



HOOFDSTUK 8

CIVIEL-MILITAIRE RELATIES IN COMPLEXE NOODSITUATIES

Kees Homan

Inleiding

Vredesoperaties zijn een niet meer weg te denken fenomeen in de internationale politiek. Dit geldt zowel voor VN-geleide operaties als voor operaties die weliswaar berusten op een mandaat van de Veiligheidsraad, maar worden uitgevoerd door internationale organisaties (NAVO, EU, AU etc.) of een veiligheidscoalitie (Oost-Timor).

In de hedendaagse complexe vredesoperaties opereren militairen en vele civiele actoren – waaronder humanitaire hulporganisaties – in hetzelfde operatiegebied. Gezien de verschillen in doelstellingen, beginselen, culturen, wijze van opereren en besluitvorming, heeft dit tot een discussie geleid over de vraag in hoeverre militairen en humanitaire hulporganisaties in hetzelfde operatiegebied met elkaar kunnen samenwerken. In het bijzonder betreft dit de zogenoemde ‘humanitaire ruimte’, waar de beginselen menslievendheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid domineren.

In het volgende hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan enkele algemene trends die in relatie staan tot vredes(ondersteunende) operaties.¹ Daarbij komen onder meer de politisering van humanitaire actie en de veranderende raakvlakken tussen militairen en hulporganisaties aan de orde. Daarna wordt ingegaan op de politieke trends in de verhouding civiel-militair en het militaire concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC). In een gevalstudie wordt vervolgens aandacht besteed aan de NAVO-vredesoperatie in Afghanistan, in het bijzonder de Nederlandse Task Force Uruzgan en het Provinciale Reconstructie Team (PRT). Naar goed gebruik wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen.

De politisering van humanitaire actie

Humanitaire organisaties verlenen van oudsher hulp om menselijk lijden te verlichten. Deze hulp wordt verleend zonder discriminatie en op basis van nood. In de jaren negentig ontstond de gedachte dat humanitaire hulp ook kan bijdragen tot het voorkomen en oplossen van conflicten en een positieve rol kan spelen bij vredesopbouw. Als gevolg hiervan werd het steeds moeilijker een scheiding aan te brengen tussen de acute humanitaire hulp, reconstructie- en wederopbouwhelp en de meer structurele ontwikkelingshulp. Bovendien is de grens tussen humanitaire actie en politiek-militaire actie beginnen vervagen. Dit is onder meer veroorzaakt doordat militairen en overheden hulp in toenemende mate als instrument in hun beleid hebben geïntegreerd, waardoor deze hulp ‘gepolitiseerd’ raakte.²

Neutraliteit is traditioneel een van de meest fundamentele beginselen van humanitaire hulpverlening en is een voorwaarde om in een sterk gepolitiseerde omgeving toegang tot de slachtoffers te krijgen. Aangezien hulpverleners steeds vaker verwickeld raken in machtspolitieke spelletjes en manipulaties van hulp, is het voor hen moeilijker geworden om deze neutraliteit te behouden. De toenemende onveiligheid voor hulpverleners in een aantal crisisgebieden, zoals Irak en Afghanistan, na de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 (9/11) heeft dit nog eens verergerd.

Fragiele staten

De door de Verenigde Staten gedomineerde internationale veiligheidsagenda, zoals die sindsdien is ingebed in de mondiale oorlog tegen het terrorisme, heeft een nieuw kader gecreëerd voor het onderhouden van betrekkingen met fragiele staten, die nu als potentiële vrijhavens en uitgangsbases voor mondiale militante islamitische netwerken gezien worden. Dit belang wordt op een ander niveau aangepakt door een hernieuwde belangstelling voor de *Millenium Development Goals* als uitdrukking van een antiarmoedebeleid en een erkenning van het falen van sancties en beleid waaraan voorwaarden zijn verbonden.

Het Westen voert hiermee weer een actief beleid richting de ontwikkelingslanden. Na het einde van de Koude Oorlog hadden deze landen voor een deel hun strategisch belang voor het Westen verloren. Bovendien kijken westerse overheden naar de verbanden die bestaan tussen hulp, stabiele staten en veiligheid. In deze context maken humanitaire hulp en reconstructie een integraal deel van de veiligheidsagenda uit en worden ze gezien als een *soft tool*, die gebruikt wordt in combinatie met politieke en militaire instrumenten om antiterrorisme doelstellingen te bereiken.

Trends in vredesondersteunende operaties

Mee als gevolg van de bovenstaande ontwikkelingen is ook het concept van vredesoperaties geëvolueerd. De eerste vredesoperaties gaan terug tot de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw.³ De belangrijkste uitgangspunten van deze vredesoperaties met een klassiek *peacekeeping*-mandaat zijn de instemming van de partijen bij het conflict met de komst van de blauwhelmen, de neutrale positie van de VN die geen partij kiest in het conflict en het afzien van geweld door de VN-militairen, behalve in geval van zelfverdediging.

In de jaren negentig bleek in dit klassieke concept diverse malen de kwetsbare positie van de VN-militairen, uit het onvermogen om de eigen veiligheid of

bewegingsvrijheid te garanderen, met name in een omgeving waarin het conflict nog volop aan de gang is. De gebeurtenissen in Somalië, Rwanda en het voormalige Joegoslavië leidden tot een herbezinning op het instrument van *peacekeeping*-operaties.

De commissie-Brahimi boog zich op verzoek van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de vraag hoe de VN in de toekomst met vredesoperaties zou moeten omgaan. De commissie deed in de zomer van 2000 een reeks aanbevelingen, toegespitst op de formulering van een nieuwe 'robuuste' *peacekeeping*-doctrine, die veel meer ruimte bood voor geweld.⁴ Op deze wijze zouden VN-missies zowel de veiligheid van de eigen manschappen als de veiligheid van de burgerbevolking beter kunnen waarborgen.

Het betreft hier in de praktijk veelal een militair optreden in intrastatelijke conflicten, die zich kenmerken door overwegend niet-traditionele oorlogvoering, met vaak ongedisciplineerde strijders onder leiding van *warlords*. Het strijdtoneel is onoverzichtelijk en onafgebakend en de niet als combattanten herkenbare strijders gaan op in de bevolking. Het is daardoor vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen combattanten en non-combattanten. Tevens worden de mensenrechten op grote schaal geschonden.⁵ Deze conflicten hebben soms ook grensoverschrijdende effecten, bijvoorbeeld doordat overlevenden massaal uitwijken naar buurlanden in een poging aan het geweld te ontsnappen. Dikwijls beschikken de regeringen van deze buurlanden niet over voorzieningen om grote groepen vluchtelingen op te vangen, met alle humanitaire gevolgen van dien.

De laatste jaren is uit onderzoek gebleken dat in staten die in wederopbouw zijn na een conflict, veiligheid en ontwikkeling nauw met elkaar zijn verbonden.⁶ De kans dat landen waarin een conflict beëindigd is, binnen tien jaar opnieuw in oorlog vervallen, bedraagt 50 procent.⁷ Het realiseren van duurzame vrede na beëindiging van gewapende conflicten vergt daarom een langdurig *commitment* en interventies die het hele palet van vredesopbouwactiviteiten bestrijken. Dat palet bestaat uit interventies gericht op veiligheid, op versterking van het sociaaleconomische fundament voor duurzame vrede, op verbetering van de politieke infrastructuur en op hulp bij verzoening en gerechtigheid. Bij deze langdurige vredesmissies is in de fasen van 'noodhulp' en 'reconstructie', en vervolgens in de fase van wederopbouw, de aanwezigheid van militairen voorwaardenscheppend voor de activiteiten van civiele actoren. Zonder een in principe veilige en stabiele omgeving is hulp verlenen immers niet mogelijk. Vredesoperaties in de vorm van stabiliseringoperaties maken een belangrijk deel uit van de hedendaagse inzet van militaire macht. De noodzakelijke, in ieder geval wenselijke, samenwerking tussen de militaire en civiele actoren van deze operaties heeft ertoe geleid dat het later te behandelen concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) in de militaire doctrine van westerse landen is opgenomen. Humanitaire hulporganisaties nemen op basis van hun beginselen in de relatie civiel-militair een bijzondere positie in.

Humanitaire ruimte

Als gevolg van deze politieke en veiligheidsontwikkelingen is een debat ontstaan over de erosie van het neutraliteitsbeginsel. De politisering van humanitaire hulp heeft dit humanitaire beginsel de laatste jaren immers in gevaar gebracht. De Amerikaanse mondiale oorlog tegen het terrorisme, situaties van asymmetrische oorlogvoering en *counter-insurgency*-operaties, en de toenemende verwevenheid van civiele en militaire activiteiten hebben een omgeving gecreëerd waarin humanitaire hulpverleners hun basisbeginsel van neutraliteit in toenemende mate gecompromitteerd zien. De vraag is dan ook gerezen of het voor organisaties operationeel nog wel mogelijk is om zich in complexe noodsituaties neutraal op te stellen, evenals de vraag of dit moreel wel verantwoord is.

