



# Principes en Pragmatisme. Civiel-Militaire Actie in Afghanistan en Liberia

Georg Frerks, Bart Klem,  
Stefan van Laar en  
Marleen van Klingeren

**BARTKLEM**  
RESEARCH



Universiteit Utrecht

**Auteurs**    **Georg Frerks** (Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit van Utrecht)  
                  **Bart Klem** (Bart Klem Research)  
                  **Stefan van Laar** (Cordaid)  
                  **Marleen van Klingeren** (Radboud Universiteit Nijmegen)

*Deze studie is in opdracht van Cordaid uitgevoerd door een onderzoeksteam onder leiding van prof. Georg Frerks van het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit van Utrecht. De inhoud, conclusies en aanbevelingen van de studie komen voor rekening van de auteurs en kunnen niet worden toegeschreven aan Cordaid, de Universiteit van Utrecht, of de geïnterviewde organisaties of personen. Het rapport is verkrijgbaar via [www.cordaid.nl](http://www.cordaid.nl).*

### Achtergrond van deze studie

Deze studie betreft *civiel-militaire relaties* in (post-) conflictlanden. In de laatste jaren heeft dit onderwerp een verhit debat opgeroepen dat bij tijden nuance en helderheid ontbeerde. Enkele richtlijnen en gedragscodes zijn verschenen maar die zijn nauwelijks voldoende voor een adequate stellingname. Het onderzoek richt zich op Afghanistan en Liberia en is bedoeld om beleidsmakers en – uitvoerders te ondersteunen bij het ontwikkelen van *adequate strategieën* door de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat houdt samenwerking tussen vredeshandhavers en hulporganisaties in de praktijk in?
- Wat zijn de sterktes en zwaktes van vredeshandhavers die civiele hulp verlenen?
- Wat zijn de risico's en kansen voor NGOs die met vredeshandhavers samenwerken?
- Welke meningen hebben maatschappelijke organisaties in de betreffende landen over samenwerking met vredeshandhavers?

De studie beschrijft eerst de veranderingen, die zijn opgetreden in hedendaagse conflicten en de daaraan gerelateerde veranderingen op het humanitaire, militaire en ontwikkelingsvlak. Voorts wordt getracht de sleutelbegrippen die worden gebruikt in de debatten over het onderwerp te ordenen en te definiëren. De daaropvolgende beschrijving van civiel-militaire relaties in de huidige vredesmissies in Afghanistan en Liberia, gebaseerd op intensief veldwerk, vormt de empirische kern van het rapport. Het laatste hoofdstuk trekt conclusies en lessen uit beide gevalsstudies.

### De mondiale context

Nauwere samenwerking tussen militaire en civiele actoren (donoren, internationale organisaties en NGOs) is een *logisch gevolg van huidige ontwikkelingen in de internationale arena*, zoals hervormingen binnen de Verenigde Naties, de opkomst van geïntegreerde benaderingen (waarbij instrumenten van veiligheid, politiek en ontwikkeling worden gecombineerd), de veranderde aard van oorlogsvoering en vredeshandhaving, en de 'oorlog tegen het terrorisme'. Tenslotte weerspiegelt de nauwere samenwerking enkele recente trends in humanitaire en ontwikkelingsinterventies, zoals de groei van organisaties met meerdere mandaten en conflict-sensitieve benaderingen. De betrokken actoren kunnen maar *weinig invloed* uitoefenen op deze externe en tamelijk autonome processen die zich afspelen op globaal niveau. Bovendien is het relatief onomstreden dat de voorliggende problemen een *combinatie*, zo niet een *integratie* van militaire en civiele activiteiten en expertise vereisen. Aldus argumenteren wij dat het niet zozeer de vraag is of geanticipeerd moet worden op deze veranderingen, maar meer de vraag *hoe* hierop geanticipeerd kan worden. *Hulporganisaties, donoren en militairen moeten dus grip krijgen op deze contextuele ontwikkelingen en zelf te rade gaan wat de implicaties zijn.*

