

Verslag discussie 'Gender in Crisisbeheersingsoperaties'
16 maart 2005, Instituut Clingendael

Voorzitter Annemarie Jorritsma, voorzitter Task Force Vrouwen, veiligheid en Conflict

Op 16 maart 2005 heeft de expertmeeting 'Gender in Crisisbeheersingsoperaties' plaatsgevonden op het Instituut Clingendael. De meeting werd georganiseerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie, en het Instituut Clingendael. De discussie werd gevoerd aan de hand van een aantal subthema's en had tot doel met de gebundelde kennis van Defensie en Buitenlandse Zaken te komen tot een praktische inbedding van Gender in vredesoperaties waaraan Nederland deelneemt. Hieronder de discussiepunten die aan de orde kwamen en een weergave van het besprokene.

1. Hoort Gender standaard thuis als aandachtspunt bij een voorbereidende missie?

De vraag werd gesteld hoe er in de voorbereidende missie van b.v. de *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Baglan, Afghanistan, aandacht aan Gender is besteed en wat er vervolgens met de resultaten is gedaan. Defensie antwoordde dat de aard van de missie de manier van voorbereiding bepaalt. Gender is van belang in Afghanistan. De civiele omgeving wordt in kaart gebracht, waarbij ook Gender aan de orde komt. Op basis van de bevindingen van de voorbereidende missie, is er in de samenstelling van het voorbereidende team rekening gehouden met de man/vrouw verhoudingen. Ervaringen Afghanistan:

- Er hoeven niet noodzakelijk vrouwen mee om met Genderaspecten rekening te houden;
- Vrouwelijke militairen hebben als positief effect op de lokale bevolking dat getoond wordt dat mannen en vrouwen eenzelfde soort werk kunnen doen. De verhouding in de huidige missie is 130 mannen en 7 vrouwen;
- Uit ervaring is gebleken dat het gebruik maken van vrouwelijke tolken van essentieel belang is voor contact met de vrouwelijke bevolking.

De volgende vraag die opkwam is of Gender altijd een component is van Nederlandse missies. Vanuit Defensie werd hierop geantwoord dat Gender altijd een aspect is, maar dat je dit niet altijd kunt meenemen. Het hangt b.v.af van welk onderdeel van de missie Nederland levert en of andere deelnemende landen een Genderbeleid hebben.

De aanwezigheid van vrouwen in de PRT wordt als nuttig ervaren. Een voorbeeld is een vrouwelijke ingenieur die leiding gaf aan 200 mannen. Dat heeft een goede voorbeeldfunctie richting lokale bevolking.

Vanuit de Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken (DVB) werd gesteld dat het nut voorop staat. Soms wordt het beter geacht alleen mannen aan een gesprek deel te laten nemen, b.v. bij onderhandelingen met krijgsheren. Hierover onstond discussie; praktijkervaringen uit Bagdad (Nederlandse deelname aan Amerikaanse delegatie) illustreerden dat vrouwen wel worden geaccepteerd, ook omdat in dat land veel goed opgeleide vrouwen zijn die hogere posities innemen.

Bijkomend voordeel was dat onderwerpen aan de orde kwamen, die zonder vrouwelijke deelname niet opgebracht zouden worden.

Overigens heeft de Verenigde Staten geen vooruitstrevender Genderbeleid dan Nederland. Men gaat er vanuit dat mannen en vrouwen dezelfde functies en posities dienen te vervullen.

2. Gender hoort ook in het mandaat van de missie

Prof. Frerks stelde dat hoge ambities, o.a. op het gebied van Gender, binnen multilaterale organisaties of bij mandaten voor gezamenlijke missies vaak naar beneden worden bijgesteld en zich aanpassen aan de kleinste gemeenschappelijke deler. Hij noemde als voorbeeld het beleid van de NAVO. Uit Afrikaanse missies blijkt dat veel afhangt van de commandanten of hogere officieren en de waarde die zij hechten aan Gender aspecten.

Aan de andere kant kunnen mandaten ook de bewegingsruimte van commandanten beperken. Mandaten kunnen belemmerend werken, zoals de ervaring was in Bosnië, waardoor het niet mogelijk was voor de commandant om op te treden tegen vrouwenhandel en andere misstanden.

Discussie ontstond over de omvang en ruimte van een mandaat in relatie tot de mensen en middelen. Een vredesmissie kan b.v. geen taken verrichten die tot het werkteerrein van politie en justitie behoren.

