

Vechten met één hand op de rug?
Vredesondersteuning in escalerende conflicten

Rob de Wijk

maart 1998

CIP-gegevens Koninklijke bibliotheek, Den Haag

Wijk, Rob de

Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten/ Rob de Wijk – Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*.

Clingendael-Notitie

ISBN 90-5031-064-8

Desk top publishing: Jolanda Fonhof-Scholten

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Inleiding 5

Het concept van vredesondersteuning 9

Kenmerken van conflicten 19

De militaire effectiviteit van de vredesmacht 25

Besluitvorming: altijd te laat? 37

Onduidelijke mandaten en knellende ROE's 45

De Westerse benadering 51

Conclusie: een politiek van afzijdigheid? 59

Inleiding

De primaire taak van krijgsmachten van Westerse landen is de verdediging van het grondgebied en de belangen van de staat. Sinds het begin van de jaren negentig worden ze echter hoofdzakelijk voor een nieuwe taak ingezet: vredesondersteuning en humanitaire hulpverlening.

Een aantal mislukkingen heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat het brengen en handhaven van de vrede niet eenvoudig is. De ervaringen met de United Nations Operation in Somalia (UNOSOM II) waren ronduit negatief. In 1993 bezorgden ruim 800 zwaarbewapende stadsguerrilla's ongeveer 17700 Amerikaanse militairen zoveel problemen dat de Amerikaanse president hen terugtrok. Het optreden van de United Nations Protection Force (UNPROFOR), die in het voormalige Joegoslavië van maart 1992 tot eind 1995 actief was, verliep moeizaam met als dieptepunt de ramp van Srebrenica.

Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland leverden deze ervaringen trauma's op en rees twijfel over de effectiviteit van het militaire optreden. Politici en militairen werden terughoudend met hun instemming met vredesondersteunende operaties. In Nederland ontstond zelfs een debat over de huidige defensie-

inspanning.¹ Daarbij was de vraag aan de orde of het huidige peil moet worden gehandhaafd als blijkt dat vredesoperaties niet effectief kunnen worden uitgevoerd.

Negatieve ervaringen vormden een verklaring waarom in het Grote Merengebied in Afrika in de tweede helft van de jaren negentig de internationale gemeenschap geen actie ondernam en waarom NAVO en WEU terughoudend waren met een militaire interventie in Albanië. Negatieve ervaringen verklaren ook waarom sprake is van een opmerkelijke wijziging in de aard van VN-operaties. In het begin van de jaren negentig schroomde de VN-Veiligheidsraad niet om vredesafdwingende operaties te mandateren. Momenteel worden hoofdzakelijk relatief risicoloze vredesbewarende operaties uitgevoerd.²

Het debat over vredesondersteunende operaties heeft zich tot nu toe vooral geconcentreerd op het *strategische* niveau, zoals coördinatieproblemen tussen troepen leverende landen, commandostructuren en de rol van de instituties, met name de vermeende onmacht van de VN om 'robuuste' operaties uit te voeren.³ In ons deel van de wereld overheerst de gedachte dat slechts de NAVO, als enige functionerende militaire organisatie in de wereld, tot effectieve vredesoperaties in staat is. Daarbij wordt het succes van IFOR en SFOR als bewijs aangevoerd. Maar daarbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat de betrokkenheid bij UNPROFOR tot één van de grootste crises in het bestaan van het bondgenootschap leidde.⁴

Mijn stelling is dat deze debatten op zich belangrijk zijn, maar voorbij gaan aan een aantal fundamentele problemen op *tactisch* niveau. Deze problemen, die overigens kunnen ontstaan door besluiten op *strategisch* niveau, ondermijnen de effectiviteit van het militaire optreden. De effectiviteit van het optreden wordt overigens afgemeten aan de mate waarin politieke en militaire doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

-
- 1) B. van de Bos en G. Valk, 'Een onzichtbaar leger is ons geen 13 miljard waard', *De Volkskrant*, 24 april 1997. W. Nieuwenhuis, 'Fundamenteel debat over Defensie dient zich aan', *NRC Handelsblad*, 10 september 1997. J.H. Sampiemon, 'Vredesoperaties vergen heldere voorwaarden', *NRC Handelsblad*, 10 oktober. T. van den Doel, 'Vredesoperaties zijn wel zinvol', *NRC Handelsblad*, 13 oktober 1997.
 - 2) International Institute for Strategic Studies, 'The Future of UN Peacekeeping', *Strategic Comments*, vol.3, no. 8, oktober 1997.
 - 3) Zie bijvoorbeeld NATO Ad Hoc Group on Peacekeeping, *Lessons learned in Peacekeeping Operations* (Brussel, 24 november 1997).
 - 4) Deze episode is uitvoerig beschreven in R. de Wijk, *NATO on the Brink of the New Millennium*, Brassey's (London en Washington, 1997), p. 109-115.

In de volgende hoofdstukken wordt een aantal, veelal onderbelichte factoren geanalyseerd die deze stelling onderbouwen. Het eerste hoofdstuk handelt over de conceptuele onduidelijkheid van vredesondersteunende operaties. Een belangrijk uitgangspunt is dat vredesondersteunende operaties onpartijdig dienen te worden uitgevoerd. Door de toepassing van geweld blijkt deze onpartijdigheid in de ogen van de strijdende partijen verloren te kunnen gaan, met als gevolg dat de vredesmacht in een escalerend conflict terecht komt. In het volgende hoofdstuk wordt geconcludeerd dat conflictbeheersing in dit geval uiterst moeilijk is als gevolg van de dynamiek en militaire kenmerken van intrastatelijke conflicten. In het derde hoofdstuk wordt bovendien geconstateerd dat Westerse krijgsmachten zich op een ander type conflict hebben voorbereid en niet per definitie geschikt zijn voor het uitvoeren van taken in dergelijke escalerende conflicten. Voorts wordt in hoofdstuk vier gesteld dat de effectiviteit van het militaire optreden door te trage politieke besluitvorming kan verminderen indien te laat in een conflict wordt geïntervenieerd. Ook ondermijnen onduidelijke mandaten en knellende *rules of engagement* (hoofdstuk vijf) en risicomijdend gedrag (hoofdstuk zes) de effectiviteit van het militaire optreden. In het slothoofdstuk wordt geconcludeerd dat al deze belemmeringen voor het optreden moeten leiden tot terughoudendheid met vredesondersteunende operaties.

Het gaat in deze studie overigens nadrukkelijk om een eerste verkenning, gericht op het in kaart brengen van deze problematiek. Het doel is een discussie op gang te brengen die moet leiden tot verbetering van de effectiviteit van vredesondersteunende operaties.

Het concept van vredesondersteuning

Binnen de NAVO werd in 1992 het initiatief genomen tot de ontwikkeling van een concept voor vredesondersteunende operaties. De militaire bureaucratie produceerde binnen een jaar een concept voor *peace support* operaties, maar dit werd politiek niet goedgekeurd, onder meer omdat er diepgaande controverse waren over de rol die de NAVO in dit soort operaties zou moeten spelen. Met name de relatie met de OVSE speelde daarbij een rol.⁵ Pas tegen het eind van 1997 ontstond zicht op politieke aanvaarding van het document.⁶ In deze studie ga ik uit van de in dit document gehanteerde terminologie.

- 1 *Preventieve diplomatie*: het met vreedzame middelen voorkomen dat een geschil ontaardt in een gewelddadig conflict.
- 2 *Peacekeeping*: een militaire operatie gericht op het waarnemen van schendingen van, of houden van toezicht op de naleving van een vredesakkoord of staakt-het-vuren dat met instemming van de betrokken partijen

5) R. de Wijk, *NATO on the Brink of the New Millennium*, p. 58-63.

6) NATO Military Comité, MC327/1: *Military Concept for NATO Peace Support Operations* (Brussel, 15 oktober 1997).

wordt uitgevoerd. Een mandaat wordt geformuleerd op grond van Hoofd stuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties.

- 3 *Peace enforcement*: een militaire dwangoperatie die zonder instemming van de partijen wordt uitgevoerd en gericht is op het herstel van de vrede. Het mandaat wordt geformuleerd op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. De *humanitaire interventie* is een bijzondere vorm van *peace enforcement*, waarbij de operatie specifiek gericht is op het verminderen van het lijden van de bevolking.⁷
- 4 *Peace building*: politieke, diplomatieke, economische en militaire activiteiten gericht op het bestendigen van de vrede en het creëren van stabiliteit na afloop van een gewapend conflict.

Al deze militaire operaties zijn multifunctioneel van aard, worden in intrastatelijke conflicten uitgevoerd en zijn deel van een politieke oplossing op lange termijn. Voorts is voor een vredesafdwingende operatie een mandaat van de VN-Veilighedsraad nodig, en kan voor een vredesbewarende operatie worden volstaan met een mandaat van de OVSE. Het doel van het optreden is het leveren van een bijdrage aan de handhaving van of terugkeer naar vrede en veiligheid in het crisisgebied. In alle gevallen treedt de vredesmacht *onpartijdig* op, zelfs als in het kader van *peace enforcement* geweld wordt toegepast. In het Britse en Amerikaanse jargon wordt gesproken van *Peace Support Operations* en *Military Operations Other than War*. In deze studie hanteer ik voor dit type interventie het begrip vredesondersteunende operaties.

Oorlog is een separate categorie waarbij het gaat om een conflict *tussen* staten. Als de internationale gemeenschap in een oorlog intervineert gaat het om een militaire dwangactie met als doel het herstel van de internationale vrede en veiligheid. De interveniënt treedt op zonder instemming van (een van) de strijdende partijen en van onpartijdigheid is geen sprake omdat juist partij tegen de agressor moeten worden gekozen.

Humanitaire hulp is eveneens een separate categorie. Humanitaire hulp is als een opzichzelfstaande operatie mogelijk, maar kan ook parallel aan vredesondersteunende operaties worden uitgevoerd.

7) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The State of the World Refugees 1995*, Oxford University Press (Oxford, 1995), p. 247.

De Koude Oorlog: conceptuele duidelijkheid

Tijdens de Koude Oorlog werd vooral ervaring opgedaan met klassieke *peacekeeping*. De operaties waren gericht op waarneming van schendingen van een vredesakkoord of een staakt het vuren met ongewapende waarnemers en op de controle van bufferzones met licht bewapende 'blauwhelmen'. Geweld was - slechts ter zelfverdediging toegestaan. Militair konden de ingezette eenheden veelal weinig uitrusten: 'they represented moral authority rather than the force of arms', schreef Shashi Tharoor, de bijzondere assistent van de onder-Secretaris-Generaal voor Vredesoperaties.⁸

Tijdens de Koude Oorlog zijn talrijke waarnemingsmissies door de VN georganiseerd. De eerste was de United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) in Palestina in juni 1948. Veel waarnemingsmissies volgden in India en Pakistan, Libanon, Jemen, de Dominicaanse Republiek, Afghanistan en Pakistan, Iran en Irak, Angola en Midden-Amerika. Daarnaast is er een aantal VN-strijdkrachten geweest dat bufferzones controleerde. De eerste was de United Nations Emergency Force (UNEF 1), die van november 1956 tot mei 1967 de Egyptisch-Israëliëse sector controleerde. Tijdens de Koude Oorlog volgden soortgelijke operaties in West Irian, Cyprus, Egypte en Israël, op de Golan Hoogte, in Libanon en Namibië.⁹ Slechts een enkele maal, zoals in Korea en Congo, besloot de Veiligheidsraad het mandaat te verlenen voor een militaire dwangoperatie.

Klassieke *peacekeeping* was tijdens de Koude Oorlog veelal het maximaal haalbare. Een meer actieve opstelling in een conflict, bijvoorbeeld met als doel de vrede af te dwingen werd in die tijd per definitie geplaatst in de context van het Oost-West conflict en zou derhalve kunnen escaleren tot een gevaarlijke confrontatie tussen de beide supermachten. Over het algemeen was *peacekeeping* relatief succesvol omdat het escalatierisico gering was: er was een *peace to keep* en het optreden was in de ogen van de strijders onpartijdig omdat, anders dan voor zelfverdediging, geen geweld werd toegepast. De keerzijde was dat met name in gevallen waarin bufferzones werden gecreëerd, de dynamiek uit het conflict werd gehaald, waardoor verzoening tussen de bevolkingsgroepen uitbleef en op afzienbare termijn geen structurele oplossing mogelijk bleek. Het is dan ook geen wonder dat klassieke vredesoperaties soms decennia-lang moeten worden volgehouden. UNFICYP, de *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, is bijvoorbeeld reeds sinds 1964 actief.

8) S. Tharoor, 'Should UN Peacekeeping Go Back to Basics?', *Survival*, winter 1995-1996, p. 56.

9) Voor een goed overzicht zie United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, United Nations Publication (New York, 1990).

De jaren negentig: conceptuele chaos

Door het wegvallen van de bipolaire tegenstelling werd een meer activistische en gemeenschappelijke opstelling ten aanzien van conflictvoorkoming en -oplossing mogelijk. Het slechten van de ideologische barrières tussen Oost en West leidde tot de gedachte dat autoritaire regimes geleidelijk zouden worden vervangen door regeringen die democratie, mensenrechten en markteconomie zouden omarmen. Ideeën over een ‘nieuwe wereldorde’, zoals die van de Amerikaanse president George Bush, pasten in deze benadering.

Het nieuwe optimisme bleek in juni 1992 goed uit *An Agenda for Peace* van de Secretaris Generaal van de VN Boutros Boutros Ghali: ‘... a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter - a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, “social progress and better standards of life in larger freedom”’.¹⁰

Voorts ontstond bij Oost en West de bereidheid tot gezamenlijk militair optreden. Daardoor leek militaire macht effectiever in de buitenlandse politiek te kunnen worden aangewend. Militaire druk, zo werd verondersteld, zou strijdende partijen tot een vergelijk kunnen dwingen en het lijden van de bevolking vermindern. Dit denken was de kern van *An Agenda for Peace*. Hierin werden zogenaamde *peace enforcement units* geïntroduceerd die zouden moeten worden ingezet als de vrede moest worden afgedwongen, bijvoorbeeld wanneer lokale strijders zich niet aan een staakt-het-vuren zouden houden.¹¹ Optreden met *peace enforcement units* kon niet rechtstreeks uit het Handvest van de Verenigde Naties worden afgeleid en werd daarom beschouwd als *wider peacekeeping*, *second generation peacekeeping* of *Hoofdstuk VI ½ operaties*. Met de introductie van dit concept vervaagde de grens tussen klassieke *peacekeeping* en *peace enforcement* die respectievelijk met en zonder instemming van de partijen werden uitgevoerd.

