

## Responding to disaster : the use of military assets in disaster relief

Dr Cor BELLANGER

### 0. Inleiding

Op 29 januari startte in Wilton Park (UK) een vierdaagse conferentie over de rol van het leger in de hulpverlening na rampen. Co-organisator van de conferentie was de Disaster Management Course van de Defence Academy te Shrivenham (UK), wat waarschijnlijk de reden was waarom uiteindelijk alleen buitenlandse operaties aan bod kwamen. De onderwerpen werden tamelijk chaotisch behandeld zodat een hergroepering van de behandelde aspecten zich voor dit verslag opdrong.

Wetende dat het deelnemersveld bestond uit hoge vertegenwoordigers van diverse internationale humanitaire organisaties en verantwoordelijke ambtenaren uit landen die recentelijk natuurrampen hadden meegemaakt, is het ten zeerste verwonderlijk dat zelfs in dit select gezelschap geen eensgezindheid kon bereikt worden over het begrip "ramp", noch over "complex emergencies". Alhoewel de meeste deelnemers deel uitmaakten van de "Commonwealth", had bijna elke organisatie er een eigen visie over.

Een vraag waar totaal geen aandacht aan besteed werd, was wat die humanitaire sector eigenlijk voorstelt? Wie vertegenwoordigen ze of vertegenwoordigen ze wel een levensfilosofie, een bevolking, of een strekking? Of vertegenwoordigen ze alleen zichzelf? En met welk recht dan wel? Kunnen ze zich wel beroepen op enige "immunitet" of "legitieme rechten" (het ICRC terzijde gelaten)?

Het probleem wordt des te nijpender omdat in het laatste decennium het aantal NGOs exponentieel prolifererde waardoor het nog moeilijker wordt het kaf van het koren te scheiden. Is de toename toe te schrijven aan een groter sociaal gevoel of een betere informatie van de wereldbevolking? Of wordt er meer geld ter beschikking gesteld?

Om het debat terdege te begrijpen, moeten we goed het onderscheid in gedachten houden tussen de acute hulpverlening na een uitzonderlijk natuurlijk fenomeen enerzijds en de longterm ondersteuning anderzijds. Deze laatste heeft als bedoeling de sociaal-economische situatie van de bevolking op een hoger niveau te brengen, terwijl de acute hulpverlening enkel de uitzonderlijke dip wil overbruggen. Vaak worden deze crises door de lokale bevolking goed opgevangen, maar hebben ze nood aan tijdelijke extra mankracht om uit het diepste van de miserie te raken. Enkel de acute noodhulp was onderwerp van debat tijdens deze conferentie.

## **1. Militairen als intervenanten na rampen : mogelijke bijdragen en de uitdagingen verbonden aan hun ontplooiing.**

Iedereen is het er over eens dat militairen buiten de landsgrenzen sturen een politieke daad is waar de regering ernstig de mogelijke consequenties moet van inzien. Indien ter plaatse een (onderhuids) conflict heerst, zouden de buitenlandse troepen er mogelijks kunnen bij betrokken worden en, erger nog, als partijdig kunnen beschouwd worden door één van de belangengroepen.

Toch geven zelfs NGO's toe dat militairen bepaalde sterke punten hebben. Eigenaardig genoeg citeren ze dan in de eerste plaats hun snelle response capaciteit. Indien er geen troepen in de buurt ontplooid zijn, geldt dit echter slechts voor specifieke niches zoals strategische luchttransportcapaciteit of de inzet van helikopters.

Sommige landen hebben inderdaad steunpunten in afgelegen regio's, wat de interventietijd erg inkort. De tekorten kan men dan invullen met lokale hulpkrachten.

Militairen blijken ook gewaardeerd te worden voor hun capaciteit om met hun elektronische middelen snel en accuraat de overvloed aan informatie te beheren. Of de civiele deelnemers de materiële of de intellectuele capaciteit ontbeerden, werd niet nader gespecificeerd. Informatie-uitwisseling tussen militairen en humanitaire organisaties is nog steeds een heikel punt. De weerstand komt van beide zijden : militairen willen hun bron beschermen, NGOs zijn voornamelijk bezorgd dat het hun neutraliteit in het gedrang zou kunnen brengen en dat de gegevens zouden kunnen "misbruikt" worden. Wantrouwen troef dus.

