

DAC sektor: 700
Humanitær bistand

Nr. 2004/7
April 2005

HVAD LÆRTE VI AF RWANDA?

I 1995-96 gennemførte en række donorer på dansk initiativ en fælles evaluering af det internationale samfunds reaktion på folkeedrabet i Rwanda i 1994. Det blev en særdeles kritisk evaluering, der vakte betydelig international opsigt. Men har det internationale samfund taget læren fra Rwanda til sig i sin reaktion på lignende katastrofer siden hen? Det spørgsmål bad Danida to af den oprindelige evalueringens hovedforfattere, John Borton og John Eriksson, om at undersøge og belyse 10 år efter folkeedrabet. Evalueringens hovedkonklusion, at humanitær bistand ikke kan erstatte en politisk indsats, gælder i praksis stadig. Det internationale samfunds reaktion på vold, masse mord og etnisk udrensning har – også efter Rwanda – først og fremmest været humanitær bistand, dog med bemærkelsesværdige undtagelser som Østtimor, Kosovo og Sierra Leone. Anderledes gennemslagskraft har evalueringen haft på det mere teoretiske niveau og ved udarbejdelsen af mange policy- og strategipapirer. Evalueringens anbefalinger er blevet brugt til at højne det professionelle niveau hos mange nødhjælpsorganisationer, og den har på den måde sat tydelige spor.

1. Baggrund

I løbet af blot tre måneder af 1994 blev omkring 800.000 mennesker dræbt i et velorganiseret, brutalt folke drab i det lille centralafrikanske land, Rwanda. Yderligere millioner af mennesker blev drevet på flugt, internt i Rwanda og til nabolandene. De menneskelige lidelser var ufattelige, og folke drabet og dets eftervirkninger i regionen er blevet kaldt den værste menneskeskabte katastrofe i nyere tid. Det er også blevet kaldt det internationale samfund største fiasko, fordi så lidt blev gjort for at forebygge og begrænse katastrofen.

”Det må aldrig ske igen!” lød den internationale reaktion, da det fulde omfang af tragedien blev kendt. En stor evaluering blev, på dansk initiativ, sat i værk, både for at belyse hvad der fremover kan gøres for at forebygge lignende katastrofer, og hvordan katastrofe- og genopbygningsbistand til et borgerkrigshærgt land ydes bedst muligt.

Bag evalueringen stod en usædvanligt bred kreds: 19 donorlande, EU, OECD, flere FN-organisationer, Det Internationale Røde Kors og Røde

Halvmåne, samt fem internationale NGO'er. Evalueringen blev kendt under betegnelsen, ”the Joint Evaluation.” eller blot ”Rwanda evalueringen”.

Evalueringen blev offentliggjort i marts 1996 og var en sonderlemmende kritik af det internationale samfunds – særligt FN's Sikkerhedsråds – manglende reaktion på de tidlige tegn på og advarsler om, at et folke drab var under opsejling. Den fastslog, at humanitær bistand aldrig kan – og aldrig må – blive en erstatning for politisk handling.

Har det internationale samfund og de mange donorer så taget ved lære af Rwanda? ”**Lessons from Rwanda – Lessons for Today**” undersøger, om Rwanda evalueringen er blevet brugt af forskere, nødhjælpsorganisationer og andre, der beskæftiger sig med katastrofehjælp og konfliktløsning.

Den ser også på, om evalueringens meget præcise anbefalinger siden er blevet efterlevet i bestræbelserne på at forebygge lignende humanitære katastrofer, og om evalueringen har sat sig spor i senere humanitær bistand, bistand til genopbygning, retsopgør og forsoning.

