

‘You work with us or you won’t work’

Beperkingen van autonome humanitaire NGO’s in de Irak-oorlog

Annelore Beukema

S0904449

annelorebeukema@hotmail.com

Bachelorproject Internationale Politiek

t.a.v het Archief

18-06-2012

8638 woorden

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Casus, onderzoeksontwerp en data	3
3.	Theoretisch kader	5
4.	Humanitaire activiteiten in Irak: NGO versus staat	10
5.	Relatie 1 en autonomiebeperking: assistentieverzoeken van NGO's	14
6.	Relatie 2 en autonomiebeperking: assistentieverzoeken van de staat	18
7.	Conclusie	23
8.	Literatuurlijst	24

1. Inleiding

‘Humanitaire hulp is in de politieke sfeer getrokken. We konden de krachten die dit in gang gezet hadden niet keren: ze waren zowel afkomstig van degenen die ons aanvielen als van degenen die hun bezigheden assimileerden met de onze’ (Katz en Wright 2004, 2573: vertaling ACMB). Deze evaluatie van humanitaire activiteiten tijdens de Irak-oorlog (maart 2003-mei 2004) is afkomstig van Nicholas de Torrente, directeur van de Amerikaanse afdeling van de humanitaire hulporganisatie Artsen zonder Grenzen. De Torrente uit duidelijke bezwaren tegen de werkwijze die Artsen zonder Grenzen aanhield. Deze werd beïnvloed door politieke strategieën waarin humanitaire hulp ook als onderdeel was opgenomen. De bezwaren impliceren dat de humanitaire niet-gouvernementele organisatie (NGO) afhankelijk was van andersoortig beleid, en dat de makers daarvan op hun beurt wensten dezelfde activiteiten te ontplooien als de NGO. Deze afhankelijkheid van beide zijden bestaat dus blijkbaar ondanks het autonome imago dat (humanitaire) NGO’s bezitten: steeds vaker worden zij in de besluitvorming op het internationale politieke toneel getolereerd in het bepleiten van normen en gedragspatronen die afwijken van de statelijke. Echter, is deze waardering voor NGO’s wel terecht? Zijn NGO’s werkelijk actoren die autonoom van staten opereren, ook in een oorlogscontext?

In dit onderzoek zal de vraag beantwoord worden in hoeverre drie categorieën humanitaire NGO’s in de Irak-oorlog in staat waren om onafhankelijk van de Amerikaanse overheid humanitaire activiteiten te ontplooien. Ten eerste wordt het onderzoeksontwerp uitgewerkt met de bijbehorende manieren van casusselectie en methoden van dataverzameling. Daarna zal het hierboven geïntroduceerde theoretisch kader met betrekking tot de autonome positie van NGO’s worden beschreven. Vervolgens zullen de verschillen tussen de actoren die humanitaire hulp verleenden in Irak nader worden uitgewerkt, om daarna twee vormen van afhankelijkheidsrelaties te toetsen aan de mate van autonomiebeperking die hierin is waar te nemen.

2. Casus, onderzoeksontwerp en data

In dit onderzoek is de Irak-oorlog als casus gekozen omdat in deze oorlog duidelijk sprake was van een conflictsituatie, die een context biedt waarin de mogelijkheid bestaat dat NGO’s moeilijkheden hebben ondervonden in de autonome ontplooiing van hun activiteiten. De oorlog in Irak is bovendien een voorbeeld van een conflict dat in de Amerikaanse perceptie duidelijke statelijke (veiligheids-)belangen diende. Bush definieerde in de aanloop naar de

oorlog de noodzaak van de invasie publiekelijk in dergelijke termen van defensie: “With every step the Iraqi regime takes toward gaining and deploying the most terrible weapons, our own options to confront the regime will narrow. And if an emboldened regime were to supply these weapons to terrorist allies, then the attacks of September 11 would be a prelude to far greater horrors” (McCartney 2004, 418). Het ontbrekende volkenrechtelijke mandaat voor de inval vormt een ondersteunend argument voor de stelling dat de alleen Amerikaanse veiligheidsbelangen leidend waren in de strategie en de uitvoering van de oorlog (McCartney 2004, 414). In deze politieke sfeer waarin de Amerikaanse overheid de gang van zaken bepaalde opereerden echter ook humanitaire NGO’s die zich in de algemeen heersende perceptie zo ver mogelijk van politieke belangen wens te houden: humanitaire samenwerking met één partij in het conflict kan resulteren in humanitaire bevoordeling van deze partij in het conflict hetgeen bij internationaal oorlogsrecht is verboden (Vierde Geneefse Conventie 1949). Door de kenmerken van de context van het type NGO’s dat opereerde in de Irak-oorlog is de casus geschikt om aan te tonen in hoeverre statelijke belangen karakteristiek onafhankelijk opererende NGO’s beperken in hun autonomie.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen twee relaties van wederzijdse afhankelijkheid, die kunnen wijzen op autonomiebeperking en in de volgende sectie nader zullen worden uitgewerkt, worden toegepast op de relatie tussen de *Coalition Provisional Authority* (CPA) als vertegenwoordiger van de Amerikaanse overheid en drie verschillende categorieën humanitaire NGO’s. Deze categorisering komt tot stand op basis van de herkomstland(en) van de NGO’s - de VS, Irak en Europa - en is noodzakelijk omdat de humanitaire NGO’s wat betreft handelswijze alleen overeenkomsten vertonen met NGO’s uit eenzelfde herkomstgebied (zie bijv. Hansen 2008, 126, Salignon 2003, 53 en Génot 2010, 67). Om vast te stellen in hoeverre de relaties van wederzijdse afhankelijkheid ook autonomiebeperkend zijn wordt het concept autonomie geoperationaliseerd aan de hand van drie definiërende criteria, waarvan de keuze en de inhoud ook in de komende sectie worden uitgewerkt: de waarneembare en directe uitvoering van overheidstaken, afhankelijkheid van financiële overheidssteun en een gebrek aan effectieve *checks* en *balances* op overheidsgedrag.

De data die zal worden geanalyseerd om het hiervoor beschreven theoretische raamwerk toe te kunnen passen omvat zowel primaire als secundaire bronnen. Enerzijds zal gebruik worden gemaakt van de analyses van directieleden van humanitaire hulporganisaties over de rol en

handelswijze van hun eigen organisatie, die van hun collega's en de Amerikaanse overheid in de Irak-oorlog. Nicholas de Torrente, directeur van de Amerikaanse afdeling van Artsen zonder Grenzen en Jim Bishop, directeur van de *Humanitarian Office* van het overkoepelende orgaan van Amerikaanse NGO's *InterAction* hebben bijvoorbeeld beiden een uitgebreid verslag van hun ervaringen in de Irak-oorlog geschreven. Hoewel dit voordelig kan zijn omdat het relatief directe informatiebronnen zijn is het mogelijk dat beide betogen het doel dienen om de NGO in kwestie in een goed daglicht te zetten. De NGO's kunnen bijvoorbeeld meer autonoom worden voorgesteld dan ze daadwerkelijk zijn, en de CPA kan worden afgeschilderd als dominante beleidsbepaler. Vandaar wordt anderzijds ook secundaire literatuur aangewend om het theoretische raamwerk toe te passen. Voorbeelden hiervan zijn interviews met 'gewone hulpverleners' (bijv. Bolton en Jeffrey 2008 en Burkle en Noji 2004), en studies naar de publieke opinie van Irakezen over de humanitaire hulpverlening (Génot 2010 en Hansen 2008). Hoewel de resultaten van deze metingen zijn geïnterpreteerd met andere doelen kunnen ze een balans vormen tegen de directieverslagen van de NGO's.

