behoeftigen hangen sterk af van wat men als acceptabel minimum definieert. Het voedselgebrek varieert bovendien sterk in de tijd.



**Tabel 3 Globaal Geschat Aantal Personen wier Elementaire Levensbehoeften Niet Worden Vervuld**

(in miljoenen, in het midden van de jaren '70)

Voedsel	450 - 932	(3)
Hygiënisch drinkwater en sanitaire basisvoorzieningen	1233 - 1350	(4)
Elementair onderdak	830	(5)
Elementaire gezondheidszorg	830	(6)
Basisonderwijs	1100	(7)

Bron: J.J.C. Voorhoeve, R. Layton en C. Fort, "Global Estimates for Meeting Basic Needs: a Background Paper". Basic Needs Paper No. 1 (The World Bank, Washington D.C., 1977), table 4.

Deze situatie is het gevolg van zowel natuurlijke als menselijke factoren. Welk deel op het conto van de mens, met name de wanbeheersrampen, moet worden geschreven, is een onopgeloste vraag. Duidelijk is in elk geval, dat deze toestand jaarlijks tientallen miljoenen doden eist. Hoeveel het er precies zijn, is niet nauwkeurig vast te stellen. De lijdens aan voedselgebrek en andere vormen van absolute armoede hebben een zeer korte gemiddelde levensduur en kunnen overlijden aan een veelvoud van verschijnselen, o.a. ziekten die alleen dodelijk zijn door gebrek aan weerstand wegens ondervoeding.

De verschillende staten in de wereldgemeenschap reageren op de geschetste feitelijke of dreigende, acute of chronische noodtoestanden op uiteenlopende wijzen. Sommige landen trachten een mondiale, op de mens gerichte ethiek te volgen en voelen een grote aandrang de nood buiten hun grenzen te lenigen. Andere baseren hun beleid vooral op de directe politieke en economische belangen van de eigen staat en gaan uit van een hun vijandig gezind wereldsysteem waarin, naar het beeld van Hobbes, de ene staat de andere een wolf is, of hangen een ideologie aan die weinig ruimte laat voor humanitaire hulp. In de laatste twee gevallen wordt het als de uitsluitende taak van de getroffen zelf en van historisch schuldig geachte andere landen gezien om de nood te lenigen.

De landen die uit humanitaire motieven of verlicht eigenbelang actie ondernemen, zetten daarvoor de meest uiteenlopende middelen in, variërend van de al dan niet gewapende interventie om noodtoestanden te beëindigen, te beperken of te voorkomen, tot het verlenen van financiële en technische hulp of andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, en het verschaffen van noodhulp om in de dringendste behoeften te voorzien. Alleen de noodhulp is het onderwerp van deze rede. De politieke en militaire interventie met humanitaire oogmerken en de ontwikkelingssamenwerking vallen er buiten. Toch noem ik ze, omdat ze van grote invloed zijn op het ontstaan, voorkomen of beperken van noodtoestanden.

### Het Internationale Noodhulpsysteem

De verschillende bilaterale donors van noodhulp, de vrijwillige organisaties, de internationale instellingen en de nieuwsmedia vormen tezamen met de noodhulpbehoefte landen een netwerk dat men het internationale noodhulpsysteem kan noemen, al wekt het woord systeem een sterkere indruk van ordelijkheid dan gerechtvaardigd is. De betrekkingen tussen deze partijen worden door het volkenrecht en allerlei gebruiken en gewoontes geregeld. De elementen in dit systeem worden zowel gekenmerkt door goede bedoelingen als door onverschilligheid, door doelmatigheid als door inefficiëntie, door samenwerking als door ongecoördineerd optreden.

Ieder is wel min of meer bekend met de instellingen die noodhulp verlenen. Er zijn de *non-gouvernementele organisaties* zoals het Rode Kruis, *regeringsinstanties* zoals het Amerikaanse Office of Foreign Disaster Assistance, en de *inter-gouvernementele instellingen* zoals de Unicef. Ik noem nu alleen een paar van de grootste donors. Onder de humanitaire hulpinstellingen bestaat een enorme verscheidenheid. De leer van de internationale organisaties heeft er een dankbaar studieobject aan.