Feit is dat verantwoordelijken binnen NGOs alsmaar jonger (en vrouwelijker) worden. In een milieu waarin machogedrag en genderongelijkheid eerder regel dan uitzondering is, zal dit op het terrein in ontwikkelingslanden wel niet zonder gevolgen blijven. Onderhandelingspartners zullen zich ook de vraag stellen, wat deze mensen drijft, welke veldervaring ze hebben, welke autoriteit kunnen ze uitoefenen in een crisissituatie ? Zelfs : welk impact hebben ze op het beleid in hun eigen thuisland ?

Uit praktijkervaring bleek dat militairen die ook in hun eigen land een rol te spelen hebben bij de rampenopvang en dus ervaren zijn, makkelijker in te schakelen zijn in het dispositief. Merken we toch op dat dit slechts in bepaalde werelddelen zo is, voornamelijk is die regio's waar het leger een prominente rol speelt in de stabiliteit van hun land.

De meeste natuurrampen uit het recente verleden deden zich voor in landen waar het eigen leger een prominente rol speelt in de rampenopvang. Dit beïnvloedt natuurlijk de wijze waarop de plaats van buitenlandse militairen in het dispositief gezien wordt.

Grote natuurrampen hebben veel kenmerken gemeen met een slagveld. Eén van de belangrijkste hinderpalen bij de hulpverlening is

de allesoverheersende chaos. De internationale hulporganisaties erkennen dat hun zwakste punt er juist uit bestaat dat ze er niet snel in slagen orde te brengen in die chaos.

Iedereen was het er wel over eens dat het belangrijk was na te gaan of het getroffen land nog een gevestigd gezag heeft. Indien er immers totale chaos heerst, heeft men als hulpverlenende organisatie er alle belang bij zelf voldoende sterk en georganiseerd over te komen om de chaos te onderdrukken.

Waar de internationale hulpsector wel problemen mee heeft, is de integratie van die militaire middelen in het internationale humanitaire antwoord. Het lijkt me nogal evident dat wanneer een goed uitgeruste organisatie ter plaatse neerstrijkt en geconfronteerd wordt met een waaier aan minder efficiënte organisaties zonder een gezamenlijk realistisch plan, dat ze dan haar eigen weg gaat en de anderen eventueel uitnodigt mee te stappen. Deze laatste hebben het dan moeilijk om zich te profileren naar de internationale televisiekijker en de potentiële sponsor. Hieraan gelinkt, lijkt het commando of coördinatie ook een heikel punt : men kan hiervoor moeilijk beter getraind en uitgerust zijn dan een militaire eenheid die zich ontplooit. Toch lijkt het voor de civiele hulpsector moeilijk te liggen om de leiding in handen te geven van de meest competente. Men kan niet zeggen dat er uit militaire hoek geen inspanning wordt geleverd : zo heeft UIS Central Command zelfs een Disaster Preparedness Branch. Daar ze overal in de wereld willen kunnen tussenbeide komen, dienen ze als regel een integratie in de lokale structuren te voorzien.

Een ander verwijt naar de militaire deelname toe is dat ze aankomen met de uitrusting waarmee hun regering hen stuurde en niet perse met wat ter plaatse nodig is. Zo verwijst men naar Banff in Iran waar een overvloed aan militaire veldhospitelen opgesteld werd.

Toch is de internationale gemeenschap zich bewust van de mogelijkheden en de risico's van de inzet van militairen bij buitenlandse rampen. Onder de auspiciën van de UN werden de "Oslo guidelines" uitgewerkt waarin minimum criteria worden vastgelegd voor militaire hulp bij natuurrampen. Maar zelfs hierbij durven sommigen vraagtekens zetten : werden deze richtlijnen opgesteld voor de derde wereld of met de derde wereld ? Of vormen ze de westerse visie op de problematiek ? Men kan opmerken dat dezelfde bedenkingen gelden voor veel humanitaire organisaties.

