

# BELEIDSDIALOOG: NAAR EEN NIEUW MFS

## Het nieuwe MFS beleidskader en menselijke veiligheid

### 1. Inleiding

In welke zin kan het nieuwe MFS de rol van civil society ondersteunen bij de beperking en het voorkomen van gewelddadig conflict, en in het verlengde daarvan bij de wederopbouw in post-conflict situaties en in het realiseren van “menselijke veiligheid” (*human security*)? Deze notitie beoogt een bijdrage te zijn voor de beleidsdialoog naar een nieuw MFS, waarin deze vragen tot dusverre niet expliciet aan de orde zijn geweest.

In de notitie Lammers over civil society en structurele armoedebestrijding, die mede ten grondslag ligt aan de beleidsdialoog, wordt niet gerefereerd aan de rol van civil society en conflictbestrijding. In verschillende bijdragen aan de dialoog zelf zoals die vanaf 22 mei j.l. plaatsvindt zijn hierover alleen zijdelingse opmerkingen te vinden. In het lopende beleidskader voor het MFS 2006-2010 wordt betrekkelijk weinig aandacht besteed aan deze thematiek. De Millenium Development Goals geven geen duidelijke aanknopingspunten op het terrein van vrede en veiligheid, in tegenstelling overigens tot het Millenium Statement dat veiligheid, mensenrechten en democratie identificeert als voorwaarden voor- en resultaten van ontwikkeling. Alles bij elkaar is er echter weinig om op terug te vallen.<sup>1</sup> Gezien het belang en de politieke prioriteit van het onderwerp in Nederland en mondiaal is echter het zeer gewenst dat in het nog te formuleren beleidskader voor het nieuwe MFS 2011-2015 wordt ingegaan op dit onderwerp.

### 2. De context van menselijke veiligheid

In de ontwikkelingssamenwerking en het brede buitenlandse beleid is de afgelopen jaren een sterk toegenomen focus ontstaan op de vraag wat te doen in conflict en post-conflict gebieden en gebieden die zijn te typeren als “*no war – no peace*”. Het besef is toegenomen dat de kosten van gewelddadig conflict zeer hoog zijn. De verwoesting van infrastructuur, milieu en capaciteit, het verlies van leven en menselijk leed, de ontwrichting en traumatisering van lokale gemeenschappen of complete samenlevingen, de lange termijn en grote investeringen die nodig zijn om de schade door geweld te herstellen; er is een lange lijst van argumenten die handelend optreden om geweld te beperken en liefst te voorkomen noodzakelijk maken.

---

<sup>1</sup> Het wachten is op een notitie van Minister Koenders over Fragiele Staten die is toegezegd aan de Tweede Kamer.

Wat de groeiende hoeveelheid onderzoeksresultaten op dit terrein tevens laten zien is dat gewelddadig conflict de neiging heeft zich te herhalen. In dit verband wordt gesproken over de “*conflict trap*”. Vandaar de terechte aandacht voor “fragiele staten”, gebieden waar het conflict nog vers is, en waar de mogelijkheid van een nieuwe uitbarsting van geweld dicht onder de oppervlakte voelbaar is. Hier is investeren in de opbouw van vertrouwen tussen overheid en samenleving van vitaal belang. Dat veronderstelt herstel van de rechtsorde, het overheidsmonopolie op geweld en de levering van elementaire publieke diensten. De politieke prioriteit voor fragiele staten is een complexe uitdaging maar strategisch een goede keuze, omdat het de beste kansen geeft nieuw gewelddadig conflict te voorkomen en een doorbraak te bewerkstelligen in de richting van een betere handhaving van mensenrechten en meer duurzame ontwikkeling en vooruitgang.

Een complicerende factor is dat de manifestatie van gewapend geweld na het einde van de koude oorlog is verschoven. Er zijn steeds minder oorlogen tussen staten: het goede nieuws. Maar in plaats daarvan wordt geweld in toenemende mate uitgeoefend door niet-statelijke actoren, met vaak desastreuze gevolgen met name voor arme en kwetsbare groepen: het slechte nieuws.

Een bijkomend probleem is dat de redenen waarom geweld door niet-statelijke actoren wordt uitgeoefend vaak weinig helder en éénduidig zijn en zich niet gemakkelijk laten verklaren binnen vertrouwde kaders. We worden geconfronteerd met organisaties, bewegingen of andere manifestaties van geweld gedreven door een uiteenlopende mix van verschillende motieven: politiek, sociaal, etnisch, religieus, en niet zelden crimineel.