Zoals bekend is de belangrijkste niet-gouvernementele noodhulpinstelling het Internationale Rode Kruis, dat uit de Liga van de nationale Rode-Kruisverenigingen en uit het Internationale Comité bestaat. Het

Comité, dat nu ruim honderd jaar oud is, heeft o.a. het doel hulp aan slachtoffers van gewapende conflicten te geven. De Liga van Rode-Kruisverenigingen richt zich vooral op slachtoffers van natuurrampen en vluchtelingen. Wetenschappelijk is deze Liga eigenlijk een erg interessante organisatie. Het lidmaatschap heeft in verschillende periodes nationale Rode-Kruisverenigingen omvat van landen die elkaar zeer ongunstig gezind waren en in geen enkele andere organisatie samenwerkten, zelfs buiten de V.N. stonden. Het succes van de Liga in het bijeenbrengen van elkaar zeer vijandige landen is een voorbeeld voor andere internationale organisaties van wat bereikt kan worden met neutrale functionaliteit die de politiek zoveel mogelijk buiten de deur houdt.

De beginselen van de belangeloze en onpartijdige hulp van het Internationale Rode Kruis en het recht tot hulpverlening zijn met name gebaseerd op de conventies van Genève. Deze conventies vertonen helaas verschillende gebreken, in het bijzonder inzake de gevolgen van de moderne oorlogvoering. In 1977 zijn twee nieuwe protocollen aangenomen, waardoor o.a. de uithongering van de burgerij als strijdmethode is verboden. Als de bevolking gebrek aan voedsel en medicijnen lijdt, "zal", zo zegt de tekst, een hulpactie ondernomen worden, doch op wie de verplichting rust dit te doen is niet in alle gevallen duidelijk. Voorts blijft voor de hulp de toestemming van de betrokken regeringen nodig. Deze protocollen zijn bovendien nog maar door een zeer gering aantal staten geratificeerd.

Naast de niet-gouvernementele organisaties, waar het Rode Kruis een goed voorbeeld van is, zijn er de regeringsinstanties voor noodhulpverlening. De voorzieningen die beogen *binnenlandse* noodhulp aan de eigen bevolking te verlenen, vallen strikt genomen buiten het bestek van mijn onderwerp. Toch is het nuttig er een enkele opmerking over te maken, aangezien binnenlandse voorzieningen, zonet in praktijk, dan wel in beginsel, de hoofdzaak van alle noodhulpverlening vormen. Vóór alles is het lenigen van nood immers de plicht van de regering van de getroffen bevolking. Helaas moet worden vastgesteld, dat in een zeer groot aantal landen geen behoorlijke plannen en organisaties bestaan om op te treden in noodsituaties. Van veel van de bestaande plannen is bovendien bekend dat ze zeer onvolledig zijn. In een groot aantal landen, in het bijzonder

juist de armste ontwikkelingslanden welke vaak door rampen worden getroffen, worden *blijkbaar* nauwelijks voorbereidingen getroffen voor het vermijden of beperken van zulke rampen. Misschien ligt een deel van de *verklaring* daarin, dat het dagelijks leven soms *af meer ramp is dan men aankan*. Ik kom straks nog terug op de noodzaak daarin verbetering te brengen.

Wat de voorzieningen voor buitenlandse noodhulp betreft, kunnen als belangrijkste donoren de Westerse industriële landen, met name de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en ook de kleinere landen als Nederland en Zweden worden genoemd. De noodhulpdonorlijst komt enigszins overeen met die van de donoren van ontwikkelingsfondsen. Zo vallen op beide lijsten een aantal idealistische democratieën in de hoge rangnummers, doch de ontwikkelde centraal geleide stelsels in de laagste categorie.

Naast de genoemde non-gouvernementele hulp en de hulp van regeringswege is er tenslotte de hulp van de intergouvernementele lichamen. Overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, dat als doelstelling heeft o.a. samenwerking om humanitaire vraagstukken op te lossen, hebben verscheidene instellingen die tot de V.N. behoren als één van hun taken het verlenen van bepaalde soorten noodhulp op verzoek van de regering van het getroffen land. Vooral het Hoge Commissariaat voor Vluchtelingen, de Unicef, en het Wereldvoedselprogramma zijn actief.