Omdat geweld niet bij voorbaat tegen een van de partijen was gericht, werd verondersteld dat de toepassing ervan niet alleen onpartijdig, maar ook met instemming van alle partijen zou kunnen geschieden, zodat het escalatierisico binnen de perken zou blijven. Theorie en praktijk bleken niet met elkaar overeen te stemmen. Waartoe de toepassing van geweld kon leiden, bleek uit UNOSOM-

10) Secretary General of the United Nations, *An Agenda for Peace*, (New York, 17 juni 1992), paragraaf 3.

11) *An Agenda for Peace*, paragraaf 43 en 44.

II en UNPROFOR.¹² In mei 1993 kreeg UNOSOM II van de Veiligheidsraad het mandaat voor een *peace enforcement* missie teneinde vrede en stabiliteit in Somalië te herstellen. Het ging fout toen tot ontwapening van de strijdende partijen werd besloten. Daarbij richtte de aandacht zich vooral op krijgsheer Aideed, die weigerde zijn wapens in te leveren en de VN toegang tot zijn gebied te verschaffen. Op 5 juni liepen 23 Pakistaanse VN-militairen in een hinderlaag en werden gedood. Aideed werd als schuldige aangewezen, waarna UNOSOM II de druk op zijn factie opvoerde. Speciaal voor de jacht op Aideed voerden de Amerikanen versterkingen aan. Het gevolg was dat de agressie van deze krijgsheer zich in toenemende mate tegen de Amerikanen richtte. Deze werden daarmee partij in het conflict en vervolgens een guerrilla-oorlog ingezogen waarmee ze geen raad wisten. Nadat de Amerikaanse troepen waren vernederd, onder meer doordat een dode soldaat door de straten van Mogadishu werd gesleept, besloot president Clinton zijn deelname aan de operatie te stoppen. Medio december 1993 ving het terugtrekken van Amerikaanse eenheden aan.

De *UN Protection Force* (UNPROFOR) in het voormalige Joegoslavië werd begin 1992 opgericht als een interim-oplossing om voorwaarden te scheppen voor de afronding van vredesinitiatieven van de Europese Gemeenschap. Binnen een jaar was sprake van drie missies: een *peacekeeping* operatie in Kroatië, een humanitaire hulpoperatie in Bosnië en Herzegovina en een kleine observatiemissie in Macedonië. Er was echter geen *peace to keep* en met name de partijen in Bosnië bleken niet bereid hun vetes aan de onderhandelingstafel op te lossen en tot vredesakkoorden te komen. Daarom werd steeds meer militaire druk toegepast. Deze richtte zich vooral tegen de Serviërs, die door veel Westerse landen als de agressors werden aangemerkt. Tussen 1992 en 1995 besloot de NAVO tot een aantal operaties.

- In juli 1992 werden schepen en vliegtuigen ingezet om een wapenembargo tegen alle republieken van het voormalige Joegoslavië en sancties tegen Servië en Montenegro te controleren. In november werd besloten het embargo en de overige sancties af te dwingen en de operatie in het vervolg samen met de WEU uit te voeren.
- In oktober 1992 werd een *no fly zone* van toepassing boven Bosnië en Herzegovina. In april 1993 startte de NAVO met het afdwingen van deze zone.
- In juni 1993 besloot de NAVO ter bescherming van UNPROFOR *close air support* te verlenen.

12) Voor een beknopte analyse zie: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1994*, SIPRI (Oxford, 1994), p. 62-65 en p. 70-80. Zie ook D. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996*, Atlantische Commissie en Instituut Clingendael (Den Haag, 1996).

- Enkele maanden later, in augustus, werd de NAVO gemandateerd tot het uitvoeren van *air strikes* voor de bescherming van de *safe areas*. Ook zouden *air strikes* kunnen worden ondernomen tegen de belegeraars van Sarajevo en andere gebieden en tegen degenen die humanitaire hulp onmogelijk maakten.

Door de introductie van vredesafdwingende elementen richtte de agressie van de Serviërs zich steeds meer tegen de vredesmacht. Deze verloor in de ogen van de Serviërs zijn onpartijdigheid. Uiteindelijk leidden *air strikes* in mei 1995 tegen Servische munitiedepots in Pale tot het nemen van gijzelaars. Dezen werden door de Serviërs als menselijk schild en drukmiddel tegen verdere aanvallen gebruikt. De gijzelaarscrisis leidde bijna tot de ondergang van UNPROFOR.

De les die uit UNOSOM II en UNPROFOR kan worden getrokken is dat door de toepassing van geweld de strijd kan escaleren, de vredesmacht onder die omstandigheden in de ogen van de agressor zijn onpartijdigheid verliest en dan terecht komt in een nieuwe, de facto oorlogssituatie met onvoorspelbare gevolgen.

In de New York Times werd naar aanleiding van dit soort ervaringen openlijk de vraag gesteld of de doelstellingen van vredesoperaties niet minder ambitieus zouden moeten zijn 'like policing cease fires'.¹³ Het artikel was een pleidooi voor het eerherstel van traditionele *peacekeeping*, want: 'it makes no sense to continue eroding its [de VN] credibility by asking it to do what it cannot'. Ook de Secretaris Generaal van de VN concludeerde aan de hand van de ervaringen in Somalië en het voormalige Joegoslavië dat het onderscheid tussen klassieke *peacekeeping* en *peace enforcement* wel degelijk van belang was: 'To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peacekeeping operation and endanger its personnel'.¹⁴ Op zich lijkt dit een logische conclusie omdat traditionele *peacekeeping* weinig risico met zich lijkt te brengen.

Is onpartijdige geweldstoepassing een fictie?

Onpartijdige geweldstoepassing zonder escalatierisico lijkt inderdaad een nog al theoretisch concept met weinig werkelijkheidswaarde. Bezien vanaf het strategisch niveau is een vredesmacht formeel onpartijdig omdat niet de kant van een van de partijen wordt gekozen, en zij slechts als onafhankelijke derde een bijdra-

13) New York Times (editorial), 'The Future of UN Peacekeeping', 8 januari 1995.

14) Secretary General of the United Nations, *Supplement to an Agenda for Peace* (New York, 5 januari 1995), paragraaf 35.

ge tracht te leveren aan de oplossing van het conflict. Als geweld wordt toegepast verliest de vredesmacht vanuit het perspectief van de lokale strijders waartegen het geweld gericht is, feitelijk zijn onpartijdigheid. Werkelijk onpartijdig optreden heeft dan ook alleen kans van slagen als instemming van de strijdgroepen op tactisch en strategisch niveau wordt behouden. In feite kan dit slechts in het kader van *preventieve diplomatie, peacekeeping en peace building*.

Toch is het mogelijk dat zelfs *peace keepers* hun onpartijdigheid verspelen als bijvoorbeeld zware middelen tot zelfverdediging worden gebruikt. Dit kan het geval zijn met *close air support* met jachtvliegtuigen. Oxford-professor Roberts stelt dat elke militaire operatie door derden lokale oppositie kan oproepen als de vredesmacht zich arrogant gedraagt, geen begrip heeft voor de omstandigheden ter plekke en in het bijzonder als de aanwezigheid van de troepenmacht op vernerende wijze het falen van de lokale leiders duidelijk maakt.¹⁵ Ook kan wangedrag van individuele soldaten van de vredesmacht tegen de lokale bevolking of strijders de gehele operatie in gevaar brengen.

Onpartijdigheid kan tevens worden ondergraven door het feit dat er altijd compromissen met de strijdende partijen moeten worden gesloten, waardoor andere partijen zich benadeeld voelen. Hierdoor wordt de geloofwaardigheid van de vredesmacht aangetast.

Zelfs humanitaire hulpverleners krijgen te maken met het probleem van het bewaren van onpartijdigheid. Hulpverlening vindt plaats door Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) en andere hulpverleners. Evenals bij vredesondersteunende operaties is onpartijdigheid een voorwaarde voor het welslagen van humanitaire hulp. Maar voor hulpverleners die actief zijn in een oorlogsgebied is het per definitie moeilijk om onpartijdig te blijven. Weliswaar zullen zij de bedoeling hebben zich onpartijdig te gedragen, maar de strijdende partijen vinden altijd wel een bewijs voor het feit dat hulpverleners de tegenpartij bevoordelen. Een van de oorzaken is dat in elk conflict een deel van de hulp in handen van de strijdende partijen valt. Voorts kunnen bij een humanitaire hulpoperatie militaire middelen, bijvoorbeeld transportcapaciteit, in een ondersteunende rol worden ingezet. In de praktijk is gebleken dat 'groene' ondersteuning van humanitaire hulp, de operatie in gevaar kan brengen als militairen door de strijders van partijdigheid worden verdacht. Dit is de reden waarom NGO's en andere hulpverleners in een zo laat mogelijk stadium een beroep doen op militaire ondersteuning.

Zelfs zonder de toepassing van geweld kan de onpartijdigheid van de vredesmacht en zelfs van hulpverleners in het geding komen. Toch is het behoud

15) A. Roberts, *Humanitarian Action in War*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 305 (London, 1996), p. 29.

van onpartijdigheid en het vermijden van escalatie cruciaal, omdat er nadrukkelijk geen sprake kan zijn van een automatische overgang van *peacekeeping* naar *peace enforcement*.

Afspraken worden in beginsel op het hoogste politieke niveau gemaakt, bijvoorbeeld tussen de VN en de leiders in een land. Als de hoogste leiding zich niet meer aan een vredesakkoord of staakt-het-vuren houdt, heeft de vredesmacht de keus tussen zich terugtrekken of escalatie naar *peace enforcement*. Indien lokale strijders zich onttrekken aan het gezag van hun leiders en de akkoorden schenden, kan in theorie worden besloten tot de inzet van *peace enforcement units*. Maar in beide gevallen kan escalatie tot een de facto oorlogssituatie leiden.

Per operatie zullen echter de politieke doelstellingen, de militaire missie en de benodigde middelen moeten worden bepaald. Met een licht bewapende eenheid die als taak heeft een bufferzone te controleren kan geen vredesafdwingende operatie worden uitgevoerd. Met deze eenheden kan zeker geen oorlog worden gevoerd. Dit betekent ook dat de politieke doelstelling en daarmee de militaire missie tijdens het optreden niet zonder meer kunnen worden gewijzigd. Escalatie van het conflict leidt dus per definitie tot een nieuwe militaire situatie, waarop de vredesmacht zich opnieuw zal moeten instellen. Bij vredesondersteunende operaties zal alles in het werk moeten worden gesteld om niet onvoorbereid van de ene in de andere operatie terecht te komen.

Een sluitend concept voor vredesondersteunende operaties bestaat nog steeds niet. In de praktijk blijkt per operatie een nieuw concept te worden ontwikkeld. Dat geldt ook voor de veel geroemde, door de NAVO geleide *Implementation Force* (IFOR) en de *Stabilization Force* (SFOR). Er is een *peace to keep* (de Dayton Akkoorden) zodat sprake lijkt van een traditionele *peacekeeping* operatie. Als de partijen zich niet aan de akkoorden houden, kan de vredesmacht echter geweld toepassen op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest. Er is dan sprake van *peace enforcement*. De omvang en bewapening van de vredesmacht is afgestemd op grootschalige gewelddoepassing, en deze lijkt derhalve escalatiedominantie te hebben.

Deze aanpak kan een trend te zetten. Het is denkbaar dat in de toekomst geweldsinstructies voor alle vredesbewarende operaties op grond van Hoofdstuk VII worden opgesteld. Enerzijds maakt dit het optreden van de vredesmacht meer geloofwaardig; anderzijds geldt dat het succes kan worden bedreigd als een of meer partijen zich niet aan de akkoorden houden, doelbewust escaleren en de vredesmacht in een oorlogssituatie brengen. Dat geldt in het bijzonder indien er geen politieke of maatschappelijke bereidheid bestaat tot het uiterste te gaan bij het afdwingen van de vrede.

Desondanks behoort escalatie in Bosnië altijd tot de mogelijkheden als een van de strijdende partijen belang bij een herleving van de strijd heeft, teneinde strategische doelstellingen te bereiken. Een van de partijen kan er derhalve op

aan sturen dat de vredesmacht zijn onpartijdigheid verliest en bij een escalerende strijd betrokken raakt. Voor de Bosnische Serviërs is de onpartijdigheid van de vredesmacht nu reeds twijfelachtig omdat de Amerikanen een *train and equip program* ten behoeve van de Moslims uitvoeren en de perceptie bestaat dat de Westerse wereld hen als agressor heeft aangemerkt. Dit beeld wordt versterkt als hoofdzakelijk Servische oorlogsmisdadigers zouden worden opgepakt. Maar ook kunnen de Moslims de strijd hervatten als zij militair voldoende op krachten zijn gekomen, zodat zij hun doelstellingen met militaire middelen kunnen verwezenlijken. Het valt niet te voorspellen hoe SFOR reageert als er sprake is van terreur tegen de vredesmacht zelf.

Kenmerken van conflicten

.....

Om een vredesmacht voor te bereiden op gevechtshandelingen is het van groot belang inzicht te hebben in de kenmerken van het meest voorkomende type conflict. Een aantal trends is daarbij van belang.

Ten eerste daalt het aantal conflicten sinds het eind van de Koude Oorlog gestaag. In 1997 waren er 27 oorlogen waarbij meer dan 1000 doden per jaar vielen. In 1989, aan het einde van de Koude Oorlog, waren dat er nog 32.¹⁶ Het aantal conflicten in Europa steeg gedurende de eerste helft van de jaren negentig explosief als gevolg van het wegvallen van de pacificerende werking van de bipolaire wereldorde. Daardoor is bij veel Europeanen de indruk ontstaan dat de wereld onveilig is geworden. Mondiaal gezien klopt dit dus niet.

De tweede trend is dat interstatelijke conflicten steeds zeldzamer worden.¹⁷

.....

16) Zie de opeenvolgende jaarboeken van het Stockholm International Peace Research Institute: *SIPRI Yearbook: Armament and Disarmament and International Security*, Oxford University Press (Oxford). Deze gegevens komen uit het *SIPRI Yearbook 1997*, p. 17.

17) Zie bijvoorbeeld J.G. Siccama en A. Oostindiër, *Veranderingen in het conflictpatroon na de Koude Oorlog: misverstanden en feiten*, Instituut Clingendael (Den Haag, 1995).

De Golfoorlog is een van de weinige recente voorbeelden. Buurlanden kunnen zich uiteraard wel bemoeien met conflicten in andere landen, zoals het geval was in het Grote Merengebied (1996-1997).¹⁸ Zolang landen elkaar echter niet de oorlog verklaren, en het bij steun blijft aan de strijdende partijen aan de andere kant van de grens is geen sprake van een interstatelijk conflict maar van een intrastatelijk conflict met grensoverschrijdende kenmerken.