Er ontstaat bijvoorbeeld een wetenschappelijke literatuur die gewelddadige gangs van jongeren in urbane gebieden beschrijft als een vorm van sociale beweging, een reactie op armoede en uitsluiting. De wereld reageert blij op de vrijlating van Ingrid Betancourt en andere gijzelaars in Colombia, maar kan iemand precies aangeven wat de FARC is?; een politieke beweging, een vorm van boerenprotest, een bende die verdient aan de handel in drugs en aan ontvoeringen, iets anders of iets er tussenin? Zo vervagen de categorieën waarin we gewend zijn over geweld na te denken en moeten we het opnieuw leren begrijpen. Dit maakt de formulering van een response op geweld vanuit een oogpunt van publiek belang er niet eenvoudiger op.

Het is mede aanleiding geweest tot een veranderende perceptie van veiligheid. Was veiligheid vroeger bijna identiek aan “nationale veiligheid”; vandaag de dag is een veel minutieuzere benadering met kennis en begrip van complexe lokale omstandigheden noodzakelijk om de condities voor

de veiligheid van mensen in hun eigen omgeving te scheppen en er politiek verantwoordelijkheid voor te nemen.

“Menselijke veiligheid”, de vertaling van het door UNDP geïntroduceerde begrip “*human security*”, behelst een besef van veiligheid dat veel verder gaat dan alleen de vrijwaring van geweld en veel meer dan vroeger over de grenzen van het eigen land heen reikt. Het is een concept op basis waarvan een benadering kan worden uitgewerkt in termen van beleid en operationeel ingrijpen die vorm geeft aan een veilig en menswaardig bestaan, een recht dat is vastgelegd in vele conventies en resoluties. De keerzijde hiervan is het recht op bescherming, ook daar waar burgers door de staat niet meer beschermd (kunnen) worden.

Ondanks de verschillende definities, interpretaties en accenten kennen de concepten van *human security* een aantal gemeenschappelijke kenmerken.

*Human security:*

- neemt eerder personen en de gemeenschappen waarin zij leven als uitgangspunt, dan staten;
- benadert de veiligheid van personen als een integraal onderdeel van internationale vrede en veiligheid;
- erkent dat de veiligheid van staten essentieel is, maar niet voldoende om de veiligheid en het welzijn van mensen te verzekeren;
- richt zich op bedreigingen voor personen, waarbij die bedreigingen zowel een militaire als niet-militaire oorsprong kunnen hebben;
- beschouwt veiligheid als een continuüm, dat begint met conflictpreventie tot aan interventie, uiteindelijk leidend tot conflictoplossing.<sup>2</sup>

In het veiligheidsconcept *human security* is het perspectief van mensen en gemeenschappen waar zij deel vanuit maken dominant. Dit menselijk perspectief moet van doorslaggevend belang zijn in de politieke prioriteitstelling en de inzet van middelen.

De internationale gemeenschap is in een moeizaam proces om politiek, institutioneel en inhoudelijk vorm te geven aan menselijke veiligheid. Grote delen van de architectuur van internationale organisaties worden opnieuw tegen het licht gehouden. De precieze rol van de Verenigde Naties, de NATO, de EU en onze eigen overheid staan ter discussie. Wie had nog maar tien jaar geleden kunnen denken dat de NATO in Afghanistan actief zou kunnen zijn?

Bezien door een bestuurlijke bril betreft het een problematiek die zich uitstrekt van buitenlands beleid (internationale verhoudingen en

---

<sup>2</sup> Paul Heinbecker, ‘The Concept of Human Security’, in *RUSI Journal*, December 2000, Vol. 145 No. 6, pp. 27-32.

organisaties), defensie (militaire inzet), binnenlands beleid (politie, mede in samenwerking over de grenzen heen), justitie (rechtspraak, ook internationaal), sociale zaken (immigratie) en ontwikkelingssamenwerking (bevorderen van goed bestuur, de Millennium Development Goals en voorwaarden en kansen scheppen voor arme en kwetsbare groepen). De drang naar betere coördinatie en een veelomvattender bestuurlijk kader om onze veiligheid en die van anderen te kunnen garanderen is door de OECD treffend de *“whole of government”* benadering gedoopt. De *“whole of society”* benadering zou een nog beter begrip zijn; het is immers alle hens aan dek, want we hebben iedereen nodig om de complexiteit van conflict en risicovolle situaties te doorgronden, geweld af te wenden en de veiligheid van allen te waarborgen.<sup>3</sup>

Civil society heeft actief gereageerd op deze grote en soms dramatische veranderingen. In veel fragiele staten of conflict-gebieden zijn civil society organisaties onmisbare stukken in de puzzel op weg naar de realisering van menselijke veiligheid.