Om het gebrek aan coördinatie in de internationale hulpverlening enigszins te bestrijden is acht jaar geleden in Genève een V.N.-hulpcoördinator gevestigd. Idealisten hoopten dat deze United Nations Disaster Relief Coordinator, kortweg UNDRO, tot een wereldinstantie voor eerste hulpverlening zou uitgroeien. Maar de betekenis van dit orgaan is helaas nog beperkt. Eén van zijn problemen is het soevereiniteitsbeginsel dat nog steeds de interstatelijke betrekkingen domineert. Voor hulpverlening heeft elke officiële donor op zijn minst de stilzwijgende goedkeuring van de regering van het getroffen land nodig. Voorts blijkt een bepaalde groep landen niet erg geïnteresseerd in versterking van deze organisatie. De werkzaamheden zijn totnogtoe beperkt gebleven tot enige coördinatie, infor-

matieuitwisseling, beperkte eerste hulpverlening, en studie en rapportage, voornamelijk beperkt tot natuurrampen, wat zoals ik eerder opmerkte, eigenlijk de minst belangrijke categorie is wat het aantal slachtoffers betreft. Men hoopt echter dat UNDRRO langzaam zal kunnen uitgroeien tot een krachtige instelling die op grote schaal de internationale noodhulp bevordert.

## Activiteiten en Problemen

Wij hebben nu kort stilgestaan bij enkele partijen in het noodhulpsysteem. Wat zijn de activiteiten in dit systeem en de grootste problemen?

Noodtoestanden vragen vijf soorten activiteiten: (1) zo mogelijk voorspelling; (2) waar mogelijk voorkoming en beperking van de schade en het aantal slachtoffers; (3) voorbereiding op rampen; (4) uitvoering van de eigenlijke hulpoperaties; en (5) herstelmaatregelen. Deze vijf soorten zijn uit de aard der zaak niet altijd van elkaar te scheiden.

Laten wij eerst eens stilstaan bij de eerste drie fasen. Voorspelling, voorkoming en beperking van natuurrampen vereisen uitgebreide wetenschappelijke studie en technische en politieke toepassing van de verworven inzichten. Vulkanische uitbarstingen, overmatige regenval en wervelstormen zijn voorbeelden van natuurverschijnselen waarvan de kans in een bepaalde periode soms min of meer kan worden berekend. Evacuatie, de aanleg van dammen en het bouwen van huizen die tegen aardbevingen bestandig zijn, zijn voorbeelden van voorkoming en beperking van de gevolgen. Op deze terreinen hebben de natuurwetenschappen hun diensten al bewezen, al blijven ze nog voor grote opgaven staan. Naar verluidt is een goed voorbeeld van voorspelling en schadebeperking het succes dat China in 1975 in de Haicheng-aardbeving boekte. Ruim een miljoen inwoners van het epicentrisch gebied werden geëvacueerd. De stad Haicheng werd volledig verwoest. Toch vielen er maar 200-300 doden op een inwonertal van 1,6 miljoen in het epicentrisch gebied. Van belang was niet alleen de juiste voorspelling van een grote kans op een aardbeving, maar ook de aanwezigheid van een rampenplan en een grote mate van organisatie met eenvoudige middelen.

Op wetenschappelijke studie gebaseerde, planmatige voorbereiding op rampen zou menige ramp zeer in zijn omvang en gevolgen kunnen beperken. Veel van wat in een rampsituatie dringend nodig is, kan slechts in normale tijden door voorzorg worden opgebouwd. Er dient een goed noodcommunicatiestelsel te zijn, een getrainde organisatie voor hulpverlening met bijzondere bevoegdheden en een slagvaardige leiding, die de beschikking over noodvoorraden en transportmiddelen heeft. Het optreden in de eerste uren kan beslissend zijn voor duizenden levens. Het centrum van de nationale ramporganisatie moet dus voortdurend paraat zijn. Dat een aanzienlijk aantal landen slecht of in het geheel niet is voorbereid (8) is een groot internationaal probleem, dat ook de buitenlandse donors aangaat, omdat hierdoor de behoeften aan hulp toenemen, de mogelijkheden voor effectieve hulp juist afnemen, en de kans op verwarring, verkeerde hulp en duplicatie sterk stijgt.

Om humanitaire en economische redenen moet de uiterst povere voorbereiding op rampsituaties in veel landen worden betreurd. Bij een aantal grote hulpdonors begint het inzicht door te breken dat hun inspanningen terzake van noodhulp moeten worden verlegd naar *voorbereiding* op rampen en noodsituaties. Stimulering van planning en voorbereiding in landen die aan grote risico's blootstaan werpt op den duur veel grotere vruchten af dan *ad hoc* hulp in noodsituaties en vermindert bovendien de afhankelijkheid van goedgeefse buitenstaanders.