3. Theoretisch kader

Binnen het traditionele onderzoekdiscipline aangaande internationale politiek is het algemeen aanvaard dat staten dominante actoren zijn op het internationale toneel. Statelijke vertegenwoordigers voeren immers onderhandelingen om nationale belangen na te streven en nemen beleidsbeslissingen met betrekking hun mate van samenwerking met andere staten. NGO's vormen een relatief nieuwe actor op het internationale toneel hoewel zij nog niet in dezelfde mate geïncorporeerd zijn in de internationale structuur als staten en ook nog niet als zodanig in de literatuur worden beschreven. De reden dat NGO's zich op het terrein van de internationale politiek hebben begeven is juist om afstand te nemen van deze structuur waarin staten en hun statelijke normen domineren en op deze manier als buitenstaander te trachten de praktijk binnen deze structuur te beïnvloeden (Finnemore en Sikkink 1998, 896-897). Omdat NGO's zich presenteren als nieuwe actoren die verschillen van de traditionele statelijke actoren is een groot deel van de literatuur over dit onderwerp gewijd aan de manier waarop de relatie tussen deze twee groepen actoren op het internationale toneel kan worden vormgegeven. Matthews (1999,50-51) stelt bijvoorbeeld dat NGO's andere capaciteiten bezitten dan staten en daarmee onafhankelijk van de staat zouden kunnen en moeten functioneren. Peterson (1993, 373) construeert een publieke sfeer waarin allerlei *civil society*-actoren naast staten opereren en waarin activiteiten van beiden publieke implicaties hebben. Florini (2000, 211-212) gaat zelfs een stap verder en stelt dat *civil society* een tegenwicht zou

kunnen en moeten bieden aan de dominantie van statelijke actoren op het internationale toneel. NGO's functioneren zo als 'derde macht' in de relatie tussen twee gelijksoortige staten en tornen aan de dominantie van statelijke gedragspatronen op het internationale toneel door expliciet van buiten het internationale politieke systeem invloed uit te oefenen op de internationale politieke praktijk. NGO's onderscheiden zich met deze internationale oriëntatie en door de behartiging van belangen die een breed publiek aanspreken van andersoortige organisaties van activisten als politieke partijen en ideologische bewegingen (Florini 2000, 4).

Wanneer een NGO voldoet aan het ideaalbeeld van een derde macht op het internationale toneel is het nodig dat deze NGO autonoom opereert. Immers, wanneer een NGO in een sterke relatie met de staat is verwickeld en daar voordelen uithaalt spreekt dat de stelling tegen dat de NGO het niet eens is met de statelijke dominantie en ertegen ageert: de NGO houdt de dominantie in stand door zich als samenwerkingspartner te presenteren. Florini (2000, 212-213) definieert autonomie als het openlijk in twijfel trekken van statelijke praktijken door het toepassen van een soort *checks and balances* of controlemechanismen, het ondernemen van pogingen om deze praktijken aan te passen en het ontplooiën van activiteiten die niet louter als ondersteuning van overheidsbeleid dienen. Deze kenmerken van het concept autonomie duiden allemaal op een grote mate van onafhankelijkheid.

Het is echter te beargumenteren dat staten en NGO's op het internationale toneel in zekere zin van elkaar afhankelijk zijn. Er bestaat immers een verschil in macht en middelen die staten en NGO's beschikbaar hebben om hun doelen na te streven. De mogelijkheden die NGO's hebben om bijvoorbeeld als autonome actor een overheid in haar beleidskeuzes te beïnvloeden zijn immers afhankelijk van de mate van basisveiligheid, eigendomsrechten en de hoeveelheid vrijheden in wettelijke structuur die deze overheid ze biedt: overheden kunnen immers de voorgaande mechanismen ook inzetten om niet-statale actoren hun autonomie te ontnemen, hetgeen betekent dat de autonome positie van NGO's afhankelijk is van de wil van de overheid (Peterson 1993, 378). Het is ook mogelijk dat een overheid enige mate van afhankelijkheid vertoont ten opzichte van niet-statale actoren. Door de algemeen heersende perceptie dat NGO's niet tot de statale institutie behoren het voor hen gemakkelijker met de lokale, politiek intolerante bevolking in contact te komen dan voor overheidsvertegenwoordigers en door een gebrek aan bureaucratische formaliteiten zijn sommige NGO's in staat om overheidstaken efficiënter uit te voeren dan de overheid zelf

(Risse 2001, 260). Peterson categoriseert de mogelijke relaties van wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en non-statelijke actoren (Peterson 1993, 380):

1. staten kunnen assistentie zoeken van de eigen *civil society* om eigen doelen met betrekking tot (buitenland)beleid te kunnen behalen
2. *civil society*-actoren kunnen assistentie zoeken van de eigen overheid ter promotie van hun activiteiten
3. staten kunnen assistentie zoeken van buitenlandse *civil society*-actoren om het beleid van andere staten vorm te geven
4. *civil-society*-actoren kunnen assistentie zoeken van een andere staat ter promotie van hun activiteiten

Men kan zich hierbij afvragen in hoeverre een NGO voldoet aan Florini's ideaaltype van een autonome 'derde macht' op het internationale toneel wanneer overheden in staat zijn om de NGO te bewegen tot het leveren van bijdragen aan de uitvoer van overheidsbeleid of wanneer de NGO assistentie moet zoeken van staten om zijn functie uit te oefenen. Kortom: in hoeverre is een dergelijke NGO in staat om zijn activiteiten autonoom te ontplooiën wanneer de NGO is verwickeld in een relatie van wederzijdse afhankelijkheid met de staat?

Gesteld kan echter worden dat de waarneming van een relatie waarin NGO's afhankelijk zijn van de staat of andersom onvoldoende bewijs biedt om te stellen dat NGO's niet autonoom van de staat opereren. Een gebrek aan autonomie kent immers vele aspecten die niet per se samen hoeven te vallen met afhankelijkheid: indoctrinatie met een bepaalde denkwijze zou ook een definiërend kenmerk kunnen vormen. In dit onderzoek zal autonomiebeperking echter wel gelijk worden gesteld aan een afhankelijkheidsrelatie tussen NGO's en statelijke instituties. De mogelijkheid bestaat dat NGO's voorzichtiger zijn in hun commentaren op statelijk gedrag wanneer ze financiële staatssteun willen behouden of bang zijn dat ze hun legale status verliezen (Risse 2001, 260). Ook wanneer NGO's gehoor geven aan de oproep van staten om gebruik te mogen maken van de diensten die NGO's bieden om statelijk beleid op efficiëntere wijze uit te kunnen voeren, is het moeilijk te beargumenteren dat deze NGO's zich presenteren als tegenhanger van de staat. Onafhankelijkheid valt dus dermate samen met Florini's operationalisering van autonoom gedrag met dat het mogelijk moet zijn om de autonomie van NGO's ten opzichte van staten te onderzoeken door de afhankelijkheidsrelatie van NGO's en staten te analyseren.

De humanitaire NGO's die in dit onderzoek aan analyse zullen worden onderworpen tonen een duidelijk doel om de dominantie van de staat in oorlogen uit te dagen: zij nemen de verantwoordelijkheid voor verzorging van gewonden en hulpverlening bij andersoortige humanitaire crises voor een groot deel over van de staat. De staat krijgt op deze manier niet meer de mogelijkheid om gewonden van de tegenpartij nadeliger te behandelen dan de eigen gewonden. In de literatuur aangaande deze humanitaire NGO's is echter een trend waarneembaar die aangeduid wordt als politisering: een toename in de statelijke uitbuiting van humanitaire hulp in het algemeen om eigen politieke en militaire doelen na te streven en op een toename in de inclusie van politieke doelen in het beleid van humanitaire NGO's (Gillman 2009, 110). De discussie over de invloed van deze politisering op de autonomie van de humanitaire NGO's sluit dus aan bij de hiervoor uitgewerkte discussie over de invloed van afhankelijkheidsrelaties op autonomiebeperking. Zo kan het observeren van politisering bijdragen aan het op waarde schatten van een karakterisering van NGO's als tegenwicht van statelijke dominantie in de internationale politiek. De context van een oorlogssituatie waarin statelijke belangen domineren vormt hierin een belangrijke verklarende factor. Zowel Price (2003, 587-588) als Florini (2000, 217) stellen dat het voor NGO's moeilijker is om autonome activiteiten te ontplooiën in situaties waarin sterke nationale veiligheidsbelangen heersen, aangezien het faciliteren van autonome activiteiten van NGO's gelijkgesteld kan worden aan het opgeven van controle over de strategie om de statelijke belangen na te streven. Daarom is het waarschijnlijk dat in oorlogssituaties de capaciteiten van humanitaire hulporganisaties door overheden meer worden uitgebuit en beïnvloed dan in vreedstijd (Pugh 2001, 348).

Zoals in de vorige sectie is beschreven is in dit onderzoek gekozen voor een onderzoeksopzet waarbij twee van Petersons relaties zullen worden toegepast op de casus van humanitaire NGO's in de Irak-oorlog. Immers: omdat de primaire functie van humanitaire NGO's hulpverlening in specifieke crisissituaties betreft is het voor deze NGO's niet nodig om hun activiteiten te promoten in gebieden buiten de crisissituatie om hun doel te behalen (Pugh 2001, 347). Tevens was het voor de Amerikaanse overheid, waaruit de CPA werd gevormd nadat de Irakese regering op de knieën was gedwongen, niet meer nodig om NGO's om assistentie te verzoeken om het beleid van de Irakese staat vorm te geven: het Amerikaanse *Department of Defense* (DoD) kreeg de volle verantwoordelijkheid over het 'bevrijde' Irak en de VS bezaten daarmee al voldoende controle over de Irakese overheid (Dobbins et al. 2009,

3). Daarom zal alleen voor relatie 1 en relatie 2 worden vastgesteld in hoeverre het concept autonomiebeperking toepasbaar is.