Makkelijkst zou natuurlijk zijn dat het gastland zelf SOP's zou opstellen voor de buitenlandse hulp die zich aanbiedt. Maar men kan even terecht opmerken dat een land dat in crisisonstandigheden die inspanning kan opleveren, waarschijnlijk geen buitenlandse hulp nodig heeft.

Wanneer militairen uit verschillende landen dienen samen te werken, blijkt dit echter wel vlot te verlopen, alhoewel er dan soms twisten ontstaan over wie het HQ levert en of men met een gezamenlijk HQ werkt of elk afzonderlijk optrekt.

NGO's beweren wel eens dat het inzetten van militairen duurder is dan de taak aan hen over te laten en dat eenzelfde budget bij hen beter rendeert. Zo halen ze het voorbeeld aan dat een vliegtuig voor een luchtbrug makkelijk de inzet van een 50tal militairen vraagt terwijl een lokale maatschappij de klus klaart met drie man. Dit leek me een verrassende opmerking omdat net voordien de opmerking werd gemaakt dat militairen moesten leren self-supporting te zijn.

Veelal is de weerstand aan beide kanten gebaseerd op een zekere mate van vooringenomenheid die moeilijk te overwinnen is.

Militairen erkennen het nut van NGOs die reeds geruime tijd in het getroffen gebied aanwezig zijn en, op basis van hun lokale kennis en hun netwerk, de noden beter kunnen duiden waardoor de hulp aan efficiëntie wint. Toch blijkt een gezamenlijke voorbereiding en een samenwerking in een vroeg stadium, nog de beste garantie voor een succesvolle samenwerking.

Verscheidene regionale organisaties hebben geprobeerd een oplossing te vinden. Dit blijkt niet evident :

Binnen de UN bestaat er geen systeem om beroep te doen op militairen. Bij elke ramp is er weer een ad-hoc aanpak nodig. Ze vermelden wel dat militaire middelen faciliterend kunnen werken : de soldaten zorgen voor de nodige veiligheid waarbinnen de humanitaire organisaties beter kunnen werken.

De EU tracht ook de inzet van militaire middelen te coördineren. Ze moeten echter toegeven dat het een complexere opdracht is dan eerst gedacht omdat de capaciteiten en de nationale visies nogal verschillen. Bovendien is de inzet van militairen voor noodhulp in het buitenland een eerder nieuw en dus klein aspect in de EU noodhulpprogramma's. De militaire EU staf gaat er van uit dat de leiding van de UN moet komen en dat zij slechts een coördinerende taak zullen vervullen. De onmiddellijke reactiekracht van de EU is bovendien beperkt omdat de troepen zelf door de verschillende landen (lees : regeringen) moeten geleverd worden.

Anderzijds zijn er wel enkele aspecten waar iedereen het er wel over eens is :

Militairen zijn er niet op gebrand om lang ter plaatse te blijven : van zodra hun taak erop zit of kan overgenomen worden, wensen ze de regio te verlaten (het principe "first in, first out"). Dit in tegenstelling tot de meeste NGO's die zich eerder geroepen voelen voor lange termijn hulp.

Deze korte termijn inzet is ook de wens van de zendende overheid : snelle, gepaste actie gefocust op wat de aanwezige NGO's niet aankunnen. Volgens deze laatste ligt het probleem in de onmogelijkheid van de regeringen om deze analyse correct uit te voeren.

Zo komt men eigenlijk terug aan bij de eeuwige vraag : worden militairen ingezet omdat de civiele hulporganisaties hun taak niet aankunnen, of zijn het de militairen die zelf een grotere rol in deze materie opeisen ?

Nauw verbonden aan deze inzetperiode zijn de rotaties van het personeel tijdens een militaire tussenkomst : vele naties opteren hier voor een 90 dagen cyclus, terwijl hulpverleners uit de NGO sector zelfs jaren ter plaatse blijven. Ze hebben het er dan ook lastig mee dat ze telkens met nieuwe gesprekspartners geconfronteerd worden, waar het natuurlijk niet altijd even goed mee klikt.

## **2. Lessons learned uit recente natuurrampen in Azië**

Het spreekt vanzelf dat de recente rampen met internationaal humanitair antwoord als illustratie werden voorgesteld om de nodige lessons learned uit te halen.