2. Hovedkonklusioner

Rwanda evalueringens hovedkonklusion, at humanitær bistand ikke kan erstatte en politisk indsats, gælder i praksis stadig. Det internationale samfunds reaktion på vold, masse mord og etnisk udrensning har – også efter Rwanda – først og fremmest været humanitær bistand, dog med bemærkelsesværdige undtagelser som Østtimor, Kosovo og Sierra Leone. I flere tilfælde – som Den Demokratiske Republik Congo (DRC) – har den humanitære bistand oven i købet været yderst begrænset.

Konflikten i Darfur i Sudan bekræfter, at der stadig er grund til at se pessimistisk på det internationale samfunds vilje til at forebygge folke drab og massive krænkelse af menneskerettighederne.

Evalueringsens helt overordnede anbefalinger er med andre ord ikke blevet fulgt, men er fortsat sørgeligt aktuelle.

Anderledes gennemslagskraft har Rwanda evalueringen haft på det mere teoretiske niveau: Læssevis af studier og evalueringer, der siden har beskæftiget sig med Rwanda og med humanitære katastrofer mere generelt, henviser flittigt til evalueringen, der også er benyttet ved udarbejdelsen af mange strategi-papirer. Evalueringens anbefalinger er blevet brugt til at højne det professionelle niveau hos flere nødhjælpsorganisationer, og den har på den måde sat tydelige spor. Evalueringen får også ros, fordi den blev gennemført hurtigt og inddrog alle faser og aspekter – både de humanitære og politiske – af folke drabet, og fordi den kiggede kritisk på alle aktører.

3. Delkonklusioner

Forebyggelse og beredskab

Det internationale samfund har undladt at foretage en systematisk analyse af de mange forskellige redskaber, der kan bruges til at forudse og forebygge menneskeskabe, humanitære katastrofer. Og man har heller ikke kunnet enes om en fælles strategi for at bruge disse redskaber aktivt.

Der findes midler, der kan tvinge stridende parter til at ændre adfærd, så konflikter kan forebygges. Det kan ske ved en aktiv diplomatisk indsats, ved at stille betingelse for bistand, gennemføre handelssanktioner, våbenembargoer og lignende. Et studie af erfaringerne med disse tiltag er ikke gennemført.

Evalueringsen konstaterede også, at en tæt **overvågning af overgreb mod menneskerettighederne**

kan være med til at afværge folke mord. I Rwanda var denne overvågning elendig, og det var en af årsagerne til, at det kunne gå så galt. Her er der sket visse fremskridt. Alligevel svigtede overvågningen af overgreb mod menneskerettighederne siden hen i den østlige del af DRC og i Darfur.

Våbenembargoer kan, hvis de gennemføres konsekvent, være med til at afværge folke drab, konkluderede evalueringen. Men talrige internationale konferencer om emnet nøjes med at ”opfordre” våbeneksporterende lande til ”fremme” og ”sikre” kontrollen med våbenhandlen, og der er ikke meget, der tyder på, at embargoerne er blevet mere effektive. En oplagt årsag kan være, at de fem permanente medlemmer af FN’s Sikkerhedsråd også er verdens største våbeneksportører og derfor står i en interessekonflikt.

Der skal oprettes en **enhed i FN’s Generalsekretærs kontor** med ansvar for at advare i god tid, hvis der er optræk til folke drab, lød endnu en konkret anbefaling i evalueringen. Heller ikke den er blevet fulgt. FN har dog etableret Kontoret for Koordinering af Humanitær Bistand (OCHA), ligesom Generalsekretær Kofi Annan i juli 2004 udnævnte Juan Mendez som Særlig Rådgiver i Forebyggelse af Folke drab. Endelig har Kofi Annan’s højniveaupanel vedrørende trusler, udfordringer og forandringer har anbefalet, at der oprettes en ”Peace Building Commission”

FN’s militære tilstedeværelse i Rwanda, UNAMIR, var mangelfuld fra starten med et svagt mandat og alt for få folk og ressourcer. Den blev oven i købet svækket, da folke drabet begyndte, hvor den militære indsats tværtimod skulle have været styrket. Evalueringen anbefalede et nyt og stærkere mandat til fredsbevarende styrker, så fredsbevarende styrker får mandat til at beskytte civile. Et sådant mandat er ikke oprettet, men FN’s Sikkerhedsråd har dog været mere parat til at autorisere enkeltlandes indblanding i truende situationer som i Sierra Leone og i Østtimor.