Dit concept wordt geoperationaliseerd aan de hand van drie criteria waarin Florini's (2000, 212-213) definiërende kenmerken van autonomiebeperking terug te vinden zijn. Het eerste criterium wordt gevormd door Lischers concept *aid workers as government agents*. Lischer (2007, 108-109) stelt dat humanitaire NGO's 'militaire of politieke doelen voor overheden' kunnen vervullen en zo de effectiviteit van de militaire strategie weten te vergroten. Dat heeft uiteraard consequenties voor de beoordeling van de autonomie van de humanitaire NGO's ten opzichte van de overheid. Het concept vertoont overlap met de uitwerking van Petersons overheid-NGOrelatie waarin staten NGO's om assistentie verzoeken bij het behalen van beleidsdoelen (Peterson 1993, 383). Het tweede criterium heeft betrekking op de financiële relatie tussen NGO's en overheden. Barnett (2005, 731) en Keck (2011, 424-425) concluderen dat er een causale relatie bestaat tussen het ontvangen van financiële steun van de *United States Agency for International Development* (USAID) voor aanwezigheid in een bepaald conflictgebied en het implementeren van staatssteunende activiteiten. Dergelijke activiteiten vormen zo een soort tegenprestatie voor de overheidssteun. Het is dus mogelijk dat de Amerikaanse staatssteun in Irak heeft geleid tot autonomiebeperking van de humanitaire NGO's, wanneer deze NGO's voldeden aan overheidseisen met betrekking tot hun humanitaire activiteiten in ruil voor deze staatssteun. Het derde criterium dat duidt op beperking van autonomie zijn bewijzen dat NGO's niet de *checks and balances* bieden die Florini (2000, 212-213) noemde als kenmerk van NGO's die onafhankelijk van staten opereren. Wanneer NGO's niet of niet kritisch reflecteren op hun relatie met de Amerikaanse overheid vormt dat immers een tegenargument voor hun mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan staten op het internationale toneel. Het is bovendien noodzakelijk dat de *checks and balances* ook worden waargenomen door een breder publiek dan alleen de NGO zelf: zij zijn immers bedoeld om immoreel of andersoortig onethisch statelijk gedrag aan de kaak te stellen en wanneer deze vorm van protest geen publieke landing vindt zal de staat dit minder als dwangmiddel tot transformatie beschouwen. Uiteraard zal in het toepassen van de relaties van Peterson op de relatie tussen de Amerikaanse overheid en de aanwezige humanitaire NGO's in Irak ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheid dat NGO's moeite doen om hun autonomie ten opzichte van de overheidsinstanties te bewaren. Criteria die hiervoor kunnen worden aangehouden zijn tegengesteld aan de hiervoor genoemde criteria van beperking van autonomie en ook vastgesteld aan de hand van Florini's eerdergenoemde ideaaltype van

autonome NGO's: humanitaire organisaties die beleid implementeren dat volledig te distantieren is van het overheidsbeleid, het weigeren van financiële of andersoortige steun van de Amerikaanse overheid en het openlijk bekritisieren van of reflecteren over de relatie met de Amerikaanse overheid door de NGO's. Op deze wijze kan geconcludeerd worden welke van Petersons relaties van wederzijdse afhankelijkheid het sterkst aanwezig was en in hoeverre in elk van deze relaties de autonomie van humanitaire NGO's werd beperkt.

4. Humanitaire activiteiten in Irak: NGO versus staat

De militaire aanvallen van het Amerikaanse leger op Iraaks grondgebied vanaf 19 maart 2003 ontwrichtten het maatschappelijk leven in het getroffen land in sterke mate: ondanks het feit dat er precisiebombardementen werden uitgevoerd die burgerdoelen moesten vermijden was er sprake van uitval van elektriciteit, beschadigde infrastructuur en gebouwen, stilstand van het economische leven, burgergewonden, etnische gevechten, plunderingen en andersoortige criminaliteit (Carlisle en Bowman 2007, 125). Er bestond dus een duidelijke noodzaak voor humanitaire NGO's om in de getroffen steden en gebieden hun specifieke diensten aan te bieden. Hun diensten waren echter niet de enige die het doel van wederopbouw en hervatting van het maatschappelijke leven trachtten te dienen: ook onderdelen van het Amerikaanse leger en haar bondgenoten ontplooiden humanitaire activiteiten. Deze paragraaf beschrijft de humanitaire acties die werden geïnitieerd en uitgevoerd door de NGO's en de Amerikaanse legereenheden in Irak. Door de activiteiten van beide groepen actoren apart te analyseren kan bepaald worden of een overlap in deze activiteiten of juist een efficiënte taakverdeling kan worden waargenomen. Zodoende worden de contouren van de contacten tussen de Amerikaanse overheid en de humanitaire NGO's geschetst, die noodzakelijk zijn om op adequate wijze te analyseren welke van Peterson's relaties het sterkst was en of hierin sprake was van autonomiebeperkingen.

De eerste groep actoren die humanitaire activiteiten ontplooiden in de Irak-oorlog bestond uit humanitaire NGO's. Deze groep is in te delen in drie categorieën op basis van hun herkomstland. Hoewel de categorieën weinig onderscheid vertonen wat betreft hun humanitaire activiteiten verschilt hun *modus operandi* enigszins. Ten eerste was er een groot aantal Amerikaanse NGO's aanwezig. De 27 organisaties zijn allen aangesloten bij *InterAction*, het grootste netwerk van Amerikaanse NGO's die haar leden laat voldoen aan gedragsstandaarden met betrekking tot transparantie (*InterAction* 2012). Deze overkoepelende organisatie is sinds de jaren '90 betrokken bij de voorbereidingen van humanitaire militaire

missies op initiatief van de Amerikaanse overheid om de morele waarden van de NGO-gemeenschap hierin te vertegenwoordigen en te verzekeren dat de NGO's de mogelijkheid krijgen om de activiteiten te ontplooiën waarin zij zich hebben gespecialiseerd (Bishop 2004). De doelstelling van de Amerikaanse NGO's in de Irak-oorlog kan simpelweg worden samengevat als het verlenen van sociale overheidsdiensten op de momenten dat de overheid daar zelf in tekort schoot (*InterAction* 2004, 6). Dat betekende dat de NGO's betrokken waren bij voedselallocatie, het verzekeren van schoon drinkwater en het bieden van basale medische hulp. NGO's als *AmeriCares*, *World Vision* en *Life for Relief and Development* richtten zich op een breed publiek terwijl NGO's als *American Refugee Committee* en *Woman for Woman* een specifieke doelgroep aanspraken (*Interaction* 2004). Dergelijke Amerikaanse NGO's worden veelal geschaard onder de zogenaamde Wilsoniaanse traditie, die NGO's heeft voortgebracht met de visie dat de doelen van het Amerikaanse buitenlandbeleid verenigbaar zijn met de doelen van humanitaire hulpverlening: beide groepen actoren onderschrijven het idee dat de Verenigde Staten te karakteriseren is als morele macht op het internationale toneel (Hansen 2008, 126). Niet in het allermindst wordt dit idee aangehangen uit het oogpunt van efficiënte levering van humanitaire hulp, waar verderop in dit onderzoek aandacht aan zal worden besteed (Gillmann 2009, 123). De meeste Amerikaanse NGO's zonden hun delegaties enkele weken voor de Amerikaanse invasie al naar Irak. Het sanctieregime dat na de Golfoorlog was opgesteld was aangepast om hun aanwezigheid legaal te maken en er werden warenhuizen gehuurd om materialen in op te slaan als onderdeel van de vooroorlogse wederopbouwplanning die verderop zal worden uitgewerkt (Ginty 2003, 606).

De tweede categorie NGO's die participeerde in de Irak-oorlog is te karakteriseren als een groep van Irakese NGO's. Deze groep is beduidend kleiner dan de groep Amerikaanse. NGO's waren immers bij wet verboden onder het regime van Saddam en vormden zich pas nadat de leider omver was geworpen (de Torrente 2004, 12-13). Internationale ontwikkelingsgelden bedoeld voor de opbouw van een Irakese *civil society* leidde tot een enorme toename in het aantal Irakese NGO's (Génot 2010, 66-67). Zij opereerden op zeer lokaal niveau en bestonden vaak slechts uit enkele tientallen medewerkers. Bovendien waren ze veelal verbonden met kleinschalige extreem-religieuze, ideologische of paramilitaire organisaties, zodat de CPA het stempel 'terroristisch' ging hanteren om Irakese NGO's te beschrijven (Génot 2010, 62).