DVB merkt op dat de meeste mensen die na een conflict (voorbeeld: Bosnië) terugkeren, vrouwen zijn. De vraag is of daar ook genoeg aandacht aan wordt besteed tijdens de opleiding van 'Liaison Observation Teams' (LOTs). Defensie antwoordt dat dit gaat gebeuren.

Vervolgens kwam de NAVO en de Nederlandse inbreng aan de orde. De rol van de NAVO moet niet worden overschat volgens BZ. Er wordt wel gezamenlijk gehandeld, maar de structuur is vrij los. Onderwerpen als man/vrouw- verhoudingen krijgen weinig aandacht. Volgens dir. DVB liggen hier ook weinig taken voor de NAVO omdat anders 'mission creep' dreigt. De les van Srebrenica is dat een missie wel uitvoerbaar moet blijven.

De Nederlandse positie bij het opstellen van mandaten is verzwakt doordat partners Nederland zien als een land met een losse moraal. Door de legalisering van prostitutie zou de stap naar vrouwenhandel klein zijn. Men gaat daarbij voorbij aan het feit dat Nederlandse militairen gehouden zijn aan internationaal geldende regels.

Over het specifiek noemen van Gender in mandaten liepen de meningen sterk uiteen. Enkele argumenten voor en tegen:

- Voorkomen van mensenhandel is van belang voor stabiliteit, mede omdat het vaak samenhangt met wapenhandel en andere criminele praktijken;
- Geweld tegen vrouwen wordt systematisch ingezet als middel om te destabiliseren. Dat pleit voor opname van bestrijding van geweld tegen vrouwen (SGBV) in mandaat;
- Mandaat moet beperkt blijven om de missie uitvoerbaar te houden. Gevaar van 'mission creep';
- Militairen hebben niet de juiste opleiding voor uitgebreide aandacht voor Genderaspecten;
- Gender niet expliciet noemen. Wel moet worden gepleit voor opname van mensenrechten in mandaten, met daaronder de verwijzing naar discriminatie van vrouwen. Dit is tactisch handiger.

Discussie ontstond ook over het spanningsveld tussen vrouwenemancipatie en lokale tradities. Afghanistan bijvoorbeeld heeft traditionele en moderne stromingen, met tegenovergestelde opvattingen over de rechten van vrouwen. Andere opvattingen spelen niet alleen in het land waarin wordt opgetreden, maar ook bij partners in missies. Hier ligt nog terrein braak voor overleg en afstemming.

3. ‘Disarmament, Demobilization and Reintegration’ (DDR). Echte herintegratie vergt vereist een aanpak op het niveau van de hele samenleving

Er werd gesteld dat militairen slechts zijdelings betrokken zijn bij DDR programma's; zij spelen een faciliterende rol. Clingendael onderzoeker Tsjard Bouta weersprak dit door te zeggen dat militairen wel degelijk bij de D en D (demobilisatie en ontwapening van soldaten/strijders) betrokken zijn. De Directie Mensenrechten en Vredesopbouw van Buitenlandse Zaken (DMV) vulde aan dat reïntegratie meer ligt op het vlak van wederopbouw en ontwikkeling waarbij inderdaad niet alleen aandacht dient te zijn voor de ex-strijders (m/v), maar ook voor gezinsleden. Een door Clingendael opgestelde Gender en DDR-checklist voor BZ wordt binnenkort operationeel.

4. Security Sector Reform: Gender neutraal?

Dit hangt af van de missie. ‘Gender awareness’ is altijd van belang, maar de activiteiten die Defensie onderneemt op dit gebied zijn afhankelijk van de situatie. Vanuit DVB werd gesteld dat de capaciteit bij Defensie op het gebied van SSR verbeterd kan worden.

5. Geweld tegen vrouwen in post-conflictlanden: een zaak voor vredeshandhavers?

De lokale cultuur en omstandigheden zijn deel van de opleiding van peacekeepers. Er is echter te weinig tijd om uitgebreid aandacht aan Genderaspecten te besteden.

Een praktijkvoorbeeld werd gegeven over hoe wordt omgegaan met misstanden tegen meisjes/vrouwen, b.v. het uithuwelijken van meisjes in Afghanistan. Het is niet de taak van peacekeepers om zelf in te grijpen; wel kunnen zij misstanden melden bij o.a. de mensenrechtencommissie.