De dynamiek van intrastatelijke conflicten

Bij intrastatelijke conflicten, het meest voorkomende type conflict, is per definitie sprake van een burgeroorlog. De strijd kan gaan over regeringsmacht of territorium. In het eerste geval wordt getracht de legitimiteit van de zittende regering te ondermijnen door een situatie te creëren waarin deze de veiligheid van de bevolking niet meer kan garanderen. Strijd over gebied kan leiden tot separatisme met als doel het stichten van een nieuwe staat of grotere autonomie binnen de staat. Bij deze strijd kunnen kwesties als de aanwezigheid van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen een belangrijke rol spelen.

Onderontwikkelde institutionele structuren en de onmacht van een regering om de fysieke of economische veiligheid van bevolkingsgroepen te garanderen kunnen bijdragen aan het uitbreken van een conflict. Vormen van etniciteit, nationalisme, tribalisme en politiek-religieus fundamentalisme zijn voor leiders bruikbaar om ontevredenheid onder bevolkingsgroepen aan te wakkeren en deze voor hun zaak te mobiliseren. Vooral vanaf het midden van de jaren tachtig speelden leiders die hun macht dreigden kwijt te raken, of juist aan de macht wilden komen, deze kaart. De conflicten in het voormalige Joegoslavië en in Rwanda en Burundi zijn daarvan voorbeelden. Door het tegen elkaar opzetten van bevolkingsgroepen krijgen intrastatelijke conflicten een emotionele lading en een gevaarlijke dynamiek. De andere groep wordt als de tegenstander gezien en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen combattanten en non-combattanten. De gemoederen raken veelal zo verhit dat nadat het geweld is begonnen een rationele uitweg vaak niet meer mogelijk is. De gevechten ontaarden in de praktijk al snel in grootschalige slachtingen en het systematisch en doelbewust schenden van de mensenrechten. Het oorlogsrecht wordt niet nageleefd omdat de 'opstandelingen' vaak de zwakke partij zijn en zij alle middelen geoorloofd achten om hun doel te bereiken, inclusief draconische maatregelen als *ethnic cleansing*.

18) Een uitstekende analyse is: G. Evans, *Responding to Crisis in the African Great Lakes*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 311 Oxford University Press (Oxford, 1997).

Dit soort conflicten wordt ten onrechte als *low intensity conflicts* omschreven. Het aantal slachtoffers is in burgeroorlogen over het algemeen immers zeer hoog. In Afghanistan en Soedan kostte de oorlog in elk van de gevallen ruim 1.2 miljoen mensen het leven. Sinds 1992 is in Angola bijna een miljoen slachtoffers te betreuren. Ook duurt dit grootschalige geweld veelal langer dan in interstatelijke conflicten. Interstatelijke oorlogen duurden in de twintigste eeuw gemiddeld 20 maanden, terwijl intrastatelijke oorlogen 120 maanden en langer duurden.¹⁹

Militaire kenmerken

In het Britse jargon worden intrastatelijke conflicten als *complex contingencies* omschreven, terwijl de militaire kenmerken worden gedefinieerd als *insurgency* of oproer. In de Britse gevechtshandleiding *Operations other than War* wordt *insurgency* gedefinieerd als ‘... the actions of a minority group within a state who are intent on forcing political change by means of a mixture of subversion, propaganda and military pressure, aiming to persuade the broad mass of people to accept such a change’.²⁰ De relevantie van de Britse doctrine is dat uitvoerig wordt beschreven in welke militaire situatie een vredesmacht kan terechtkomen als de strijd escaleert. De strategieën waarvan opstandelingen zich bedienen variëren van geval tot geval. De Britse handleiding onderscheidt de volgende.

- De *samenzweving*, waarbij kleine cellen van opstandelingen door middel van politieke en militaire activiteiten de stedelijke bevolking trachten te mobiliseren (Bolsjewieken, 1917).
- De *volksoorlog*, waarbij de opstandelingen de plattelandsbevolking achter zich trachten te krijgen. Vanuit deze basis wordt de invloedssfeer verder uitgebreid (Mao in China, Ho Chi Minh in Vietnam).
- De *militaire strategie*, waarbij politieke activiteiten op de achtergrond worden geplaatst en de opstandelingen een rechtstreekse militaire confrontatie met een verzwakt regime aangaan (Castro’s overwinning in Cuba).
- *Stedelijke oproeren*, waarbij het gaat om georganiseerde misdaad en meedogenloos terrorisme. Geweld is hier de katalysator voor veranderingen (Algerije).
- *Geïsoleerd terrorisme*, gericht op de zwakke plekken van de moderne maatschappij (Moslim fundamentalisme, Rote Armee Fraktion).

19) C. King, *Ending Civil Wars*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 308 (London, 1997), p. 23.

20) Army Field Manual, Volume V, *Operations other than War* (London, 1995) section B, Counter Insurgency Operations, p. 1-1.

Welke strategie door de strijders wordt gekozen hangt af van factoren als terrein, de mogelijkheid tot het voeren van een langdurige strijd, beschikbare inlichtingen, het publieke draagvlak voor een nieuwe maatschappij, steun van buiten en de mogelijkheid om de strijd op verschillende fronten te voeren. Om de gekozen strategie ten uitvoer te brengen, moeten opstandelingen hun tactiek kiezen. De meest voorkomende zijn:

- subversie;
- sabotage van staatsinstellingen, de maatschappij of de economische basis;
- terrorisme en guerrilla;
- grootschalige militaire operaties.

Ter ondersteuning van de gekozen tactiek moet door de strijders een basis worden gecreëerd van waaruit kan worden geopereerd, moet een kader worden gevormd, moeten politie- en militaire eenheden worden opgericht en een ondersteunende bureaucratie worden gevestigd die tevens de zittende bureaucratie te zijner tijd kan vervangen.

Terrein speelt een doorslaggevende rol bij de keus van zowel de strategie als de tactiek.

Grofweg wordt onderscheid gemaakt tussen optreden in verstedelijkt gebied en platteland. Bij operaties op het platteland, zullen de opstandelingen zoeken naar bases van waaruit met steun van de bevolking kan worden opgetreden. Het optreden van de Rode Khmer in Cambodja is daarvan een voorbeeld. Van belang is dat krijgsheren door terreur of propaganda steun van de bevolking trachten af te dwingen. Dit soort intimidatie was duidelijk aan de orde in Bosnië en Somalië. Steun van bevolking is cruciaal en vormt de basis voor toekomstig succes. Mao Tse Tung schreef in dit verband dat revolutionairen zich net zo natuurlijk moeten bewegen tussen het volk, als vissen in het water.²¹

In steden is het onmogelijk om gebied te veroveren met als doel dit als basis te gebruiken. Hier gaan opstandelingen op in de massa. Steun van de bevolking is geen voorwaarde. Mao's 'water' is juist de anonimiteit van de massa. De IRA in Noord Ierland en de ETA in Spaans Baskenland zijn voorbeelden van stadsguerrilla's. Strijders kunnen trachten de samenleving te ontwrichten om een sfeer te creëren waarbij de overheid in diskrediet wordt gebracht. Acties zijn dan ook veel meer gericht tegen de bevolking zelf, want de bevolking moet duidelijk worden gemaakt dat de zittende machthebbers hun veiligheid niet langer kunnen garanderen. Dat zal leiden tot de roep om verandering en tot concessies van de machthebbers. De gebruikte militaire technieken zijn hier bijvoorbeeld aanslagen

21) Mao Tse Tung, *Protracted War* (jaar en plaats van uitgave onbekend).

op publieke figuren, terreur tegen de bevolking en het uitlokken van overreacties door veiligheidstroepen, die daardoor in diskrediet worden gebracht.

De militaire operaties die de strijders uitvoeren kunnen worden omschreven als niet-conventionele oorlogvoering door irreguliere eenheden. Er is sprake van *hit-and-run* tactieken, guerrilla of partizanenstrijd: snelle, kleinschalige aanvallen tegen de vijand, hinderlagen, moorden etc. Het doel is het door onverwachte acties psychologisch murw maken van de doorgaans veel sterkere tegenstander.

In beginsel wordt opgetreden in kleine groepen. Grootschalige militaire confrontaties worden zo veel mogelijk uit de weg gegaan. De strijders gaan op in hun omgeving. Er wordt niet gestreefd naar een klassieke militaire overwinning, maar naar een overwinning door het in diskrediet brengen van de zittende leiders en hun machtsmiddelen.

De wapens waarover de strijders de beschikking hebben zijn veelal licht en *low-tech*. Dit sluit niet uit dat de strijdende partijen de beschikking hebben over beperkte aantallen zware wapens, zoals mortieren, pantserbestrijding, luchtdoelraketten en mijnen. Ook kunnen strijders beschikken over chemische en zelfs biologische wapens.

Als strijdende partijen voldoende militaire kracht denken te hebben, kunnen ze overgaan op conventionele grootschalige militaire operaties. De Fransen en Amerikanen kregen in Vietnam vooral met niet-conventionele oorlogvoering te maken, maar de Fransen werden in Dien Bien Phu op conventionele wijze verslagen. Ook had het beleg van Srebrenica conventionele kenmerken, omdat reguliere eenheden de stad omsingelden.²² Maar elders in Bosnië waren niet-reguliere eenheden actief.

De conclusie is dat in *complex contingencies* de strijd hoofdzakelijk niet-conventionele kenmerken heeft, maar dat ook vormen van conventionele oorlogvoering kunnen voorkomen. Dit maakt de militaire situatie voor een vredesmacht complex, zeker als lokale commandanten het initiatief trachten te krijgen door te wisselen tussen verschillende strijdwijzen, met inzet van reguliere en niet-reguliere eenheden. Daardoor kunnen zij het tempo bepalen en lang stand houden tegen een veel sterkere reguliere vredesmacht.

22) J.W. Honig and N. Both, *Srebrenica: Record of a War Crime*, Penguin Books (London, 1996), p. 4.

De militaire effectiviteit van de vredesmacht

.....
De Golfoorlog was een succes omdat dit het type conflict was waarop westerse krijgsmachten zich decennia-lang hadden voorbereid. Met militair optreden in escalerende *complex contingencies* waar irreguliere strijders op niet-conventionele wijze vechten, hebben westerse vredesmachten relatief weinig ervaring. Om een vredesmacht voor te bereiden op gevechtshandelingen in dit soort conflicten is inzicht vereist in het type operaties dat moet worden uitgevoerd. Deze zijn in tabel 1 opgesomd.

De effectiviteit van de vredesmacht wordt afgemeten aan het met succes uitvoeren van deze operaties, ter ondersteuning van politieke doelstellingen. Een vredesmacht moet bestaan uit goed *geoefende* eenheden die in voldoende mate *beschikbaar* en *geschikt* zijn voor het uitvoeren van de genoemde operaties. Uiteraard wordt de effectiviteit van de vredesmacht slechts op de proef gesteld als de strijd escaleert. Daarbij komt dat een vredesmacht die escalatiedominantie heeft, in de ogen van de conflicterende partijen geloofwaardiger kan zijn. Dit betekent dat de geloofwaardigheid van de vredesmacht voor het uitvoeren van bijvoorbeeld relatief eenvoudige *peacekeeping* afhankelijk kan zijn van de effectiviteit waarmee men zo nodig gevechtsoperaties kan uitvoeren.

Tabel 1 Soorten operaties

| |
|---|
| <p><i>Preventieve diplomatie</i></p> <ul style="list-style-type: none">• preventieve ontplooiing, en• steun aan de lokale civiele autoriteiten bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid |
| <p><i>Peacekeeping</i></p> <ul style="list-style-type: none">• waarneming van mogelijke schendingen van een staakt-het-vuren of vredesakkoord• controleren van bufferzones• ontwapenen van strijders• assisteren van civiele autoriteiten bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid, variërend van hulp bij verkiezingen tot de ontmanteling van strijdgroepen en hun integratie in reguliere strijdkrachten• steun bij de (weder-)opbouw van de civiele infrastructuur• opruimen van explosieven, waaronder mijnen |
| <p><i>Peace enforcement</i></p> <ul style="list-style-type: none">• herstel van de openbare orde en veiligheid• bescherming van de bevolking• scheiden van strijdende partijen• inrichten en beschermen van beschermde of veilige gebieden• beperking van de bewegingsvrijheid van de strijders• het indammen van een conflict• controleren van embargo's en afdwingen van sancties• het uitvoeren van incidentele dwangmaatregelen, om de strijdende partijen te dwingen tot naleving van afspraken• humanitaire interventie |
| <p><i>Peace building</i></p> <ul style="list-style-type: none">• ontplooiing in de vorm van een stabilisatiemacht• steun bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid door de lokale autoriteiten en het houden van vrije en eerlijke verkiezingen• technische steun bij de wederopbouw van het land |
| <p><i>Humanitaire hulpverlening</i></p> <ul style="list-style-type: none">• assisteren van civiele autoriteiten in het rampgebied• technische steun aan civiele hulpverleners, waaronder Niet-Gouvernementele Organisatie,• bescherming van deze hulpverleners |

De beschikbaarheid van militaire middelen

In de praktijk blijkt de inschatting van de aantallen militaire middelen die de landen ter beschikking willen stellen, richtinggevend voor de te formuleren missie. Een voorbeeld is de manier waarop invulling werd gegeven aan het inrichten en beschermen van ‘beschermde’ of ‘beveiligde’ gebieden. Hiermee werd in Noord-Irak direct na de Golfoorlog in 1991 ervaring opgedaan. Ongeveer 20.000 man grondtroepen, ondersteund door jachtvliegtuigen, voerden daar een operatie uit ter bescherming van een *safe haven* voor 400.000 vluchtelingen, hoofdzakelijk Koerden, die zich bij de Turkse grens ophielden. Na afspraken met de Iraakse regering werd de interventiemacht vervangen door een 500 man sterk United Nations Guards Contingent in Iraq (UNGCI). Aanvankelijk was het optreden effectief, maar na enkele jaren begon het concept te verwateren, omdat de capaciteit noch de wil aanwezig was om lokale militaire activiteiten te stoppen.²³

Een soortgelijke operatie werd in het voormalige Joegoslavië georganiseerd ter bescherming van de Moslims. Op 16 april 1993 verklaarde de VN Srebrenica tot *safe area*.²⁴ Volgens Resolutie 819 was de doelstelling het vrijwaren van de enclave van ‘any armed attack or any hostile act’. Enkele weken later werd resolutie 824 aangenomen, waarmee ook Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde en Bihac tot *safe area* werden verklaard. De term werd bewust gekozen om aan te duiden dat het hier om een lichtere optie ging dan de eerder genoemde *safe haven*. In Kroatië bestond overigens aanvankelijk ook de *protected area*.

Conceptuele vaagheid werd noodzakelijk geacht omdat onzeker was welke landen hoeveel troepen beschikbaar wilden stellen voor de bescherming van de enclaves. Kortom, de doelstelling werd aangepast aan de beschikbare middelen.