De derde categorie van in Irak actieve humanitaire NGO's bestaat uit Europese NGO's. Sinds hun ontstaan op Europese bodem hebben zij hun hoofdkwartieren alhier gevestigd, eventueel uitgebreid met enkele dependances in andere westerse landen. De belangrijkste voorbeelden van dergelijke organisaties zijn het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en Oxfam. Allen passen in de visie van Rode Kruis-oprichter Henry Dunant, die luidde dat statelijke en humanitaire belangen onverenigbaar zijn (Stoddard 2003, 2). Dit is duidelijk terug te vinden in zowel het handvest van Artsen zonder Grenzen, waarin de organisatie zichzelf karakteriseert als 'volstrekt neutraal en onpartijdig' en 'algehele vrijheid in de uitoefening van haar taak eist' (Artsen zonder Grenzen 2012), als in het grondbeginsel van onafhankelijkheid van het Rode Kruis dat 'onafhankelijkheid van overheden' bepleit (Rode Kruis 2012). De activiteiten van Europese NGO's waren met name gefocust op het bieden van steun in stedelijke ziekenhuizen (Burkle & Noji 2004, 1371). Om ook buiten deze relatief veilige plekken medische hulp te kunnen bieden sloten sommigen van de Europese NGO's sterke banden met collega's van Irakese oorsprong: vanuit buurland Koeweit werden deze laatste aangestuurd en hun activiteiten gadeslagen in een soort mentorsysteem, hetgeen bijdroeg aan de professionalisering van de Irakese NGO's (Génot 2010, 7). Om een volledig beeld te kunnen bieden van de relaties die het geheel van NGO's aanwezig in Irak ten tijde van de Amerikaanse invasie en bezetting onderhield met de Amerikaanse overheid zullen kenmerken van alle drie de categorieën NGO's worden aangewend om de mate van toepasbaarheid van deze relaties te beoordelen.

De tweede partij die humanitaire activiteiten ontplooidde was de Amerikaanse overheid. Haar activiteiten werden al voor aanvang van de invasie uitgebreid gepland. In een serie vergaderingen waarin overheidsinstanties als de *National Security Council*, het DoD en USAID deelnamen werd onder andere een acht keer het gebruikelijke personeel tellende *Disaster Assistance Response Team* opgericht om Amerikaanse humanitaire activiteiten te coördineren in samenwerking met verschillende Amerikaanse humanitaire NGO's (Ginty 2003, 606). In deze planningsactiviteiten werd al besloten tot de creatie van een tijdelijke wederopbouwautoriteit in Irak en de uitvoer van wederopbouw door militairen: dergelijke activiteiten werden als 'fase 4' in het oorlogsplan geïncorporeerd (Ginty 2003, 607). Er was sprake van duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden: Amerikaanse legereenheden zouden slechts humanitaire hulp verlenen totdat gespecialiseerde NGO's ter plaatse waren en zich daarna richten op een korte periode van wederopbouwactiviteiten (Burkle & Noji 2004, 1371).

Naarmate de tijd vorderde verwaterde deze afbakening. De belangrijkste reden daarvoor was dat in de praktijksituatie die ontstond na de val van het regime van Saddam de geanticiperde humanitaire crisis uitbleef: er bleek niet zozeer behoefte te zijn aan voedsel en schoon drinkwater maar meer aan vervanging van controle over het maatschappelijk leven, hetgeen door de ineenstorting van Saddams patronagenetwerk volledig was verdwenen (Rathmell 2005, 1023). Omdat het Amerikaanse DoD vanaf het begin had gedomineerd in de besluitvorming rond de humanitaire hulp in Irak trachtte dit instituut ook militair in te spelen op de daadwerkelijke humanitaire behoeften. Echter, in plaats van het aanpakken van criminaliteit om een veilige werksfeer voor medische NGO's te creëren, het overnemen van ziekenhuizen waar conflicten tussen directieleden het onmogelijk maakten om medische hulp te verlenen en de opbouw van infrastructuur bleven militaire eenheden onnodig voedsel en water uitdelen om de *'hearts and minds'* van de Irakese bevolking te winnen in tijden van sociale onrust (de Torrente 2004, 18). Toen bleek dat wederopbouw niet zo snel in handen van de Irakese bevolking kon worden gelegd als gewenst werd de wederopbouwmacht vervangen door de CPA die als dagelijks maatschappelijk bestuur diende om de onrust te beperken en de leiding nam over de wederopbouw van land en natie (Rathmell 2005, 1025). Paul Bremer, directeur van het humanitaire crisismanagement bedrijf *Marsh Crisis Consulting*, kreeg als *top official* capaciteiten op het gebied van wetgeving, uitvoering en rechtspraak die met behulp van decreten konden worden aangewend. Hierbij kreeg hij niet alleen directe beleidssuggesties van de Amerikaanse president maar legde ook verantwoording af aan het hoofd van de Amerikaanse overheid (Dobbins et al. 2009, 14-15). Met de machtsovername door de CPA ontstond er weer een duidelijke taakverdeling tussen het Amerikaanse leger en de humanitaire NGO's: het leger hield zich nu immers bezig met de activiteiten van wederopbouw die de humanitaire NGO's in principe niet konden uitvoeren.

De contacten tussen de humanitaire NGO's en de Amerikaanse overheid namen dus verschillende vormen aan. Op deze plaats zullen deze contacten worden geïntroduceerd, om ze in de twee volgende secties in het raamwerk van wederzijdse relaties te passen. Daar zullen de verschillen tussen de categorieën NGO's ook aan bod komen, evenals de gevolgen van deze contacten voor de autonome positie van de NGO's. In de eerste plaats werden enkele NGO's uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de *prewar* planning van naoorlogse humanitaire hulpverlening. Zoals gesteld voldeed de praktijksituatie echter niet aan de situatie op de tekentafel, zodat er een overlap ontstond tussen de activiteiten van humanitaire NGO's en legereenheden (Ginty 2004, 608). De tweede vorm van contact vond plaats bij de

strategiebesprekingen ter anticipatie op de ontstane situatie (Rathmel 2005, 124). Tot slot was er sprake van een registratieplicht voor NGO's, opgesteld in Order 45, waarmee de CPA de organisaties dwong tot vergaand overleg over hun activiteiten met het *NGO Assistance Office* binnen het Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking. Er werd alleen een legale status verleend wanneer de NGO's transparante gegevens over financiële steun, leidende figuren en activiteiten aanboden en daarbij goedkeuring verkregen voor hun geplande activiteiten van het Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (CPA 2003). Om goedkeuring te verkrijgen moesten de NGO's aantonen dat ze geen 'misbruik maakten van de titel NGO om illegale doelen na te streven' en dat ze niet 'in tegenspraak met of vijandelijk tegen de CPA handelden' (CPA 2003. Vertaling ACMB). Omdat deze termen arbitrair zijn bezat de CPA veel vrijheid in het bepalen van passend gedrag voor NGO's: zij moesten zich voldoende conformeren aan het CPA-beleid met betrekking tot staatsstabiliteit om te mogen opereren in Irak (Bolton en Jeffrey 2008, 597). De CPA verkondigde dat het beleid was ingegeven door de noodzaak om het kaf van het koren te scheiden in de eerder beschreven wildgroei aan NGO's, maar het bood ook een mechanisme om de activiteiten van NGO's zonder paramilitaire of religieus- extremistische doelen te reguleren (Génot 2010, 15). Na het amenderen van Order 45 in Order 61 op hevig aandringen van enkele NGO's, hetgeen in de zesde sectie zal worden uitgewerkt, werden de voorwaarden voor inschrijving enigszins verlicht: de rapportageplicht aan het ministerie verzwakte bijvoorbeeld (CPA 2004).

5. Relatie 1 en autonomiebeperking: assistentieverzoeken van NGO's

In de eerste relatie van wederzijdse afhankelijkheid is meteen een overlap zichtbaar tussen de effectieve verlening van humanitaire hulp en betrokkenheid van NGO's bij de interveniërende macht en haar bijbehorende politieke doelen. Immers, om burgerslachtoffers en mensen in nood te kunnen bereiken en behandelen is het bijvoorbeeld nodig dat er een basisniveau van veiligheid bestaat in de omgeving waar deze mensen zich bevinden. Omdat humanitaire hulporganisaties zelf niet in staat zijn een dergelijk veiligheidsniveau te garanderen zijn zij afhankelijk van assistentie van anderen die wel over de juiste capaciteiten en middelen beschikken om een veilige werksituatie te creëren. In de Irak-oorlog leidde dergelijke assistentieverzoeken aan de interveniërende macht tot autonomiebeperking, hetgeen zal worden aangetoond met de drie geïntroduceerde criteria van beperking.