Vervolgens ging de discussie over eventueel negatief gedrag van Nederlandse peace keepers. Bij gemeld strafbaar gedrag worden passende maatregelen genomen, maar er bestaat geen zekerheid dat alles altijd onder de aandacht komt van het bevoegde gezag. In de praktijk blijkt echter dat tijdens de uitzending dit soort problemen en onderwerpen en de te volgen gedragswijze vaak aan de orde komt, zoals tijdens de ‘zondagmorgen’ bijeenkomst in Bosnië.

6: Het winnen van de harten en hoofden van de bevolking, zit daar ook al een Gendercomponent aan?

Defensie besteedt bij projecten zeker aandacht aan de Gendercomponent. Als voorbeeld werd het inrichten van een naaiatelier in Irak genoemd. In Baglan wordt bij het opzetten van projecten o.a. het provinciale kantoor van het Ministerie van Vrouwenzaken betrokken.

De vertegenwoordiger van Defensie die bezig was met civiel-militaire samenwerking (CIMIC) gaf aan dat binnen CIMIC geen aandacht aan Gender wordt besteed; de behoefte wordt echter wel

gevoeld. Met de afdeling Vrouwen en Ontwikkeling van Buitenlandse Zaken (DSI/VR) zal een nader gesprek volgen.

In Eritrea en Ethiopië werd in nauwe samenwerking met de ambassades wederopbouw voorbereid, inclusief een Gendercomponent. Verbeterpunten die werden genoemd:

- In de checklist voor CIMIC activiteiten komt nog geen Gender voor;
- Er is nog geen helder beleid/referentiekader bij Defensie; Genderbeleid in missies vindt op ad hoc-basis plaats;
- Structurele input van de aanwezige deskundigheid van BZ en derden bij de voorbereiding van missies is wenselijk.

Slotconclusies voorzitter Jorritsma:

Er valt nog veel werk te doen, onder andere:

- Kennisoverdracht tussen Defensie en BZ, maar ook binnen BZ tussen OS en DVB;
- Gebruik bestaande instrumenten waaronder checklists (b.v. Gender resource kit; het materiaal van de 'Department of Peacekeeping Operations' van de Verenigde Naties);
- Verbeterde samenwerking Defensie en BZ in voorbereiding missies;
- Internationaal moet Gender op de operationele agenda worden gezet. Onder andere binnen de NAVO.

Slotopmerkingen BZ (Plaatsvervangend Secretaris Generaal (PLVS))

- BZ zal aandringen op betere internationale afstemming (creëren gemeenschappelijk draagvlak) op het terrein van 'Gender en crisisbeheersingsoperaties', omdat Nederland, dat al een 'Gendervriendelijker' beleid heeft dan vele andere landen die peacekeepers sturen, in missies mede afhankelijk is van de opstelling van die andere landen;
- De discussie over het mandaat van Nederlandse vredesmissies dient te worden hervat. Er is hierbij sprake van een dilemma: onderwerpen als vrouwenhandel en geweld tegen vrouwen dienen eigenlijk een plaats te krijgen in een mandaat, maar een vredesmissie kan niet alles doen. Uitgangspunt moet zijn de meest gunstige effecten te bereiken met de in te zetten beschikbare middelen.

Visitatiecommissie Emancipatie (VCE)

Deze commissie (ingesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) monitort de uitvoering van Gender mainstreaming binnen alle departementen. Onlangs vonden gesprekken op BZ plaats. Het onderwerp vrouwen, Gender, vrede en veiligheid kwam, gezien de raakvlakken met diverse beleidsterreinen zowel in het gesprek met de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, en de Staatssecretaris van Europese Zaken aan de orde.

In het vervolgtraject wordt per departement o.a. een case uitgewerkt. Voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking is gekozen het Nederlandse beleid ten aanzien van Afghanistan onder

de loop te nemen. Het Nederlandse beleid besteedt in dit land aandacht aan o.a. mensenrechten, goed bestuur, vrede en veiligheid.

Indien Defensie akkoord gaat, zal dit ministerie in deze zelfde case samenwerken (gesprek VCE met Defensie moet nog plaatsvinden), gezien de betrokkenheid bij o.a. de PRTs. E.e.a. dient uiteraard in nauw overleg nader met alle betrokkenen te worden uitgewerkt.