

Operatiegebied Zuid-Libanon:

UNIFIL van klassieke peacekeeping naar robuuste peacekeeping macht

Dick LEURDIJK ¹

Op maandag 10 augustus, 's ochtends om 7 uur, kwam na 33 dagen oorlog een einde aan de vijandelijkheden tussen het Israëlische leger (IDF) en de de fundamentalistisch-shi'itische beweging Hezbollah. Dat gebeurde nadat de Veiligheidsraad twee dagen eerder een resolutie had aangenomen waarin de strijdende partijen werden opgeroepen tot 'een volledig staken van de vijandelijkheden', gebaseerd op de onmiddellijke stopzetting door Hezbollah van alle raketaanvallen op het grondgebied van Israël en het onmiddellijk beëindigen door Israël van 'alle offensieve militaire operaties' in het zuiden van Libanon.. Daarmee was de weg vrij gemaakt voor de ontplooiing van eenheden van het Libanese leger en de VN-vredesmacht UNIFIL in het zuiden van Libanon, terwijl de regering van Israël werd opgeroepen gelijktijdig ('in parallel') alle troepen uit het gebied terug te trekken. Onder die omstandigheden zou er diplomatieke ruimte ontstaan voor overleg dat moet uitmonden in het totstandkomen van een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing voor de relaties tussen Israël en Libanon.

De stationering van een internationale troepenmacht

Een van de grootste verrassingen in de na moeizame onderhandelingen overeengekomen resolutie had betrekking op de rol die UNIFIL, een licht-bewapende VN-missie met een klassiek 'peacekeeping'-mandaat, kreeg toebedeeld. In de eerste ontwerp-resolutie die de Verenigde Staten en Frankrijk een week eerder aan de Veiligheidsraad hadden voorgelegd, was nog sprake van het voornemen om in een vervolgresolutie 'onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest' de stationering goed te keuren van 'een door de VN gemandateerde internationale troepenmacht'. Deze formulering leidde tot veel speculaties over het precieze karakter van de voorziene troepenmacht: zou het een VN-missie worden, of een zg. 'multinationale troepenmacht', zoals SFOR in Bosnie, KFOR in Kosovo of ISAF in Afghanistan, buiten VN-verband?

Tot veler verrassing stuurde de Veiligheidsraad uiteindelijk, bij het aannemen van resolutie 1701, aan op een nieuwe rol voor een al bestaande VN-vredesmacht in het gebied, UNIFIL. De 'United Nations Interim Force in Lebanon' was in 1978 ingesteld op basis van een klassiek 'peacekeeping' mandaat: een lichtbewapende missie die alleen de bevoegdheid had voor het gebruik van geweld uit zelfverdediging. Het mandaat van de missie behelsde een drietal taken:

- de terugtrekking bevestigen van de Israëlische strijdkrachten uit Zuid-Libanon;
- het herstel van de internationale vrede en veiligheid, en
- de regering van Libanon ondersteunen bij haar pogingen haar gezag over het gebied weer te kunnen uitoefenen. ²

¹ Dick Leurdijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag. Tijdens de recente oorlog tussen Israël en Hezbollah gaf hij regelmatig commentaar in de media op het verloop van het conflict. Hij heeft met zijn colleges op het Instituut Defensie Leergangen (IDL) sinds het begin van de jaren negentig veelvuldig Nederlandse officieren bijgepraat over de achtergronden van de verschillende vredesmissies waaraan ons land heeft deelgenomen.

UNIFIL kampt al jarenlang met een geloofwaardigheidsprobleem als direct uitvloeisel van haar mandaat, vooral in Israël. Toen UNIFIL in 2000 de terugtrekking van het Israëlische leger uit Zuid-Libanon kon bevestigen, was dat ook niet de verdienste van de VN-missie: het ging immers een eenzijdige terugtrekking waartoe Israël zelf besloten had. Als belangrijkste taak van de VN-blauwhelmen bleef over haar hulp bij het vestigen van het gezag van de regering in Beiroet over het zuiden van Libanon, dat in feite werd gecontroleerd door Hezbollah. Dat verklaart ook waarom velen de situatie in Zuid-Libanon beschreven in termen van 'een staat in een staat'. Hoe dan ook, sinds de oprichting van UNIFIL werd haar mandaat elk half jaar, op verzoek van de regering in Beiroet, verlengd. De laatste keer gebeurde dat op 30 juli jl. Kennelijk speelde toen al het idee om UNIFIL een nieuwe rol te geven in de situatie die zou ontstaan na het staken van de vijandelijkheden tussen Israël en Hezbollah. In een unaniem aanvaarde resolutie verlengde de Veiligheidsraad het mandaat van de missie dit keer met slechts een maand, 'pending consideration of other options for future arrangements in South Lebanon'. ³ Secretaris-Generaal Kofi Annan had er in zijn rapport al op gewezen dat het oploeiende geweld sinds 12 juli 'de context' waarin UNIFIL opereerde 'radicaal' had veranderd. Daarom deed hij de aanbeveling het mandaat maar voor een maand te verlengen, zodat onderwijl alle mogelijke opties voor Zuid-Libanon konden worden onderzocht. In dat verband merkte hij ook op dat de Libanezen zelf een methode moesten vinden om Hezbollah te ontwapenen en een situatie te creëren waarin sprake was van 'one authority and one gun' door het gezag van de centrale regeering ook in Zuid-Libanon te doen gelden. Daaraan zou de internationale gemeenschap met een 'stabilisatiemacht' een bijdrage kunnen leveren, aldus Annan. ⁴