### 3. Welke rol heeft civil society op dit terrein?

Het concept “menselijke veiligheid” is relatief nieuw en is in veel opzichten werk in uitvoering. Er is nog geen uitbundige hoeveelheid grondige analyses van de rol van civil society in conflict en post-conflict gebieden en de opbouw van menselijke veiligheid, maar uit de langzamerhand toenemende hoeveelheid studies kunnen een aantal punten worden gedistilleerd. Deze vormen een belangrijke aanvulling op de notitie Lammers die ingaat op de rol van civil society en structurele armoedebestrijding.

Civil society organisaties zijn vaak de enige actoren die in meer risicovolle lokale situaties aanwezig zijn. Zij komen waar de overheid niet meer komt, of is verdreven, of zich misschien al lang heeft teruggetrokken. Daarmee zijn civil society organisaties in veel omstandigheden de laatste en unieke antenne voor het inwinnen van cruciale informatie.

Civil society organisaties zijn regelmatig de enige gesprekspartner voor bemiddeling met het soort partijen in een conflict zoals hierboven beschreven; moeilijk te duiden niet-statelijke actoren. Echter, zonder de betrokkenheid van dit soort actoren kan er op lokaal niveau in veel gevallen geen oplossing voor geweld worden gevonden.

Civil society organisaties hebben kennis van de lokale cultuur en omstandigheden en bieden daarmee een toegang tot de lokaal specifieke

---

<sup>3</sup> De OECD is overigens een organisatie die geheel in de trant van dit betoog nooit is opgericht om zich met veiligheidsvraagstukken bezig te houden.

complexiteit van factoren die geweld veroorzaken en in stand houden. Zij kunnen vroegtijdig waarschuwen als nieuw geweld dreigt. Door hun toewijding aan het tegengaan van geweld zijn civil society organisaties een kostbaar element in de opbouw van menselijke veiligheid. Zij hebben betere kansen om effectief bij te kunnen dragen aan het herstel van vertrouwen tussen verschillende betrokken partijen, noodzakelijk om sociale en maatschappelijke verhoudingen te herstellen als basis voor verdere vooruitgang.

In een volgende fase van post-conflict opbouw waarin er sprake is van meer interventie en investeringen door een terugkerende overheid en bedrijfsleven, zijn civil society organisaties nog altijd van groot belang als bron van informatie en bij het monitoren van de effectiviteit van nieuw beleid, institutionele hervorming, de opbouw van een publieke sector en in het algemeen de houdbaarheid en kwaliteit van een her-intredende economie in het licht van lokale omstandigheden. Zij kunnen ook zelf deelnemen aan het opzetten of ondersteunen van nieuwe diensten en investeringen, vooral ten bate van slachtoffers van geweld en arme en kwetsbare groepen, zoals vrouwen, jongeren en kinderen.

Niet in de laatste plaats kunnen civil society organisaties een belangrijke rol spelen in de opbouw van nieuwe structuren die gericht zijn op het bewaken en garanderen van de veiligheid, bovenal in verband met het functioneren van leger en politie en in samenhang met het bevorderen van een actieve betrokkenheid van de lokale bevolking. Het herstel van het fundamentele geweldsmonopolie van de staat is een delicaat proces dat begint met demobilisatie, ontwapening en de onttakeling van zelf-georganiseerde structuren die geweld kunnen uitoefenen, overgaand in de opbouw van vertrouwen, organisatie en capaciteit binnen een meer formele structuur waarin de taken, regels en verantwoording duidelijk zijn voor iedereen. De ervaring leert dat van bovenaf afgedwongen demobilisatie, ontwapening en reïntegratie niet succesvol is zolang het vertrouwen in de overheid niet is hersteld en lokale gemeenschappen zich onveilig voelen en onbeschermd weten. Juist daarom zien we "*Demobilization Disarmament and Reintegration*" (DDR) programma's in bijvoorbeeld Zuid Soedan stagneren.

Vrijwillige door de samenleving gedragen ontwapeningsprocessen kunnen vaak alleen met betrokkenheid van civil society organisaties worden uitgevoerd. Zij kunnen in praktische zin helpen, bijvoorbeeld bij het bieden van nieuwe kansen aan voormalige leden van milities, maar ook bij de monitoring en controle op hoe de politie haar taken uitoefent. Ook bij de herstructurering van de veiligheidssector dienen de eindgebruikers, de lokale civil society, een cruciale rol te spelen. De opbouw van een zo effectief mogelijke bescherming tegen geweld blijft onder alle omstandigheden van het grootste belang.

Zoals gezegd, investeren in fragiele staten en post-conflict situaties is bijna identiek aan conflictpreventie, als we zien hoe vaak geweld en alle ellende die het met zich brengt terugkeert op dezelfde plek. Gewapende conflicten vertonen immers veelal een cyclisch karakter.