Ten eerste zijn enkele kenmerken van aanpassing aan de Amerikaanse overheid waarneembaar die aansluiten bij Lischers concept *aid workers as government agents*, het

eerste criterium van autonomiebeperking. Al snel na het begin van de invasie in Irak bleek dat succesvolle en effectieve humanitaire hulpverlening werd belemmerd. Omdat alle vormen van non-statelijke organisaties bij wet verboden waren onder Saddam Hussein werd het personeel van het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en enkele Amerikaanse organisaties veelal bedreigd door Irakese autoriteiten in de beginfase van de oorlog (Bolton en Jeffrey 2008, 595). Moordpogingen belemmerden deze organisaties ernstig in het verzorgen van gewonden en de transporten van personeel vanuit Bagdad. Deze gewelddadigheden eindigden niet met de val van het regime van Saddam: in augustus 2003 kwam Speciale VN-gezant Sergio Vieira de Mello om het leven bij een bomaanslag op het VN hoofdkwartier in Bagdad en op 27 oktober werd de *compound* van het Rode Kruis getroffen door een met explosieven gevulde ambulance (de Torrente 2004, 1). Naast veiligheidsdreigingen belemmerden het gebrek aan functionerende water- en elektriciteitsvoorziening en de kapotte infrastructuur effectieve hulpverlening in de meest getroffen gebieden, zodat de humanitaire organisaties met name opereerden in de regio's waar dergelijke voorzieningen gespaard waren gebleven (Génot 2010, 33). De contacten tussen de kopstukken van de internationale humanitaire organisaties en de Amerikaanse overheid richtten zich steeds meer op de mogelijkheid tot het verlenen van militaire steun bij humanitaire operaties. Er werd, nadat bleek dat de VN-organisaties hierin niets konden betekenen door het gebrek aan een mandaat van de Veiligheidsraad, verzocht om militaire escortes en bescherming tijdens de uitvoer van bijvoorbeeld medische hulp (Salignon 2003, 53). Omdat de Amerikaanse organisaties aanwezig in Irak zonder weerstand hadden voldaan aan de registratieplicht voor NGO's en sterke informele banden creëerden met de CPA hadden zij weinig moeilijkheden in het verkrijgen van militaire begeleiding en bescherming bij de uitvoer van hun humanitaire activiteiten (Génot 2010, 16). Uit angst om door de lokale bevolking ook gezien te worden als partners van de Amerikaanse overheid kwamen er van de Europese hulporganisaties geen verzoeken om militaire begeleiding. (Katz en Wright 2004, 2572). Alternatieven voor veiligheidsgaranties werden aangewend: *Norks Folkehjelp* legde bijvoorbeeld contacten met lokale Irakese NGO's om hun contacten met religieuze leiders en stamhoofden te gebruiken voor enige bescherming (Génot 2010, 27). Het besluit om alternatieve manieren aan te wenden om een veilige werksfeer te creëren was niet alleen ingegeven door de wens van Europese NGO's tot autonomiebehoud. Enkel hadden geweigerd zich te registreren bij de CPA door de vergaande humanitaire samenwerking met de provisionele overheid die hierbij gewenst was (Bolton en Jeffrey 2008, 597). Omdat deze registratieplicht de vorm aanneemt van een assistentieverzoek van de staat zal deze in de volgende sectie worden behandeld.

Omdat de NGO's ook afhankelijk waren van de wederopbouwactiviteiten van de CPA deden zij ook op dit terrein verzoeken om assistentie aan de CPA. Dit toont een mate van acceptatie van de noodzaak tot samenwerking met deze overheidsinstantie om activiteiten te kunnen ontplooiën en valt daarom ook samen met het eerste definiërende kenmerk van autonomiebeperking, *aid workers as government agents* (Lischer 2007, 108). Onder de Geneefse Conventie behoorde de CPA als bezettende macht immers aan haar verplichtingen tot het faciliteren van effectieve humanitaire hulpverlening te voldoen (Vierde Geneefse Conventie 1949). Enkele NGO's waaronder Artsen zonder Grenzen betwijfelden echter de effectiviteit van de maatregelen die hiertoe werden genomen: de bezettende macht besteedde meer tijd aan de hervorming van politieke instituties dan aan reparaties van infrastructuur, het elektriciteitsnetwerk en ziekenhuizen (de Torrente 2004, 17). Uit dit verzoek om assistentie bij de statelijke bezetter valt te extraheren dat NGO's afhankelijk waren van de wederopbouwactiviteiten van de CPA om op gebruikelijke wijze te functioneren. Sommige NGO's ageerden tegen deze hoge mate van afhankelijkheid: Artsen zonder Grenzen verliet op 4 november 2004 het Iraakse grondgebied, omdat de geweldsdreiging tegen de hulpverleners 'was geëscaleerd' en Artsen zonder Grenzen niet meer wilde 'bijdragen aan het veroveren van de *hearts and minds* van de Westerse kiezers', zoals het CPA-beleid trachtte te bewerkstelligen in de perceptie van de humanitaire organisatie (Katz en Wright 2004, 2571-2572. Vertaling ACMB). Deze terugtrekking toont behalve een protest tegen de hoge mate van afhankelijkheid ook een grote beperking van de mogelijkheid om autonoom humanitaire operaties uit te voeren: bij behoud van onafhankelijkheid is het blijkbaar niet mogelijk om effectieve humanitaire hulp te leveren wanneer de veiligheidssituatie wordt bedreigd.

Het tweede criterium dat kenmerkend is voor autonomiebeperking, afhankelijkheid van staatssteun, is in deze eerste relatie van Peterson sterk terug te vinden in de categorie van Iraakse NGO's. Zoals eerder gesteld waren non-statelijke samenwerkingsverbanden, ongeacht de ideologische of religieuze basis, onder het regime van Saddam Hussein verboden. De gelden die na de val van dat regime beschikbaar werden gesteld voor de opbouw van een Iraakse *civil society* resulteerden in een sterke mate van statelijke afhankelijkheid. Een grote groep donoren bestond uit door de CPA geselecteerde Amerikaanse bedrijven die het economische leven op gang moesten brengen: ze financierden Iraakse NGO's om bijdragen te leveren aan het opzetten van bedrijven (Génot 2010, 19). Toen echter aan het licht kwam dat enkele NGO's met hun naam slechts hun paramilitaire achtergrond verhulden en daardoor gebruik konden maken van de ontwikkelingsgelden stopten de betalingen aan de

‘terroristische’ Irakese NGO’s (Samad 2010). Vele NGO’s gingen ter ziele. Ook NGO’s met niet-criminele doelstellingen, zoals Mercy Humanity Organization die de behandeling van kinderen met een handicap tracht te bekostigen, kampte met een ongegrond crimineel imago en had moeite donoren buiten de weigerende internationale gemeenschap en het Amerikaanse bedrijfsleven te trekken (IRIN 2012). Kortom: de Irakese NGO’s, die zeer afhankelijk waren van donaties en daarom vele assistentieverzoeken tot het Amerikaanse bedrijfsleven in Irak richtten, functioneerden of als verlengstuk van door de CPA geselecteerde bedrijven of helemaal niet.

Het derde criterium van autonomiebeperking, het gebrek aan effectieve *checks* en *balances* op autonomiebeperkend overheidsgedrag, is in deze eerste relatie waar te nemen door te bezien in hoeverre NGO’s hun afhankelijkheid van een veilige werksituatie probeerden af te wenden van de CPA. De terugtrekking van Artsen zonder Grenzen en de bijbehorende motivatie is te interpreteren als een dergelijke protestactie tegen deze afhankelijkheid, die in hun perceptie het neutraliteitsprincipe schond (Katz en Wright 2004, 2571). Dergelijke en minder rigoureuze protestacties landden echter niet in de Irakese maatschappij: op lokaal niveau heerste een perceptie van sterke betrokkenheid tussen de CPA en de humanitaire NGO’s. Men zag de aanwezigheid van de NGO’s als voorbode van hierop volgende Amerikaanse bombardementen en voelden zich ‘beledigd bij het waarnemen van hulporganisaties die zich presenteerden als dienstbaren aan de bevolking maar gebruik maakten van materieel van de Amerikaanse bezetters’ (Hansen 2008, 124. Vertaling ACMB). De militaire assistentie die noodzakelijk was om humanitaire operaties succesvol uit te voeren was dus in dergelijke mate aanwezig dat het voor de ontvangers van de hulp leek alsof deze hulp door de vijand geboden werd. Dat betekent dat de uitvoering van *checks* en *balances* weinig bijdroeg aan de creatie van een autonoom imago voor de humanitaire NGO’s.