Het was dan ook aanvankelijk onduidelijk wat de militaire implicaties van dit concept waren. Deze waren van groot belang omdat de resoluties onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties waren opgesteld, zodat geweld mocht worden gebruikt bij de bescherming van de gebieden. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties werd verzocht 150 extra troepen naar Srebrenica te sturen ‘with a view to monitoring the humanitarian situation in the safe area’. Met dat zelfde oogmerk werd na aanvaarding van resolutie 824 het aantal waarnemers met 50 verhoogd.

In juni dwongen voorgaande vijandigheden tegen de enclaves de Veiligheidsraad tot aanvaarding van resolutie 836 waarin UNPROFOR onder meer het mandaat kreeg aanvallen tegen de enclaves *af te schrikken*. Daarnaast werd UNPROFOR gemandateerd om ‘acting in self defence to take the necessary measures’ in geval van bombardementen of andere vormen van agressie. Bovendien werd bepaald dat tegen een agressor ook ‘the use of air power’ mogelijk was. Volgens de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties schatte UNPROFOR

23) Roberts, *Humanitarian Action in War*, p. 42.

24) Een goede beschrijving is te vinden in D.A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in the Former Yugoslavia*, p. 33-35.

het benodigde aantal troepen op 34.000. Ook stelde hij dat een aantal van 7.600 voldoende zou zijn als 'lichte optie'. Verondersteld werd dat de inzet van de luchtmacht het gebrek aan grondtroepen wel zou kunnen compenseren.

De rampzalige ontwikkelingen rond Srebrenica toonden aan dat de militaire invulling die aan het concept werd gegeven niet werkte. De ruim 400 Nederlandse militairen, waarvan slechts de helft een gevechtsfunctie had, waren niet in staat een aanval af te schikken zoals resolutie 836 eiste. Ook bleek de vereiste luchtsteun niet, of niet op tijd, te worden toegewezen.²⁵

Toch is het concept van beschermde of beveiligde gebieden een van de meest interessante mogelijkheden voor humanitair optreden. Het concept kan goed werken, mits voldoende troepen aanwezig zijn en de politieke bereidheid aanwezig is het lang vol te houden en zo nodig grootschalig geweld toe te passen. Het *safe haven* concept in Noord-Irak was aanvankelijk een succes omdat de bereidheid bestond de enclave met voldoende strijdkrachten te beveiligen. Alle troepen hoeven overigens niet in het gebied zelf aanwezig te zijn. De stationering van een beperkt aantal eenheden als *trip wire* kan werken, mits een *back up* in de vorm van snel inzetbare eenheden beschikbaar is en wederom de politieke bereidheid aanwezig is tot het uiterste te gaan bij de bescherming van het gebied. Dit vereist bijvoorbeeld bindende afspraken tussen de coalitiepartners. In Srebrenica was hiervan geen sprake, terwijl gezien de aard van de dreiging - het beleg had conventionele kenmerken - verondersteld mag worden dat een grotere troepenmacht stand had kunnen houden.

De militaire invulling die aan het concept van *safe areas* werd gegeven, toont aan hoe de effectiviteit van een vredesmacht wordt ondergraven als het conflict escaleert en politieke doelstellingen met te weinig militaire middelen moeten worden bereikt.

De geschiktheid van de vredesmacht

De geschiktheid van een vredesmacht voor het uitvoeren van vredesondersteunende operaties krijgt in het publieke debat nauwelijks aandacht. De vraag of westerse krijgsmachten voor het uitvoeren van taken in *complex contingencies* voldoende zijn geoefend en toegerust en of zij beschikken over een adequate doctrine, wordt onvoldoende gesteld. Een wezenlijk probleem is dat Westerse krijgsmachten op een geheel ander type conflict zijn voorbereid (zie tabel 2). Het Westerse denken over militair optreden is diep geworteld in de moderne Europese geschiedenis. Het statensysteem dat met de Vrede van Westfalen in 1648 in Europa ontstond, het terrein waar militaire operaties plaatsvonden, en technologische ontwikkelingen zijn daarbij doorslaggevend geweest. De krijgsmacht is er van oudsher voor de bescherming van de staat. De omvang van de bedreigingen vereiste massale legers van beroepskader en dienstplichtige soldaten. Krijgsmach-

25) Leurdijk, *The United Nations and NATO in the Former Yugoslavia*, p. 74.

ten werden hiërarchisch georganiseerd in legerkorpsen, divisies, brigades, bataljons en compagnieën. Deze stonden onder centraal gezag en de strijd werd volgens een vastgestelde strategie en doctrine gevoerd. In de loop der tijd ontstonden regels, zoals het oorlogsrecht, en werd in toenemende mate onderscheid gemaakt tussen combattanten en non-combattanten.

De oorlogen tussen West-Europese staten vonden de afgelopen eeuwen hoofdzakelijk plaats in vlak, open terrein waarin omvangrijke, reguliere strijdkrachten konden worden ontplooid, waarvan de slagorde in grote lijnen bekend was. Concentratie, behoud van initiatief en het economisch gebruik van middelen werden de grondbeginselen van het militaire optreden. Met beweeglijkheid of manoeuvre en vuurkracht werd aan deze grondbeginselen invulling gegeven. Dit werden dan ook de kritische succesfactoren voor deze vorm van conventionele oorlogvoering. Beweeglijk optreden werd toegepast om snel vuurkracht te kunnen concentreren op de zwakke plekken van de tegenstander. Op deze wijze zou de samenhang van het vijandelijk optreden en het moreel van de tegenstander kunnen worden gebroken.

Het relatief vlakke terrein van het Midden-Europese slagveld werkte sterk in het voordeel van gemechaniseerd optreden.²⁶ Zware wapensystemen zoals kanonnen en tanks, en later ook de inzet van jachtvliegtuigen en bewapende helikopters gingen in de loop van de twintigste eeuw de kern vormen van dit type oorlogvoering. Vuurkracht richtte zich daarbij in toenemende mate op pantserbestrijding. Tanks werden hoofdzakelijk ingezet tegen vijandelijke tanks. Technologische ontwikkelingen richtten zich vooral op verbetering van de bescherming en de effectiviteit van deze wapensystemen. Geavanceerde wapensystemen zouden een hoge 'slijtage' bij de tegenstander mogelijk maken en tot het vervangen van bewapende mannen door bemande wapens. Luchtmobiel optreden werd de ultieme vorm van beweeglijkheid: niet alleen werd gebruik gemaakt van helikopters om snelle verplaatsingen door de lucht mogelijk te maken, maar ook werden bewapende helikopters ingezet tegen vijandelijk pantser. Technolo-

26) Koninklijke landmacht, *Militaire doctrine*, Sdu Uitgevers (Den Haag, 1996), p. 124.

Tabel 2 Kenmerken van conflicten

| Internationale conflicten | Complex contingencies |
|--|---|
| tussenstatelijk | binnenstatelijk, mogelijk grensoverschrijdende militaire acties en buitenlandse steun |
| functionerende civiel-militaire bestuurlijke structuren | ineenstorting van bestuurlijke systemen, <i>failed states</i> |
| overwegend conventionele oorlogvoering met grote, reguliere eenheden onder centraal gezag (legerkorpsen, divisies, brigades) | overwegend niet-conventionele oorlogvoering met irreguliere, vaak ongedisciplineerde strijders onder lokale <i>warlords</i> |
| overzichtelijk, afgebakend strijdtoneel | onoverzichtelijk, onafgebakend strijdtoneel |
| openlijke strijd | strijders gaan op in hun omgeving: steden en platteland |
| zeer hoog geweldsniveau | relatief laag geweldsniveau, lokaal en incidenteel zeer hoog |
| <i>high-tech</i> oorlogvoering; bemande wapens | <i>low-tech</i> oorlogvoering met <i>high-tech</i> elementen; bewapende mannen |
| vuurkracht en beweeglijkheid | guerrilla, <i>hit-and-run</i> tactieken, partizanenstrijd. Soms overgaand in vormen van conventionele oorlogvoering |
| onderscheid tussen combattanten en non-combattanten | bewuste grootschalige schending van de mensenrechten. Iedereen combattant |
| aanvaarding oorlogsrecht | anarchie en chaos |
| grote aantallen vluchtelingen | idem |
| militaire overwinning | militaire acties in combinatie met <i>hearts and minds campaign</i> |

gie werd overigens ook gebruikt voor de verbetering van de commandovoering over grote eenheden en voor het verzamelen van inlichtingen.

De Koude Oorlog vormde het hoogtepunt van het denken over conventionele oorlogvoering met reguliere strijdkrachten, omdat hier niet staten maar twee bondgenootschappen tegenover elkaar stonden. Kortom, organisatievorm, geofendheid, wapensystemen, strategie en doctrine werden afgestemd op de capaciteiten en kenmerken van de tegenstander. Dit leidde tot een welhaast wiskundige benadering van oorlogvoering. Bovendien zocht de NAVO voor het numerieke overwicht van de tegenstander compensatie in technologische superioriteit.

Er zijn slechts weinig historische voorbeelden van reguliere krijgsmachten die successen boekten in een *niet*-conventionele oorlog. Het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL) trad onder Van Heutz aan het begin van de twintigste eeuw soms met succes op in Atjeh, terwijl de Britten in de jaren vijftig en zestig een guerrilla in Malakka wisten te onderdrukken. Hier staan, ook in de huidige tijd, vele mislukkingen tegenover. De Russen faalden in Afghanistan en slaagden er niet in Tsjetsjeense rebellen te verslaan. De Amerikanen gingen ten onder in Vietnam en in het Midden Oosten heeft Israël tot nu toe geen antwoord op de acties van de Hezbollah in de veiligheidszone in Zuid-Libanon. De Britten zijn niet in staat geweest met militairen een eind aan de strijd in Noord-Ierland te maken; datzelfde geldt voor de Spaanse regering in Spaans Baskenland. Deze ervaringen zijn van groot belang, omdat een vredesmacht die met een escalerende strijd te maken krijgt, in een vergelijkbare oorlogssituatie terecht kan komen.

Doctrine

Hoe kunnen krijgsmachten van Westerse landen beter geschikt worden gemaakt voor niet-conventionele oorlogvoering? Allereerst is het noodzakelijk te weten op welke wijze de opgedragen taken moeten worden uitgevoerd. Dit vereist een speciale doctrine. Alleen door het Britse Ministerie van Defensie is een *counter insurgency* doctrine ontwikkeld.²⁷ Ook in de nieuwe Gevechtshandleiding van de Koninklijke landmacht zijn woorden aan vredesondersteunende operaties gewijd. Maar het wachten is op een hedendaagse versie van de doctrine van het KNIL 'Voorschrift voor de Uitvoering van de Politiek-Politioele Taak van het Leger',

27) Inspector General Doctrine and Training, *Wider Peacekeeping*, (London, 1995) en Chief of Joint Operations, Permanent Joint Headquarters, Joint Warfare Publication 3-01, *Peace Support Operations* (London, september 1997).

waarvan de eerste versie in 1928 werd gepresenteerd. In de KNIL doctrine culmineerde overigens de ervaring van meer dan 100 jaar militair optreden.

Even als in die tijd ontstaat ook nu weer het inzicht dat *counter insurgency* of contra-guerrilla een geheel andere dan de traditionele militaire aanpak vereist. Zo kunnen, zoals gezegd, guerrilla's geen militaire overwinning boeken, maar omgekeerd kunnen ze ook moeilijk militair verslagen worden. De schaal waarop *hit-and-run* acties plaatsvinden is klein, maar stelt de commandanten van vredesmachten wel voor grote problemen.

Succesvol optreden is daarom afhankelijk van de wijze waarop de vredesmacht zich aanpast aan de lokale omstandigheden. Zo kreeg het KNIL greep op de guerrillastrijd door aanvallend optreden met de brigades van het 'Korps Marchaussee' dat in 1890 werd opgericht. Deze brigades bestonden uit 16 man en beschikten allereerst over marsvaardigheid en het vermogen zich lang in vijandig gebied op te houden. Ze achtervolgden het verzet, dat nergens meer veilig was. Bovendien zorgden ze ervoor dat het verzet de bevolking niet meer aan zich kon binden.²⁸

Dat er in wezen niet veel veranderd is, blijkt uit de Britse gevechtshandleiding. Daarin wordt gesteld dat '... the basis of much successful (...) action is the junior commander leading a small patrol into the terrain the insurgent sees as his own. This is the area in which an army can function at its best and should be the focus for counter insurgency training. The aim should be to defeat the insurgent on his ground using enough but no force than is absolutely necessary.'²⁹

Dit verklaart tevens waarom het operationele verband waarmee het feitelijke gevecht wordt gevoerd geen legerkorps, divisie, brigade, of bataljon is, maar een peloton of wellicht een nog kleinere groep van goed getrainde soldaten, die hoofdzakelijk over lichte wapensystemen beschikken, zich over grote afstanden kunnen verplaatsen en het langdurig, ver van hun basis kunnen volhouden. Als zij in een oorlogssituatie terechtkomen moeten zij zich voorbereiden op offensieve militaire acties in de vorm van man-tot-man gevechten in een stedelijke omgeving of op het platteland.

Omdat kleine eenheden en lage commandanten in vredesondersteunende operaties een sleutelrol vervullen, hebben fouten op tactisch niveau strategische consequenties. Door de hoog opgelopen emoties in een burgeroorlog kan één ondoordacht schot tot een explosieve situatie leiden. Ook kan het verwijt worden gemaakt dat de vredesmacht niet onpartijdig is. Dit betekent dat de hoogste

28) G. Teitler, 'Krijgskundige kanttekeningen bij doctrinevorming', *Militaire Spectator*, jaargang 16, nr. 5-97, p. 209.

29) *Operations other than War*, p. 3-11

politieke en militaire leiding rechtstreeks dient te kunnen ingrijpen in de acties op het uitvoeringsniveau, met voorbijgaan aan het tussenliggende operationele niveau. De leidt veelal tot onbegrip bij degenen die uitgaan van getrapte commandovoering bij conventionele militaire operaties. Minister Voorhoeve werd dan ook bekritiseerd toen op de televisie te zien was hoe hij contact onderhield met de commandanten te velde. Zijn voorganger Ter Beek, werd bekritiseerd omdat commandanten in de Golf 'even Coevorden moesten bellen'. Zolang een minister de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft over de inzet van Nederlandse eenheden moet deze kritiek dus genuanceerd worden.

Beweeglijkheid en vuurkracht

De wijze waarop met name het denken over beweeglijkheid, vuurkracht, slijtage en technologie zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, is in niet-conventionele oorlogen deels irrelevant. In zekere zin is guerrilla de oervorm van beweeglijke oorlogvoering, want door *hit-and-run* tactieken trachten ook guerrilla's snel zwaartepunten te verleggen en het initiatief te winnen. Het is de tactiek van de zwakke. Omdat lonende doelen ontbreken is de conventionele wijze van toepassing van vuurkracht in dit soort situaties doorgaans weinig effectief. De strijdende partijen beschikken immers doorgaans niet over pantser. Bovendien is gemechaniseerde, beweeglijke oorlogvoering met technologisch geavanceerde, zware wapensystemen meestal niet effectief tegen licht bewapende, kleine guerrilla-eenheden die in de bevolking opgaan.