Også i Afrika har der været en opløftende udvikling på dette område. Især i Vestafrika har der – gennem ECOWAS – været øget vilje til at sætte ind over for regionale konflikter. Og mens den tidligere Organisation for Afrikansk Enhed (OAU) ikke blandede sig i interne konflikter i medlemslandene, har OAU’s afløser, Den Afrikanske Union (AU) signaleret, at den vil blande sig, når menneskerettighederne overtrædes i et medlemsland. De 300 AU-soldater, der er sat ind for at beskytte de internationale observatører i Darfur, er et positivt tegn, også selv om indsatsen er sen og beskedent.

Rwanda evalueringen kom også med konkrete anbefalinger, der kan sætte nødhjælpsorganisationer og donorer bedre i stand til at **reagere hurtigt og effektivt**, når katastrofer opstår. De humanitære organisationer skulle f.eks. udvikle standardiserede retningslinier til at vurdere behovet for nødhjælp og investere i logistik og infrastruktur for at reducere omkostningerne ved en indsats. Og de statslige donorer skulle være parate til at yde store bidrag hurtigt, så nødhjælpsorganisationerne kan forberede sig på store og komplekse nødsituationer. Her er der sket en positiv udvikling. F.eks. er Storbritannien, Danmark, Sverige, Norge, Finland og Holland gået sammen i det Internationale Humanitære Partnerskab med det formål at stille skræddersyede, mobile og fleksible støtteenheder til rådighed for FN-missioner med kort varsel.

De internationale **medier** stod også for skud i Rwanda evalueringen. Deres lemfældige dækning af folkedrabet blev set som én af årsagerne til ligegyldigheden og manglen på handling over for katastrofen. Der har været holdt adskillige selvransagende konferencer om mediernes rolle siden 1994, men det ville have større effekt at gøre læren fra mediernes rolle i Rwanda til en fast del af journalistiske grunduddannelser.

Det humanitære beredskab

Den humanitære indsats i Rwanda blev i praksis et forsøg på at rette op på og erstatte det internationale samfunds manglende politiske og militære indsats. Sådan lød en af Rwanda evalueringens hovedkonklusioner. Donorlandenes generøse humanitære støtte kom, samtidig med at de skar ned på FN's militære tilstedeværelse i Rwanda i stedet for at styrke den. Samtidig undlod de at indsætte militær til at afvæbne den tidligere regerings tropper og hutu-militser i de enorme flygtningelejre, så lejrene kunne blive sikre opholdssteder. Den manglende sammenhæng mellem den politiske og humanitære reaktion satte nødhjælpsorganisationerne i både sikkerhedsmæssigt og etisk uforsvarlige situationer.

Evalueringen kom med et konkret forslag til, hvordan en bedre sammenhæng kan sikres: Opret en særlig **Humanitær Underkomité under FN's Sikkerhedsråd**, så Sikkerhedsrådet fremover tager behørigt hensyn til humanitære forhold. Heller ikke den anbefaling er blevet fulgt. Selv om Sikkerhedsrådet er begyndt at lade sig briefe af humanitære organisationer uden for FN, så tøver Sikkerhedsrådet fortsat med handle ud fra humanitære hensyn, som Darfur-krisen i Sudan viser. Først da FN's Faste Koordinator i området i marts 2004 karakteriserede situationen i Darfur som "verdens største

humanitære krise" og "tæt på etnisk udrensning" i internationale medier, reagerede Sikkerhedsrådet.