Zodra een ramp ergens toeslaat, begint de vierde fase, de noodhulpverlening in de eigenlijke zin van het woord. De eerste hulp tracht te voorzien in de *dringendste* behoeften aan medische verzorging, voedsel, kleding en onderdak en herstel van de belangrijkste infrastructurale voorzieningen, zoals drinkwater, energie, transport en communicatie. Het belang van de laatste twee wordt vaak onderschat. Veel hulp blijft op de kade liggen door vervoersproblemen. Het komt vaak voor, dat teveel of het verkeerde soort hulp wordt gezonden, omdat er te weinig informatie over de aard van de nood in het rampgebied naar buiten komt.

U denkt misschien, dat deze eerste hulp na een ramp naar verhouding de eenvoudigste is van de verschillende fases in een noodsituatie. Het

gaat hier immers om een beperkt, technisch lijkend probleem: het bereiken van de slachtoffers. Maar in de praktijk blijkt deze fase sterk door politieke problemen en menselijke tekortkomingen bepaald te zijn. Ten eerste wordt door een enkele regering soms ontkend dat een ramp heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld is de hongersnood in Ethiopië in 1973, die voor het vigerende regime lange tijd gewoon niet bestond (9). Zolang een regering volhardt in het ontkennen van de waarheid, staan de officiële externe hulpverleners vrijwel machteloos, alweer wegens de nationale soevereiniteit. Maar ook als een regime bereid is hulp te aanvaarden, kan die hulp voor politieke of particuliere doeleinden misbruikt worden. In de Sahel, die in de jaren 1968-1973 door een ernstige droogte werd getroffen, is een deel van de hulp niet bij de meest getroffen nomaden terecht gekomen, maar bij de politiek belangrijkere boeren die er relatief redelijk aan toe waren (10). In de wanhopige situatie van Kampuchea moest de hulp van Unicef, het Rode Kruis en andere instanties aanzienlijk beperkter blijven dan de behoefte aan en de beschikbaarheid van hulpgoederen, o.a. omdat een deel soms in handen van soldaten viel, hetgeen de oorlog aanwakkerde in plaats van de burgerbevolking op de been te houden. Uit deze en een groot aantal andere gevallen mag men concluderen dat de politieke complicaties van eerste hulp vaak grotere problemen opleveren dan de beschikbaarheid van hulpgoederen (11).

De buitenlandse hulp kan een doorkruising van het regeringsbeleid van het getroffen land of van een tegenstander zijn, vooral waar de nood een al dan niet beoogd gevolg van een conflict is. Dat hulp in dergelijke gevallen een inbreuk op de soevereiniteit is en de hulpgevers van interventie worden beticht, is strikt genomen niet onjuist. Doch tegenover de traditionele soevereiniteitsopvatting die wel door sommige regimes is ingeroepen om hulpverlening te verhinderen, kan gesteld worden dat weigering en tegenwerking inbreuken op de rechten van de mens zijn, zoals deze zijn vastgelegd o.a. in het V.N.-Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966, dat het recht op voldoende voedsel, kleding en geneeskundige hulp internationaal heeft vastgelegd. Dit Verdrag is in 1976 in werking getreden. Ruim vijftig landen zijn partij. De artikelen viden echter niet tot opeisbare verplichtingen, maar behoren nog tot de

afdeling "vrome wensen" in het internationale recht. Hetzelfde geldt voor de V.N.-Verklaring over de Rechten van het Kind, die bepaalt dat kinderen als eerste noodhulp horen te krijgen. In het Jaar van het Kind bleek hoe noodzakelijk en tegelijkertijd betekenisloos zulke teksten zijn. In het rampgebied Kampuchea waren nauwelijks nog kinderen onder de vijf jaar te bekennen toen de eerste hulpzendingen tenslotte door de autoriteiten werden toegelaten.

Wanneer na een ramp de dringendste nood is gelenigd en de rampoorzaak is verdwenen, weggenomen of verminderd, begint de vijfde fase, de herstelperiode. Ook de eerste hulp was al een vorm van herstel en de manier waarop in de eerste uren van de ramp werd opgetreden kan bepalend zijn voor de omvang van de nodige herstelwerkzaamheden. De wijze waarop dit herstel wordt verricht is van grote invloed op de kwetsbaarheid voor toekomstige rampen. Een kleine ramp kan zo een grote zegen worden, als daardoor ogen zijn opengegaan. De vernieuwing van vernietigd kapitaal kan een economische impuls zijn. De saamhorigheid van de getroffenen kan oude scheidslijnen doen vervagen en de maatschappij nieuwe energie geven. Daartegenover staat, dat onoordeelkundige of onvolledige reconstructie de weg kan vrijmaken voor nog grotere rampen.