Humanitaire organisaties formuleren hun zorgen over het vervagen van verschillen tussen civiele en militaire actie vaak in termen van de zogenoemde 'humanitaire ruimte'. De term 'humanitaire ruimte' staat voor drie verschillende realiteiten: 1. een veilige, concrete ruimte, waarin humanitaire actoren hulp kunnen verlenen; 2. de filosofische en ideologische ruimte waartoe de beginselen van het Internationaal Humanitair Recht behoren; en ten slotte 3. een juridisch concept zoals is neergelegd in het Internationaal Humanitair Recht.⁸

257

Twee dimensies

De humanitaire ruimte kent twee belangrijke dimensies⁹:

1. In geografische zin wordt humanitaire ruimte gebruikt om die gebieden aan te duiden waartoe humanitaire organisaties veilig en beschermd toegang hebben teneinde de noodzakelijke hulp te verlenen. Dit is in het algemeen afhankelijk van de toestemming van en samenwerking met de controlerende autoriteiten. Het kan ook afhankelijk zijn van bescherming door militaire strijdkrachten, bijvoorbeeld door *safe havens* te ondersteunen of te creëren, hulpkonvoien te beschermen, of burgers te helpen om veilige toevluchtsoorden te bereiken.
2. In de zin van beleid gaat het bij humanitaire ruimte om het gebied waarin onpartijdige en onafhankelijke humanitaire activiteiten mogelijk zijn. Hiervoor is het nodig dat – in overeenstemming met het internationale humanitaire recht – het beleid voldoende nadruk legt op het steunen van de bescherming en hulp aan burgers. Voor onpartijdige hulpverleners betekent dit dat hen wordt toegestaan om vrijelijk te opereren, toegang te hebben tot burgers in nood (ongeacht hun 'strategische waarde') en de dialoog te vervolgen met alle partijen bij het conflict.

Een van de misverstanden tussen militaire hulpverleners en humanitaire hulpverleners betreft het gebruik van de term 'humanitair'. Het verstrekken van noodhulp aan een bevolking kan alleen als humanitair worden aangemerkt, als het voldoet aan de eerdergenoemde humanitaire criteria: menslievendheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. Dit betekent dat hulpactiviteiten door militairen alleen als humanitair kunnen worden aangemerkt indien ze buiten gewapende conflicten om worden uitgevoerd. De militaire noodhulpoperaties na de tsunami in Indonesië in 2004, de orkaan Katrina in de Verenigde Staten en de aardbeving in Pakistan in 2005 vallen bijgevolg onder het etiket humanitair.¹⁰ Een en ander doet niets af aan de legitimiteit van militaire hulpacties in een gewapend conflict. Deze acties vallen echter onder een politiek mandaat, waarin humanitaire activiteiten weliswaar een rol kunnen spelen, maar niet de eerste prioriteit hoeven te hebben.

De veranderende raakvlakken tussen militairen en hulporganisaties

Humanitarisme is in de veiligheidssituatie na 9/11 een dubbelzinnig concept geworden. Van oorsprong is humanitarisme een filosofische doctrine waarin de overtuiging heerst dat het een morele verplichting is hulp te verlenen aan mensen in nood. In andere hoofdstukken van deze verzamelbundel wordt dit 'de plichtethiek' genoemd. Tegenwoordig zijn militairen in toenemende mate niet alleen betrokken bij humanitaire interventies, maar ook bij humanitaire hulp. Dit wordt soms wel geïnterpreteerd als een inbreuk op de hierboven genoemde civiele humanitaire ruimte. Dit heeft tot een discussie over de beginselen geleid en tevens beleids- en operationele vragen opgeworpen voor humanitaire hulporganisaties en voor de internationale gemeenschap als geheel. Deze vragen hebben alleen maar aan belang gewonnen na de oorlogen in Afghanistan en Irak, die volgden na de aanvallen op 9/11 en die geleid hebben tot de integratie van militaire, politieke en humanitaire doelstellingen. De meningen over deze ontwikkeling zijn verdeeld. Sommige analisten beschouwen deze fusie van humanitaire, politieke en militaire doelen, rollen en doelstellingen niet alleen als onvermijdelijk, maar ook als praktisch en wenselijk. Anderen geloven dat bij de poging om zulke doelen in hetzelfde kader te plaatsen, het gevaar bestaat dat humanitaire doelen en beginselen gecompromitteerd zullen worden. Als gevolg hiervan zal het vermogen verminderen om de menselijke noden en leed te verlichten. Weer anderen stellen zich meer pragmatisch op ten aanzien van civiel-militaire samenwerking, door een contextuele of een geval-voor-gevalbenadering te bepleiten.

Geïntegreerde benadering

Een andere ontwikkeling is dat veiligheid en ontwikkeling tegenwoordig onverbrekkelijk met elkaar verbonden worden geacht. “Veiligheid moet stabiliteit creëren en stabiliteit is nodig om mensen überhaupt tot sociale en economische ontwikkeling te kunnen brengen. Jarenlang is die veiligheidskant van het ontwikkelingsbeleid weggedrukt, niet in beeld geweest. Nu je ziet dat heel veel landen in conflict zijn of net een conflict te boven zijn gekomen, zie je dat het van belang is om aandacht te gaan besteden aan die ontwikkelingskant”.¹¹ Met deze uitspraak benadrukte toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Agnes van Ardenne, dat veiligheid in ontwikkelingslanden een van de speerpunten van haar nieuwe beleid vormde.

De bewindsvrouw trad met dit inzicht over de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling in de voetsporen van een van haar voorgangers, minister Pronk, die in 1993 in zijn nota ‘Een wereld in geschil’ reeds opmerkte: “Het geven van humanitaire hulp in conflictsituaties is alleen effectief indien een aantal randvoorwaarden terzake van veiligheid is vervuld en wanneer tegelijkertijd wordt gewerkt aan politieke oplossingen van het desbetreffende conflict. De verschillende aspecten van het voorkómen, de beheersing en de oplossing van gewapende conflicten vereisen daarom een gecoördineerde inzet van buitenlands-politieke, defensie-politieke en ontwikkelings-politieke instrumenten”.¹²

De krijgsmacht is zodoende sinds het einde van de Koude Oorlog meer dan ooit een actief instrument van ons buitenlands beleid geworden. In de Grondwet is nu zelfs vastgelegd dat de krijgsmacht er ook is voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. In het kader hiervan vormt de deelname aan vredesmissies sinds de Prioriteitennota uit 1993 een tweede structurele hoofdtaak van de krijgsmacht.

Er is de laatste jaren tussen beleidsmakers en wetenschappers een consensus ontstaan over de behoefte aan een meer geïntegreerde benadering van veiligheids- en ontwikkelingsbeleid in postconflictregio's.¹³ In Nederland staat dit bekend als de ‘*Defence, Diplomacy and Development*’ (3D-)benadering. Voor deze benadering worden ook termen gebruikt als ‘*comprehensive approach*’ en ‘*whole of government approach*’. Deze benadering, die gericht is op het verbeteren van de veiligheidssituatie en het bevorderen van duurzame ontwikkeling, omvat activiteiten als het vestigen van de *rule of law*, het opbouwen van de veiligheidssector, het opzetten van goed bestuur, het verstrekken van economische hulp, het herstel van overheidsdiensten (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg) etc. Deze activiteiten vormen een samenhangend geheel om het herstel van een land mogelijk te maken en te voorkomen dat het land weer in een oorlogssituatie terugvalt. Aangezien reconstructie- en wederopbouwactiviteiten vaak gehinderd worden door vijandige groeperingen, is *coun-*

terinsurgency een belangrijke component geworden van de reconstructie- en wederopbouwactiviteiten. Het zwaartepunt bij de *counterinsurgency* operaties ligt niet zozeer in het uitschakelen van de vijandige groeperingen, maar in het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking.

Ontwikkelingshulp

Hoewel humanitaire noodhulp buiten het ontwikkelingsparadigma valt, heeft de toename van het aantal complexe humanitaire rampen er echter toe geleid dat de belangstelling voor de relatie tussen noodhulp en structurele ontwikkelingshulp is gegroeid. Het onderscheid tussen humanitaire noodhulp (die geacht wordt neutraal te zijn) en ontwikkelingshulp (hulp gericht op sociale en politieke veranderingen, waardoor onvermijdelijk een kant wordt gekozen) is niet langer zo helder. De belangstelling voor deze relatie is deels ingegeven door de hoge uitgaven aan noodhulpoperaties. Naar gebleken is, gaat het verlenen van noodhulp ten koste van de projecten voor ontwikkelingssamenwerking die verandering op de lange termijn beogen. Verschillende actoren zijn dan ook op zoek gegaan naar mogelijkheden om beide soorten hulpverlening beter op elkaar af te stemmen.¹⁴ Vele hulporganisaties zijn in feite multigemandateerde organisaties geworden, met programma's die zich uitstrekken van humanitaire hulp, via reconstructie tot ontwikkelingsactiviteiten. De uitdaging voor deze organisaties is te beslissen wanneer hun activiteiten moeten overgaan van directe humanitaire hulp naar *peace- and nation-building*. Idealiter zou dit gebaseerd moeten zijn op accurate beoordelingen van behoeften en voorwaarden op de grond, maar politieke en financiële overwegingen spelen vaak ook een rol. De huidige dominantie van geïntegreerde missies heeft in zekere zin de autonome beslissingsbevoegdheid van de individuele hulporganisatie voor een deel ingeperkt. De centralisering in de besluitvorming van VN-agentschappen heeft tot gevolg dat NGO's moeten kiezen binnen of buiten het systeem te opereren of weg te gaan, hetgeen Artsen zonder Grenzen uiteindelijk in Afghanistan deed. In een vijandige omgeving is neutraliteit als abstract beginsel immers veranderd in een zeer reële en dringende operationele uitdaging voor humanitaire hulpverleners.