Indonesië werd de laatste jaren door een panoplie van rampen getroffen. Het kon zijn investeringen dan ook niet focussen op één specifiek risico en was maar al te blij met het internationaal humanitair antwoord na de Tsunami. Het is een land waar één van de opdrachten van het leger er uit bestaat hulp te bieden na een ramp. Defensie houdt dan ook regelmatig oefeningen rond dit thema, soms ook in een civilo-militaire context of zelfs cross-border wat natuurlijk hun efficiëntie ten goede komt.

In India werd de inbreng van het leger in dezelfde context eerder als een onmiddellijke noodhulp gezien in afwachting van de aankomst van de hulporganisaties. De focus van de militaire interventies lag daar dan ook in levensreddende maatregelen.

Besef wel dat aan die snelle aanwezigheid ter plaatse ook een prijskaartje hangt : men vertrekt op basis van zeer weinig gegevens, wat de kans vergroot dat men met ongeschikte middelen in het getroffen gebied aankomt. Wanneer het om een moeilijk bereikbaar gebied gaat, biedt een langere voorbereidingstijd geen volwaardig alternatief. In die omstandigheden bieden militairen het voordeel dat ze in staat zijn ondanks de slechte omstandigheden toch nog een maximaal rendement te halen met de beperkte beschikbare middelen.

Het blijkt dus nuttig in eerste instantie de rol van het leger bij binnenlandse rampen te evalueren en op basis hiervan de rol van militairen bij buitenlandse interventies in te schatten.

Sommigen hebben de indruk dat humanitaire organisaties het nut van militairen hebben willen minimaliseren omdat dit niet goed was voor hun reputatie bij de bevolking en hun funding.

Die maximale publieke zichtbaarheid voor een zo laag mogelijke budgettaire impact is echter een factor die ook bij regeringen een rol speelt.

De vernielingen in Indonesië waren dermate dat de eigen administratie niet meer efficiënt kon functioneren. Dit maakt een gestructureerde hulpverlening uit het buitenland natuurlijk meer dan wenselijk.

Buitenlandse ploegen wensen bij aankomst een efficiënte gesprekspartner die de taakverdeling op zich neemt. Hiervoor is een solied nationaal actieplan nodig gebaseerd op een voor iedereen aanvaardbaar nationaal leiderschap. Hoog georganiseerde groepen hebben aan een half woord natuurlijk genoeg.

Die nationale leiding moet tussen de intervenanten een synergie creëren door te zorgen voor integratie en coördinatie.

In deze cases ontbrak het de buitenlandse militairen aan kennis over humanitaire en nationale disaster response. De lokale militaire commanders ontbeerden de kennis over doctrine en nomenclatuur om met de humanitaire organisaties samen te werken.

Een werkbaar systeem bleek eruit te bestaan de NGOs hun onafhankelijkheid te gunnen en ze zelf hun operationele response te laten kiezen in functie van het nationale plan, waarna het leger de hiaten opvullen. De nationale leiding moet dus trachten te coördineren zonder al te veel te interveniëren. Hier komt dan een voordeel van militaire hulpverleners naar boven : deze groep aanvaardt makkelijker bevelen van de overheid.

De kwaliteitscontrole op wat de NGOs op het terrein verrichten is een delikaat punt voor een overheid die niet in staat is de grootste nood bij de bevolking te ledigen.

In Pakistan is de coördinerende werking door het eigen leger wel goed verlopen. Door de moeilijke bereikbaarheid van de getroffen gemeenschappen waren helikopters van vitaal belang. Hierdoor werd een goede samenwerking met de militairen (en hun heli's) van groot belang voor de hulporganisaties ter plaatse.

Bij aanvang waren er wel veel misverstanden omdat beide partijen mekaars capaciteiten niet kenden (of wilden erkennen). Een goede verstandhouding kwam slechts tot stand met die militairen die voldoende lang ter plaatse bleven.

Het spreekt vanzelf dat ook orkaan Katrina ter sprake kwam, voornamelijk omdat dit over de civilo-militaire samenwerking in binnenlandse context ging en dit in een land waar buitenlandse hulp en buitenlandse geüniformeerde hulpverleners niet zo evident zijn.