Beweeglijkheid en vuurkracht zijn in niet-conventionele conflicten nog steeds van belang, maar worden anders toegepast. Voor de vredesmacht wordt beweeglijkheid in beginsel geïnterpreteerd als het vermogen tot verplaatsing van eenheden naar nieuwe inzetgebieden. Bij vredesondersteunende operaties wordt voortdurend gezocht naar een balans tussen de toepassing van geweld en het vermijden van escalatie. Vuurkracht blijft belangrijk, maar wordt daarom meer terughoudend toegepast. De toepassing van minimaal geweld houdt ook verband met de intense aandacht van de media, het risico dat teveel geweld de aversie van de lokale bevolking oproept, en met de kans op slachtoffers aan eigen kant. Dit staat haaks op het slijtage-denken in conventionele oorlogvoering. Uitgangspunt voor vredesondersteunende operaties is dat het aantal slachtoffers wordt beperkt. Een complicerende factor is dat strijders opgaan in hun omgeving en dat onschuldigen moeten worden gespaard. Stadsguerrilla's blijken in de praktijk nog moeilijker te bestrijden dan guerrilla's op het platteland. De bestrijding daarvan kost grote aantallen mensenlevens zonder dat daarmee een overwinning is gegarandeerd.

Door de noodzaak geweld terughoudend en selectief toe te passen wordt steeds meer aandacht gegeven aan alternatieven voor traditionele vuurkracht,

zoals niet-letale wapens en het gedoseerd en ‘chirurgisch’ kunnen uitbrengen van vuur. Nieuwe technologie is hier behulpzaam. De Israëlische ervaringen zijn in dit verband van belang. De Israëlische krijgsmacht heeft bestaande wapensystemen, zoals tanks en bewapende helikopters aangepast. Deze systemen worden nu ingezet tegen de strijders zelf, uiteraard niet met pantser doorborende munitie, maar met speciaal ontwikkelde anti-personeelsmunitie. Bovendien worden tanks individueel ingezet.

Nieuwe technologie kan voorts worden toegepast ter verbetering van de bescherming van de ingezette eenheden, het vergroten van het voortzettingsvermogen, het verkrijgen van goed inzicht in de omgeving, van inlichtingen, en ter verbetering van de commandovoering.

Directe militaire actie kan, behalve tegen de strijders zelf, gericht zijn tegen de logistiek, commandolijnen en informatievoorziening van de strijdende partijen. Het kan hier gaan om hinderlagen, patrouilles, het controleren van voertuigen en directe militaire confrontaties. Als hun ondersteuning is uitgeschakeld kunnen ze niet meer, om met Mao te spreken, ‘zwemmen als een vis in het water’. De acties zullen in beginsel gericht zijn op het scheiden van de strijders van hun basis. Dit is belangrijker dan het uitschakelen van de strijders zelf. Dit vereist tevens een *hearts and mind* campagne, gericht op het verwerven van steun onder de bevolking. Deze tactiek wordt momenteel toegepast door Israël in de veiligheidszone in Zuid-Libanon. Enerzijds worden de Hezbollah militair bestreden, anderzijds tracht men de steun van de bevolking te winnen door de reconstructie van huizen, wegen en hospitalen. Desondanks weet Israël het probleem niet op te lossen, hooguit hanteerbaar te maken.

Een belangrijk dilemma dat Westerse defensieplanners zullen moeten oplossen is hoever men wil gaan bij het omvormen van de krijgsmachten. Het feit dat een krijgsmacht hoofdzakelijk wordt ingezet in niet-conventionele conflicten wil niet zeggen dat deze moet worden omgevormd tot een moderne equivalent van het Korps Marechaussee. De paradox is dat dan conventioneel optreden met reguliere eenheden voor de strijdende partijen een aantrekkelijke optie wordt, zodat zij een militaire overwinning kunnen boeken. Er moet daarom een juiste mix worden gevonden tussen bijzondere eenheden voor niet-regulier optreden en eenheden voor conventionele oorlogvoering. Beide soorten eenheden dienen in beginsel in het crisisgebied aanwezig te zijn. Bovendien kan nooit worden uitgesloten dat krijgsmachten ter verdediging van nationale en gemeenschappelijke belangen ooit nog eens een conventionele oorlog zullen moeten voeren.

Het verbeteren van de effectiviteit voor niet-reguliere oorlogvoering, zonder de effectiviteit voor conventionele oorlogvoering al te zeer te ondergraven, is een grote uitdaging voor defensieplanners. Van doorslaggevende betekenis is dat krijgsmachten het vermogen krijgen snel te wisselen van reguliere naar niet-

reguliere operaties en omgekeerd. Dit vereist verhoging van de flexibiliteit wat betreft de organisatievorm, doctrine, geoefendheid en bewapening. Dit denken staat in alle Westerse landen nog in de kinderschoenen. Bovendien is het gezien de achtergrond van Westerse militairen niet verwonderlijk dat deze nieuwe eisen een cultuuromslag vergen. Wel is inmiddels met name in de Verenigde Staten een voorzichtige discussie ontstaan over de nieuwe rol die *special operations forces* in niet-conventionele oorlogen kunnen spelen.³⁰ Ook in Nederland is in het kader van de evaluatie van de Prioriteitennota besloten meer aandacht aan speciale eenheden te geven, zoals het Korps Commando Troepen.³¹

Vooralsnog is de conclusie dat een Westerse vredesmacht die partij wordt in een niet-conventionele oorlog grote problemen zal hebben met effectief optreden. Dit tast de geloofwaardigheid van een vredesmacht aan, zodat deze in het meest ongunstige geval de speelbal van de strijdende partijen kan worden.

30) S.L. Marquis, *Unconventional Warfare: Rebuilding U.S. Special Operations Forces*, Brookings (Washington, 1997).

31) Zie de in de *Defensiebegroting 1998* het hoofdstuk over de evaluatie van de Prioriteitennota.

Besluitvorming: altijd te laat?

.....
De effectiviteit van een vredesmacht is tevens afhankelijk van het tijdstip waarop wordt geïntervenieerd. De wijze waarop de politieke besluitvorming tot inzet tot stand komt speelt daarbij een belangrijke rol.

In de praktijk wordt in de Westerse wereld de besluitvorming op gang gebracht door de perceptie van de politieke en ambtelijke leiding van ministeries dat 'iets gedaan' moet worden. Hoe deze perceptie ontstaat is vaak niet eenvoudig aan te geven. Een crisis komt vooral op de agenda door formele en informele verzoeken tot bijstand van andere landen, berichten die via diplomatieke kanalen tot de politieke en ambtelijke top komen, en formeel en informeel overleg met collega's uit andere landen. De VN, de OVSE en de NAVO zijn de voornaamste platforms voor dit soort contacten.

In de meeste westerse landen speelt de initiële besluitvormingsfase zich hoofdzakelijk af binnen de muren van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. In de Nederlandse situatie speelt Ontwikkelingssamenwerking eveneens een belangrijke rol. Parlementen gaan zich in de praktijk meestal pas met een crisis bemoeien wanneer de besluitvorming op gang is gekomen, vooral wanneer de media er aandacht aan besteden of nadat men formeel of informeel op de hoogte is gebracht.

Hieruit volgt dat de rol van de media en de publieke opinie in de initiële fase beperkt is. Het CNN-effect zou wel eens minder belangrijk kunnen zijn dan algemeen wordt aangenomen.³² Er zijn voorbeelden van besluitvorming, waarbij nauwelijks berichtgeving over het betreffende conflict was. Schoeman stelde bijvoorbeeld dat gedurende de periode voor president Bush' besluit tot een instelling van een luchtbrug naar Somalië, weinig over dit land op de Amerikaanse televisie te zien was.³³ Ook in Nederland zijn interne discussies geweest over mogelijke bijdragen aan vredesondersteunende operaties, zoals in de zomer van 1997 in Sierra Leone, zonder dat dit vooraf werd gegaan door een publiek en politiek debat.

Wel kan de invloed van de media doorslaggevend zijn voor het verloop van de strijd. Zoals gezegd droegen de beelden van de dode Amerikaanse soldaat die door de straten van Mogadishu werd geslept ontegenzeggelijk bij aan het beëindigen van de Amerikaanse deelname aan UNOSOM II.

Het is onduidelijk wat de rol van de publieke opinie is in de besluitvormende fase. Er is nauwelijks onderzoek voorhanden. 'The inconsistent and limited survey research in this area makes it extremely difficult to analyse what the public actually thinks during flare-ups in foreign affairs', constateert Richard Sobel.³⁴ Politici die zich beroepen op de aanwezigheid van een 'publiek draagvlak' voor deelname aan een militaire operatie lijken zich dus op glad ijs te begeven.

Ook al komt een crisis op de politieke agenda, dit hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk wordt geïntervenieerd. Dat gold bijvoorbeeld voor Albanië, waar de ineenstorting van een piramidespel in 1997 tot een burgeroorlog leidde. Albanië kwam aanvankelijk op de agenda omdat het binnen het OVSE-gebied ligt, een *Partner for Peace* van de NAVO is, en de Europese Unie belang heeft bij vrede en stabiliteit langs zijn grenzen. Vluchtelingenstromen raakten bovendien de belangen van bondgenoot Italië. Afgezien van enkele waarnemers- en *fact finding* missies waren OVSE, NAVO, WEU, noch een groot aantal Europese regeringen bereid in te grijpen. Uiteindelijk werd een militaire ad-hoc coalitie onder leiding van Italië gevormd. De houding van de genoemde instituties en van een groot aantal bondgenoten van Italië kan worden verklaard uit de negatieve ervaringen die eerder waren opgedaan en de onwil om naast het voormalige Joegoslavië bij nog een Europese crisis betrokken te raken.

32) Dit werd ook betoogd door J. Schoeman, tijdens een lezing voor de Koninklijke Vereniging voor de Bevordering van de Krijgskunde *CNN nader bekeken*, Den Haag 14 oktober 1997.

33) Schoeman, *CNN nader bekeken*.

34) R. Sobel, 'Polling on Foreign Policy Crises: Creating a Standard set of Questions', *The Public Perspective*, februari-maart 1996, p. 13-16.

Ook in het geval van Algerije werd in 1997 en 1998 geen poging ondernomen de crisis met militaire middelen te helpen bezweren, hoewel een gruwelijke burgeroorlog al meer dan 60.000 slachtoffers had geëist. In het geval van Algerije liet de regering herhaaldelijk duidelijk blijken geen bemoeienis van buiten te dulden. Afgezien daarvan was het de vraag of West-Europese landen de behoefte hadden te interveniëren, omdat werd ingezien dat gezien de omvang en complexiteit van het conflict er geen eer te behalen viel.

Met betrekking tot het Grote Merengebied speelde in de periode 1994-1997 iets soortgelijks. De Rwandese overheid, met name het leger, maakte duidelijk geen bemoeienis van buiten te dulden en sloot de stationering van vreemde troepen bij voorbaat uit. Bovendien speelden ook hier de complexiteit en omvang van het conflict een rol.

Snel optreden lijkt gewenst

Met name gedurende de eerste helft van de jaren negentig was in de Westerse wereld de wil aanwezig om tot snelle inzet van een vredesmacht te komen. Het idee dat dit bijdroeg tot de vestiging van een 'nieuwe wereldorde' speelde daarbij een rol. In Nederland werd een besluit tot deelname aan een vredesondersteunende operatie hoofdzakelijk op morele en ethische gronden genomen. Pas in tweede instantie werd nagedacht over de politieke doelstelling, de militaire missie en de vereiste militaire middelen. Lord Owen brengt deze benadering in verband met de val van Srebrenica: 'The consequence of the failure of members of the Security Council to match rhetoric with realities was that Dutch troops were placed in such an ignominious position at the Serb massacre of Muslims in Srebrenica in July 1995. The Dutch government and a number of Dutch MPs had been among the loudest in laying claim to the moral high ground throughout the wars in former Yugoslavia.' Door Srebrenica '... the Dutch were cruelly caught out and the terrible hollowness of their "principled course" was exposed'.³⁵

De besluitvorming is in de tweede helft van de jaren negentig minder impulsief geworden, terwijl meer aandacht aan zakelijke argumenten wordt gegeven. De keerzijde is grotere terughoudendheid met de inzet van militaire middelen.

Bloomfield en Leiss stelden reeds in 1969 dat militair optreden de meeste kans op succes heeft in de beginfase, wanneer sprake is van een geschil dat nog

35) D. Owen, 'An Effective CFSP for the Future', in: Eyskens, Owen et. al. *How Can Europe Prevent Future Conflicts*, The Philip Morris Institute (Brussel, november 1997), p. 34.

niet is ontaard in een gewapend conflict.³⁶ Succesvol optreden zou volgens Bloomfield en Leiss ook mogelijk zijn in de laatste fase van een conflict, wanneer de strijd is beëindigd. In deze fase kan een stabilisatiemacht of vredesbewarende operatie nuttig zijn met het oog op het scheppen van de voorwaarden voor een duurzame vrede en de wederopbouw van het land. IFOR en SFOR zijn hiervan voorbeelden.

Met betrekking tot de tussenliggende fasen - de militarisering van het conflict, overgang naar een gewapend conflict, beëindiging van de strijd en overgang naar een labiele vrede - stellen Bloomfield en Leiss dat militair optreden contra-productief is.

Er zijn aanwijzingen dat hun stelling nog steeds geldt. Gebleken is dat bij vroegtijdige interventies conflicten minder lang duren, er sprake is van minder gevechtshandelingen, dat er minder slachtoffers vallen en minder inmenging door andere staten plaatsvindt. In de praktijk vinden de meeste interventies echter plaats in de fase van de vijandigheden, dus precies op het verkeerde moment.³⁷ Daardoor blijken oorlogen mét interventies gemiddeld langer te duren en meer slachtoffers te kennen. Bovendien zijn bij deze oorlogen meer actoren betrokken en bestaat een groter risico van *spillover* dan bij oorlogen zonder interventie.³⁸ Zelfs humanitaire hulp kan de strijd verlengen. Deze vermoedens zijn geuit ten aanzien van de recente conflicten in Somalië, Bosnië, Liberia en Sierra Leone.³⁹ De reden is dat een deel van de hulp in handen van de strijders valt, zodat deze in staat worden gesteld het geweld voort te zetten. Gezien de eerder beschreven kenmerken van intrastatelijke conflicten is dit niet verwonderlijk.