Militairen en NGO's: standpunten en verschillen

Zoals eerder opgemerkt, is bij vredesoperaties de aanwezigheid van militairen in veel gevallen voorwaardenscheppend voor de activiteiten van civiele actoren. Een belangrijke categorie civiele actoren die militairen in het veld tegenkomen, zijn de zogenoemde 'niet-gouvernementele organisaties' (NGO's). De term 'niet-gouvernementele organisatie' kent geen juridische definitie. De

term verscheen voor het eerst in artikel 71 van het Handvest van de Verenigde Naties: "De Economische Raad kan passende regelingen treffen voor het plegen van overleg met niet-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij binnen zijn bevoegdheid vallende aangelegenheden".

Er zijn inmiddels tienduizenden NGO's. Tussen NGO's bestaan echter veel verschillen. De ene organisatie heeft bijvoorbeeld een ruimer mandaat dan de andere. Sommige NGO's zijn op bepaalde sectoren gericht (gezondheid, voedselvoorziening), andere op bepaalde doelgroepen (kinderen, vluchtelingen). Sommige NGO's hebben een internationale status en zijn geaccrediteerd bij een (politieke) VN-organisatie.

De grote meerderheid van de drieduizend tot vierduizend NGO's in het Westen die op internationaal niveau kunnen opereren zijn ontwikkelings-NGO's. Het aantal grote westerse NGO's dat in humanitaire hulp is gespecialiseerd, bedraagt zo'n 260.¹⁵ Voor militairen zijn de NGO's van belang die in hetzelfde operatiegebied opereren.

De *'Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and for NGO's'* omschrijft de beginselen en gedragsregels die van toepassing zijn op de meer dan 300 aangesloten organisaties. Hoewel, zoals in de inleiding werd betoogd, in de praktijk grote verschillen tussen de NGO's bestaan over de interpretatie en toepassing van deze code.

261

Kritieken van NGO's

Hoewel humanitaire en militaire actoren de laatste jaren meer begrip voor elkaar hebben gekregen, staan ze nog vaak kritisch tegenover elkaar.¹⁶ Er bestaat aan beide zijden echter een pluriformiteit aan opvattingen. Zo kunnen volgens vele humanitaire NGO's militairen geen hulpverlener zijn, vanwege hun door de politiek gedicteerde missie. In een conflict zijn de humanitaire activiteiten van militaire strijdkrachten echter noodzakelijkerwijs ondergeschikt aan de politieke en strategische directieven van de missie en maakt humanitaire hulp slechts deel uit van de verschillende mogelijke strategieën voor het winnen van de *hearts and minds*. Dit kan volgens NGO's leiden tot misbruik, bijvoorbeeld door het verlenen van hulp afhankelijk te stellen van het verstrekken van inlichtingen.

Daarnaast is militaire hulp meestal duurder dan hulp van NGO's en is ze soms ook minder effectief, omdat militaire hulp vaak minder aansluit bij de behoeften van mensen in nood. Hier is dus niet alleen neutraliteit in het geding, maar ook onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Bovendien is het verlenen van militaire hulp qua tijd beperkt tot de duur van de aanwezigheid van militairen

in het crisisgebied. NGO's vinden ook dat er sprake is van vervuiling van het budget van Ontwikkelingssamenwerking, omdat sommige activiteiten verricht door militairen op het gebied van wederopbouw uit dit budget gefinancierd worden. Het humanitaire werk van de militairen kan ook conflicteren met de langetermijndoelstellingen van de NGO's, die vaak al langere tijd ter plaatse zijn. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkelings-NGO's. Ten slotte heeft de vervaging tussen militaire en humanitaire rollen een aantal problemen tot gevolg: de identiteit van humanitaire actoren wordt minder duidelijk, waardoor de medewerkers in gevaar kunnen komen door zelf een militair doel te worden. Dit geldt in het bijzonder voor lokale medewerkers, die niet zo goed beschermd zijn als buitenlanders. De militaire aanwezigheid kan ook schadelijke gevolgen hebben voor de samenleving, vanwege het gedrag van sommige militairen (geweld, verkrachting en prostitutie).

Kritieken van militairen

Militairen hebben echter op hun beurt kritiek op NGO's. Voor vele militairen zijn NGO's onvoorspelbare, niet-professionele actoren die hun beslissingen op een slecht overwogen wijze nemen. Militaire organisatiemarken als hiërarchie, commandostructuur en procedures ontbreken bij NGO's. Militairen vinden ook dat er te veel NGO's in crisisgebieden zijn. Bovendien kennen NGO's geen eenheid in bevel, worden hun activiteiten niet gemonitord en kunnen ze voor militairen veiligheidsproblemen veroorzaken. Daarnaast staan sommige NGO's ideologisch vijandig tegenover militairen. Militairen vinden ook dat vele NGO's niet professioneel genoeg zijn om onder veeleisende omstandigheden effectief te kunnen werken en dat ze niet getraind zijn om in gevaarlijke gebieden te opereren. NGO's tonen volgens militairen ook soms twee gezichten: ze weigeren om met militairen samen te werken, ze weigeren om informatie uit te wisselen, maar ze staan vooraan om door militairen uit gevaarlijke situaties bevrijd te worden. Militairen vinden verder dat NGO's hen misbruiken voor hun enige doelstelling: het beveiligen van de humanitaire ruimte om hulp te verlenen. Ten slotte vinden militairen dat NGO's over geld en invloed beschikken, die militairen ontberen.

Kanttekeningen

Zoals eerder vermeld, tonen de opvattingen van militairen en NGO's over elkaar een pluriform beeld. Sommige van de kritieken gelden onder specifieke omstandigheden of zijn alleen van toepassing op bepaalde NGO's en omgekeerd. Andere kritieken zijn het gevolg van verschillende organisatieculturen. Weer andere kritieken berusten op louter wantrouwen of ongunstige ervaringen. We mogen

echter niet vergeten dat lokale gemeenschappen het vaak belangrijker vinden *dat* ze hulp krijgen dan *door wie* deze hulp wordt verstrekt.¹⁷ Uit veldonderzoek in Noord-Afghanistan en Liberia blijkt bovendien dat zowel lokale NGO's als sommige stafleden van internationale NGO's, die op het veldniveau werkzaam zijn – na verloop van tijd – naar samenwerking neigen. Ze vinden dat hun hoofdkantoren zichzelf verliezen in de 'poëzie en filosofie' van academische discussies over principes en ideaaltypische benaderingen die een effectieve hulpverlening kunnen belemmeren. Ze vinden dat een 'principeel standpunt' een luxe is die alleen rijke organisaties zich kunnen veroorloven. Ze zijn dankbaar voor elke ondersteuning, of die nu door militairen wordt geleverd of niet.

Dergelijke meningen klinken ook in de samenlevingen van beide landen, met name in Noord-Afghanistan en Liberia. In sommige gevallen wordt gelachen om de bewering dat NGO's bij militairen uit de beurt moeten blijven. Opvallend is dat de vredeshandhavers hier in het algemeen populairder zijn dan NGO's. De bevolking is de militairen dankbaar voor het verschaffen van veiligheid, de ontwapening van strijders en de (zeer zichtbare) hulp die ze verlenen. Aan de andere kant worden veel NGO's als niet-betrokken, onbetrouwbaar en ineffectief gezien.