De civiele hulpverlening kwam snel in de problemen omdat het systeem voornamelijk gebaseerd is op vrijwilligers en velen daagden niet op omdat ze zelf of hun families onder de slachtoffers waren. Civiele ambtenaren daagden zelfs eenvoudigweg niet op.

De overstroming had het gebied herschapen in kleine eilandjes waartussen transport onmogelijk werd.

Dit alles maakte dat de media sneller een overzicht hadden van de situatie dan de overheid. Toen militairen ingezet werden, ontstonden op het terrein conflicten tussen de national guard en het leger omdat hun orders verschillend waren ; orders die uitgevaardigd waren door een verschillende politieke overheid : respectievelijk de gouverneur en de president.

De samenwerking tussen het gouvernement en het Rode Kruis verliep zeer goed, maar daarnaast was nog een myriade van NGOs actief waarover controle omzeggens niet mogelijk was.

### **3. Enkele specifieke problemen**

Aanwezigheid van militairen in hun functie van gewapende macht (en dus partij) in een gebied waar humanitaire hulp noodzakelijk is, kan de zaak erg ingewikkeld maken :

Zo waren humanitaire organisaties uit de VS actief in Somalië op het ogenblik dat US militaire vliegtuigen luchtaanvallen uitvoerden op opleidingskampen voor terroristen. De veiligheid van de hulpverleners kwam hierdoor wel erg in het gedrang.

Een andere verwarde en dus gevaarlijke situatie ontstaat wanneer zich een humanitaire ramp voordoet in een gebied waarin een gewapend conflict wordt uitgevochten en één van de gewapende partijen humanitaire hulp gaat verlenen aan de lokale bevolking.

Voor het ICRC (International Comite of the Red Cross) stellen de aanwezigheid van militairen en het veranderde geopolitieke klimaat specifieke problemen, gelinkt aan hun drang (opgelegd door de internationale gemeenschap) naar absolute neutraliteit:

De huidige conflicten zijn niet meer zo duidelijk afgebakend, met hun socio-economische aspecten, de rol van de religie maar voornamelijk het niet respecteren door non-state actors van internationale regels en conventies. Deze mensen hebben er dus alsmaar meer belang bij om zich te distantiëren van welke organisatie dan ook, waardoor ze zich ook niet kunnen integreren in enig samenwerkingakkoord.

Op het terrein verschijnen met de regelmaat van een klok nieuwe actoren zoals de EU, moslims, militairen, ... waarbij het onderscheid tussen de intervenanten en hun respectievelijke rol totaal zoek is. Ook voor het ICRC is het onderscheid tussen politieke en criminele implicatie niet altijd erg duidelijk.

Ze moeten vaststellen dat neutraliteit op het veld geen vaststaand gegeven is, maar telkens weer moet bewezen worden in wel zeer precare situaties en bovendien zeer snel kan verloren worden.

De UN creëerde het clusterprincipe waarbij verschillende organisaties op het terrein voor deelaspecten (transport, voedselbevoorrading, logistieke ondersteuning, ...) beroep doen op andere (gespecialiseerde) organismen. Een associatie houdt echter ook het risico in dat men gelinkt wordt met verenigingen die misschien niet zo neutraal zijn of als dusdanig beschouwd worden.

Een bijkomend probleem is dat wanneer de beleidvoerders een dergelijke clusteraanpak afspreken, dit ook op elk lager echelon op dezelfde wijze moet geïmplementeerd worden : de uitvoerders moeten ook dezelfde ethische en deontologische principes onderschrijven.

Sommige NGOs verkiezen zich niet in een dergelijk samenwerkingsakkoord in te schrijven en de meerkost te betalen via het zoeken naar bijkomende sponsoring. Mogelijks komt hier wel verandering in wanneer sponsors een betrouwbare manier vinden om de efficiëntie van noodhulp te gaan meten.