Indien te laat wordt opgetreden is onpartijdig optreden niet meer of nog niet mogelijk, waardoor de effectiviteit van een vredesondersteunende operatie wordt ondermijnd. Het is echter de vraag of het anders kan. Zo wordt de besluitvorming door de noodzakelijk te doorlopen procedures vertraagd. Gesimplificeerd weergegeven gaat het daarbij om de volgende fasen.

- Er zijn onderhandelingen vereist om tot een mandaat van de VN-Veilighedsraad of de OVSE te komen. Men name de onderhandelingen tussen de permanente leden van de VN-Veilighedsraad verlopen vaak moeizaam. Zo was tijdens de crisis in het voormalige Joegoslavië vaak sprake van onenig

36) L.P. Bloomfield en A.C. Leiss, *Controlling Small Wars: A strategy for the 1970s*, Allan Lane Penguin Press (London, 1969).

37) I.G.B.M. Duyvesteyn, 'Militaire Interventie en de Escalatie van Oorlogen: Kwantitatieve Bevindingen 1945-1992', *Transaktie*, jaargang 25 (2) 1997, p. 202-220.

38) I.G.B.M. Duyvesteyn en C.E.M. Bottenheft, 'Enkele effecten van militaire Interventie', *Transaktie*, jaargang 26(2), p. 232.

39) A. Roberts, *Humanitarian Action*, p. 58.

heid over de te volgen koers tussen de Amerikanen, Britten, Fransen en Russen. Ook reageerde de Veiligheidsraad harder op *ethnic cleansing* in Bosnië dan op genocide in Rwanda.

- Door de VN of OVSE moet worden uitgezocht welke landen bereid zijn aan een *coalition of the willing and able* deel te nemen.
- Nationale besluitvorming dient plaats te vinden, waarbij in sommige landen parlementaire goedkeuring vereist is. Er moet onder meer worden bepaald of het doel van de missie in lijn is met het nationale beleid, of het mandaat acceptabel is, of de operatie militaire kans van slagen heeft, of de personele en materiële risico's aanvaardbaar zijn, of de duur van de inzet en de kosten te overzien zijn en welke bijdragen van andere landen te verwachten zijn.
- Nationaal dienen eenheden te worden aangewezen, gereed gesteld en uitgezonden.
- Tot slot moeten deze eenheden worden ingepast in een grotere *coalition of the willing and able*.

Zeker is dat een aantal van deze stappen (vrijwel) parallel aan elkaar wordt uitgevoerd. Landen die het initiatief nemen tot het verkrijgen van een mandaat zullen nationale besluitvorming 'voorkoken' en hun militaire eenheden een 'voorwaarschuwing' geven. Bovendien zullen ze bij andere landen de bereidheid polsen ook troepen beschikbaar te stellen. Het merendeel van de stappen kan, als de bereidheid of noodzaak daartoe bestaat, relatief snel worden doorlopen. Maar in de praktijk zijn er toch weken, vaak maanden, voor nodig om een multinationale strijdkracht operationeel te maken.

Voorts is de nationale soevereiniteit van belang. Indien een staat wordt aangevallen, kan andere staten om militaire bijstand worden gevraagd. Dit kan gebeuren op grond van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties waarin het recht op collectieve bijstand is geformuleerd. Als moet worden ingegrepen in een binnenlands conflict is de situatie echter gecompliceerder. In beginsel is instemming van de strijdende partijen nodig voor de militaire operatie. Vooral van *failed states* en *murderous states* valt niet te verwachten dat ze daarmee zonder meer akkoord gaan. In *failed states* is het bovendien soms niet vast te stellen van wie de toestemming moet komen.

Nationale soevereiniteit is nog steeds een belangrijk uitgangspunt in de internationale betrekkingen. Degenen die pleiten voor zeer snelle humanitaire interventies gaan veelal voorbij aan dat basisprincipe van het statenstelsel. Interventies zonder instemming zijn mogelijk, maar dan moet aantoonbaar zijn dat sprake is van (dreiging van) genocide of bedreiging van de vrede. Dat kan wederom het geval zijn bij *failed states* die een effectief centraal staatsgezag ontberen. In alle gevallen gaat het om verstrekkende besluiten, waarbij de Veiligheidsraad niet over één nacht ijs zal gaan.

Tot slot zijn kleinere landen, zoals Nederland, hoofdzakelijk volgers. Initiatieven voor operaties worden doorgaans door grotere landen, met bijvoorbeeld duidelijke belangen in een regio, genomen. De verhouding met voormalige koloniën speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt overigens ook in beperkte mate voor Nederland. Ten aanzien van Suriname mag worden verwacht dat Nederland initiatieven ontplooit en andere landen op de achterhand zitten. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Suriname is dan ook wezenlijk anders dan ten aanzien van andere landen in Zuid-Amerika.

Om de inzet van eenheden te versnellen zijn verschillende initiatieven genomen. Een ervan is het *United Nations' Stand-by Arrangement System (UNSAS)*, waarvan de ontwikkeling reeds in januari 1993 begon. Het systeem ging uit van nationale toezeggingen van eenheden die binnen korte tijd kunnen worden ingezet voor vredesbewarende operaties in VN-kader. Binnen anderhalf jaar hadden al ongeveer 50 landen toezeggingen gedaan, waardoor in beginsel ruim 70.000 man ter beschikking van de VN stonden. Het systeem kende echter enkele problemen, zoals de matige voorbereiding op specifieke militaire taken, gebrek aan interoperabiliteit en het feit dat inzet van deze eenheden altijd aan *nationale* besluitvorming onderhevig was. Zo kon het gebeuren dat in mei 1994 de Veiligheidsraad besloot de United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) uit te breiden en dat geen der 19 landen die op dat moment UNSAS-eenheden hadden aangewezen, bereid was een bijdrage te leveren.⁴⁰

Het was geen wonder dat een aantal nieuwe initiatieven werd genomen om de daadkracht van de Verenigde Naties te vergroten. In september 1994 benadrukten minister Van Mierlo en zijn Canadese collega voor de 49ste Algemene Vergadering van de VN het belang van snel inzetbare eenheden. Van Mierlo presenteerde het idee van een VN-brigade die ter beschikking van de Veiligheidsraad zou staan. Spoedig daarna kwam de Secretaris-Generaal van de VN in zijn *Supplement to an Agenda for Peace* van januari 1995 met het idee van een snel inzetbare strijdmacht. Deze zou uit eenheden van de lidstaten moeten bestaan en onder meer volgens gelijke standaarden getraind en uitgerust moeten zijn.⁴¹

40) Tharoor, 'Back to Basics', p. 62

41) *Supplement to an Agenda for Peace*, paragraaf 44.

Vrijwel gelijktijdig werd door Denemarken een concreet idee voor een *Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) gelanceerd. Het besluit tot inzet van de brigade, die in 1999 operationeel wordt, geschiedt door de VN op basis van een Veiligheidsraadresolutie. Toch moeten ook nu de deelnemende landen met inzet van hun eenheden akkoord gaan. Op deze wijze wordt de nationale soevereiniteit geëerbiedigd.⁴²

De conclusie is dat snelle interventies gewenst, maar in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk zijn. Initiatieven om de reactiesnelheid van eenheden te versnellen zijn lovenswaardig, maar lossen het probleem niet op zolang nationale zeggenschap over de inzet van deze eenheden blijft bestaan.

42) Zie bijvoorbeeld D.A. Leurdijk (editor), *A UN Rapid Deployment Brigade*, Instituut Clingendael (Den Haag, 1995).

Onduidelijke mandaten en knellende ROE's

Onderdeel van de besluitvorming is het vaststellen van politieke doelstellingen, mandaten en *Rules of Engagement* (ROE's) waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden geweld mag worden toegepast. De delicate balans tussen de toepassing van geweld en behoud van de instemming van de strijdende partijen is hierbij van grote betekenis. Carl von Clausewitz schreef een kleine 200 jaar geleden dat politieke doelstellingen de militaire doelstellingen en de vereiste inspanningen moeten bepalen.⁴³ Deze stelling is nu even relevant als vroeger. Maar nog steeds vormen onduidelijke politieke doelstellingen, onduidelijke en beperkte mandaten en knellende ROE's één van de verklaringen voor de gebrekkige effectiviteit van het militaire optreden.

In het 'toetsingskader' voor de inzet van de krijgsmacht dat de Nederlandse regering in 1995 aan het parlement zond, wordt aangegeven welke algemene politieke doeleinden kunnen worden nagestreefd⁴⁴:

- handhaving van de internationale vrede en veiligheid;

43) C. von Clausewitz, *On War*, edited and translated by M. Howard and P. Paret, Princeton University Press (Princeton, 1989), p. 81.

44) Brief van de ministers van buitenlandse zaken en defensie, 28 juni 1995. Kamerstuk 23 591.

- handhaving van de normen van het internationale recht, waaronder de fundamentele mensenrechten, in het kader van het bevorderen van een internationale rechtsorde; hieronder valt ook het optreden bij humanitaire noodsituaties;
- bescherming van nationale, Europese of bondgenootschappelijke belangen.

Deze algemene politieke doeleinden zullen per geval moeten worden vertaald in concrete politieke doelstellingen voor een specifieke vredesondersteunende operatie. Maar dat duidelijke doel ontbreekt vaak. Roberts schreef:

‘The vagueness and incompleteness of the aims in some of these interventions is striking. In northern Iraq, the extent to which the Kurdish autonomy was or was not supported was unclear. In the former Yugoslavia, the mandates of UNPROFOR varied from place to place and from time to time, but were widely viewed by the inhabitants as inadequate. In Somalia, the mandates of the forces (...) were never clear on the key issues of who was in charge of the country’s administration ...’⁴⁵

Roberts schrijft deze praktijk toe aan de onwil van de internationale gemeenschap om duidelijk te maken wat met de operatie moet worden bereikt. Een duidelijk omschreven doel zou volgens hem tot het verwijt kunnen leiden van inmenging in interne aangelegenheden en de Veiligheidsraad kunnen verscheuren. Dit heeft echter tot gevolg dat men in het duister tast over de wijze waarop militaire middelen kunnen bijdragen aan een politieke oplossing. Door het onvermogen duidelijke politieke doelen te formuleren is de kans groot dat de inzet van militairen een substituut wordt voor een politieke oplossing; en dat terwijl militairen ondergeschikt zijn aan de politiek.

Het ontbreken van een duidelijk doel vindt zijn weerslag in onduidelijke mandaten. Militaire commandanten hebben uiteraard belang bij duidelijke mandaten, omdat hierin een politieke doelstelling wordt vertaald in een militaire missie, ROE’s en de vereiste militaire middelen. Maar door compromissen in de Veiligheidsraad is het veelal onmogelijk om tot duidelijke mandaten te komen. Militaire commandanten hebben daarom geen andere keuze dan creatief de marges van het mandaat te verkennen.

Mandaten voor *peacekeeping* zijn in theorie eenvoudig vast te stellen omdat het hier gaat om de naleving van een vredesregeling of staakt-het-vuren. Toch is het voorgekomen dat een mandaat onhaalbare doelstellingen bevatte. De *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL, 1958) moest illegale penetra-

45) A. Roberts, *Humanitarian Action*, p. 27

ties van personeel en wapens van de Libanees-Syrische grens tegengaan. Dit lukte niet omdat de Libanese regering niet *kon* meewerken en de Syrische regering niet *wilde* meewerken.

Bij *peace enforcement* is het vaststellen van mandaten minder eenvoudig omdat de toepassing van geweld snel tot ongewenste escalatie kan leiden. Duidelijke mandaten zijn overigens geen garantie voor succes. Op één punt was de missie van UNOSOM II wel duidelijk. Na Aideed's agressie tegen UNOSOM II werd op 6 juni 1993 met resolutie 837 het mandaat verleend op grond van Hoofdstuk VII 'all necessary measures' te nemen tegen de agressor. Daarbij werden de lidstaten opgeroepen militaire middelen beschikbaar te stellen. Toch faalde de operatie volledig.

Voor commandanten van de vredesmacht zijn ROE's belangrijker dan mandaten. ROE's voor *peacekeeping* gaan uit van ongewapende waarnemersmissies. Troepen die de naleving van een akkoord controleren kunnen echter geweld ter zelfverdediging gebruiken. Nieuw is, zoals gezegd, dat de geweldstoepassing in een de facto *peacekeeping* missie tegenwoordig ook op grond van Hoofdstuk VII kan worden gemandateerd. Voor *peace enforcement* worden ROE's per definitie op grond van Hoofdstuk VII geformuleerd, maar deze kunnen tevens bepalen dat de collaterale schade zo veel mogelijk moet worden vermeden. Dit was het geval met de ROE's voor UNOSOM II.

Ondanks een ruime formulering van de geweldsinstructie, kan toch worden besloten uiterst restrictief geweld toe te passen. Zo was UNPROFOR's mandaat aanvankelijk geformuleerd op grond van Hoofdstuk VI, maar werden in de loop der tijd vredesafdwingende elementen aan het mandaat toegevoegd. Tijdens het beleg van Srebrenica was de inzet van luchtsteun mogelijk, maar werd over de toepassing ervan gearzeld omdat voor Servische represailles tegen de enclave werd gevreesd. Om deze reden worden ROE's in de praktijk veelal strikt geformuleerd.

Strikte ROE's en de eis van onpartijdig optreden brengen de vredesmacht in een positie die vergelijkbaar is met die van de politie in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De politie moet zich aan de wet houden, terwijl de misdadigers zich vrij kunnen bewegen. Daardoor vecht de politie in wezen met één hand op de rug. Hetzelfde geldt voor militairen die onder strikte ROE's opereren. Maar een alternatief is niet voor handen omdat de ongelimiteerde toepassing van geweld escalatie in de hand werkt en dus het succes van de militaire missie ondermijnt. Er is derhalve sprake van een voortdurende spanning bij het uitvoeren van vredesoperaties, die wordt verergerd doordat de wijze van geweldstoepassing radicaal afwijkt van het traditionele 'slijtage' denken in conventionele oorlogvoering.

Exit strategy

Een conflict ingaan is gemakkelijker dan het te verlaten. Voor het geval het gewenste politieke eindstadium als gevolg van een escalerende strijd niet kan worden bereikt, dient over een *exit strategy* te worden beschikt. Politici beschouwen het als gezichtsverlies wanneer hun eenheden gedwongen worden het strijdtoneel te verlaten indien de crisis niet kan worden beheerst. Het risico van onbeheersbaarheid is vooral groot bij operaties die door Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn gemandateerd. Als de toepassing van geweld niet het gewenste resultaat oplevert, zal er een natuurlijke neiging zijn te escaleren.

Politici hebben een zondebok of alibi nodig om het terugtrekken van de vredesmacht te rechtvaardigen.