Niettemin bestaan er fundamentele verschillen tussen militairen en humanitaire NGO's, in het bijzonder op het gebied van mandaten en prioriteitstelling. De zorgen over de vervagende grenzen tussen militairen en humanitaire hulpverleners, die kunnen leiden tot een toegenomen onveiligheid voor de hulpverlener, worden overigens weerlegd door recent onderzoek van het Center on International Cooperation / Humanitarian Policy Group (CIC/HPG) over hulpverlening in een onveilige omgeving. Op mondiaal niveau bestaat er volgens dit onderzoek geen positieve correlatie tussen de aanwezigheid van grote mogelijkheden, geïntegreerde missies en een toegenomen onveiligheid voor de hulpverleners.¹⁸

Gedragcodes

NGO's hebben sinds het begin van de jaren negentig geprobeerd de beginselen van de humanitaire/militaire relaties nader te preciseren. Dit heeft geresulteerd in gedragscodes, die echter niet bindend zijn. Bovendien kan er een groot verschil bestaan tussen de theorie en de praktijk in het veld. De codes geven echter een goede indicatie van hoe NGO's tegen de omgang met militairen aankijken. De gedragscodes hebben de volgende punten gemeen: 1) het basisbeginsel is de scheiding tussen de humanitaire en de militaire sfeer; 2) militaire strijdkrachten kunnen voor humanitaire hulp als laatste middel worden gebruikt, op een geval-voor-gevalbasis, als er geen ander alternatief is, of omdat de situatie gevaarlijk is, of omdat de beschikbare civiele logis-

tieke middelen niet adequaat zijn; 3) de activiteiten van militairen dienen te bestaan uit ondersteuning van humanitaire hulp en het beveiligen van de humanitaire ruimte; 4) het militaire humanitaire werk moet van beperkte duur zijn en beperkte doelstellingen kennen en 5) de missie moet onder civiele controle blijven.

De diverse gedragscodes geven aan dat interactie met militairen niet alleen als onvermijdelijk, maar ook als een bron van moeilijkheden wordt gezien. Niettemin wordt het beginsel van liaison en interactie bijna altijd als wenselijk beschouwd, al is het maar om NGO's duidelijker te differentiëren van de militairen. Terwijl vele NGO's bereid zijn om met de militaire strijdkrachten te coördineren, wil geen enkele NGO door de militairen gecoördineerd worden.

Resumerend zijn er dus twee taken die in beginsel tot het militaire domein behoren: het garanderen dat de omgeving veilig is om humanitaire activiteiten uit te voeren en het geven van logistieke ondersteuning aan humanitaire organisaties. Kortom, humanitaire organisaties moeten in staat zijn hun werk onder zo gunstig mogelijke voorwaarden te verrichten.

Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC)

264

Het optreden van militaire en civiele actoren in hetzelfde operatiegebied heeft aan militaire zijde geleid tot de invoering van het zogenoemde 'CIMIC-concept'. Het betreft hier een militair concept dat een geïntegreerd onderdeel uitmaakt van het operationele militaire plan. De geschiedenis van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) gaat terug tot de Koude Oorlog: militaire eenheden stemden hun optreden en de benodigde ondersteuning af op civiele partijen.¹⁹ Beide partijen werken gezamenlijk in een gebied dat getroffen is door oorlog. Van belang is dat ze elkaar niet in de weg lopen, maar elkaar aanvullen. Het meest in het oog springende element van CIMIC is echter het uitvoeren van projecten ter ondersteuning van reconstructie en wederopbouw. Zo voerde het Nederlands United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL-) bataljon in Libanon (1979-1985) nevenactiviteiten uit, zoals het bouwen van scholen, het verbeteren van waterbeheer, het verwerken van vuilnis en het geven van medische hulp. Bij de operatie *Provide Comfort* in Noord-Irak in het voorjaar van 1991 assisteerden Nederlandse genisten en mariniers bij de reconstructie van Koerdische dorpen. De aanpak en financiering van al deze activiteiten was echter weinig gestructureerd.

De deelname aan de United Nations Transitional Authority in Cambodja (UNTAC-operatie in Cambodja) (1992-1993) zorgde echter voor een doorbraak. Ten gevolge van een bezoek van minister Pronk aan Cambodja kreeg het mariniersbataljon een miljoen gulden voor kleinschalige zogenoemde 'Pronkprojecten'.

Voorbeelden van uitgevoerde projecten zijn het slaan van waterputten, de renovatie van een overdekte marktplaats en medische hulp aan de bevolking. Bij de United Nations Mission in Haïti (UNMIH, 1993-1996) verzorgden Nederlandse mariniers niet alleen lessen rijvaardigheid en preventief onderhoud, maar werden ook kippen ingeënt.

Ook Dutchbat voerde in het voormalige Joegoslavië een aantal humanitaire projecten uit, waarvoor Ontwikkelingssamenwerking fondsen ter beschikking stelde. Het Nederlandse bataljon dat in het kader van de Dayton Vredesakkoorden in Bosnië-Herzegovina verbleef, voerde vele CIMIC-projecten uit. Terwijl het bataljon in het begin zelf kleinschalige herstelwerkzaamheden verrichtte, is dit geleidelijk aan door lokale aannemers overgenomen. Aan het bataljon toegevoegde technische specialisten op het gebied van elektriciteit, verwarming en bouwkunde hielden daarbij toezicht op het aanbesteden, de voortgang en de oplevering van de projecten.²⁰

Al deze projecten zijn er voornamelijk op gericht het vertrouwen van de bevolking in de Nederlandse militairen te vergroten, waardoor de vredeshandhavende taak beter uitgevoerd kan worden. De bevolking komt bovendien met nuttige informatie, hetgeen bijdraagt tot de eigen veiligheid van de militairen.

Beleidskader CIMIC

Aangezien CIMIC een structureel onderdeel van vredesoperaties werd, ontstond niet alleen de behoefte aan een nadere definiëring en afbakening van CIMIC, maar tevens aan een beleidskader voor CIMIC-activiteiten. Defensie verstaat onder CIMIC “de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en lokale autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*” (cursivering C.H.).²¹ De NAVO definieert CIMIC als: “*The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies*”.²² Als militair concept moet CIMIC in feite bijdragen tot een zo snel mogelijke beëindiging van de militaire presentie in het operatiegebied.

Het Nederlandse beleidskader CIMIC, dat in mei 2003 tot stand kwam, noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: “Zo civiel als mogelijk en zo militair als noodzakelijk”.²³ Het is soms moeilijk activiteiten aan te duiden als puur ‘civiel’ of puur ‘militair’. In de praktijk bestaat over de invulling hiervan de nodige bandbreedte, die voornamelijk door de militairen wordt bepaald. Het beleidskader onderscheidt de volgende doelstellingen van CIMIC.

In de eerste plaats ondersteunt civiel-militaire samenwerking het vredesproces en de veiligheid (*force protection*). CIMIC-activiteiten kunnen ook een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op een succesvol verloop van het vredesproces groter zullen worden. Daarnaast biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en geeft het een signaal af van de internationale gemeenschap dat de (vredes)operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een relatie. Ten slotte draagt CIMIC – op beperkte schaal – bij tot het daadwerkelijke herstel van de infrastructuur in het voormalige conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuurs- en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten worden gerekend. Benadrukt dient te worden dat CIMIC geen wederopbouw is, hoewel de scheidslijnen tussen reconstructie en wederopbouw in de praktijk soms vager zijn dan de (strikte) tweedeling in het beleid. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts-and-minds* activiteiten. Ook zullen militairen in beginsel geen activiteiten ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

CIMIC-activiteiten worden binnen Defensie op aanvraag geïnventariseerd naar de behoefte van de bevolking. Vervolgens wordt een plan van aanpak opgesteld en voorgelegd aan het Interdepartementaal Overleg CIMIC (IO CIMIC).

De IO CIMIC is in 2003 opgericht en betreft een overlegstructuur die zich bezighoudt met CIMIC-gerelateerde aangelegenheden. De commissie komt minimaal twee maal per jaar bijeen. Naast de 'Buitenlanddriehoek' kunnen op uitnodiging ook andere departementen en eventueel NGO's deelnemen. Defensie meldt vooraf voorgenomen activiteiten aan de IO CIMIC en legt daar naderhand tevens verantwoording af over het bestede geld van Buitenlandse Zaken en het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS).

Praktische vormen van samenwerking tussen militairen en NGO's

Uit het eerdergenoemde veldonderzoek in Noord-Afghanistan en Liberia blijkt dat in de samenwerking tussen NGO's en militairen bij de NGO's ruwweg drie posities kunnen worden onderkend.²⁴ De principiële neutralisten willen onafhankelijk blijven, willen niet samenwerken met de militairen en proberen zo ver mogelijk bij de militairen vandaan te blijven. Dit zijn voornamelijk de strikt humanitaire organisaties. De principiële pragmatisten wegen hun beginselen af tegen meer functionele of instrumentele overwegingen en besluiten, afhankelijk van de context, wel of niet intensief samen te werken met de militairen. De 'supporters' juichen samenwerking met militairen toe met het oog op de

dringende noden die moeten worden gelenigd. Het onderzoek constateert dat de meeste hulporganisaties een pragmatische benadering hanteren, waarbij van de context afhankelijke specifieke kansen en risico's tegen elkaar worden afgewogen.

In beginsel zijn er vele vormen van samenwerking tussen militairen en NGO's denkbaar. De volgende mogelijkheden voor civiel-militaire samenwerking kunnen worden onderscheiden.²⁵

Voorspraak en training. Het betreft hier het onderrichten van militairen door hulporganisaties in humanitaire beginselen, internationaal humanitair recht en mensenrechten. Op zichzelf hoeft dit uiteraard nog niet de bereidheid in te houden om in vredesoperaties samen te werken.