Deze herstelfase is voor veel ontwikkelingslanden eigenlijk een grijze zone die tussen de noodhulp en de ontwikkelingssamenwerking in ligt. Een deel van de stagnatie van de allerarmste landen ligt hieraan, dat veel inspanningen door rampen verloren gaan en grote fondsen daarna in reconstructieprojecten worden opgeslokt. In een groeiend aantal ontwikkelingslanden is alleen al de categorie van de natuurrampen een groot obstakel voor sociaal-economische vooruitgang. De economische schade bedraagt in sommige van deze landen 2 tot 3% van het BNP per jaar (12). Voegt men de jaarlijkse bevolkingsgroei van 2 à 3% daarbij, dan blijkt dat een economische groei van 5 à 6% in normale jaren net voldoende is om het hoofd boven water te houden. Dit groeicijfer wordt in menig land niet eens bereikt. Het vraagstuk van de voorbereiding op natuurrampen verdient dus veel meer aandacht in een goede ontwikkelingsstrategie.



Naast de humanitaire kant moet men ook de economische zijde in het oog houden. Rampen veroorzaken *directe verliezen* aan particulier en gemeenschapskapitaal en toekomstig inkomen. Deze schade leidt weer tot *indirecte verliezen* door het "multiplier"effect, niet alleen in het rampgebied maar ook in de naburige regio's en interdependente landen. Daarnaast is er de *secundaire schade* doordat één ramp weer andere rampen of problemen oproept, zoals ziekten en plagen, grotere inkomensongelijkheid en politieke spanningen. De gevolgen voor de nationale economie kunnen door de indirecte en secundaire effecten ver buiten de proporties van de oorspronkelijke ramp treden. De orkaan die Honduras in 1974 trof, verwoestte de halve oogst en veroorzaakte daarmee grote tekorten o.a. in het overheidsbudget en de betalingsbalans, waarvan de gevolgen zich over vele jaren uitstrekten (inflatie, onderinvestering, verstoring van het ontwikkelingsplan, toegenomen schuldenlast, marktverlies, etc.). Deze indirecte en secundaire effecten zijn moeilijk te meten, doch het (weinige) onderzoek dat ernaar is gedaan toont aan dat zij vele malen groter zijn dan de onmiddellijk zichtbare, directe schade.

Het hoeft geen betoog dat de schade aan economische ontwikkeling aangericht in door de mens veroorzaakte rampen en de indirecte en secundaire gevolgen daarvan astronomische proporties kunnen aannemen. Een duidelijk voorbeeld is Kampuchea, waar door de agrarische collectivisatie en de oorlog naar schatting een kwart van de bevolking is omgekomen, vrijwel het hele geschoolde kader is omgebracht en vrijwel alle landbouwwerktuigen zijn vernietigd. Het zal geen jaren maar enkele generaties kosten voor dit eens vruchtbare rijstgebied weer het niveau van vroeger zal hebben herwonnen.

Een cynicus zou de neiging kunnen hebben op te merken dat natuurrampen en burgeroorlogen bijdragen zijn tot de oplossing van het overbevolkingsvraagstuk. Zij zouden daarom in hun uitwerking niet moeten worden beperkt. Dit is, ook puur economisch gezien, een grove misvatting: niet de omvang van de wereldbevolking, maar de relatie daarvan tot de produktiemogelijkheden bepaalt de mate van overbevolking. Afgezien van een mogelijke economische impuls die van sommige rampen in de herstelperiode uitgaat, zal een ramp in het algemeen sterker de produktie-

vermogens schaden dan de bevolkingsomvang verlagen. De aantasting der produktievermogens vindt op vele wijzen plaats: schade aan kapitaalgoederen, erosie van landbouwgrond, vernietiging van infrastructuur en verzwakking van de menselijke vermogens door gebrek, ziekte, verwonding en verval in apathie. Vooral dit laatste roept weer nieuwe rampen op. Ik denk aan het fatalisme waarmee in sommige landen periodieke droogtes of overstromingen als een door hogerhand gehanteerde gesel van de mens worden aanvaard en men door onvoldoende preventieve maatregelen de volgende natuurramp uitnodigt.