Het nieuwe mandaat van UNIFIL

UNIFIL krijgt nu krachtens resolutie 1701 een totaal nieuwe rol toebedeeld in Zuid-Libanon zodra een volledige stopzetting van de vijandelijkheden beklijft. Op basis van de nu voorliggende tekst wordt de VN-missie uitgebreid en versterkt 'in aantal, uitrusting, mandaat en reikwijdte van de operaties' (⁵), uitmondend in het besluit om de omvang van UNIFIL uit te breiden tot maximaal 15.000 man. Het oorspronkelijke takenpakket van UNIFIL wordt uitgebreid met een zestal nieuwe taken:

- toezien op de stopzetting van de vijandelijkheden;
- assistentie verlenen aan de Libanese strijdkrachten bij hun ontplooiing in Zuid-Libanon, ook langs de grens met Israël, terwijl Israël zijn troepen terugtrekt uit Libanon;
- het afstemmen van die assistentie met de regeringen van Libanon en Israël;
- uitbreiding van haar hulp bij het verzekeren van humanitaire toegang tot de burgerbevolking en de veilige terugkeer van ontheemden;
- assistentie verlenen aan de Libanese strijdkrachten bij het instellen van 'een gebied zonder gewapende manschappen, middelen en wapens' tussen de grens en de Litani-rivier; en, tenslotte,
- assistentie verlenen aan de regering van Libanon, indien zij daarom vraagt, bij de beveiliging van de grenzen om de ongevraagde invoer van wapens tegen te gaan.

² SCRES 425 (1978) en SCRES 426(1978). Per 30 juni jl. telde UNIFIL 1990 manschappen, geholpen door 50 militaire waarnemers van UNTSO, een VN-missie die al sinds 1948 in het Midden-Oosten aanwezig is. Nederland levert elk half jaar 15 officieren aan UNTSO. De huidige commandant van UNIFIL is de Franse generaal Alain Pellegrini.

³ S/RES/1697 (2006), 31 July 2006.

⁴ UN News Centre, 4 August 2006.

⁵ Deze formulering is ontleend aan het zg. Libanese zeven-puntenplan, dat voor het eerst werd voorgelegd aan de internationale conferentie over de crisis tussen Israël en Hezbollah in Rome op 26 juli 2007.

In de volgende paragraaf krijgt UNIFIL toestemming om geweld te gebruiken. In diplomatiek jargon heet het dat UNIFIL wordt geautoriseerd ‘om alle noodzakelijke actie’ te ondernemen. Verder beoogt het mandaat:

- om te verzekeren dat haar operatiegebied niet wordt gebruikt voor vijandige activiteiten van welke aard dan ook;
- om het hoofd te bieden aan gewelddadige pogingen om te voorkomen dat zij haar verplichtingen krachtens het mandaat van de Veiligheidsraad uitvoert; en
- om VN-personeel, faciliteiten, installaties en uitrusting te beschermen,
- om de veiligheid en bewegingsvrijheid van het VN-personeel en humanitaire hulpverleners veilig te stellen, en
- zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de regering van Libanon, burgers die direct bedreigd worden met fysiek geweld te beschermen.