Een belangrijk verschilpunt tussen militairen en NGOs betreft de analyse van de noden : NGOs hebben nogal de neiging om zeer reactief en snel te zijn en zich te concentreren op het heden, zonder een long lasting plan. De militaire commandoketen functioneert dan weer op een andere manier : veelal is de voorafgaandelijke analyse veel grondiger en beter gefundeerd (wegens beschikking over een uitgebreidere Intell capaciteit), maar wanneer op het terrein andere prioriteiten opduiken, moeten ze vaak eerst uitgebreid overleg plegen met hun eigen regering alvorens hun acties te kunnen aanpassen.

NGOs blijven zich jammer genoeg veelal focussen op de acute crisissituaties en slechts enkele beginnen aandacht te hebben voor crisispreventie.

Zoals in andere paragrafen vermeld, spelen de media een belangrijke rol in deze materie. De stellingnamen in de voorgaande paragrafen kunnen beter begrepen worden wanneer we rekening houden met de evolutie in de snelheid van berichtgeving : vroeger kwamen de journalisten ter plaatse wanneer alles al in kannen en kruiken was en werd hen een ideaal beeld van de opvang voorgeschoteld (tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil). Nu start de berichtgeving soms al voordat de eerste hulpverlener ter plaatse is en kan men als het ware over de schouder meekijken naar de eerste interventies. Die informatie / evaluatie komt niet alleen bij de expert, maar ook bij de leek terecht waardoor de interpretatie niet altijd even correct gebeurt (maar dat was in de periode van de exclusiviteit van de journalist ook niet altijd zo). De invloed op prestige en sponsoring is er niet minder om, in tegendeel zelfs. Misschien is dit een motivatie voor sommigen om zich nog beter op hun taak voor te bereiden.

#### **4. Civilo-militaire relaties : coördinatie en humanitaire principes**

De culturele clash tussen militairen en humanitaire organisaties vindt zijn oorzaak in de wijze van opereren : daar waar men in militair milieu

er strikte top-down principes op nahoudt, zijn NGOs eerder bottom-up gericht en werken ze meer op basis van consensus en gedecentraliseerd.

Dit uit zich oa ook in het feit dat volgens NGOs buitenlandse militairen veel makkelijker coördineren met de militairen uit het gastland dan met de NGOs zelf. Ze schrijven dit toe aan de gezamenlijke oefeningen en de gemeenschappelijke doctrines die communicatie makkelijker maken. Zelf investeren NGOs zeer weinig in dergelijke oefeningen wegens de problemen om dit op het vlak van funding te kunnen justifiëren.

De positie van (I)GO in deze problematiek is zeer delicaat omdat ze zich niet kunnen permitteren de NGOs tegen zich in het harnas te jagen.

De evolutie van de dreigingen maakt dat sommige landen de strikte scheiding tussen militaire en civiele veiligheid afbouwen en naar een gezamenlijk systeem evolueren (bv b CBRN defence). Hierdoor zullen de bedrijfsculturen misschien ook naar mekaar toe evolueren.

Vanop het terrein komt de klacht uit de humanitaire hoek dat militairen heel veel tijd spenderen in training en voorbereiding. Bij NGO's gaat de aandacht omzeggens volledig naar de reactie omdat daar ook het geld voor geschonken wordt. Ongeacht hun afkeer voor militairen en hun activiteiten in de humanitaire branche, gaan er bij sommige NGOs stemmen op om te vragen dat het leger trainingsfaciliteiten zou ter beschikking stellen van de humanitaire sector (!!). Als buitenstaander stellen we ons dan wel de vraag of dit wel zo'n goed idee is : zal dan niet uit de humanitaire wereld de kritiek komen dat ze de militaire zienswijze ingelepeld krijgen ? Bovendien gaat dit ook weer ten koste van budgetten die de belastingsbetaler via zijn verkozenen voor militaire defensiedoeleinden had voorzien.

Feit is wel dat een dergelijk initiatief alle neuzen in dezelfde richting zou zetten, terwijl heden ten dage het succes van civilo-militaire samenwerking valt of staat op basis van individuele ingesteldheden op het terrein.

Dit laatste maakt (oa) dat conclusies uit één zending niet te snel veralgemeend mogen worden.