Het is duidelijk dat de economische waarde van preventieve en schadebeperkende maatregelen tegen rampen zeer hoog is, en dat zij prioriteitsinvesteringen horen te zijn. In dat licht is het verwonderlijk hoe gering de rol is die rampen voorkoming en schadebeperking in de meeste plannen van de ontwikkelingslanden of in de ontwikkelingsprogramma's van donors spelen. Door met ontwikkelingsprojecten de urbanisatie in gevaarlijke gebieden af te remmen en naar veiliger oorden te leiden, door dijk aanleg en onderhoud, door bouwvoorschriften e.d., zijn de kansen op grote rampen met zeer omvangrijke gevolgen aanzienlijk te verminderen. Dit wordt door de overstelpende urbanisatie in ontwikkelingslanden steeds dringender.

### Enkele Mogelijkheden tot Verbetering

De ervaringen met noodsituaties en hulpverlening in de jaren zeventig overziende, valt het op hoe slecht de meeste landen op grote noodsituaties zijn voorbereid en hoe gebrekkig en traag het netwerk van internationale hulpverlening soms werkt. Veel rampen zijn afwendbaar of beperkbaar. Veel hulp komt vaak niet op tijd. Soms is de hulpverlening overbodig of zelfs schadelijk, bijvoorbeeld waar veel te veel of het verkeerde voedsel worden gezonden. De onwil of het onvermogen van sommige regimes in geteisterde landen om mee te werken aan de verbetering van het lot van hun bevolking is soms verbijsterend. Waar die wil in principe wel aanwezig is, struikelt de noodhulp soms over slechte organisatie, corruptie en politiek misbruik van de hulp. De hulpinspanning van internationale organen blijft in het algemeen een ad-hoc aangelegenheid zonder voldoende voort-

zetting in ontwikkelingsprogramma's. De opgedane kennis en ervaring gaat vaak verloren. Er is te weinig coördinatie en de eer en propaganda van de donors speelt soms een stimulerende maar soms ook een storende rol.

Men behoeft geen pessimist te zijn om te verwachten dat veel rampen die zich de laatste decennia hebben voorgedaan zich waarschijnlijk in de toekomst door de algemene schaalvergroting in ernstiger vorm zullen herhalen. De mogelijkheden voor grote catastrofes nemen eerder toe dan af, o.a. door de verpaupering van Zuid-Azië, de onbeheerste groei van de slum-agglomeraties en de gevolgen en risico's van moderne technologie, in het bijzonder atomaire, biologische en chemische wapens. Het belang van internationale noodhulpverlening en preventieve samenwerking neemt dus toe. In dat licht gezien is het nodig het huidige "stelsel" van noodhulpverlening kritisch te bekijken.

Er zijn een aantal mogelijkheden tot verbetering. Voorgesteld is, om in het V.N.-stelsel een organisatie aan te wijzen die de deskundigheid en hulpgoederen van alle leden van de V.N.-familie moet kunnen "poolen". UNDR0 zou hiervoor kunnen worden benut. Het is doende een goed coördinatiesysteem op te bouwen. De huidige fondsen van UNDR0 zijn echter te gering voor een veel grotere rol. Verschillende donors vinden, dat UNDR0 bovendien wat slagvaardiger zou kunnen zijn. Het alternatief is oprichting van weer een nieuwe V.N.-instelling, waar weinig steun voor te vinden is.

Naast de V.N. is een vergroting wenselijk van de activiteiten van het Internationale Comité van het Rode Kruis en de Liga van Rode Kruisverenigingen. Zij hebben in politiek moeilijke situaties in het algemeen meer speelruimte dan de meeste inter-gouvernementele organisaties.

Ter ondersteuning van hun rol behoeft het internationale humanitaire recht versterking en uitbreiding. Het traditionele soevereiniteitsbegrip zou langzaam teruggedrongen kunnen worden ten gunste van de rechten van internationale hulpinstanties en de plichten van regeringen ten aanzien van hun onderdanen. Er is veel te zeggen voor het opstellen van een internationaal noodhulpverdrag. Men moet natuurlijk geen illusies koesteren

over een grote invloed van nieuwe internationale verdragen of verklaringen op sommige regimes die mensenrechten en internationaal *prestige* nu eenmaal weinig waarde toekennen. Toch zou codificatie van het nog zwakke noodhulprecht de positie van de hulpbehoevenden en de hulpverleners ten opzichte van niet meewerkende regeringen enigszins kunnen versterken. Het bestaande internationale recht biedt daarvoor aanknopingspunten, zoals de verdragen en verklaringen over mensenrechten, de conventies van Genève en de daaraan gehechte protocollen, de principes en regels van het Internationale Rode Kruis en ook de resoluties van het Rode Kruis en van V.N.-organen. Uit deze bouwstenen kan een versterkt internationaal noodhulprecht worden opgetrokken.