Voor een *exit strategy* is het van belang dat vooraf wordt bepaald onder welke omstandigheden wordt teruggetrokken. Bij klassieke *peacekeeping* en operaties in het kader van *preventieve diplomatie en peace building* is het moment voor *exit* relatief eenvoudig vast te stellen. Het succes van deze operaties is in belangrijke mate afhankelijk van de medewerking van de strijdende partijen. Bij deze vredesondersteunende operaties gaat het om het leveren van een bijdrage aan het bestendigen van de vrede en het creëren van stabiliteit met instemming van de betrokken partijen. Als de strijdende partijen daaraan geen behoefte meer hebben en stellen dat het optreden partijdig is, kan de vredesmacht zonder politiek gezichtsverlies worden teruggetrokken. De onpartijdigheid van het optreden kan daarmee een sleutelement van de *exit strategy* vormen. Terugtrekken kan ook gerechtvaardigd zijn als de partijen zich tot op het hoogste politieke niveau niet meer aan de afspraken houden en er geen zicht op is dat ze spoedig tot inkeer zullen komen.

Begin 1994 bijvoorbeeld, kwamen Kroatië en de Kroatische Serviërs (Krajina) onder druk van de Verenigde Staten en Rusland een bufferzone overeen die door UNPROFOR zou worden gecontroleerd. De Kroaten bleken uiteindelijk toch weinig op te hebben met deze bufferzone omdat hierdoor hun langetermijndoelstelling van controle over Krajina in gevaar kwam. Op 1 mei 1995 voerde het Kroatische leger een aanval uit waarbij snel de Sector West (West-Slavonië) onder de voet werd gelopen. VN-troepen werden daarbij aan de kant geduwd. Op 4 augustus werd doorgestoten tot Krajina. De United Nations Confidence Restoration Operation (UNCRO), het deel van UNPROFOR dat toezicht had op de bufferzone, alsmede de Serven werden uit het gebied gejaagd.

Overigens is het mogelijk *peacekeeping* te beëindigen en vervolgens anderzortige maatregelen te treffen. In november 1992 onttrok de Pol Pot factie van de Rode Khmer zich aan de akkoorden. Vervolgens kondigde de Veiligheidsraad

met resolutie 792 economische sancties af gericht op de inkomstenbronnen van de Rode Khmer.

De situatie wordt complexer indien slechts één van de strijdende partijen niet meer in de onpartijdigheid van de vredesmacht gelooft. In dat geval is er de keuze tussen terugtrekken of escaleren en partij kiezen tegen de agressor. In het laatste geval gaat *peacekeeping* over in *peace enforcing*. Ten behoeve van een *exit strategy* dient derhalve vooraf een keuze tussen deze twee opties te worden gemaakt.

Bij *peace enforcement* is het bepalen van de *exit strategy* moeilijker omdat de vrede wordt afgedwongen en medewerking van de strijdende partijen per definitie beperkt is.

Sommige operaties, zoals het controleren van embargo's met maritieme middelen hebben vooral symbolische waarde als uitdrukking van de politieke wil 'iets te doen'. Andere operaties, zoals het herstel van de openbare orde en veiligheid met land- en luchtmacht, vereisen offensief optreden en zijn risicovoller. Ook bij vredesafdwingende operaties is een zekere mate van instemming van de strijdende partijen noodzakelijk. De operatie kan daarom worden afgebroken als de vredesmacht niet meer als onpartijdige derde in het conflict wordt beschouwd en in een oorlogssituatie terecht komt, er systematisch geweld tegen de vredesmacht plaatsvindt of wanneer de vredesmacht anderszins structureel in zijn taakuitvoering wordt belemmerd.

De Westerse benadering

.....
Ook al is een vredesmacht geheel ingericht op een combinatie van niet-conventionele en conventionele oorlogvoering, dan nog is het de vraag of het Westen politiek en cultureel uitgerust is voor het effectief uitvoeren van vredesondersteunende operaties. Er is bij de Westerse politici nog relatief weinig inzicht in en ervaring met wat met onpartijdige vredesondersteunende operaties in de meest voorkomende conflicten kan worden bereikt.

Het sociaal-economisch debat wordt in het Nederlandse parlement gedomineerd door politici met economische achtergrond. In wetgevingsdebatten discussiëren specialisten in het parlement doorgaans op basis van een hoog kennisniveau. Afgezien van een enkele voormalige militair heeft echter niemand 'doorgeleerd' in de krijgskunde. Maar het is zelfs de vraag of militairen die daarin wel zijn gespecialiseerd, verstand hebben van conflictpreventie en crisisbeheersing nieuwe stijl. Zij zijn immers opgeleid in de tijd van het Oost-West conflict en moeten hun denken aanpassen aan de nieuwe realiteit. In de praktijk blijken intellectuele aanpassingen niet gemakkelijk. Zowel voor militairen als niet-militairen geldt dat nieuwe inzichten slechts door schade en schande kunnen worden verkregen.

Een probleem dat hiermee verband houdt is, dat het gebruik van militaire macht een ander denkkader vereist dan voor andere beleidsterreinen. Met name

in Nederland is er de neiging om conflictpreventie en crisisbeheersing door de bril van de welzijns- of ontwikkelingswerker te zien. Ook in de Verenigde Staten klinken verwijten dat 'foreign policy as social work' wordt gezien.⁴⁶ Deze benadering past in de Westerse traditie waarin ethische aspecten een rol in het buitenlands beleid spelen. Maar besluiten over de inzet van militairen is besluiten over leven en dood, ook als wordt verondersteld dat een eenheid voor relatief risicoloze *peacekeeping* wordt ingezet. Militairen worden per definitie ingezet in gebieden waar in het gunstigste geval sprake is van een geschil dat nog niet tot uitbarsting is gekomen of van een labiele vrede. Gebrek aan inzicht in de aard en dynamiek van het conflict brengt grote risico's met zich mee. De Westerse bedoelingen kunnen door de strijdende partijen verkeerd worden uitgelegd, waardoor een averechts effect wordt bereikt.

Voorts is veelal sprake van onbegrip over wat de strijdende partijen drijft. Dat maakt het moeilijk effectieve oplossingen voor conflicten te bedenken. Voor de conflicterende partijen gelden in de praktijk andere normen, waarden en doelstellingen dan voor ons. De meeste Westerse landen hebben bovendien geen ervaring met ongebreidelde haat op grote schaal tussen bevolkingsgroepen. In de jaren zeventig was in Rwanda het doden van Hutus voor de heersende Tutsis een burgerplicht. De regering moedigde met name geweld tegen geletterde Hutus aan. Het resultaat was dat hele groepen schoolkinderen werden opgepakt en vermoord. Tijdens de pogroms in 1972 verloren ongeveer 300.000 Hutus het leven. Dit leidde uiteraard tot blinde haat en legde de kiem voor volgende conflicten.⁴⁷

In Westerse landen wordt er rationeel van uitgegaan dat bij de strijdende partijen enige wil bestaat om tot een oplossing te komen. Maar als in burgeroorlogen de geest uit de fles is, is er veelal geen 'houden meer aan'. Praten helpt niet meer en het stadium van de rationale oplossingen is gepasseerd. Alleen geweld lijkt nog een oplossing te kunnen bieden. Het land komt in een neerwaartse spiraal terecht waardoor slechts op 'natuurlijke wijze' een einde aan de strijd kan komen: als beide partijen murw zijn en een *time out* willen of wanneer één van de partijen een duidelijke militaire overwinning heeft geboekt.

Soldaten van de vredesmacht zullen problemen hebben met goed functioneren in een dergelijke situatie. Volgens de Militaire Doctrine van de Koninklijke landmacht wordt het menselijk handelen nadelig beïnvloed door deze onzekerheid en chaos in het crisisgebied, de dreiging van geweld en gevaar, stress, langdurige en ononderbroken inzet en frictie, of het verschil tussen theorie en werke

46) M. Mandelbaum, 'Foreign Policy as Social Work', *Foreign Affairs*, januari-februari 1996, p. 16-32.

47) Evans, *Responding to Crisis*, p. 22.

lijkheid.⁴⁸ Dat verklaart waarom militairen in een crisisgebied soms onvoorspelbare en voor thuisblijvers irrationele besluiten nemen, die de effectiviteit van de operatie kunnen ondermijnen.

Risico's nemen

De strijders in het crisisgebied kunnen worden gedreven door ideologie, nationalisme, etniciteit, tribalisme of religieus fundamentalisme. Hun vitale belangen, zoals het overleven van de groep, staan op het spel; daarom zijn zij bereid tot het uiterste te gaan teneinde hun doelstellingen te bereiken. Het is echter de vraag of een vredesmacht tot het uiterste wil gaan. Als dat niet het geval is, heeft dat negatieve gevolgen voor de taakuitvoering en dus voor het succes van de operatie. Het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk behoren tot de topdrie van de interveniënten⁴⁹, maar hun animo om grote risico's te lopen lijkt te zijn teruggelopen. Daarvoor zijn verschillende verklaringen.

Ten eerste hebben veel Westerse politici zonder twijfel nobele motieven en dat zal ook het geval zijn voor het merendeel van de militairen. Maar voor de individuele militair kan ook een extra premie of zucht naar avontuur de motivatie voor uitzending vormen. Dat beperkt de bereidheid tot het nemen van grote risico's en ondermijnt de effectiviteit van het optreden.

Ten tweede worden de politieke bereidheid en het publieke draagvlak om tot het uiterste te gaan in een conflict ver van huis, beperkt als men geen directe partij in het conflict is en er evenmin sprake is van een directe bedreiging van vitale belangen, zoals de territoriale integriteit en economische veiligheid.⁵⁰ 'Soldaten zijn opgeleid in de geest van sterven voor het vaderland bij de verdediging van het vaderland, maar men kan zich afvragen of de risico's die bij een VN-missie worden genomen van dezelfde orde zijn', schreef marinier en filosoof Houben terecht.⁵¹

Ten derde leggen sommige auteurs een verband met het teruglopende aantal kinderen per gezin en de onwil zonen, en tegenwoordig dochters, naar het

48) Militaire Doctrine, p. 53.

49) I.G.B.M. Duyensteyn en C.E.M. Bottenheft, 'Het interventiepatroon na 1945', *Transaktie*, jaargang 26 (2), p. 217.

50) Een goed overzicht van recent onderzoek bevat Ph. Everts, *Laat dat maar aan ons over! Democratie, buitenlandse beleid en vrede*, DSWO Press (Leiden, 1996), p. 163-173.

51) M.F.J. Houben, 'Een morele basis voor de moderne militair', *Internationale Spectator*, jaargang 167, nr. 1 1998, p. 47.

slagveld te sturen.⁵² In vorige eeuwen werden veel kinderen per gezin geboren, maar gingen er ook veel dood. Bovendien waren kinderen een bron van inkomsten. Door goede medische voorzieningen, toegenomen welvaart, en grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, is het kindertal in de Westerse wereld drastisch teruggelopen en zijn kinderen een steeds kostbaarder bezit geworden. Ook lijkt de vergrijzende bevolking in West-Europese landen minder bereid te zijn oorlog te voeren dan landen met een overwegend jongere bevolking. De dood lijkt feitelijk uit onze maatschappij te zijn verbannen.

Tot slot is men zich in ons deel van de wereld terdege bewust van de economische en sociale kwetsbaarheid van de geïndustrialiseerde verzorgingsstaat voor oorlog.

Het geloof in technologie heeft overigens bijgedragen aan de gedachte dat militair ingrijpen tamelijk risicool kan gebeuren. De Golfoorlog heeft dat beeld versterkt. Aan de hand van de metalen doods-kisten die naar de Golf werden verscheept bleek dat het Pentagon er rekening mee hield dat operatie *Desert Storm* 25.000 slachtoffers aan Amerikaanse kant zou kunnen vergen. Het uiterst geringe aantal slachtoffers dat daadwerkelijk is gevallen aan geallieerde zijde, heeft bij velen het denkbeeld doen postvatten dat *high-tech* wapensystemen leiden tot onbetwistbare superioriteit en onkwetsbaarheid en daardoor tot lage aantallen slachtoffers; oorlog als videospel. Dit beeld is volstrekt verkeerd en gevaarlijk omdat hierdoor de indruk ontstaat dat elke toekomstige militaire operatie per definitie weinig slachtoffers zal vergen. In tegenstelling tot conventionele oorlogvoering blijkt technologische superioriteit in niet-conventionele oorlogen echter geen doorslaggevende factor.⁵³ Ook bestaat er geen relatie tussen het succesvol optreden in de Golfoorlog en toekomstig optreden in andersoortige conflicten, al was het alleen maar omdat de bewapende mannen en vrouwen in de niet-conventionele strijd kwetsbaarder zijn dan de bemande wapens in het conventionele gevecht.

Met betrekking tot de duur van de interventie is het zo langzamerhand een cliché te stellen dat politici een horizon van maximaal vier jaar hebben, en dat die elke 24 uur met een dag wordt verkort. Daarom zijn de volgende verkiezingen een belangrijke reden waarom conflicten snel en met weinig slachtoffers moeten worden opgelost. In de Verenigde Staten is dit het duidelijkst: president Bush wilde de Golfcrisis oplossen voor de presidentsverkiezingen en president Clinton zegde troepen aan IFOR toe tot het einde van zijn eerste ambtstermijn.

52) E. Luttwak, *Post Heroic Warfare*, *Foreign Affairs*, mei-juni 1995, p. 115.

53) Ongepubliceerde studies van I.G.B.M. Duyvesteyn in opdracht van het Ministerie van Defensie. Onderzocht werden Somalië, Liberia, Maleisië, Libanon, Tsjetsjenië en Kongo Brazzaville.

Dit wil niet zeggen dat er geen redenen zijn om zeer lang in een conflictgebied te blijven. UNTSO, UNMOGIP, UNOGIL en UNFICYP slepen zich reeds decennia voort. Terugtrekken heeft hier tot gevolg dat de labiele vrede wordt ondergraven en dat alle inspanningen voor niets zijn geweest.

Tot slot ligt, wat de betaalbaarheid van de vredesondersteunende operatie betreft, de prioriteit van politici uiteindelijk bij de sociale en economische ontwikkeling van het eigen land. Want anders zouden er geen voortdurende discussies zijn over de hoogte van het defensiebudget in verschillende Westerse landen.

Politici komen hierdoor in een lastig parket. Gedreven door ethische en morele overwegingen willen ze vredesondersteunende of humanitaire operaties uitvoeren. Als geen vitale belangen van de staat op het spel staan, blijken politici niet de uiterste consequenties van militair optreden te willen of te kunnen trekken. Dit roept de vraag op of Westerse samenlevingen wel geschikt zijn voor het effectief uitvoeren van militaire operaties als hun nationale belangen niet op het spel staan. Het is in dit verband veelzeggend dat de Fransen in Bosnië het vreemdelingenlegioen voor risicovolle operaties hebben ingezet. Bovendien roept dit de vraag op hoe geloofwaardig een vredesmacht in de ogen van de lokale partijen is en dus welke waarde aan escalatiedominantie moet worden gehecht, ook al worden Westerse krijgsmachten beter geschikt gemaakt voor niet-conventionele oorlogvoering en ook al zijn de beschikbare militaire middelen en de politieke doelstellingen in evenwicht.