Waar geweld beperkt kan worden is ook weer ruimte voor het streven naar gerechtigheid. Door het ondersteunen van waarheidsvinding en de opbouw van transitionele rechtspraak kunnen civil society organisaties ertoe bijdragen dat het verleden verwerkt kan worden en slachtoffers van geweld zicht krijgen op de berechting van hen die verantwoordelijk zijn voor soms de meest verschrikkelijke schendingen van mensenrechten. Gerechtigheid is een essentiële voorwaarde voor zowel menselijke veiligheid als duurzame ontwikkeling.

#### 4. Overwegingen bij het nieuwe MFS

Civil society organisaties verenigen een normatief uitgangspunt met een praktische aanpak. De mensenrechten zijn het anker en bepalen de koers van de inzet. Het MFS kader voor 2011-2015 zou ruimte moeten bieden aan de ondersteuning van strategieën die de bijdrage van civil society organisaties aan menselijke veiligheid verder kunnen versterken. We noemen een aantal mogelijke uitgangspunten.

- Ondersteuning van lokale oplossingen voor de-escalatie van geweld en het vergroten van veiligheid (*community-based security* en *community-based disarmament*) en betrokkenheid van lokale actoren bij SSR;
- Versterking van civiele structuren en capaciteit om te kunnen bemiddelen in conflict-situaties (*civil diplomacy*);
- Vergroting van civiele participatie in bredere vredesprocessen gericht op ontwapening, diplomatie en ontwikkeling (de zogenaamde 3D benadering: *Diplomacy, Defence & Development*);
- Faciliteren van dialoog tussen lokale gemeenschappen, internationale netwerken en ondernemingen die opereren in conflictueuze gebieden, in het bijzonder in de olie en mijnbouwsector (de zogenoemde “*resource wars*”);
- Versterking van de civiele capaciteit om informatie over mogelijke conflicten vroegtijdig te signaleren en er effectief op te reageren (*Early Warning & Early Response*);
- Ondersteuning van innovatieve strategieën van civil society organisaties in hun contacten met niet-statelijke actoren die betrokken zijn bij geweld. Op dit moment worden deze actoren vaak gekwalificeerd als “terroristische organisaties”, en zijn daarmee uitgesloten van normale diplomatieke contacten terwijl het aan civil society organisaties meestal niet wordt toegestaan dergelijke contacten te hebben. Het is

een benadering die in de praktijk niet werkt, want het betreft partijen die in een lokale context niet genegeerd kunnen worden;

- Ondersteuning van groepen die specifieke aandacht verdienen, met name vrouwen en jongeren. Dergelijke steun wordt door civil society organisaties gegeven niet alleen vanuit de noodzaak om hen te beschermen tegen geweld, maar juist ook vanuit de gedachte om de zelfredzaamheid van bijvoorbeeld jongeren te versterken;
- Het bevorderen van waarheidsvinding, verzoening en transitionele rechtspraak;
- Ondersteuning van constructieve verbanden tussen lokale gemeenschappen in conflictgebieden en verwante immigranten gemeenschappen in Nederland of elders in de diaspora.
- Versterking van uitwisseling van ervaringen, onderzoek, analyse en kennisopbouw, ook in de wisselwerking tussen civil society, overheid en academische instellingen;
- Specifieke ondersteuning van de vorming van netwerken: nationaal, regionaal en mondiaal. Netwerken hebben een belangrijke toegevoegde waarde in het vergroten van het bereik van individuele organisaties en in het beter toegankelijk maken van verschillende niveaus van beleids- en besluitvorming. Netwerken bieden tevens een kader voor solidariteit en concrete assistentie ten bate van lokale groepen in conflict gebieden;
- Verbetering en innovatie van de resultaatmeting van conflictpreventie en de opbouw van menselijke veiligheid.

Tot slot, het zou een gemiste kans zijn als de discussie over een nieuw MFS zich zou beperken tot de formulering van een doordachte manier om geld te distribueren. De noodzaak geweld te bestrijden en menselijke veiligheid te garanderen is urgent en vereist de inzet van alle betrokkenen. Steun voor de bijdrage van civil society op dit terrein kan verankert worden in een vernieuwd MFS. Voortschrijdend inzicht onderstreept echter het belang van een grotere en veelomvattender vernieuwing van de organisatie en afstemming van verschillende taken en onderdelen van de overheid. Een dergelijke hervorming kan niet voorbijgaan aan de rol van civil society en hoe die als volwaardige partner in te passen in nieuwe institutionele kaders. Het nieuwe MFS is juist op dit terrein een kans om gezamenlijk te zoeken naar vernieuwing in samenwerking en complementariteit tussen overheid en civil society.

17 juli 2008

Peter van Tuijl, ECCP  
Jan Gruiters, IKV Pax Christi  
Mark Vogt, War Child