Wie vorming zegt, koppelt hieraan bijna onvermijdelijk het begrip "certifiëring" en "golden standard" of "best practice". Met als even onvermijdelijk gevolg dat de diversiteit van de actieve organisaties zal verminderen en we naar een soort "globalisering" zullen evolueren. Het enige positieve aspect hieraan is dat men er mag van uitgaan dat men in het rampgebeid enkel hulpverleners met een minimumkennis zou ontmoeten die bereid zijn een gezamenlijke doctrine toe te passen, eerder dan een private actie op touw te zetten.

Een potentiële samenwerking moet ook niet in de eerste plaats op technisch vlak bestudeerd worden, maar eerst dient een kosten-baten analyse te gebeuren op ethisch en politiek vlak.

Uiteindelijk blijkt dat het verschil tussen de intenties en de reële capaciteiten op het terrein even veel kan uiteenliggen bij militairen als in de civiele wereld. Een eerste stap in een goede verstandhouding zou er dan ook uit bestaan realistische verwachtingen te creëren bij de lokale autoriteiten, de andere interveniërende organismen en de lokale bevolking. Communicatie is hier dan ook een sleutelement, maar dit betekent ook dat men over een goede kennis over de gesprekspartner moet beschikken om de correcte boodschap te kunnen versturen EN te kunnen ontvangen.

Als laatste punt in dit hoofdstuk willen we het probleem van de media vernoemen als twistpunt : daar waar we als militairen er van uitgaan dat de pers ons per definitie slecht gezind is, komt uit de NGO-hoek het verwijt dat militairen tijdens humanitaire opdrachten de aandacht van de pers wegtrekken van de NGO-activiteiten.

## **5. Militairen en de bescherming van de « humanitaire ruimte »**

Soms is de getroffen maatschappij zodanig gedestabiliseerd dat hulp niet mogelijk is zonder herstel van orde en communicatiewegen.

Een humanitaire operatie in een zone, geteisterd door een gewapend conflict is een zeer delicate zaak, zoals elders besproken. Ongewapend hulp gaan bieden is voor militairen in dergelijke omstandigheden niet mogelijk. Indien humanitaire organisaties hun taak trachten uit te voeren onder militaire bescherming, verliezen ze in de ogen van de bevolking hun statuut van “buitenstaander aan het conflict”. Bovendien riskeren hun acties in te gaan tegen de belangen van één van de betrokken partijen, wat hen van hen een preferentieel doelwit maakt voor de rest der tijden. Daarenboven kunnen buitenlandse militaire hulpverleners geen absolute zekerheid geven inzake hun veiligheid. Indien NGOs, deel uitmakend van een militair beschermd konvooi, toch aangevallen worden, wie draagt dan de verantwoordelijkheid ?

Een gebied waar een gewapend conflict heerst, is een gebied waar orde en veiligheid niet kan gehandhaafd worden. Op zijn beurt is dit een aanzet tot meer criminaliteit, ook naar humanitaire organismen toe.

Binnen het civiele deel van NATO werd een policy ontwikkeld voor noodtoestanden die niet verbonden zijn aan militaire operaties. Binnen deze organisatie dient elk land de kosten van de eigen inzet, waardoor het ministerie van defensie opdraait voor de kosten van humanitaire acties welke ze in eigen land soms niet als een opdracht beschouwen. Eigen aan NATO is de lange beslissingstermijn die elke inzet voorafgaat. Dit is toe te schrijven aan de verplichting om

voorafgaandelijk de Noord Atlantische Raad te consulteren. Een snelle reactie op een noodoproep mag dan ook niet verwacht worden. Persoonlijk kunnen we de interesse van NATO voor humanitaire acties enkel verklaren als een uitloper van hun betrokkenheid bij de bescherming van de eigen bevolking bij gewapende conflicten. Naar de vragende partij toe heeft NATO als groot voordeel dat een aantal landen binnen de groep over bepaalde nichecapaciteiten beschikken die in crisissituaties zeer interessant kunnen blijken. Via deze overkoepelende organisatie kunnen die middelen sneller gecontacteerd worden en eventueel via een internationale combinatie ingezet worden (bijvoorbeeld BEL waterzuivering, ter plaatse gebracht met GE transportheli)

Binnen de US huldigt men het principe dat men beroep doet op het leger in geval van “complex emergencies”

Internationaal kan men er van uitgaan dat de betrokkenheid van militairen in de toekomst zal toenemen, juist wegens hun capaciteit om te kunnen functioneren in complexe situaties (en onveiligheid) zoals men ze ontmoet in “broken states”.