Tenslotte besluit de Veiligheidsraad het mandaat van UNIFIL te verlengen tot 31 augustus 2007. Hij spreekt daarbij zijn voornemen uit om in een latere resolutie ‘verdere versterkingen van het mandaat’ te overwegen als bijdrage aan de implementatie van een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing.⁶

Het is bij mijn weten nooit eerder voorgekomen dat een VN-missie met een oorspronkelijk klassiek ‘peacekeeping’ mandaat werd omgebouwd tot een missie met de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Dit lijkt op een nieuwe variant in de reeks modellen van internationale vredesmissies, die al zo rijk is aan variaties. Conceptueel lijkt de nieuwe UNIFIL-operatie nog het meest op een VN-missie met een ‘robuust peacekeeping’ mandaat.⁷ Het betreft hier de stationering van een missie op verzoek, c.q. met instemming, van de regering van Libanon.⁸ Anders dan bij traditionele ‘peacekeeping’ missies hebben de blauwhelmen bij deze operatie de bevoegdheid om geweld te gebruiken – met gebruikmaking van de benodigde zware bewapening. De formulering ‘to take all necessary action’ verschaft daartoe de formele volkenrechtelijke rugdekking. Opmerkelijk is alleen dat in dit geval de gebruikelijke verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest ontbreekt (daar waar de eerste ontwerp-resolutie juist wel nadrukkelijk verwees naar dat hoofdstuk). Waarschijnlijk heeft dit te maken met de wens van de Veiligheidsraad beide partijen, in het bijzonder Israël, te ontzien door geen economische, of in het uiterste geval militaire sancties, in het vooruitzicht stellen in geval van ‘non-compliance’, het niet nakomen van de verplichtingen krachtens de resolutie.

⁶ Elders in de resolutie gaf de Raad aan welke ‘beginselen en elementen’ zouden moeten gelden voor zo’n permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing:

- het volledig respecteren door beide partijen van de Blauwe Lijn (de grens tussen Israël en Libanon – DAL);
- veiligheidsregelingen om de hervatting van vijandelijkheden te voorkomen, met inbegrip van het instellen tussen de Blauwe Lijn en de rivier de Litani van een gebied zonder enige gewapende manschappen, middelen en wapens, anders dan die van de regering van Libanon en van UNIFIL ();
- volledige tenuitvoerlegging van de relevante bepalingen uit de Taif Akkoorden (die de formele beëindiging van de Libanese burgeroorlog in 1990 regelden – DAL), en van resoluties 1559 (2004) en 1680 (2006), die de ontwapening van alle gewapende groepen in Libanon eisen, zodat er, overeenkomstig het besluit van het Libanese kabinet van 27 juli 2007, geen wapens of gezag in Libanon zijn anders dan die van de Libanese staat;
- geen buitenlandse troepen in Libanon zonder de instemming van haar regering;
- geen verkopen of aanvoer van wapens en materieel naar Libanon, behalve voorzover geautoriseerd door haar regering;
- het overhandigen aan de VN van alle overgebleven kaarten met landmijnen in Libanon die in Israëls bezit zijn.

⁷ Zie mijn bijdrage ‘Robuuste peacekeeping’ in het vorige nummer van Carré, 29^e jrg., 2006 – 6.

⁸ Dat verklaart waarom hier ook geen sprake is van een ‘peace enforcement’ operatie, waarbij de troepenmacht tegen de wens van het ‘gastland’ optreedt.

Kenmerkend voor een robuuste peacekeeping operatie is voorts dat de bevoegdheid inzake het gebruik van geweld zo expliciet wordt verbonden, behalve aan de uitvoering van het takenpakket, aan zowel de bescherming van het VN-personeel en humanitaire hulpverleners, alsook aan de bescherming van de burgerbevolking die blootstaat aan onmiddellijke fysieke bedreiging.

Conclusie

Na de aanvaarding van resolutie 1701 door de Veiligheidsraad sprak de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken van ‘een eerste, goede stap’. Meer dan dat is het ook niet, zeker niet als men de ambitie heeft enerzijds een terugkeer naar de ‘status quo ante’ te voorkomen en anderzijds te streven naar een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing, rekening houdend met ‘de oorzaken’ die de directe aanleiding vormden voor het uitbreken van het recente conflict. De eerste zorg is nu het volledig staken van de vijandelijkheden te consolideren. Daartoe zal snel een begin moeten worden gemaakt met de ontplooiing van de 15.000 man Libanese troepen en de 13.000 VN-blauwhelmen – naast de 2000 UNILFIL-troepen die al in het gebied aanwezig zijn. Hoe langer dat duurt, hoe kwetsbaarder de situatie wordt omdat anders al gauw een machtsvacuüm ontstaat dat door een van beide partijen kan worden misbruikt. De aanwezigheid van de gecombineerde troepenmacht heeft voor beide partijen voordelen: de regering in Beiroet kan nu haar gezag uitbreiden tot de grens met Israël⁹, en Israël weet haar veiligheidsbelangen gediend met de aanwezigheid van een troepenmacht van de VN.