Het delen van informatie. Zowel militairen als hulpverleners hebben belang bij optimale informatie over de omgeving waarin ze opereren. Het Inter Agency Standing Committee (IASC) onderscheidt de volgende typen van relevante informatie: informatie over de veiligheid (vaak in de vorm van briefings), humanitaire locaties, humanitaire activiteiten, activiteiten op het gebied van mijnen, verplaatsingen van de bevolking, militaire hulpactiviteiten en over locaties en explosieve munitie die gebruikt is tijdens een militaire campagne.²⁶ Maar voor sommige humanitaire organisaties, in het bijzonder het Internationaal Comité van het Rode Kruis, zijn vertrouwelijkheid en neutraliteit beperkende factoren als het gaat om het delen van informatie met militairen.

Coördinatie. Hoewel militairen en hulporganisaties hun activiteiten strikt gescheiden houden, kunnen ze die coördineren om duplicering te vermijden of te voorkomen dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien. In de praktijk bestaat er bij hulporganisaties vaak bezorgdheid over de wijze waarop de coördinatie moet geschieden en of dit in de openbaarheid moet komen, vanwege de mogelijke negatieve gevolgen.

Bescherming of gewapende escortes. De militairen kunnen bescherming of gewapende escortes bieden aan hulporganisaties. De humanitaire gemeenschap is hierover verdeeld. Sommige organisaties accepteren bescherming en escortes indien ze dit noodzakelijk achten. Andere organisaties zijn hier tegen, tenzij als laatste middel, omdat het de veiligheid van hun staf en van diegenen die ze moeten helpen in gevaar kan brengen. Het besluit om militaire of gewapende escortes te verzoeken of te accepteren, wordt gemaakt door de humanitaire organisaties, uitsluitend gebaseerd op humanitaire criteria. In de praktijk lijken echter de ervaring op de grond eerder dan beginselen op papier te bepalen welke koers wordt gevaren.

Logistieke samenwerking. Militairen beschikken over belangrijke militaire middelen voor hulporganisaties, zoals transport of mijnenruimcapaciteit. De houding van humanitaire hulporganisaties over het gebruik van militaire middelen varieert van terughoudendheid tot pragmatische acceptatie. De VN heeft richtlijnen uitgevaardigd over het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen ter ondersteuning van humanitaire activiteiten van de VN in complexe noodsituaties (de '*Oslo Guidelines*').²⁷ Criteria zijn onder meer dat er sprake moet zijn van een unieke capaciteit; de urgentie om hulp te verlenen vereist onmiddellijke actie; er moet civiele controle zijn op de militaire middelen; en het gebruik van militaire middelen moet zowel naar tijd als naar schaal beperkt zijn. Voorbeelden van het gebruik van deze richtlijnen zijn de tsunami in de Indische Oceaan in december 2004, de aardbeving in Pakistan in 2005 en de overstromingen in Algerije in februari 2006.

Uitbesteding. Vredesmissies kunnen de uitvoering van activiteiten aan civiele actoren, lokale of internationale NGO's of het particuliere bedrijfsleven uitbesteden.²⁸

Intensieve samenwerking of integratie. Wanneer hulporganisaties en vredes machten elkaar als volledige bondgenoten beschouwen op een bepaald terrein, kan de samenwerking zelfs vrij intensief zijn. Beide partijen kunnen gezamenlijk plannen; organisaties kunnen hun kantoor of accommodatie binnen de militaire compound opzetten; en activiteiten kunnen gezamenlijk worden uitgevoerd. Toch zullen over het algemeen de wederzijdse rollen en vormen van expertise intact blijven en gerespecteerd worden. Voorlopig is deze vorm van samenwerking in de nabije toekomst weinig waarschijnlijk.

Gevalstudie: Uruzgan – ISAF en PRT's

De vraag rijst hoe de bovenstaande beschreven ontwikkelingen hun weerslag hebben gekregen in de huidige pogingen van de wereldgemeenschap om de Afghaanse bevolking weer een perspectief voor de toekomst te bieden. Na het Talibanregime eind 2001 te hebben verdreven, beloofde het Westen in 2001 de bevolking van Afghanistan dat het zou zorgen voor een meer stabiel, een veiliger en een welvarend land. Voorlopig is daar weinig sprake van. Zo publiceerde het Senlis Council al op 12 november 2007 een studie over de situatie in Afghanistan, waarin gesteld werd dat weer grote delen van Afghanistan onder controle staan van de Taliban.²⁹ De Verenigde Staten en de NAVO waren ook zeer bezorgd over de ontwikkelingen in Afghanistan en begonnen met een grondige evaluatie van hun militaire aanpak.³⁰ De onveiligheid is inmiddels niet langer beperkt tot het zuiden, maar heeft zich nu ook naar de rest van het land verspreid. Deze onveilige situatie vormt een belangrijke rem op de wederopbouw van het land. Op de mondiale *Human Development Index* – die

criteria hanteert als economische ontwikkeling, onderwijs, gezondheidszorg etc. – staat Afghanistan van de 178 landen met een 174ste plaats bijna onderaan.³¹ De Obama Administration heeft inmiddels het aantal militairen in Afghanistan verhoogd en haar militaire benadering van het conflict aangepast om lokaal niet nog meer steun te verliezen, maar dit heeft tot nu toe (nog steeds) niet tot een grotere veiligheid geleid.

International Security Assistance Force (ISAF)

De door de NAVO geleide International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan heeft haar operatiegebied sinds 5 oktober 2006 over het hele grondgebied van Afghanistan uitgestrekt. Niet minder dan 40 landen (26 NAVO- en 14 niet-NAVO-lidstaten) leveren militaire bijdragen tot deze ongeveer 35.000 militairen tellende stabiliseringsmacht.³² Het doel van de door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde ISAF-operatie is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te waarborgen. Daarnaast jaagt een door Amerikanen geleide 8000 militairen tellende coalitie, in het kader van de *Operation Enduring Freedom* (OEF), op terroristen en traint ze Afghaanse militairen. De commandant van OEF is voor de noodzakelijke coördinatie tussen beide militaire operaties tevens plaatsvervangend commandant van ISAF.

269

Geïntegreerde benadering

De International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan hanteert een geïntegreerde benadering van 'veiligheid, wederopbouw en goed bestuur'.³³ ISAF moet vooral de veiligheidsvoorwaarden scheppen waarbinnen overheidsfunctionarissen en NGO's aan wederopbouw en ontwikkeling kunnen werken. Hiervoor hanteert ISAF het concept van de Provinciale Reconstructie Teams (PRT's), waarvan er 26 over het hele land verspreid zijn. Voor dit door de Amerikanen geïntroduceerde concept werd gekozen, gezien de onvoldoende bereidheid van NAVO-lidstaten om veel troepen te leveren. Ieder land dat leiding geeft aan een PRT, vult dit tot op zekere hoogte op eigen wijze in.³⁴ Zo leggen de Duitsers veel nadruk op *force protection* en moeten hun patrouilles vóór donker weer binnen de *compound* zijn teruggekeerd. Daarnaast coördineren de militaire commandant van het Duitse PRT en de vertegenwoordiger van Ontwikkelingssamenwerking wel hun activiteiten, maar verblijft het civiele element van het PRT buiten de *compound*. Bij de Britten bestaat daarentegen een gezamenlijk civiel-militair leiderschap bij het PRT en gaan Britse militairen voor enkele dagen voor patrouilles het veld in, waarbij ze de nacht buiten de *compound* doorbrengen.³⁵

Tekortkomingen

Het in beginsel bruikbare concept van het PRT kent in de praktijk twee tekortkomingen.³⁶ In de eerste plaats is er geen standaardproduct, maar heeft ieder nationaal PRT een verschillend mandaat. Sommige PRT's leggen de nadruk op veiligheid, andere kennen prioriteit toe aan wederopbouw en ontwikkeling en sommige PRT's doen beide. Weer andere PRT's zijn gepreoccupeerd met het beveiligen van de eigen troepen en doen verder weinig. Als het geld voor het PRT rechtstreeks uit de nationale hoofdstad komt, geeft het PRT bovendien eerder gehoor aan de instructies uit eigen land dan dat het aan de wensen van de commandant van ISAF of de regering in Kaboel tegemoetkomt. Los hiervan is in een divers land als Afghanistan – geografisch, etnisch, economisch en politiek – uniformiteit in de structuur van een PRT weinig praktisch. De verschillen in PRT-modellen zijn echter niet zozeer toe te schrijven aan lokale factoren, maar aan de inzichten van de diverse landen.