Overheidsdonoren en militaire actoren hebben in het algemeen *nauwere samenwerking* verwelkomd en gestimuleerd binnen het raamwerk van hun geïntegreerde beleid. Belangrijke humanitaire en ontwikkelingsactoren hebben echter bezwaren geuit met betrekking tot het compromitteren van het *humanitaire imperatief* en de bijbehorende humanitaire principes van *onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit*. Zij vrezen dat hulp ondergeschikt wordt gemaakt aan politiek-militaire doeleinden en logica. Tenslotte wordt geargumenteed dat het integreren van militaire, humanitaire en ontwikkelingsactiviteiten zal leiden tot een *'vervaging van onderscheid'* waardoor de veiligheid van hulpverleners wordt bedreigd. Hoewel deze studie kritisch ingaat op deze

bezwaren, stellen we wel vast dat extra voorzichtig moet worden gehandeld indien missies geen VN mandaat hebben, proberen een ‘overwinningsvrede’ af te dwingen of stuiten op aanzienlijke weerstand van lokale gemeenschappen.

## Civiele en militaire interventies in Afghanistan en Liberia

Afghanistan en Liberia zijn extreme gevallen. In Afghanistan heeft de ‘oorlog tegen het terrorisme’ het meest volgroeide stadium bereikt. De geïntegreerde vredesmissie in Liberia is het summum van VN hervorming.

In Afghanistan zijn de Provinciale Reconstructie Teams (PRTs) als het ware de smeltkroes van civiel-militaire relaties. PRTs belichamen de inzet van de Coalitietroepen en de *International Security Assistance Force* (ISAF) om de Afgaanse regering op de been te helpen, een veilige omgeving te creëren, en pogingen om wederopbouw en wetshandhaving te faciliteren. PRT’s bestaan uit soldaten, maar bieden ook onderdak aan diplomaten en ontwikkelingsexperts.

De *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL) omvat vredeshandhavers, een sectie voor wetshandhaving en een sectie die humanitaire activiteiten coördineert, zoals die van VN instanties. Op terreinen waar beide soorten van expertise nodig zijn – een voorbeeld is het DDDR programma (de ontwapening, demobilisatie, reïntegratie en rehabilitatie van ex-strijders) – werken UNMIL en de verschillende VN instanties samen.

Na de val van respectievelijk het Taliban en Taylor regime, waren Afghanistan en Liberia getuige van een *enorme instroom van buitenlandse hulp en NGOs*, in aanvulling op de weinige organisaties die gedurende de oorlogsjaren actief gebleven waren. In antwoord op de grote vraag naar lokale organisaties is het aantal Liberiaanse en Afgaanse NGO’s sterk toegenomen. Het toneel van de hulpverlening werd chaotisch met een dergelijk groot aantal organisaties en beperkte coördinatiemogelijkheden.

## Civiel-militaire interacties onder de loep

Civiel-militaire relaties worden vaak aangeduid als CIMIC (de NAVO term voor civiel-militaire samenwerking). Dit is echter onjuist, niet alleen omdat in de term een beperkte, militaire logica schuilt, maar ook omdat er *een veel breder scala aan activiteiten en vormen van samenwerking bestaat, dat niet met de term CIMIC geduid kan worden.*

Gelet op de bevindingen, kan geconstateerd worden dat er sprake is van een *serie van interventies*, variërend van ‘hearts and minds’ activiteiten, psychologische operaties, activiteiten op het gebied van wetshandhaving, aan militaire interventies geassocieerde ontwikkelingsprogramma’s, hulp die verleend wordt door gouvernementele en intergouvernementele instanties, projecten van lokale en internationale NGO’s, tot activiteiten die uitgevoerd worden door onderaannemers en bedrijven.

In beide landen is een vrij groot aanbod van civiel-militaire *coördinatie mechanismen* ontstaan, hoewel in de ogen van de deelnemers in veel gevallen al het gepraat niet daadwerkelijk leidt tot aanpassingen op het veldniveau. In Afghanistan is het zeer gebruikelijk dat militairen hulporganisaties – met name lokale NGOs – *contracteren* om kleine projecten te laten uitvoeren. In de regel werken NGOs en militairen niet samen waar het gaat om de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Samenwerking tussen diplomaten en donoren (die op PRT bases verblijven) is echter intensief. In Liberia wordt NGOs *veiligheid* en *logistieke ondersteuning* (met name transport en medische voorzieningen) geboden. Daarnaast worden sommige programma’s, zoals het DDDR programma, *gezamenlijk uitgevoerd*.