Kortom, de eerste relatie van afhankelijkheid tussen staat en NGO’s ontstond omdat NGO’s assistentie van de staat en het door de CPA gevormde Irakese bedrijfsleven verlangden bij de creatie van een veilige werksituatie en acquisitievoorziening. Hierin is sprake van autonomiebeperking van Amerikaanse NGO’s die in ruil voor bescherming sterke informele samenwerkingsverbanden aangingen met de CPA, van Irakese NGO’s die zonder Amerikaanse financiële steun ter ziele gingen en van NGO’s in het algemeen omdat zij niet in staat waren om een autonoom imago voor zichzelf te creëren met behulp van *checks* en *balances*.

6. Relatie 2 en autonomiebeperking: assistentieverzoeken van de staat

In Petersons tweede relatie van wederzijdse afhankelijkheid, statelijke verzoeken om assistentie van NGO's, kunnen ook kenmerken van autonomiebeperking worden gevonden. Assistentieverzoeken vanuit de staat beperken op zichzelf niet zozeer de autonomie van de NGO's, maar wanneer de NGO's besluiten om deze verzoeken te honoreren bestaat er wel de mogelijkheid dat zij niet meer autonoom van de staat opereren. Assistentieverzoeken kunnen immers verzoeken tot de behartiging van puur statelijke belangen zijn en bedoeld om controle uit te oefenen op de activiteiten van de NGO's, hetgeen aansluit bij het concept van politisering van humanitaire hulp (Gillman 2009, 110). In de casus Irak wenste de Amerikaanse overheid op twee manieren assistentie van humanitaire NGO's. In de eerste plaats integreerde Bush wederopbouw en humanitaire hulp in het oorlogsplan: formeel vormde de wederopbouw de vierde fase in het oorlogsplan en 19% van het oorlogsbudget bestemd voor 'humanitaire activiteiten en directe wederopbouw' (de Torrente 2004, 7-8). Omdat deze wederopbouwactiviteiten vooral niet te lang mochten duren en de Irakese maatschappij zo snel mogelijk weer zelfstandig moest functioneren was het nodig om zo efficiënt mogelijk humanitaire hulp te verlenen, waarbij een bijdrage van non-statale hulpverleners van pas kwam (Ginty 2003, 606). Daarnaast deed de Amerikaanse overheid moeite om sterke samenwerkingsverbanden te creëren met de humanitaire NGO's, zodat deze zichtbaar naast de interveniërende partij zouden verschijnen. NGO's, die publiekelijk moreel gezag genieten, droegen zo bij aan de oorlogsstrategie van het veroveren van *hearts and minds*: het beeld van een offensieve invasie in Irak moest door de zichtbaarheid van NGO's worden vervangen door dat van een bevrijdingsactie in het belang van de Irakese bevolking (Ginty 2003, 607). De oorlogsstrategie vertoonde dus afhankelijkheid van specifiek optreden van NGO's. De mate waarin NGO's voldeden aan de assistentieverzoeken is dus bepalend voor de mate waarin zij beperkt werden in hun optreden autonoom van deze oorlogsstrategie. Met behulp van de drie definiërende criteria zal deze mate van autonomiebeperking worden aangetoond.

Ten eerste zijn opnieuw enkele gedragskenmerken waar te nemen van de humanitaire NGO's die aansluiten bij Lischers concept van *aid workers as government agents* en daarmee als bewijs kunnen dienen van autonomiebeperking. In de eerste plaats zijn dergelijke kenmerken waarneembaar in de vooroorlogse planning van de hulpverlening. Niet alleen werd de val van het regime van Saddam, een politieke doelstelling, verondersteld bij de planning van de humanitaire activiteiten, ook werden in de planningsvergaderingen binnen het DoD

verschillende noodzakelijk geachte humanitaire activiteiten verdeeld onder de deelnemende Amerikaanse NGO's (de Torrente 2004, 9). De NGO's coördineerden hun activiteiten dus duidelijk met één van de partijen in het politieke conflict en accepteerden ook om activiteiten uit te voeren die binnen het oorlogsbeleid van het DoD pasten. De Amerikaanse NGO's die instemden met deelname aan de vooroorlogse planning opereerden dus binnen een politieke strategie, zodat ze een verlengstuk van het DoD vormden. Ten tweede was er sprake van autonomiebeperkingen door Amerikaanse militaire eenheden in de praktijken bij het *Humanitarian Operations Centre* in Koeweit-Stad. In dit kampement, opgebouwd onder leiding van het DoD, werden humanitaire NGO's uitgenodigd om hun materialen voor hulpverlening op te slaan en werden visa en *permits* uitgedeeld tijdens de militaire invasie. Met andere woorden: het Amerikaanse Defensiedepartement bepaalde welke NGO's naar hun politieke maatstaven geschikt werden bevonden om in Irak te opereren (Burkle en Noji 2004, 1372). Door gebruik te maken van de mogelijkheden die het DoD bood voldeden NGO's aan het assistentieverzoek van de Amerikaanse overheid en begaven zich zo in hun politieke strategie: door hun impliciete instemming met deze vorm van statelijke allocatie van humanitaire hulp functioneerden de NGO's als '*government agents*'. De dominantie van het DoD in het bepalen van de strategie voor humanitaire hulp blijkt ook uit de weigering van VN-organisaties om vertegenwoordiging te sturen naar het *Humanitarian Operations Centre* of gebruik te maken van de opslagmogelijkheden aldaar. Zij achtten het niet passend om deel te nemen aan een dergelijk monopolie op allocatie van humanitaire hulp van één staat, wiens invasie de internationaalrechtelijke goedkeuring van vele andere VN lidstaten al niet kon wegdragen (Lischer 2007, 106). Een derde voorbeeld waarin voorgaande interpretatie kan worden gehandhaafd is de registratieplicht voor NGO's die door de CPA werd ingevoerd. Zoals gesteld werden NGO's verplicht om bij hun registratie goedkeuring van hun activiteiten te verkrijgen van het Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (Bolton en Jeffrey 2008, 597). Dat betekent dat de NGO's zich met het voldoen aan deze registratieplicht conformeerden aan de wens van de CPA tot specifiek gedefinieerde assistentie volgens militaire belangen.

Het tweede criterium van autonomiebeperking, statelijke financiële steun voor NGO's die te relateren is aan staatssteunende humanitaire activiteiten, kan ook deels worden waargenomen bij analyse van de assistentieverzoeken van de Amerikaanse overheid aan humanitaire NGO's. Hierin verschillen de categorieën NGO's die humanitaire assistentie boden in de Irak-oorlog. De eerste categorie van NGO's, die van Amerikaanse bodem onder het

overkoepelende *InterAction*, ontvingen financiële steun van de Amerikaanse overheid. Dat valt te extraheren uit eigen verslagen van activiteiten en data van USAID (*InterAction* 2004, 14,25,40,45,48 en Keck 2011, 419). Amerikaanse NGO's worden ook het meest geassocieerd met de hierboven genoemde activiteiten die duiden op autonomiebeperking door assistentie bij het uitvoeren van Amerikaans (militair) beleid. In hun rapportages verwijzen de NGO's aangesloten bij het overkoepelende *InterAction* in bedekte termen naar dergelijke samenwerkingsverbanden: *Counterpart International* 'is currently implementing projects for the US Department of State' en *International Relief & Development* 'is successfully working within the Baghdad governorate to provide these kinds of assistance' (*Interaction* 2004, 28 en 40). Jim Bishop, oud-ambassadeur op tal van posten en sinds 1995 directeur van het *Humanitarian Office* van *InterAction*, is explicieter en stelt dat NGO's een mate van verantwoordelijkheid hebben in het bijdragen aan nationale veiligheid en de doelen die hiertoe zijn opgesteld in buitenlands beleid (de Torrente 2004, 10). De staatssteunende activiteiten die worden geïmplementeerd door *Interaction's* humanitaire NGO's variëren van de aanwezigheid bij de vooroorlogse planning en taakverdeling (Bishop 2004) en het tonen van de Amerikaanse vlag bij hun activiteiten (Barnett 2005, 713) tot de snelle registratie van de NGO bij de CPA na de invoering van de registratieplicht (Bolton en Jeffrey 2008, 600) en samenwerking met de bedrijven die door de CPA als partners in werden aangemerkt (Génot 2010, 16). De tweede categorie NGO's, die van Irakese bodem, kregen soms microkredieten aangeboden door de CPA in ruil voor registratie bij en intensieve samenwerking met de provisionele overheid (Génot 2010, 14). De kredieten werden in vele gevallen geaccepteerd: het recht en de middelen om een NGO te vormen werden gezien als een 'cadeautje' van de Amerikanen en in de perceptie van de NGO's was het logisch dat hiervoor enige dienstverlening terug werd verwacht (Génot 2010, 62-63). Ook de Irakese NGO's verleenden dus de gevraagde assistentie aan de CPA en werden daarmee beperkt in hun autonomie. De laatste categorie NGO's bestond uit degenen met een Europese basis. Zij weigerden de extra financiële steun die hen door het Amerikaanse DoD werd aangeboden. Oxfam stelde bijvoorbeeld dat er 'geen gelden werden aangenomen van oorlogszuchtige partijen', en waren de enige groep actoren waarin individuele NGO's de overheden van hun thuisstaten verzochten niet deel te nemen in de Irak-oorlog (Ginty 2003, 611-612. Vertaling ACMB). Dit laatste ondanks bewijzen dat er gebruik werd gemaakt van financiële steun van deze thuisstaten (Ginty 2003, 609). Zoals in het voorgaande onderdeel genoemd besloot het Rode Kruis bovendien al snel na de val van het regime van Saddam om Irak te verlaten en daarmee is de mogelijkheid dat deze organisatie staatssteunende activiteiten heeft ontplooid in grote

mate beperkt. Het weigeren van de financiële steun en het daarmee samenhangende implementeren van statelijk beleid duidt op een meer autonome positie van de Europese NGO's in vergelijking met de Amerikaanse NGO's (Hansen 2008, 133).