In de tweede plaats verloopt de coördinatie tussen PRT's en NGO's soms moeizaam. Sommige NGO's maakten zich er vóór de aanvang van de Nederlandse missie in Uruzgan zorgen over dat de PRT- en de NGO-activiteiten te veel gelijkenis zouden vertonen en dat de Afghanen door de wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten van de PRT's vaak geen onderscheid zouden maken tussen de PRT's en de NGO's.³⁷ Bovendien zijn de activiteiten van NGO's op het gebied van wederopbouw, mensenrechten en democratisering strijdig met de Taliban- en Al Qaeda-doctrine. Wanneer PRT's hulp leveren en de Taliban en andere opstandige elementen de bevolking vertellen dat ze spionnen zijn waarmee ze niet moeten samenwerken, heeft dat dan ook implicaties voor NGO's die nauw met de PRT's samenwerken.³⁸ Zo werden lokale partners van de internationale NGO CARE in een regio door de Taliban benaderd en verteld dat ze, zolang ze op dezelfde wijze bleven werken, niet aangevallen zouden worden. Maar indien ze fondsen van de door militairen geleide PRT's zouden accepteren, zou hun veiligheid in gevaar kunnen komen. De financiële middelen waar een PRT over beschikt, kunnen overigens voor NGO's een belangrijke reden zijn om met een PRT samen te werken.³⁹

Humanitaire ruimte

De afgelopen jaren zijn vele medewerkers van humanitaire hulporganisaties om het leven gebracht. Hulpverleners worden nu door aanhangers van het vorige Talibanregime – die overigens zwaar steunde op humanitaire hulp toen ze aan de macht waren – afgeschilderd als onderdeel van een westerse samenzwering om de moslimwereld te onderwerpen. Dit is onder meer het gevolg van het feit dat Afghanistan, vergeleken met andere postconflict- en stabiliseringsoperaties, qua internationale militaire aanwezigheid en gemiddelde jaarlijkse hulp gedurende de eerste twee jaren in termen van hoofd per bevolking ver achterblijft

bij de Balkanoperaties, Oost-Timor, Irak, en zelfs Namibië en Haïti in de jaren negentig.⁴⁰ Het moge duidelijk zijn dat voor humanitaire hulporganisatie(s) Afghanistan een moeilijke omgeving vormt om de humanitaire beginselen te kunnen handhaven. In Afghanistan worden humanitaire beginselen niet noodzakelijkerwijs gezien als een icoon van neutraliteit. Zo roept de ene partij: “Je moet voor ons zijn, of je bent tegen ons”, terwijl de andere partij het beginsel van menslievendheid als een westers product beschouwt.

Volgens militairen is het ook niet zozeer het vervagen van de grens tussen civiele en militaire rollen die humanitaire ruimte in Afghanistan heeft verloren doen gaan, maar de associatie met de doelstellingen van de centrale overheid en de pogingen haar gezag over het hele grondgebied uit te strekken.⁴¹

De toenemende onveiligheid in Afghanistan heeft ertoe geleid dat veel humanitaire ruimte verloren is gegaan. In 2007 raakten humanitaire actoren betrokken bij meer dan 130 ernstige veiligheidsincidenten, waarbij ten minste vijftien hulpverleners het leven lieten. Het gevolg is dat humanitaire actoren onder veel striktere veiligheidsrestricties moeten opereren. Deze restricties beperken de toegang van de humanitaire actoren tot lokale gemeenschappen voor humanitaire doeleinden. Een goed voorbeeld van het weer opbouwen van humanitaire ruimte speelde zich echter eind 2007 af in conflictgebieden zoals de provincie Helmand. Het betrof hier drie poliovaccinatiecampagnes, waarbij de elementen die tegen de regering vochten, overeenkwamen ‘rustdagen’ in acht te nemen en er zich van weerhielden de gezondheidswerkers, die de vaccinaties toedienden, te hinderen of aan te vallen.⁴²

Om de fricties tussen militairen en NGO's over de instandhouding van humanitaire ruimte in ieder geval zoveel mogelijk te beperken, zijn de Amerikaanse strijdkrachten met humanitaire NGO's richtlijnen overeengekomen. Zo dienen militairen hun uniform te dragen bij hulpverlening en behoren civiele hulpverleners zo mogelijk vervoer in legervoertuigen te vermijden.⁴³

Het Nederlandse PRT in Uruzgan

Het Nederlandse PRT in Uruzgan hanteert het eerdergenoemde 3D-concept (*Defence, Diplomacy and Development*). Het concept is gebaseerd op het inzicht van de drie departementen (Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking) dat ze voor het succesvol uitvoeren van wederopbouw van elkaar afhankelijk zijn en elkaar moeten ondersteunen. Het PRT maakt deel uit van de Task Force Uruzgan. Vanwege de onveilige situatie in de provincie Uruzgan maken namelijk tevens een gevechtsgroep van de landmacht en een luchtmachtdetachement deel uit van de Task Force, die voor veiligheid en stabiliteit moet zorgen.

Het operationele concept van dit PRT is niet alleen in samenwerking tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking voorbereid, maar wordt ook geïntegreerd uitgevoerd. Bovendien zijn er NGO's bij betrokken. Zo is voor de eerste keer vóór een uitzending met hulporganisaties zoals Cordaid, Healthnet en ICCO gepraat over vragen als: welke mensen wonen er in Uruzgan, hoe zijn de wegen, wat verbouwen de mensen, hoe zit het met religie, en hoe is de positie van de vrouwen?⁴⁴ Hieraan is een *civil assessment* voorafgegaan, bestaande uit een analyse, de mogelijkheden en de doelstellingen van het PRT. Naast een analyse van de provincie, met daarin bijzondere aandacht voor mogelijke bronnen van conflict, identificeert het *civil assessment* een aantal zogenoemde 'focal areas' voor de inzet van de civiel-militaire samenwerking en de wederopbouwactiviteiten. Die liggen vooral op het gebied van het ondersteunen en trainen van leger en politie en het versterken van de provinciale bestuursstructuur. Tevens worden terreinen aangeduid waar projecten kunnen worden opgepakt, zoals het herstel van irrigatiekanalen, ondersteuning van de landbouw en ondersteuning van de veehouderij (beide traditioneel belangrijke vormen van levensonderhoud in Uruzgan).

Het *civil assessment* is een onder verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken opgesteld levend gerubriceerd document dat regelmatig worden bijgewerkt.

Missie

De missie van het PRT in Uruzgan is het ondersteunen van de (weder)opbouw. Dit geschiedt door het bestuur te assisteren; bij te dragen tot de hervorming van de veiligheidssector; en de sociaaleconomische sector te versterken. Naast de militaire commandant maken ook deel uit van het PRT: een politiek adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (POLAD) en twee adviseurs van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking (OSAD's) (één voor de wederopbouwprojecten en één deskundige op het gebied van tribale en culturele zaken). Militairen zijn over het algemeen niet getraind voor het inventariseren en controleren van wederopbouwprojecten en in Uruzgan is de politieke dimensie belangrijk. Bovendien zijn NGO's en (lokale) overheden vaak huiverig om in het openbaar met militairen op te treden en zien ze de POLAD, die als burger is toegevoegd aan het PRT, derhalve als alternatieve gesprekspartner. Het is betrekkelijk nieuw dat militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers zo nauw hebben samengewerkt bij de voorbereiding van een militaire missie, en heldere afspraken hebben gemaakt over elkaars rollen en mandaten. Daarnaast is er een staf (incl. een CIMIC-component), een Koninklijke Marechaussee en Amerikaanse trainers. Van het PRT maakt ook een Australische Reconstruction Task Force deel uit.

Het PRT voert een verscheidenheid aan activiteiten uit, waaronder bemiddelen, initiëren van overleg, informatie verstrekken ten behoeve van het lokale bestuur, begeleiden, trainen en uitrusten van politie en het uitvoeren van projecten.

Verantwoordelijkheden

Binnen het PRT bestaat een verdeling van verantwoordelijkheden. De militaire commandant is verantwoordelijk voor CIMIC-activiteiten en de inzet van Mission Teams. Het CIMIC-personeel adviseert en ondersteunt op het gebied van civiele contacten en het identificeren van zichtbare en snel te realiseren *hearts-and-minds* projecten. Voorbeelden van gerealiseerde en geplande projecten zijn het herstellen van een brug, de herbouw van een school en een districtgebouw, het verstrekken van schoolmaterialen en diverse projecten om de grote hoeveelheid afval in Tarin Kowt op te ruimen. Trefwoorden bij deze projecten zijn: snelheid, zichtbaarheid, kleinschalig en ondersteunend aan de militaire missie.

De vertegenwoordiger van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de zogenoemde '*quick visibility projects*' (QVP's), die door lokale NGO's worden uitgevoerd. De projecten richten zich vooral op herstel van dorpswegen en irrigatiekanalen, en op verbetering en uitbreiding van gezondheidsdiensten. Bij de uitvoering wordt gebruikgemaakt van de werkracht van de lokale bevolking via het *cash-for-work* principe en van lokale uitvoerders. Daarnaast is steun in voorbereiding voor de opleiding van onderwijzers en voor het verzekeren van beschikbaarheid van middelen voor het landbouwseizoen. In de aanpak van de bestrijding van de drugsproblematiek staan alternatieve inkomstenbronnen voor arme boeren centraal. Via de QVP's wordt gewerkt aan verbetering van de irrigatie en de infrastructuur, zodat het boeren mogelijk wordt gemaakt andere gewassen te verbouwen. Daarnaast is hij ook verantwoordelijk voor projecten in het kader van de sociaaleconomische wederopbouw die gericht zijn op duurzame wederopbouw en die uitgevoerd worden door NGO's.