Ondertussen blijven er veel onduidelijkheden bestaan. Terwijl Israël zegt zich pas volledig te zullen terugtrekken nadat de 30.000 man Libanese en VN-troepen in het operatiegebied zijn ontplooid, zegt Hezbollah, bij monde van haar leider Nasrallah, dat het nog te vroeg is om te praten over haar ontwapening, met als argument dat het Libanese leger en de VN niet in staat zijn het Libanese grondgebied te beschermen. Deze onduidelijkheid raakt ook de positie van de potentiële troepenleverende landen, als het gaat om het inschatten van de risico’s, toegespitst op het mogelijke gebruik van geweld, bijv. bij een afgedwongen ontwapening en/of terugtrekking van Hezbollah. Hoe kan het mandaat van de missie precies worden uitgevoerd en welke ‘rules of engagement’ zijn nu van toepassing? Welke landen zullen onder deze omstandigheden bereid zijn contingenten ter beschikking te stellen van UNIFIL?

Naast de militair-operationele zorgen op de korte termijn tekenen zich onmiddellijk de contouren af van het diplomatieke onderhandelingsproces dat moet uitmonden in een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing. De aanwezigheid van UNIFIL is ook bedoeld, volgens de klassieke peacekeeping doctrine, om de voorwaarden voor die onderhandelingen mogelijk te maken. Makkelijk zal het niet worden. Er moeten afspraken gemaakt worden, en vastgelegd in formele akkoorden, voor een duurzame wapenstilstand, er moeten ‘veiligheidsregelingen’, inclusief een gedemilitariseerde zone, overeengekomen worden, gericht op het voorkomen van het opnieuw uitbreken van de vijandelijkheden, ‘alle gewapende groepen in Libanon’ moeten ontwapend worden, er mogen geen buitenlandse strijdkrachten meer in Libanon zijn, behoudens met toestemming van de regering, er wordt een wapenembargo ingesteld dat moet worden gecontroleerd, en er moeten afspraken worden gemaakt inzake de demarcatie van de internationale grenzen van Libanon, vooral in die gebieden die omstreden zijn, zoals het gebied rond de zg. Sheeba boerderijen. Voor de duur van dit politieke traject zal de aanwezigheid van UNIFIL een noodzakelijke voorwaarde zijn. Het mandaat van UNIFIL zal om die reden na 31 augustus 2007 ongetwijfeld nog vele malen verlengd worden.

⁹ De resolutie verwijst in dit verband naar een besluit van het Libanese kabinet van 27 juli jl. dat er in Libanon ‘geen wapens of gezag zullen zijn anders dan die van de Libanese staat’.

Resolutie 1701

Relevante paragrafen v.w.b. de positie van UNIFIL

‘The Security Council,

Para 2: Upon full cessation of hostilities, calls upon the government of Lebanon and UNIFIL, as authorized by paragraph 11, to deploy their forces together throughout the South and calls upon the government of Israel, as that deployment begins, to withdraw all of its forces from Southern Lebanon in parallel;

Para 11: Decides, in order to supplement and enhance the force in numbers, equipment, mandate and scope of operations, to authorize an increase in the force strength of UNIFIL to a maximum of 15,000 troops, and that the force shall, in addition to carrying out its mandate under resolutions 425 and 426 (1978):

- a. Monitor the cessation of hostilities;
- b. Accompany and support the Lebanese armed forces as they deploy throughout the South, including along the Blue Line, as Israel withdraws its armed forces from Lebanon as provided in paragraph 2;
- c. Coordinate its activities related to paragraph 11 (b) with the Government of Lebanon and the Government of Israel;
- d. Extend its assistance to help ensure humanitarian access to civilian populations and the voluntary and safe return of displaced persons;
- e. Assist the Lebanese armed forces in taking steps towards the establishment of the area as referred to in paragraph 8;
- f. Assist the government of Lebanon, at its request, to implement paragraph 14;

Para 12: Acting in support of a request from the government of Lebanon to deploy an international force to assist it to exercise its authority throughout the territory, authorizes UNIFIL to take all necessary action in areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities, to ensure that its area of operations is not utilized for hostile activities of any kind, to resist attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council, and to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment, ensure the security and freedom of movement of United Nations personnel, humanitarian workers, and, without prejudice to the responsibility of the government of Lebanon, to protect civilians under imminent threat of physical violence;

Para 13: Requests the Secretary-General urgently to put in place measures to ensure UNIFIL is able to carry out the functions envisaged in this resolution, [..];

Para 16: Decides to extend the mandate of UNIFIL until 31 August 2007, and expresses its intention to consider in a later resolution further enhancements to the mandate and other steps to contribute to the implementation of a permanent ceasefire and a long-term solution;