En anden konkret anbefaling fra evalueringen var at sammensætte et hold af erfarne seniorrådgivere i FN's generalsekretariat for at sikre **overensstemmelse og sammenhæng** mellem FN's beslutninger i hovedkvarteret og indsatsen i marken. Den anbefaling er heller ikke fulgt, men den har dog sat sig spor i senere FN-reformer, der har ført til større synergi i FN-indsatser i konfliktområder, særligt hvor FN har udstationeret fredsbevarende styrker.

De humanitære organisationers indsats

En anden hovedkonklusion var, at selv om der var fejl og mangler i den humanitære indsats, så var konsekvenserne af det internationale samfunds håbløst utilstrækkelige diplomatiske, politiske og militære reaktion langt mere dramatiske: Omkring 800.000 mennesker blev ofre for folkedrabet, mens "kun" ca. 50.000 døde i 1994 af følgesygdomme som kolera og dysenteri.

Manglende **koordinering og professionalisme** hos nogle NGO'er var blandt de faktorer, der gav problemer i nødhjælpen. Problemet kan løses på to måder: Enten ved at NGO'erne selv arbejder på at blive mere professionelle, eller ved at oprette et internationalt system, hvor NGO'er skal akkrediteres, dvs. opfylde bestemte krav for at få støtte til at operere i katastrofe- og konfliktområder. Mange NGO'er valgte selv at samarbejde om at forbedre deres indsats og ansvarlighed. Professionalismen er øget betydeligt siden 1996 via bl.a. personaleudvikling og fælles minimumsstandarder. Mange observatører er enige om, at det er på dette område, at Rwanda evalueringen har haft allerstørst betydning.

Genopbygning, retsopgør og forsoning

Rwanda har oplevet en imponerende økonomisk vækst siden folkedrabet. Men det skyldes først og fremmest gunstige priser på landets vigtigste eksportvare, kaffe. Og den økonomiske vækst kan ikke tages som udtryk for, at landet politisk og socialt igen er kommet på fode.

Rwanda evalueringen opfordrede til **hurtig og fleksibel bistand** i de første år efter folkedrabet, og bl.a. Storbritannien har ydet betydelig budgetstøtte. Omvendt har adskillige internationale og bilaterale donorer stillet krav om økonomiske reformer for deres støtte på et for tidligt tidspunkt i et land, der først var ved at komme sig oven på en konflikt. F.eks. stillede Bretton Woods-institutionerne kort efter folkedrabet krav om privatiseringer. Disse reformer har undermineret landets politiske stabilitet og den skrøbelige fred.

Hvis donorer kræver, at et modtagerland skal leve op til **menneskerettighederne** og respektere **demokratiske værdier**, kan det være med til at hindre, at konflikter løber så meget løbsk, som det skete i Rwanda, konkluderede evalueringen. Heller ikke denne konklusion har sat sig særlige spor i den senere bistand til Rwanda. Donorerne har kun i meget ringe omfang – som betingelse for deres støtte til Rwanda efter 1996 – krævet, at regeringen redegjorde for sine overgreb på menneskerettighederne, for Rwandas militære engagement i DRC og for udviklingen hen imod et stadig mere centralistisk og autokratisk styre.

Rwandas retssystem havde akut behov for at blive styrket for at tackle retsopgøret efter folke drabet, ligesom der var brug for at etablere et system uden for Rwanda til at retsforfølge dem, der var flygtet fra landet og havde begået forbrydelser mod menneskeheden. Det Internationale Krigsforbrydertribunal for Rwanda (ICTR) blev da også oprettet i Arusha i Tanzania i november 1994, men fik kun langsomt tilført ressourcer, og i juli 2004 var kun 23 blevet dømt af ICTR. Men ICTR har dog opnået vigtige gennembrud: For første gang i historien har en international domstol dømt folk, heriblandt en tidligere statschef, for folke drab. ICTR har været med til at etablere en international retstilstand, der kan lette arbejdet i Det Internationale Krigsforbrydertribunal for Eks-Jugoslavien og Den Internationale Straffedomstol. Det interne rwandiske retssystem fik væsentlig donorstøtte, mere end 100 mio. dollars. Retsopgøret går dog langsomt, og kritikere peger på, at det er énsidigt. Hverken i Rwanda eller ICTR behandles alvorlige forbrydelser begået af tutsi-styrker i 1994.