Het derde criterium waarmee vastgesteld kan worden of de humanitaire NGO's voldeden aan statelijke assistentieverzoeken en zo in hun autonomie werden beperkt tijdens de Irak-oorlog is het ontbreken van de uitvoer van effectieve *checks* en *balances*. Elke categorie van humanitaire NGO's heeft hiervan op zijn verschillende wijze en met een verschillende mate van effectiviteit gebruik gemaakt. De effectiviteit van de kritische houding van de Amerikaanse NGO's was beperkt. Hoewel Jim Bishop net voor de invasie in interviews verkondigde dat *Interaction* juist door de vervagende grenzen tussen humanitaire NGO's en militaire hulpverleners in Afghanistan meer aandacht zou besteden aan het scherpstellen van deze grenzen door transparante taakverdelingen te bepleiten (Bishop 2003), werd dit streven niet waargenomen door de Europese NGO's ter plekke. Zij waren verrast te zien dat de NGO's die vallen onder *Interaction* zo pragmatisch te werk gingen en gemakkelijk meegingen in bijvoorbeeld registratie-eisen van de CPA (Bolton en Jeffrey 2008, 600). Om hen aan te duiden werd het woord 'embeds' gebruikt, een label dat ook aan de journalisten werd toegekend die door het Amerikaanse leger waren uitgenodigd om hen te volgen op hun missies in Irak (Hansen 2008, 126). De *International Rescue Committee*, die stelde overheidscontracten te weigeren wanneer die hun humanitaire activiteiten teveel aan de Amerikaanse beleidsdoelen zou verbinden, was één van de NGO's wiens personeel met de Amerikaanse vlag in de hand naast de militairen verscheen (Lischer 2007, 108). De tweede categorie NGO's, die van Irakese bodem, kan nog weinig worden beoordeeld op het uiten van *checks and balances* op de strategie van de Amerikaanse overheid: omdat de *civil society* sector in Irak ontstond onder de Amerikaanse bezetting is te stellen dat de sector nog onvoldoende ontwikkeld was om kritische activiteiten te ontplooien (Génot 2010, 11). Er zijn echter wel bewijzen van acceptatie van de Irakese NGO's als onafhankelijke partijen in de Irakese samenleving: de Westerse NGO's gingen intensieve samenwerkingen aan met hun Irakese collega's omdat deze meer toegang tot de rampgebieden verkregen doordat zij minder geassocieerd werden met de Amerikaanse militairen (Hansen 2008, 134). De laatste categorie van Europese NGO's lijkt zich het minst te hebben geconformeerd aan de wensen van de CPA door effectieve bekritisering van het gedrag van Amerikaanse overheidsonderdelen. De hiervoor genoemde pogingen om het gedrag van de Amerikaanse overheid te framen als 'oorlogszuchtig' uiten zich ook in commentaren van directeurs van Europese NGO's over de

aanwezigheid van hun organisaties in de Irak-oorlog. Nicholas de Torrente, directeur van Artsen zonder Grenzen, schreef bijvoorbeeld een erg kritische analyse van de manieren waarop het Pentagon trachtte de capaciteiten van humanitaire organisaties te exploiteren voordat de NGO zich terugtrok uit Irak (de Torrente 2004). Ook de *NGO Coordination Committee for Iraq*, waarin vele Europese NGO's zich hebben verenigd, uitte kritiek op de praktijken van het DoD. Bij de introductie van de registratieplicht voor NGO's begonnen de Europese organisaties meteen een intensieve lobbyactie, waarin ze niet alleen hun Amerikaanse collega's verwijten maakten voor hun gebrek aan navolging van het neutraliteitsprincipe maar vooral de CPA opriepen tot amendering (Bolton en Jeffrey 2008, 600-601). Uiteindelijk gaf de CPA toe en verzwakten de strenge voorwaarden voor inschrijving in Order 61 (CPA 2004). Hoewel dit duidelijke bewijzen lijken voor de uitvoer van effectieve *checks and balances* op het gedrag van de Amerikaanse overheid is ook te beargumenteren dat deze niet bijdroegen aan de creatie van een onafhankelijk imago in de publieke perceptie. Immers, de terroristische aanslag van 23 oktober 2003 was gericht op het hoofdkantoor van het Rode Kruis, één van de NGO's die zich publiekelijk zo veel mogelijk had gedistantieerd van de Amerikaanse legereenheden. Dat betekent dat in de Irakese maatschappij nog het beeld heerste dat het Rode Kruis samenwerkte met de bezetters. Ook maakten Irakezen geen onderscheid tussen Amerikaanse en Europese NGO's bij de beoordeling van hun activiteiten als 'een mooi omhulsel van de bezetting' (Hansen 2008, 124 vertaling ACMB). De Europese NGO's zelf erkennen dat ze nooit hebben getracht om hun imago en standpunten bij de Irakese bevolking te verduidelijken om zich te distantiëren van de Amerikaanse NGO's (Hansen 2008, 124).

Kortom, in het voldoen aan assistentieverzoeken van de Amerikaanse overheid jegens humanitaire NGO's zijn sommige NGO's sterk beperkt in hun autonomie. Het is echter te gemakkelijk om de conclusie te trekken dat alleen de Amerikaanse NGO's functioneerden als verlengstuk van de overheid. Hoewel de Europese NGO's zich publiekelijk meer distantiëerden van het Amerikaanse beleid heerste in de Irakese samenleving de perceptie dat ook zij over één kam gescheerd konden worden met de militaire bezetters. Daarmee rijst de vraag voor welk publiek een humanitaire NGO moet worden gezien als onafhankelijke en neutrale hulpverleningsorganisatie.

7. Conclusie

Ten eerste kan geconcludeerd worden dat er kenmerken waarneembaar zijn van beide relaties van Peterson. Door het gebrek aan een veilige werksituatie, elektriciteit en een werkende infrastructuur waren de humanitaire NGO's in Irak enerzijds genoodzaakt om assistentie te zoeken bij de Amerikaanse overheidsonderdelen aanwezig in Irak, anderzijds had het Amerikaanse DoD humanitaire hulp nadrukkelijk in haar oorlogsplanning opgenomen en werden de humanitaire hulporganisaties om assistentie verzocht bij de uitvoer van haar planning. Echter, in de tweede relatie was er meer sprake van kenmerken van autonomiebeperking dan in de eerste. Dat is met name te wijten aan de manier waarop de humanitaire NGO's ageerden tegen de militaire steun bij de uitvoer van hun activiteiten: er werd niet alleen met publieke statements afstand genomen van de Amerikaanse defensiemacht, maar er werd ook geprobeerd om buiten deze defensiemacht assistentie te zoeken bij het garanderen van basisveiligheid en Artsen zonder Grenzen trok zich zelfs terug uit Irak omdat de organisatie zich niet wilde binden aan de interventiemacht. Wanneer de verzoeken om humanitaire assistentie van de Amerikaanse overheid worden gezien zijn dergelijke protestacties in mindere mate waarneembaar: ondanks de sterke publiekelijke veroordelingen van het overheidsgedrag heerste bij de burgerbevolking een perceptie van verwevenheid tussen de CPA en de humanitaire NGO's. Daarom kan worden gesteld worden dat humanitaire NGO's met name als verlengstuk van de Amerikaanse overheid functioneerden bij diens assistentieverzoeken in de uitvoering van humanitaire doelen in de oorlog. Politisering van humanitaire hulp houdt dus verband met autonomiebeperking van humanitaire organisaties, hetgeen als consequentie met zich meedraagt dat staten nog altijd de mogelijkheid hebben om als dominante actor op te treden in de internationale betrekkingen en andersoortige actoren aan zich onderwerpt.