De militaire commandant van de Australische Task Force is ten slotte verantwoordelijk voor de activiteiten van zijn eenheid. Het betreft hier het opzetten van een ambachtschool en het herstellen en verbeteren van de infrastructuur, waarbij maximaal wordt gebruikgemaakt van lokale krachten.

De wederopbouwprojecten van het PRT ondervinden echter de nodige vertraging vanwege de eerdergenoemde onveilige situatie. Vaak is er meer sprake van een vechtmiszie dan van een wederopbouwmissie. Over de vraag of deze missies wel kunnen samengaan, bestaan verschillende meningen. De minister

van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, acht dit wel mogelijk, wanneer hij verklaart “dat een staat meer doelen kan nastreven. Daarom voert Nederland een geïntegreerd Afghanistanbeleid waarin diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking hand in hand gaan. Alleen zo kunnen veiligheid, solidariteit, mensenrechten en geloofwaardigheid worden gewaarborgd”.⁴⁵ Zijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking, Bert Koenders, is echter voorzichtiger als hij zegt: “... *I think we have a much better policy of cooperation – the 3D’s: defence, development and diplomacy. But frankly, we do not know yet how to do it*”.⁴⁶

NGO-medewerkster, Annette Jansen, meent dat voor een succesvolle 3D-benadering, diplomaten, militairen en ontwikkelingssamenwerkers dezelfde hoofddoelstelling moeten delen, namelijk een die gericht moet zijn op de bescherming van burgers en het vergroten van de *menselijke veiligheid*. Met menselijke veiligheid bedoelt ze dat de nood en de behoeften van de kwetsbare burgers en groepen in conflictgebieden vooropstaan en *boven het belang van staat en politiek* verheven zijn. Tegelijkertijd erkent ze dat er nog maar een beperkte hoeveelheid onderzoek beschikbaar is om de juistheid van theorie en aanpak te kunnen staven.⁴⁷ Kortom, er bestaat nog onduidelijkheid en onzekerheid over de toepasbaarheid en effectiviteit van de 3D-benadering. Wel is duidelijk dat 3D geen *one-size-fits-all* is, maar dat de specifieke samenhang van democratisering, ontwikkeling en vredesopbouw sterk verschilt per context. Zich baserend op de Amerikaanse ervaringen in Irak, meent de Nederlandse deskundige op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, Louk Box, dat je niet aan ontwikkelingsactiviteiten (*Development*) moet beginnen vóór je de veiligheid (*Defence*) op orde hebt. Dit betekent dat Ontwikkeling ondergeschikt is aan Veiligheid, waarmee het scala van mogelijke ontwikkelingsactiviteiten uitermate beperkt is. Capaciteitsontwikkeling is volgens Box gewenst, maar dan wel beperkt tot *Defence*.⁴⁸ Louise Anten stelt echter in haar respons op Box dat de verhouding tussen de 3D’s in Nederland gelijkwaardiger is dan in de Verenigde Staten: “De diplomatieke en coördinerende rol ligt bij Buitenlandse Zaken, de ontwikkeling wordt getrokken door Ontwikkelingssamenwerking (met een eigen budget) en Defensie vervult haar rol binnen het door de politiek bepaalde kader”.⁴⁹

In ieder geval was in 2008 de veiligheidssituatie in Uruzgan zodanig verbeterd, dat een vijftal hulporganisaties de wederopbouw kwamen versterken. Drie ervan waren reeds actief in Zuid-Afghanistan, namelijk Save the Children, Cordaid en Healthnet. Voor ZOA-Vluchtelingenzorg en het Dutch Committee for Afghanistan vormt Uruzgan een nieuw terrein voor hun activiteiten.⁵⁰

Op dit moment blijft het in Uruzgan beduidend rustiger dan in andere delen van (zuidelijk) Afghanistan. In hoeverre dit het gevolg is van de Nederlandse aanpak, is nog niet voldoende duidelijk.⁵¹ Niettemin constateert de NGO Tribal Liaison Office uit Kabul in een uitgebreid en gedegen onderzoek naar de sociaal-politieke ontwikkelingen in Uruzgan over de afgelopen drie jaar, dat deze

provincie nu alom gezien wordt als een van de weinige positieve ontwikkelingen in het toenemend onveilige Zuiden van Afghanistan: “De veiligheid in Uruzgan is toegenomen, de voorziening in minimumdiensten verbeterd, en de economie begint initieel positieve veranderingen te tonen”.⁵² Zo hoefde bij de eerste ronde van de presidentsverkiezingen in augustus 2009 geen van de 49 kiesbureaus gesloten te worden vanwege aanslagen.⁵³

Slotopmerkingen

De ontwikkelingen op het internationaal politieke en veiligheidsgebied hebben geleid tot een situatie waarin het voor humanitaire hulporganisaties moeilijk is geworden hun beginsel van neutraliteit te praktiseren. Zo hebben militairen en overheden in toenemende mate hulp als instrument in hun beleid geïntegreerd, waardoor deze hulp ‘gepolitiseerd’ raakte. Hierdoor is in Afghanistan de laatste jaren veel humanitaire ruimte verloren gegaan.

De aanwezigheid van militairen in conflictgebieden is echter veelal voorwaardenscheppend voor de activiteiten van civiele hulporganisaties. Dit heeft de vraag opgeworpen in hoeverre militaire en civiele actoren die in hetzelfde gebied opereren, kunnen samenwerken. Militairen hebben op het gebied van civiel-militaire relaties het militaire CIMIC-concept ingevoerd, dat echter specifiek gericht is op ondersteuning van de militaire missie.

Civiel-militaire samenwerking is nog steeds geen natuurlijk gegeven. Zowel militaire als civiele actoren plaatsen nog regelmatig vraagtekens bij elkaars rol in humanitaire operaties. De strikt humanitaire NGO's zijn het meest terughoudend om met militairen samen te werken. Voor de multigemandateerde NGO's ligt dat vaak anders. Hoewel de relatie tussen NGO's en militairen problemen kent, is een zekere interactie wel wenselijk. In het veld erkennen beide partijen vaak elkaars toegevoegde waarde en bestaat de behoefte liaisonstructuren op te zetten. De situatie in het veld kan zo'n complementaire benadering vereisen, omdat in de huidige complexe vredesoperaties eendimensionale oplossingen niet meer adequaat worden geacht. Dit heeft geleid tot de zogenoemde '*comprehensive approach*', waarbij Defensie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en daartoe welwillende NGO's met elkaar samenwerken.

Nederland

In Nederland is er de laatste tijd in ieder geval sprake van een zekere toenadering van sommige NGO's richting Defensie. Sinds enige jaren vindt structureel informeel overleg plaats tussen Defensie en een aantal grote NGO's. "We zitten niet bij Defensie op schoot, maar zijn wel op de hoogte van elkaars activiteiten", aldus Cordaid-medewerker Paul van den Berg.⁵⁴

Een belangrijke mijlpaal was de betrokkenheid van NGO's bij de voorbereiding van de missie naar Uruzgan. Gezien het nieuwe paradigma dat veiligheid en ontwikkeling onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, is nauwere samenwerking niet alleen wenselijk, maar onder bepaalde omstandigheden zelfs noodzakelijk voor effectieve *nation building*. Voorkomen moet echter worden dat er branchevervaging en rolwisseling tussen krijgsmacht en hulporganisaties optreden.

Voor een vruchtbare samenwerking tussen NGO's en militairen dienen beide partijen in ieder geval meer te weten van elkaars verwachtingen, cultuur, doelstellingen en taken. Dit dient dan ook een structureel onderdeel van de opleidingen bij de krijgsmacht te zijn – iets wat overigens al het geval is.⁵⁵ Militairen en civiele humanitaire organisaties kunnen elkaar zo beter begrijpen om in het veld voldoende afstand te kunnen bewaren.