Tenslotte groeit, geloof ik, de belangstelling om in de ontwikkelingssamenwerking meer de nadruk op rampenvoorkoming en schadebeperking te leggen. De humanitaire en economische waarde daarvan is groot. Hierin lijkt ook een duidelijke rol voor ons land te liggen. De grootste aantallen slachtoffers van plotselinge natuurrampen worden door water, d.w.z. overstromingen, opgeëist. Zowel wateroverlast als tekort overheersen ook in de categorie van de "gemengde" rampen, die door de interactie van de natuur en menselijk wanbeheer zijn veroorzaakt. Nederland beschikt door de hogescholen en onderzoekscomplexen in Delft en Wageningen over grote kennis en ervaring in waterstaatkundige en cultuurtechnische werken. Het kan dus zijn bijdrage leveren. Voorts wijst de uit de hand lopende urbanisatie van ontwikkelingslanden en de concentratie van miljoenen in zeer kwetsbare rivierdelta's op de noodzaak van een grotere planologische inbreng in de ontwikkelingssamenwerking. Nederland, op planologisch gebied een geavanceerd land, zou zijn vermogens nog sterker dan voorheen op rampenvoorkoming en schadebeperking kunnen leggen.

Slot

*Dames en Heren,*

De internationale noodhulpverlening beslaat een breed terrein waarvan nog maar een klein deel systematisch is bestudeerd. In het bestek van één lezing heb ik maar enkele facetten kunnen belichten. Het onderwerp betreft zowel de natuur- als de maatschappijwetenschappen. Het is een gebied dat vrijwel alle studierichtingen in Wageningen aangaat.

De trendontwikkelingen in de Noord-Zuid en Oost-West verhoudingen doen helaas vermoeden dat de noodhulpvraagstukken in de toekomst steeds belangrijker worden. Ondanks het groeiende aantal langetermijn beleidsstudies waarin wordt geconcludeerd dat de kans op grote calamiteiten toeneemt, zijn er maar weinig tekenen van grotere waakzaamheid, meer voorzorg en beter beleid. Dag Hammarskjöld, de krachtige en initiatiefrijke Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in de periode 1953-1961, hield zichzelf steeds voor dat het lot van een mens door de mens wordt geschapen. Dat persoonlijke adagium is goeddeels op ons allen, onze samenleving en de wereldmaatschappij van toepassing. Een groot deel van de calamiteiten van morgen wordt door ons optreden of onze nalatigheid vandaag gemaakt.

Aan het slot van mijn vertoog gekomen, resten mij nog enkele woorden van dank. Ik ben Hare Majesteit de Koningin erkentelijk voor Haar bereidheid mijn benoeming te bekrachtigen. Ik dank het College van Bestuur van de Landbouwhogeschool, het Bestuur van het Landbouwhogeschoolfonds en de benoemingscommissie voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik waardeer het onderdak dat de vakgroep Ontwikkelingseconomie aan mijn leeropdracht wil geven. Ik dank in het bijzonder de docenten die mijn studie van de leer der internationale betrekkingen hebben begeleid, met name Drs. H.C. Posthumus Meyjes, die ik nu aan de Landbouwhogeschool opvolg, Prof. A. Lijphart, van wie ik aan de Rijksuniversiteit in Leiden onderwijs heb genoten, de Johns Hopkins Universiteit, waar ik mijn studie heb voltooid, en mijn voormalige superieuren en collega's in de

Wereldbank en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, van wie ik veel in samenwerking heb mogen leren.

Ik hoop dat het vak "Internationale Betrekkingen en Ontwikkelingen" aan de Landbouwhogeschool ertoe mag bijdragen de betrokkenheid van de Wageningse ingenieur bij het oplossen van de soms overstelpend lijkende internationale problemen in de toekomst te verzekeren.

Ik dank U voor Uw aandacht.