Het is moeilijk al deze activiteiten te *duiden* als puur ‘civiel’ of ‘militair’. Er zijn verschillende grijstinten. De aanbevolen *taak- of rolverdeling* tussen militaire en civiele actoren hangt af van de context. Deze studie heeft aangetoond dat het werk kan gebeuren op basis van een min of meer *traditionele taakverdeling*. In andere gevallen echter, zijn meer *gecoördineerde* benaderingen wenselijk, zelfs volledig *geïntegreerde* of *gezamenlijke* activiteiten. In sommige gevallen zijn militairen het civiele domein binnengetreten zonder goede redenen en kunnen zij zich beter terugtrekken.

De twee gevalsstudies maken duidelijk dat veel van deze interventies nog geen alledaagse praktijk zijn. De geïntegreerde missie is een betrekkelijk nieuw concept, zowel voor de mensen die deel uitmaken van de missie, als voor de mensen die buiten de missie opereren. Binnen de missie worden pogingen ondernomen om overlap te minimaliseren en de inspanningen optimaal te integreren. Aan de andere kant, maken NGO’s geen deel uit van de missie. Zij worstelen met de vraag hoe zij zich moeten verhouden tot geïntegreerde missies. Aan de kant van het VN leiderschap zou de les geleerd moeten worden dat *het opleggen van structuren als een boemerang kan werken en een averechts effect kan hebben*. Controverses kunnen tot een minimum worden beperkt indien een *meer voorzichtige en tactvolle benadering* wordt gehanteerd en aldus de perceptie van een arrogante VN die structuren oplegt, wordt vermeden.

## Perspectieven en posities

We hebben hulporganisaties grofweg verdeeld in drie archetypische posities ten aanzien van civiel-militaire relaties. De *princiële neutralisten* proberen zo ver mogelijk bij de militairen vandaan te blijven. Samenwerking zet in hun ogen de humanitaire principes van menselijkheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit, op het spel, en verhoogt veiligheidsrisico’s. De *pragmatici* erkennen deze principes en uitgangspunten, maar zij gaan hier op een praktischer manier mee om zolang de context dat toelaat. Tenslotte, de derde groep - de *supporters* – juichen samenwerking met militairen toe met het oog op de dringende noden die moeten worden gelenigd. We constateerden dat de meeste hulporganisaties een *pragmatische benadering* hanteren, waarbij context specifieke kansen en risico’s tegen elkaar worden gewogen.

Zowel lokale NGOs als sommige stafleden van internationale NGOs, die op het veldniveau werkzaam zijn, neigen naar samenwerking. Zij 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. Zij vinden dat een *‘princiële standpunt’ een luxe is die alleen rijke organisaties zich kunnen veroorloven*. Zij 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 buurt moeten blijven. Voor velen doet het er weinig toe wie de hulp verschaft. *Opvallend is dat de vredeshandhavers in het algemeen populairder zijn dan NGOs*. De bevolking is de soldaten dankbaar voor het verschaffen van veiligheid, de ontwapening van de strijders en de (zeer zichtbare) hulp die zij verlenen. Aan de andere kant worden veel NGO’s als niet-betrokken, onbetrouwbaar en ineffectief gezien.

Onder de militairen zijn sommigen sceptisch over hulpverleners en beschouwen hen als amateurs die op eigenbelang uit zijn. De meeste troepen realiseren echter, dat de inspanningen van hulporganisaties essentieel zijn voor het succes van hun missie.

## Mogelijkheden voor civiel-militaire relaties

Soms zijn de comparatieve voordelen van de ene of de andere partij vrij helder en onomstreden. Militairen spelen bijvoorbeeld een sleutelrol in het *creëren van veiligheid* en het delen van *veiligheidsinformatie*. Daarnaast hebben zij *expertise* in versterking van het lokale leger, de politie, de rechterlijke macht etc., als ook in de ontwapening van ex-strijders. Militairen hebben een grootschalige *presentie* en beschikken over goede *logistieke faciliteiten* die nuttig kunnen zijn voor hulpprogramma’s. Ze beschikken over luchtvervoer en medische faciliteiten die hulporganisaties van pas kunnen komen. In veel gevallen echter, zijn de militairen van mening dat hun staf en logistiek al overbelast zijn.