Eindnoten

- 1 'Vredesondersteunende operaties' is een containerbegrip dat alle soorten vredesoperaties omvat: conflictpreventie, vredeshandhavende operaties, vredesafdwingende operaties, vredesopbouwende operaties en humanitaire operaties. Zie: *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag september 2005), blz. 73.
- 2 Stuart Gordon, 'The changing role of the military in assistance strategies', in: Victoria Wheeler en Adele Harmer (eds.), *Resetting the Rules of Engagement, Trends and Issues in Military-Humanitarian Relations* (Londen 21 maart 2006), blz. 45.
- 3 Zie voor de ontwikkeling van vredesoperaties: Rob de Wijk, *Vechten met Één Hand op De Rug? Vredesondersteuning in Escalerende Conflicten* (Den Haag maart 1998).
- 4 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi Report), UN document A/55/305/S/2000/809 (New York 21 augustus 2000).
- 5 Dick A. Leurdijk, 'Robuuste Vredeshandhaving: Nieuwe Doctrine voor VN-operaties', *Internationale Spectator* (60, nr. 7/8, juli-augustus 2006), blz. 376-380.
- 6 Kees Homan et al. (eds.), *Veiligheid en Ontwikkeling. De Menselijke Waardigheid Als Uitgangspunt* (Utrecht maart 2007), blz. 25-26.
- 7 Paul Collier, *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics (Oxford 1 oktober 2004).
- 8 Laure Borgomano-Loup, *Improving NATO-NGO Relations in Crisis Response Operations* (Rome maart 2007), blz. 33.
- 9 Victoria Wheeler en Adele Harmer, 'Resetting the Rules of Engagement. Trends and Issues in Military-Humanitarian Relations', in: Victoria Wheeler en Adele Harmer (eds.), *Resetting the Rules of Engagement, Trends and Issues in Military-Humanitarian Relations* (Londen 21 maart 2006), blz. 8.
- 10 Klimaatverandering is overigens een ontwikkeling die in de toekomst waarschijnlijk zal leiden tot een toenemend beroep op krijgsmachten om humanitaire hulp te verlenen. Onstuimig weer, een stijgende zeespiegel en een toenemend aantal orkanen kunnen tot humanitaire rampen leiden, waarbij ook militairen zullen worden ingezet voor humanitaire assistentie, rampenhulp en evacuaties.
- 11 Notitie *Wederopbouw na Gewapend Conflict* (Den Haag maart 2005).
- 12 *Een Wereld in Geschil* (Den Haag 1993).
- 13 Robbert Gabriëlse, 'A 3D Approach to Security and Development', *Connection* (Summer 2007), blz. 67-75.
- 14 Myriame Bollen, *Working Apart Together. Civiel Militaire Samenwerking tijdens Humanitaire Operaties* (Alblasserdam 2002), blz. 30.
- 15 Abby Stoddard, 'Humanitarian NGOs. Challenges and Trends' (Londen juli 2003)
- 16 Zie voor diverse kritieken over en weer: John Mackinlay (ed.), *A Guide to Peace Support Operations* (Providence 1996), blz. 115-119; D. Winslow, 'Strange Bedfellows. NGOs and the Military in Humanitarian Crises', in: M.T.I. Bollen, R.V. Janssens, H.F.M. Kirkels en J.L.M. Soeters (eds.), *Civil-Military Cooperation. A Marriage of Reason*, (Breda 2002), blz. 49-65; en Laure Borgomano-Loup, *Improving NATO-NGO Relations in Crisis Response Operations* (Rome maart 2007), blz. 35-38.

- 17 Georg Frerks, Bart Klem, Stefan van Laar en Marleen van Klingereren, *Principles and Pragmatism. Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia* (Utrecht mei 2006), blz. 23.
- 18 Victoria Wheeler, 'Comments on Dialogue between Humanitarian Actors and the Military', bron onbekend.
- 19 Kees Homan, 'De Krijgsman als Ontwikkelingswerker?', *Atlantisch perspectief* (29, nr. 6, 2005), blz. 16-17.
- 20 C. Homan, 'The Dutch Battalion in Bosnia-Herzegovina and CIMIC Projects in the Period 1976-2002, in: M.T.I. Bollen, R.V. Janssens, H.F.M. Kirkels en J.L.M. Soeters (eds.), *Civil-Military Cooperation. A Marriage of Reason* (Breda 2002), blz. 95-107.
- 21 Kamervragen en antwoorden, 9 januari 2001.
- 22 AJP-9, *NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine* (Brussel juni 2003), blz. 8.
- 23 *Kaderbrief Beleidskader Civiel Militaire Samenwerking* (Den Haag 19 mei 2003).
- 24 *Ibid.* 22, blz. 33.
- 25 Deze vormen van samenwerking zijn grotendeels gebaseerd op: *ibid.*, blz. 33-35; en *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies* (Genève 28 juni 2004), blz. 11-17.
- 26 *'Civil-Military Relationship in Complex Emergencies* (Genève 28 juni 2004), blz. 12.
- 27 *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – 'Oslo Guidelines'*, Rev. 1.1 (Genève november 2007).
- 28 Zie voor de opkomst van particuliere veiligheidsfirma's in humanitaire operaties: P.W. Singer, 'Humanitarian Principles, Private Military Agents. Some Implications of the Privatised Military Industry for the Humanitarian Community', *note* 4, blz. 67-80.
- 29 *Stumbling into Chaos. Afghanistan on the Brink* (Londen november 2007), blz. 27-36.
- 30 Thom Shanker en Steven Lee Myers, 'Afghan Mission is Reviewed as Concerns Rise', *New York Times* (16 December 2007).
- 31 *Human Development Index 2006*.
- 32 www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf, geraadpleegd op 13 juli 2007.
- 33 Kees Homan, 'Afghaanse Problematiek Vereist Regionale Aanpak', *Internationale Spectator* (61, nr 9, september 2007), blz. 435-436.
- 34 Zie voor een vergelijking van de Amerikaanse, Duitse en Britse PRT-concepten: Markus Gauster, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan* (Garmisch-Partenkirchen januari 2008).
- 35 Zie tevens: 'Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan' (Londen 2004), blz. 29-52; en meer recent een paper van een ervaringsdeskundige van een Amerikaans en het Nederlands PRT, Mirjam Grandia, 'De Provinciale Reconstruction Teams (PRT's) en de Militair Strategische Doeleinden van de NAVO in Afghanistan', Bachelorproject, Nation-Building, Universiteit Leiden (mei 2008).
- 36 *UK Operations in Afghanistan*, House of Commons, Defence Committee, Thirteenth Report of Session 2006-07, Londen, blz. 12-13.
- 37 *Statement Nederlandse NGO's ten aanzien van het Provinciale Reconstructie Team in Uruzgan* (1 augustus 2006).

- 38 Lara Olson, 'Fighting for humanitarian Space. NGOs in Afghanistan', *Journal of Military and Strategic Studies* (9, nr. 1, herfst 2006).
- 39 Bas Rietjens, 'Civiel-Militaire Samenwerkingsprocessen in Afghanistan', in: *Vrede en Veiligheid. Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken* (36, nr. 1, 2007), blz. 57-58.
- 40 Barnett Rubin *et al.*, *Afghanistan 2005 and Beyond. Prospects for Improved Stability Reference Document*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Conflict Research Unit, (april 2005), blz. 54.
- 41 Michael J. Dziedzic en Michael K. Seidl, *Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Non-Governmental Organizations in Afghanistan* (september 2005), blz. 7.
- 42 Afghanistan: Press conferences by Charlie Higgins, Head of UNAMA's humanitarian unit and Nilab Mobarez, UNAMA Spokesperson's Office, 17 december 2007, blz. 2.
- 43 *Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces and Non-Governmental Humanitarian Organizations* (Washington 30 oktober 2007).
- 44 Zie: Karolien Bais, 'Militair Ontmoet Hulpverlener', *Internationale Samenwerking* (november 2004), blz. 36-39.
- 45 Maxime Verhagen, 'Vier Goede Redenen om in Afghanistan te Blijven', *De Volkskrant* (Amsterdam 10 mei 2008).
- 46 Bert Koenders, *Four Points for Point Four*, toespraak ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van Society for International Development, 5 juli 2007.
- 47 Annette Jansen, 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij Contextspecifieke opbouw', *Internationale Spectator* (j62, nr. 4, april 2008), blz. 193. Zij werkte vroeger met NOVIB en tegenwoordig voor ICCO en Kerkinactie.
- 48 Louk Box, '3-D Exit? Lessen uit Irak', *Internationale Spectator* (63, nr. 2, februari 2009), blz. 61-62.
- 49 Louise Anten, '3-D Geen Panacee, wel Beste Benadering in Complexe Conflictsituaties', *Internationale Spectator* (63, nr. 4, april 2009) blz. 219.
- 50 Noël van Bommel, 'Nederlandse Organisaties Gaan Helpen in Uruzgan', *De Volkskrant* (Amsterdam 13 juni 2008).
- 51 Het tijdschrift *The Economist* sprak in dit opzicht voorzichtig van een 'Dutch Model'. Zie: 'Afghanistan's Uruzgan Province: The Dutch Model', *Economist* (14 maart 2009), blz. 53. *De Volkskrant* was echter skeptischer, zie: Noël van Bommel en Deedee Derksen (2009), 'Dutch Approach is helemaal niet zo Dutch', *De Volkskrant* (30 maart 2009).
- 52 *Three Years Later. A socio-political assessment of Uruzgan Province from 2006 to 2009* (Kabul 18 september 2009), blz. 2.
- 53 Zie: 'Karzai Tevreden over Afghaanse Verkiezingen', *NRC Handelsblad* (Rotterdam 20 augustus, 2009).
- 54 Geciteerd in: 'Afghanen Wantrouwen Hulpverleners', *Trouw* (Amsterdam 21 december 2007).
- 55 In de hogere opleidingen voor militairen bij het Instituut Defensie Leergangen in Den Haag treden structureel voor het verzorgen van inleidingen en het deelnemen aan paneldiscussies vertegenwoordigers van NGO's als Artsen zonder Grenzen en CORDAID op.