Daarnaast is er sprake van waarneembare verschillen in autonomiebeperking tussen de drie categorieën NGO's. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat met name de Amerikaanse NGO's, die opereren vanuit de pragmatische Wilsoniaanse visie, zich gemakkelijker afhankelijk opstellen van de overheidsmacht dan Europese NGO's die vanuit de visie van Henry Dunant opereren. Het is mogelijk dat deze conclusie voortkomt uit de uitwerking van het concept autonomiebeperking zoals die is aangehouden gedurende het onderzoek, zodat deze conclusie genuanceerd kan worden. Florini's concept van NGO's als 'derde macht' in de internationale betrekkingen impliceert immers dat bijna geen enkele relatie met de overheid getolereerd kan worden wanneer de NGO's als autonome actor wensen te opereren. Echter,

autonomie is een concept dat subjectief beoordeeld kan worden. In de keuze van definiërende criteria van het concept is bijvoorbeeld rekening gehouden met de mogelijkheid dat de perceptie van autonomie die de NGO's zelf aanhouden kan verschillen van de perceptie die geldt binnen de lokale hulpbehoevende bevolking. Het is echter te beargumenteren dat een perceptie van autonomie de hulpbehoevende bevolking niet per se dient. Door het pragmatisme dat de Amerikaanse hulpverleners aanhielden was het immers voor hen wel mogelijk om de Irakese burgers de noodhulp te bieden waaraan behoefte was, terwijl de Europese NGO Artsen zonder Grenzen uit angst voor autonomieverlies vertrok uit Irak. Het kan daarom interessant zijn om de voor- en nadelen van autonome humanitaire organisaties voor de doelgroep van noodhulp te integreren in de discussie rond de moraliteit van politisering van humanitaire hulpverlening. Wanneer de mate waarin autonomie noodzakelijk is voor de doelgroep waarop NGO's zich richten wordt geïntegreerd in de bredere discussie rond de waardering van NGO's als 'derde macht' in de internationale betrekkingen kan morele verantwoording worden geboden voor enige mate van afhankelijkheid en autonomiebeperking van NGO's, ondanks het feit dat deze beperkingen soms zijn ingegeven vanuit statelijke belangen.

8. Literatuurlijst

- Artsen zonder Grenzen. 2012. *Handvest*. <http://www.artsenzondergrenzen.nl/over-ons/organisatie/handvest.aspx> (bezoekt op 13 mei 2012).
- Barnett, Michael. 2005. "Humanitarianism Transformed." *Perspectives on Politics* 3(4). pp. 723-740.
- Bishop, Jim. K. 2003. 'Interview with Jim Bishop'. *Migration Information Source*, februari. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=93> (bezoekt op 17 mei 2012).
- Bishop, Jim. K. 2004. 'War in Afghanistan and Iraq: Aberration, or the Shape of Things to Come?' *The Liaison (Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations)* 3(2). http://coe-dmha.org/Publications/Liaison/Vol_3No_2/index.htm (bezoekt op 17 mei 2012).
- Bolton, Matthew en Jeffrey, Alex. 2008. 'The Politics of NGO Registration in International Protectorates: the Cases of Bosnia and Iraq.' *Disasters* 32(4). pp. 586-608.
- Burkle, Frederick M. Jr. en Noji, Erik K. 2004. 'Health and Politics in the 2003 War with Iraq: Lessons Learned.' *Lancet* 364. Pp. 1371-1375.

- Byman, Daniel L. 2001. "Uncertain partners: NGOs and the Military." *Survival* 43(2). pp. 97-114.
- Carlisle, Rodney P. en Bowman, John S. 2007. *Iraq War*. New York: Infobase.
- Carpenter, R. Charli. 2007. 'Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks', *International Studies Quarterly* 51(1), pp. 99-120
- Checkel, Jeffrey. 1997. 'International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide', *European Journal of International Relations* 3(4), pp. 473-95
- Coalition Provisional Authority. 2003. Order Number 45. "Non-Governmental Organizations"
- Coalition Provisional Authority. 2004. Order Number 61 "Amendment to Coalition Provisional Authority Order 45 (CPA/ORD/25 November 2003/45).
- Coston, Jennifer M. 1998. 'A Model and Typology of Government-NGO Relationships', *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3), pp. 358-388.
- Dobbins, James, Jones, Seth G., Runkel, Benjamin en Mohandas, Siddharth. 2009. *Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority*. Santa Monica, Arlington, Pittsburgh: RAND Corporations.
- Finnemore, Martha en Sikkink, Kathryn. 1998. 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52(4), pp. 887-917.
- Florini, Ann M. 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Génot, Cecile. 2010. *International NGOs in Iraq: Actors or Witnesses in the Evolution of the Iraqi NGO Sector?* Bagdad: NGO Coordination Committee Iraq.
- Gillmann, Nina. 2009. *Interagency Coordination during Disaster: Strategic choices for the UN, NGO's and Other Humanitarian Actors in the Field*. Baden-Baden: Nomos.
- Ginty, Roger M. 2003. 'The Pre-War Reconstruction of Post-War Iraq'. *Third World Quarterly* 24(4). pp. 601-617.
- Hansen, G. 2008. 'The Ethos-Practice Gap: Perceptions of Humanitarianism in Iraq'. *International Review of the Red Cross* 90(869). pp. 119-139.
- InterAction. 2004. *Member Activity Report Iraq: a Guide to Humanitarian and Development Efforts of InterAction Member Agencies in Iraq*. Mei 2004. Washington: InterAction Humanitarian Policy & Practice Unit.
- InterAction. 2012. *Membership Standards*. <http://www.interaction.org/members/standards> (bezoekt op 5 mei 2012).

- Integrated Regional Information Services. 2012. *Iraq: Fake Aid Agency Discredit NGO Sector*. <http://www.irinnews.org/printreport.aspx?reportid=24499> (bezocht op 15-6-2012).
- Katz, Ingrid T. en Wright, Alexi A. 2004. 'Collateral Damage — Médecins sans Frontières Leaves Afghanistan and Iraq'. *New England Journal of Medicine* 351(25). pp. 2571-2573.
- Keck, Michelle. 2011. "State Funded NGO's in civil wars: the US case". *Contemporary Politics* 17(4). pp. 411-427
- Lischer, Sarah Kenyon. 2007. "Military Intervention and the Humanitarian "Force Multiplier". *Global Governance* 13. pp. 99-118.
- Matthews, Jessica. 1997 'Power Shift: The Rise of Global Civil Society', *Foreign Affairs* 76, pp. 50-66.
- McCartney, P.T. 2004. 'American nationalism and US foreign policy from September 11 to the Iraq war', *Political Science Quarterly* 119(3). pp. 399-418.
- Paris, R. 2001. 'Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?' *International Security* 26(2). pp. 87-102.
- Peterson, M.J. 1992. 'Transnational Activity, International Society and World Politics', *Millennium* 21(3). pp. 371-88
- Price, Richard. 2003. 'Review Article: Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics', *World Politics* 55. pp. 579–606.
- Pugh, Michael. 2001. "The Challenge of Civil-Military Relations in International Peace Operations." *Disasters* 25(4). pp. 345-357.
- Rathmell, Andrew. 2005. 'Planning Post-War Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?' *International Affairs* 81(5). pp. 1013-1038.
- Risse, Thomas. 1994. 'Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War.' *International Organization* 48(2). pp. 185-214.
- Risse, Thomas. 2001. 'Transnational Actors and World Politics,' in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 255-74.
- Rode Kruis. 2012. *Zeven Grondbeginselen*. <http://www.rodekruis.nl/dit-zijn-we/geschiedenis/paginas/zeven-grondbeginselen.aspx> (bezocht op 13 mei 2012).
- Salignon, Pierre. 2003. 'Guerre en Irak: les Représentations Humanitaires en Question'. *Humanitaires* 8. pp. 43-60.

- Samad, Sahma. 2010. 'Iraq's Dwindling NGO-sector'. *Iraqi Crisis Report* 352.
www.iwpr.net/report-news/iraqs-dwindling-ngo-sector (bezoekt op 13 mei 2012).
- Schloms, Michael. 2003. "Humanitarian NGO's in Peace Processes." *International peacekeeping* 10(1). pp. 40-51
- Stoddard, Abby. 2003. 'Humanitarian NGO's: Challenges and Trends.' in Macrea, Joanna en Harmer, Adele (eds). *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': a Review of Trends and Issues*. Humanitarian Policy Group Rapport 14, Londen: Overseas Development Institute. pp. 1-4.
- Torrente, Nicholas de. 2004. "Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War." *Harvard Human Rights Journal* 17. pp 1-29.
- Vierde Geneefse Conventie. 1949. www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp (bezoekt op 12 mei 2012)
- Weiss, Thomas G. 2005. *Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect*. New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.