Tot op zekere hoogte hebben militairen een betere *toegang tot gevaarlijke gebieden*. Hoewel troepen in onstabiele gebieden ondersteuning kunnen bieden, zijn zij vaak niet in staat de middelen die zij bieden, of de mensen aan wie zij die bieden, te beschermen. In Zuid Afghanistan waren Coalitietroepen in staat scholen op te zetten, maar sommige daarvan werden vervolgens platgebrand en de onderwijzers vermoord.

In beide landen wordt aan het credo ‘zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk’ vaak geen opvolging gegeven aangezien *militairen hulp verleenden die NGO’s ook hadden kunnen verlenen*. In werkelijkheid echter, zijn de noden zo groot dat de inspanningen van NGO’s hoe dan ook onvoldoende zijn.

Dialogo, wederzijdse training en uitwisseling van informatie biedt mogelijkheden voor samenwerking tussen hulporganisaties en vredeshandhavers maar in de praktijk zijn de geleverde inspanningen enigszins teleurstellend. Uiteenlopende belangen en culturen, een hoog verloop in staf en ineffektieve vergaderingen *ondermijnen* een goede *coördinatie*. Deze tekortkomingen zouden beter kunnen worden aangepakt.

Tenslotte, zijn er kansen voor vredeshandhavers en hulporganisaties om hun expertise te bundelen en gezamenlijk programma’s uit te voeren. Dit is in het bijzonder van toepassing op processen die zowel militaire inzet als ontwikkelingsinzet vereisen. Het DDRR proces is een voorbeeld, maar activiteiten op het gebied van wetshandhaving, ondersteuning bij verkiezingen en hervestiging van vluchtelingen kunnen ook in aanmerking komen.

## Risico’s van civiel-militaire relaties

Hulpverleners verhogen hun risicoprofiel wanneer zij geïdentificeerd worden met militairen maar dit risico kwam meer voor in Zuid Afghanistan dan in het Noorden en in Liberia; eenvoudigweg omdat in laatstgenoemde gebieden de veiligheidscondities tamelijk goed waren. In gevaarlijker delen van Afghanistan hebben organisaties geklaagd dat de Coalitie hulpverlening als instrument gebruikt in de oorlog, waardoor opstandelingen hulporganisaties tot agenten van het Westen verklaren, en daarmee tot een gelegitimeerd doelwit. *Aanslagen op hulporganisaties zijn echter primair het gevolg van de algehele context en niet van het ‘vervagen van het onderscheid’ tussen hulpverleners en militairen*. Niettemin trachten hulporganisaties hun publieke profiel te beperken voor wat betreft samenwerking. Zij zien er van af samen het veld in te gaan, zij veranderen de kleur van hun auto en zij zorgen er voor dat de locatie en de buitenkant van hun kantoor geen associatie met militairen suggereert. Tot op zekere hoogte komt het omgaan met veiligheid neer op symboolpolitiek.

Veel organisaties noemen het behoud van humanitaire principes als een punt van zorg, maar het is vaak *moeilijk om deze principes in de praktijk toe te passen*. Kortweg bestaan er drie punten van discussie. Ten eerste, het onderscheid tussen humanitaire hulp (die geacht wordt neutraal te zijn) en ontwikkelingshulp (hulp gericht op sociale en politieke verandering waardoor onvermijdelijk een kant wordt gekozen), is niet langer zo helder. Het gros van de hulpverlening, zowel in Liberia als in Afghanistan, kan nauwelijks aangeduid worden als noodhulp. Ten tweede, humanitaire principes worden niet noodzakelijkerwijs gezien als een icoon van neutraliteit. In het bijzonder in Afghanistan is dit problematisch, waar de ene partij roept: “je moet voor ons zijn, of je bent tegen ons”, terwijl de andere partij humaniteit ziet als een Westers product. Ten derde is er spanning tussen humanitaire principes en het principe van lokaal ownership. Als hulpontvangers en lokale partners een pragmatische benadering bepleiten dan rijst de vraag *in wiens naam humanitaire principes worden gepropageerd?*