Forsoningsprocessen i Rwanda skrider kun langsomt frem. Det skyldes bl.a. retssystemets langsommelighed og ensidighed. Men det faktum, at landet rent faktisk regeres af en etnisk minoritet står også i skarp kontrast til den officielle politik om at benægte etniske forskelle og skabe en national identitet. Det har ikke vist sig muligt umiddelbart at overføre erfaringer fra Israel og Sydafrika til Rwanda, hvor tolerance snarere end forsoning synes at være et opnåeligt mål.

4. Læren af Rwanda for DRC og Darfur

Det internationale samfunds manglende vilje til at gribe politisk og militært ind i Rwanda var en hovedårsag til, at 800.000 mennesker blev ofre for folke drab på blot tre måneder. Alligevel er der ikke meget, der tyder på, at det internationale samfund i sin reaktion på krigene i Zaire/DRC og Darfur har taget ved lære af Rwanda.

Krigen i Zaire/DRC er på mange måder en fortsættelse af folke drabet i Rwanda og det internationale samfunds svigt. Efter folke drabet tog det internationale samfund ikke de nødvendige skridt til at neutralisere Rwandas tidligere regeringssoldater og hutu-militsfolk, der – efter at have gennemført folke drabet – blandede sig mellem de øvrige flygtninge. To gange har Rwanda invaderet Zaire/DRC for at begrænse sikkerhedsrisikoen fra disse grupper, men samtidig har Rwanda ydet afgørende støtte til sine congolesiske allierede. Andre afrikanske lande har blandet sig i krigen, der siden 1998 har kostet omkring 3,5 millioner dødsfald. Alligevel har FN og det internationale samfund forholdt sig forbavsende passivt. Da FN endelig reagerede i 1999 og indsatte en fredsbevarende styrke i DRC, var den beskeden af størrelse og dårligt udstyret – akkurat som den fejlslagne UNAMIR-styrke i Rwanda havde været det.

Heller ikke i Darfur i Sudan synes det internationale samfund at have taget meget ved lære af fiaskoen i Rwanda. Også her er FN og det internationale samfund tilbageholdende med at blande sig i ”indre anliggender” og konfrontere åbenlyse krænkelse af menneskerettighederne og etnisk udrensning.

5. Danidas kommentar

I udmøntningen af dansk humanitær bistand søger man at efterleve anbefalingerne fra Rwanda evalueringen. Dette er blandt andet kommet til udtryk i ”Strategi for Danmarks humanitære bistand”, der blev færdiggjort i 2002. Her understreges det, at samarbejdet med danske NGO’er skal bero på et veldokumenteret grundlag for en bedømmelse af organisationernes kapacitet til at udføre humanitære opgaver på professionel og effektiv vis. Siden 1995 har Den Humanitære Kontaktgruppe været det centrale forum for planlægning og koordinering af danske humanitære indsatser, hvor både offentlige og private organisationer deltager.

Også vedrørende forslaget om en humanitær undergruppe under Sikkerhedsrådet – følges der fra dansk side op. Behovet for en sammentænkning mellem militære og civile indsatser er dokumenteret i mange sammenhænge, og fra dansk side presses der i FN sammenhæng på for etableringen af en Freds- og Genopbygningskommission under Sikkerhedsrådet. Kommissionen vil have til opgave at bidrage til at sikre en bedre overgang fra konflikt- til post-konflikt- og genopbygningsfasen, bedre samspil mellem militære og civile midler samt bedre koordination mellem de væsentligste aktører i konflikt- og den efterfølgende genopbygningsfase.