Als deze constatering juist is zullen in de praktijk de krijgsmachten van Westerse landen hoofdzakelijk worden ingezet voor tamelijk risicoloze vredesbewarende operaties of vredesafdwingende operaties met een hoofdzakelijk symbolische waarde, zoals het uitvoeren van een embargo. Maar zelfs dan kan een vredesmacht in de ogen van strijders ongeloofwaardig worden als wordt getwijfeld aan de bereidheid tot risicovol en militair effectief optreden

Simpele oplossingen

De Westerse benadering van conflictbeheersing vertoont een opmerkelijke consistentie. De agenda bestaat over het algemeen uit dezelfde elementen: ordelijk verlopende vredesonderhandelingen gebaseerd op een staakt-het-vuren, zo nodig een vredesmacht, en hulp om de humanitaire nood te lenigen.

Volgens sommige auteurs is deze benadering weinig effectief. Kaufmann stelde dat van de 27 burgeroorlogen die in de periode 1944-1994 waren beëindigd, twaalf eindigden met een complete overwinning van een van de partijen, vijf beëindigden door opdeling van het land, twee werden beëindigd door militaire onderdrukking en acht door een overeenkomst waarbij niet van deling van het

land werd uitgegaan.⁵⁴ De meest stabiele vrede blijkt bovendien te ontstaan wanneer de strijd eindigt met een duidelijke overwinning van een van de partijen. Daarom lijkt afzijdigheid moreel onaanvaardbaar, maar objectief soms de beste oplossing voor de lange termijn.

King stelt dat onderhandelingen zelden tot resultaat leiden omdat de emoties tijdens de strijd te hoog zijn opgeleaid en er sprake is van tegenstrijdige belangen, waarden en normen, en identiteiten van de strijdende partijen. Voor een akkoord is een compromis nodig en die bereidheid is als gevolg van het ontbreken van onderling vertrouwen veelal afwezig. Als er al een akkoord komt, heeft dat meestal geen eeuwigheidswaarde. Een akkoord houdt zelden langer dan 20 jaar stand. Ook King concludeert dat een onderhandelde vrede zelden tot beëindiging van de strijd leidt.⁵⁵ Een van de redenen is dat leiders hun positie aan de uitkomst van de strijd verbinden. Ze raken zo gecommiteerd aan de strijd, dat er geen weg meer terug is, terwijl hun achterban zich steeds meer aan hen bindt. Omdat het geweldsniveau zo hoog is en burgeroorlogen veelal gepaard gaan met genocide en andere misdaden tegen de menselijkheid, worden leiders al snel aangemerkt als oorlogsmisdadigers. Daardoor wordt de prikkel om met de strijd te stoppen slechts kleiner. Want naarmate de oorlog vordert, hebben de leiders steeds minder te verliezen en zullen ze steeds minder bereid zijn tot compromissen. Alleen de totale overwinning kan een uitweg bieden.⁵⁶ Als leiders en hun strijders toch tot een staakt-het-vuren bereid zijn, is dat veelal omdat ze aan een adempauze toe zijn, noodzakelijk om weer op krachten te komen.

Soms is het moeilijk vast te stellen of de Westerse aanpak wel of geen succes kan worden genoemd. Er is reeds op gewezen dat klassieke *peacekeeping* de neiging heeft een conflict te bevriezen. Het paradoxale effect hiervan is dat vredesbewarende troepen zich niet uit het gebied kunnen terugtrekken wanneer partijen zich aan afspraken houden, omdat anders de kans bestaat dat de strijd weer opblaait. In het geval van Cyprus is slechts langzame verzoening mogelijk, wellicht in het kader van een toekomstig lidmaatschap van het land van de Europese Unie.

De kans is groot dat Bosnië zich tot een tweede Cyprus ontwikkelt. Ook hier is sprake van een bufferzone die weliswaar niet dicht is, maar wel een belangrijke psychologische barrière vormt voor intensieve contacten over een weer.

Het 'bevriezen' van een conflict kan overigens een juiste, hoewel negatieve keuze zijn, als daardoor het aantal slachtoffers op korte termijn kan worden

54) C. Kaufmann, 'Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars', *International Security*, spring 1996, vol. 20, no 4., p. 159-161.

55) King, *Ending Civil Wars*, p. 23-25.

56) King, *Ending Civil Wars*, p. 30-33.

verminderd en verdere escalatie van het conflict kan worden voorkomen. Politici moeten dan wel bereid zijn te aanvaarden dat in dit geval conflictoplossing een kwestie van zeer lange adem is.

Kaufmann stelt dat intrastatelijke conflicten door derden kunnen worden opgelost 'only when the opposing groups are demographically separated into defensive enclaves. Separation reduces both incentives and opportunity for further combat.'⁵⁷ Gezien het feit dat hele bevolkingsgroepen tegen elkaar vechten en geen onderscheid tussen combattanten en non-combattanten wordt gemaakt, dringt zich de vraag op of deze aanpak, hoe effectief wellicht ook, niet dicht in de buurt van *ethnic cleansing* komt.

Bovendien vereist succesvol optreden tegen lokale strijders tactieken en technieken die het Westen niet rangschikt onder 'beschaafde vormen van oorlogvoering'. Als leiders inderdaad, zoals gezegd, een cruciale rol in het verloop van het conflict spelen, ligt het gericht elimineren van leiders voor de hand. Maar een *covert* (geheime) operatie is niet iets waarvoor men in het Westen de handen snel op elkaar krijgt. Ook levert het uitschakelen van strijders tijdens *overt* (openlijke) operaties letterlijk vuile handen op, omdat het hier om man tegen man gevechten gaat waarvan de uitkomst onzeker is.

In sommige gevallen worden hoofdzakelijk symbolische maatregelen genomen. Zo zijn embargo's en sancties veelal niet effectief, zeker niet op de korte termijn. Sancties tegen Irak resulteerden in een 48% achteruitgang in Bruto Nationaal Produkt, maar kregen het land niet op de knieën. Wel leek de bevolking zich nog meer achter haar leiders te scharen. Een voordeel van sancties is dat ze zeer langdurig tegen geringe kosten kunnen worden volgehouden.

De conclusie hiervan is dat het absoluut noodzakelijk is dat wordt erkend dat het in alle gevallen om *complex emergencies* gaat, die niet eenvoudig kunnen worden opgelost. Werkelijk effectieve oplossingen vereisen wellicht een wijze van optreden die nauwelijks past binnen onze cultuur. Bovendien kan effectief optreden betekenen dat het beginsel van onpartijdigheid wordt opgegeven om een van de partijen aan de overwinning te helpen die tot een stabiele vrede leidt.

Het vinden van creatieve oplossingen voor *complex contingencies* wordt verhinderd door een chronisch gebrek aan voor de besluitvorming onontbeerlijke, onmiddellijk beschikbare kennis over de actuele situatie en de achtergrond van het conflict en door het onvermogen van veel beleidsmakers zich in te leven in de wereld van de strijdende partijen. Gebrekkige kennis belemmert de mogelijkheid om adequate en realistische doelstellingen voor de inzet van militairen te bepalen. Dit leidt tot het vooruitschuiven van besluiten, halfslachtige oplossingen en een verminderde effectiviteit van het militair optreden. Gebrek aan inzicht

57) Kaufmann, 'Possible and Impossible Solutions', p. 136.

verhindert ook pro-actieve besluitvorming. Maar het nauwkeurig volgen van alle conflicten in de wereld is geen activiteit waarmee de meeste westerse inlichtingendiensten zich diepgaand bezighouden, zeker niet als deze conflicten geen directe bedreiging voor de eigen veiligheid of belangen opleveren. De capaciteit, en aanvankelijk ook de noodzakelijke deskundigheid, ontbraken daarvoor. Inlichtingendiensten moesten veelal delen in de reducties die aan de krijgsmachten werden opgelegd, zodat de voor analyses beschikbare capaciteit werd ingekrompen. Bovendien waren Westerse inlichtingendiensten gespecialiseerd in het Warschau Pact. Omscholing en werving van nieuwe analisten kost tijd. Ook bestaat in de meeste landen geen mechanisme om snel kennis van buiten, bijvoorbeeld van universiteiten en andere instituten, te mobiliseren. Tot slot is er bij niet-militairen een gebrek aan inzicht in typisch militaire vraagstukken.

Conclusie: een politiek van afzijdigheid?

.....

Tijdens de Koude Oorlog is veel ervaring opgedaan met klassieke *peacekeeping*. Deze operaties verliepen over het algemeen succesvol. In de jaren negentig werd een nieuw type operatie geïntroduceerd, de onpartijdige vredesondersteunende operatie. Vooral een gebrek aan inzicht in de wijze waarop *complex contingencies* konden worden opgelost, alsmede een gebrek aan inzicht in de effecten van de toepassing van geweld door een onpartijdige vredesmacht, bleken de effectiviteit van het optreden te ondermijnen.

De discussie over vredesondersteunende operaties heeft zich in de Westerse landen hoofdzakelijk gericht op strategische vraagstukken, zoals de rol van de internationale organisaties en de commando-arrangementen. De belangrijkste succes- en faalfactoren van vredesondersteuning liggen echter op het tactische niveau. Daarom kunnen om de volgende redenen vraagtekens bij de effectiviteit van vredesondersteunende operaties worden gezet:

- 1 Vredesondersteunende operaties dienen volgens het huidige NAVO-concept onpartijdig te worden uitgevoerd, maar met name door militaire dwangmaatregelen kan deze onpartijdigheid in de ogen van de strijdende partijen worden verspeeld.
- 2 Door escalatie kan de vredesmacht in een de facto oorlogssituatie terecht komen.

- 3 Krijgsmachten van Westerse landen zijn qua organisatie, uitrusting en geoefendheid slechts ten dele geschikt tot effectief optreden in niet-conventionele oorlogen die door irreguliere strijdgroepen worden gevoerd.

De effectiviteit van het optreden wordt voorts beperkt door:

- 4 Trage besluitvorming waardoor veelal in de verkeerde fase van het conflict wordt geïntervenieerd.
- 5 Het gebrek aan politieke en maatschappelijke bereidheid grote personele en materiële risico's te lopen, zich langdurig aan conflictoplossing te verplichten en hoge kosten te accepteren als nationale belangen niet in het geding zijn en/of er geen daadwerkelijke bedreiging voor het eigen grondgebied is.
- 6 Onheldere politieke doelstellingen en onduidelijkheid over de wijze waarop militairen kunnen bijdragen aan een politieke oplossing van een conflict.
- 7 Gebrek aan politieke bereidheid voldoende aantallen geschikte eenheden beschikbaar te stellen.
- 8 Simpele oplossingen voor *complex contingencies*.

Deze conclusies mogen niet leiden tot een politiek van afzijdigheid. De constatering dat de politie onvoldoende grip heeft op de georganiseerde misdaad leidt immers ook niet tot de conclusie dat er minder aan misdaadbestrijding dient te worden gedaan. Er zijn twee concrete redenen waarom afzijdigheid ongewenst is.

Ten eerste is in de Westerse wereld het bevorderen van de vrede en veiligheid zowel tussen als binnen landen, inclusief het naleven van de mensenrechten, de laatste decennia een wezenlijk onderdeel van het buitenlands- en veiligheidsbeleid geworden. Afzijdigheid ondergraaft de geloofwaardigheid van dit uitgangspunt, en dus van de buitenlandse politiek. In het OVSE-gebied behoort afzijdigheid zelfs een non-optie te zijn. De leden van de OVSE hebben zich politiek gebonden aan de Helsinki-documenten. Hierin zijn normen en standaarden van gedrag vastgelegd, niet alleen jegens andere lidstaten, maar ook jegens de eigen bevolking. Indien deze normen en standaarden worden geschonden, ligt zo nodig harde actie in de rede. Indien hiervan wordt afgezien is het streven naar coöperatieve veiligheid in Europa een dode letter.

Ten tweede is een vreedzame en stabiele omgeving voor de politieke, sociale en economische ontwikkeling van Westerse landen van belang. Vredesondersteunende operaties die daaraan bijdragen kunnen dus een nationaal belang dienen.

Van kardinale betekenis is dat wordt erkend dat er voorsnog grote problemen zijn om effectief op te treden in *complex contingencies*. Deze problemen leiden tot de volgende beleidsimplicaties:

- Escalatie van het conflict moet worden voorkomen. Dit vereist uiterste terughoudendheid met de toepassing van geweld en dat de politieke doel

stellingen realistisch en beperkt zijn en met de in het crisisgebied beschikbare militaire middelen kunnen worden behaald.

- Het optreden dient onpartijdig te blijven. Alles moet in het werk worden gesteld deze onpartijdigheid in de ogen van de strijdende partijen niet te verspelen. Ook dit vereist beperkte doelstellingen.
- Er dient altijd een *exit strategy* te zijn. Het moment om het crisisgebied te verlaten is als op strategisch en tactisch niveau de vredesmacht zijn onpartijdigheid verliest.
- Te simpele oplossingen moeten worden vermeden. Als simpele oplossingen niet werken, raakt de geloofwaardigheid van internationale instituties, de krijgsmacht en politici aangetast. Niemand is dus gebaat bij dit soort oplossingen.

Omdat afzijdigheid in een aantal gevallen een non-optie is en nimmer kan worden uitgesloten dat een vredesmacht met escalatie van het conflict te maken krijgt, dient te worden gestreefd naar verhoging van de effectiviteit van vredesondersteunende operaties. Dit vereist:

- meer inzicht in politieke en militaire oplossingen voor *complex contingencies*;
- meer inzicht in de dynamiek van conflicten en de succes- en faalfactoren van het militaire optreden. Beter inzicht is vooral vereist in het optreden in niet-conventionele conflicten tegen irreguliere strijdgroepen. Dit is een voorwaarde voor het formuleren van ambitieuze politieke doelstellingen;
- een operationeel concept voor het militaire optreden in *complex contingencies*;
- tot slot dat krijgsmachten van Westerse landen meer geschikt worden gemaakt voor het optreden in niet-conventionele oorlogen. Dit betekent onder meer dat moet worden onderzocht welke aanpassingen in het opleidingsprogramma noodzakelijk zijn, welke organisatorische aanpassingen gewenst zijn en op welke wijze de eenheden en hun huidige wapensystemen beter geschikt kunnen worden gemaakt voor niet-conventionele oorlogvoering, zonder de capaciteit voor conventioneel optreden te niet te doen.