Een laatste punt van zorg heeft betrekking op de bewering dat militairen niet goed zijn in hulpverlening. Het is moeilijk hier in het algemeen iets over te beweren, omdat er goede en slechte voorbeelden zijn. Er zijn enkele *duidelijke restricties*, zoals de beperkte bewegingsvrijheid ten gevolge van alle voorzorgsmaatregelen en korte tijdschema’s. De kritiek dat het leger *duur en dus inefficiënt* is, klopt, maar veel hangt af van de afweging: gegeven het feit dat zowel personeel als materieel toch al in het veld aanwezig zijn, zou men die net zo goed kunnen gebruiken. Militaire inspanningen op de terreinen van wederopbouw, het winnen van *‘hearts and minds’* en wetshandhaving is verdedigbaar. Sommige van deze activiteiten tonen aan dat militairen niet doof zijn voor ontwikkelingsprincipes en –strategieën. Echter, met het oog op de controversen rond het civiel-militaire debat en het onderliggende idee van een geïntegreerde missie – het benutten van comparatieve voordelen en het voorkomen van overlap – kunnen er gevallen zijn, waarbij de kostenbaten analyse uitwijst dat militairen zich dienen te houden aan een beperkte en facilitaire rol, als het gaat om ontwikkelingsactiviteiten.

## Beleidsimplicaties

Gegeven het feit dat zowel de kansen als de risico’s van civiel-militaire samenwerking niet voor lief kunnen worden genomen, pleiten wij voor een *context-specifieke, ‘case-by-case’* benadering. Hulporganisaties, donoren en militairen moeten veranderende patronen in civiel-militaire interventies aandachtig volgen en nagaan wat de implicaties zijn. Daar de meeste van deze interventies niet begrepen kunnen worden vanuit traditionele gezichtspunten, moet een extra inspanning worden verricht om deze nieuwe realiteiten te begrijpen. *Wederzijdse trainingen en interacties tussen hulpverleners en militairen – niet alleen in het veld, maar ook ‘thuis’- komen ten goede aan toekomstige interventies. Bovendien, vanuit de gedachte om humanitaire, militaire, politieke, ontwikkelings en staatsopbouw interventies te integreren, moeten beleidsmakers en –uitvoerders zich opnieuw beraden op de klassieke humanitaire principes: of en hoe deze principes toe te passen in hedendaagse contexten?*

Het is jammer dat inspanningen van NGOs om *gezamenlijke standpunten* in te nemen grotendeels gefaald hebben. Een solitaire aanpak heeft weinig zin. Er zijn bovendien ook nog meningsverschillen binnen organisaties. *NGOs zouden zich moeten beraden op de kosten en baten van hun uiteenlopende standpunten en nieuwe mogelijkheden moeten verkennen om een gezamenlijke positie in te nemen. Een fundamenteel en open debat tussen ‘principiële neutralisten’, ‘humanitaire pragmatisten’ en ‘supporters’ is nodig om de over en weer beschuldigende en verharde discussies te overwinnen en om richting aan te geven voor beleid.*

Hulporganisaties moeten verder hun posities beter afstemmen op de percepties van lokale gemeenschappen ten aanzien van militairen. Wanneer zij dit niet doen, moet een grotere inspanning worden geleverd om hun positie duidelijk te maken. Vanwege het feit dat veel lokale gemeenschappen positief zijn over militairen en tamelijk kritisch over NGOs, zouden *hulporganisaties meer moeite moeten doen om lokale perspectieven en discoursen te begrijpen*.

Tot nu toe is onvoldoende aandacht besteed aan de notie van *‘local ownership’*. Veel militairen en hulpverleners zien lokale NGOs en lokale gemeenschappen in wezen als instrumenten of einddoelen. Zij dienen na te denken over een minder instrumentele visie op lokale samenwerking.

Op het credo ‘zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk’ valt weinig af te dingen, maar in de praktijk kunnen de wederzijdse comparatieve voordelen beter benut worden. Donoroverheden moeten meer inspanningen verrichten om boven het mantra van de geïntegreerde benadering uit te stijgen en de uitdagingen aan te pakken die deze benadering met zich meebrengt. Huidige ervaringen met PRTs en UNMIL zouden een vertrekpunt moeten zijn voor het ontwikkelen van toekomstige missies. Een meervoudige donor evaluatie van PRT en UNMIL ervaringen dient overwogen te worden.