## **6. Wat kan er verbeterd worden inzake de rol van militairen bij rampenhulpverlening ?**

In de wereld van de humanitaire interventies is Perceptie een essentieel element. Meer dan elders is het niet alleen van belang dat men zijn taak naar behoren vervult, maar in de eerste plaats moet het zo lijken voor de buitenwereld. Jammer genoeg.

Niemand twijfelt aan de positieve rol van militairen op strategisch vlak en wat betreft de integratie van de verschillende aspecten bij complex emergencies. Dit komt nog het meest tot uiting in de initiatiefase waar een goed verkenningsteam en goede communicatiemiddelen tot een correcte planning leiden en een sneller opstarten van de geschikte hulp

Militaire middelen worden vaak ingezet in complex emergencies en bovendien na een politiek beslissingsproces. Dit heeft enkele zware gevolgen : enerzijds is de lokale overheid grotendeels buiten strijd waardoor concrete omschrijving van de gewenste hulp bemoeilijkt wordt, anderzijds is het de eigen overheid van de militairen die de opdracht omschrijft, wat het mee te nemen materieel bepaalt. Eens ter plaatse en geconfronteerd met de reële noden, dienen de militairen dan te roeien met de riemen die ze meegebracht hebben. Dit kan een moeilijke opdracht blijken als de noden ter plaatse slecht ingeschat blijken of geëvolueerd zijn.

Een enorm misverstand dat persisteert in de civiele maatschappij is de mythe van de vrijwel onbeperkte stock aan materieel en reserve aan personeel binnen het leger. Rekening houdend met de moderne

militaire managementprincipes zoals “just what we need” of “COTS”, kan deze verwachting erg tegenvallen met de nodige frustraties als gevolg.

Over het algemeen is men het er wel over eens dat de rol van het leger zich voornamelijk situeert in de acute fase, zeker moet beperkt worden in de tijd en dat de rehabilitatiefase in feite het domein is van de (I)GOs en NGOs. Om de efficiëntie van de militaire intervenanten te verbeteren zou er een flexibeler en sneller (dus : korter) beslissingsproces moeten mogelijk gemaakt worden.

Uit de discussies bleek dat meestal iedereen er baat bij heeft dat de humanitaire operaties geleid worden door de nationale overheid, ondersteund door de internationale gemeenschap. Op de Caraïben, een regio die frequent getroffen wordt door natuurrampen, hebben de landen een overeenkomst laten uitwerken door hun regionale organisatie over de wijze waarop ze elkaar kunnen bijstaan in geval van ramp. Ook de inzet van militairen komt hierin aan bod, waarbij aspecten worden behandeld zoals de duur van de hulp en wie de financiële last draagt.

Uit de NGO hoek komt de vraag of regeringen er niet toe zouden kunnen gebracht worden om bijvoorbeeld bij een vraag naar transportmiddelen, geen militaire vliegtuigen te sturen, maar wel geld te storten zodat civiele bedrijven voor die opdrachten zouden kunnen ingehuurd worden. Dit gelet op de uiteindelijk toch veel zwaardere kost van een militaire operatie.

De meeste humanitaire organisaties erkennen dat het met hun vorming beter zou kunnen. Een gedeeltelijk gezamenlijke vorming zou samenwerking op het terrein natuurlijk ten goede komen, maar dan zou ze moeten geleid worden door de overheid. Men kan zich hier de vraag stellen of dit de neutraliteit waarborgt waar de organisaties zo naar verlangen daar het leger toch een instrument is van die overheid.

Uiteindelijk zal het grote “ego” gevoel bij de verschillende organismen moeten wijken alvorens een gecoördineerde efficiënte hulp aan de slachtoffers mogelijk zal worden. Hoe lang zal het duren eer de gedachte “een voor allen, allen voor een” het huidige “wie niet voor mij is, is tegen mij” zal vervangen ? Men zou haast het doel van gans de opzet, het lijdende slachtoffer, erbij vergeten.

