

Overwegingen bij Nederlandse deelname aan VN-vredesoperaties: het beeld in conflict met de werkelijkheid

Jair van der Lijn

Bij uitzending van militairen naar het buitenland verkiest de Nederlandse regering tegenwoordig operaties geleid door regionale organisaties, zoals de NAVO en de Europese Unie, boven de Verenigde Naties. Dit heeft tot gevolg dat wel troepen naar Uruzgan worden gestuurd, maar Afrika nauwelijks aandacht krijgt. Waarop baseert de regering zich bij deze keuze en is die wel vrij van misverstanden?

In het kader van vredesoperaties, ook wel door de Nederlandse regering crisisbeheersingsoperaties genoemd, zendt Nederland regelmatig militairen naar het buitenland. Deze vindt plaats op basis van drie motieven. Allereerst is er de naleving van de Nederlandse grondwet. In artikel 90 van die grondwet staat namelijk dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde behoort te bevorderen. Artikel 97 meldt bovendien dat de krijgsmacht onder meer tot functie heeft de internationale rechtsorde te handhaven en bevorderen. Daarnaast is Nederland met het lot van andere mensen begaan, en worden Nederlandse militairen uitgezonden naar regio's waar Nederland zich ook grote ontwikkelingsinspanningen getroost. Ten slotte, dient de inzet van Nederlandse militaire eenheden in het kader van vredesoperaties tevens een enger doel: namelijk de Nederlandse belangen. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan het aanpakken van problemen waar ook Nederland last van ondervindt, zoals onbeheersbare migratiestromen, de omvangrijke handel in drugs en wapens, het voorkomen van het ontstaan dan wel het tegengaan van 'failed states' en het bestrijden van de dreiging die van het internationale terrorisme uitgaat.¹

Traditioneel werden vredesoperaties altijd uitgevoerd door de Verenigde Naties. In de loop van de jaren negentig hebben echter ook regionale organisaties, zoals de NAVO, zich hierop gericht. Tegenwoordig kan men zelfs zeggen dat in Nederland de publieke opinie min of meer huiverachtig tegenover deelname aan VN-vredesoperaties staat. Het beeld bestaat namelijk dat de Verenigde Naties "er toch niets van bakt". Ter illustratie hiervan worden de beelden van Somalië, Rwanda en Srebrenica opgeroepen. Ook de Nederlandse regering beschouwt de volkerenorganisatie niet langer als het belangrijkste internationale instrument voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. Zij vertrouwt deze taak bij voorkeur toe aan de NAVO of de Europese Unie. De Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie stellen: "Hoewel de deelneming aan gelegenheidscoalities niet wordt uitgesloten, geeft Nederland er in algemene zin de voorkeur aan de uitvoering van operaties, bij voorkeur op basis van een mandaat van de [Veiligheidsraad van de Verenigde Naties], in handen te geven van regionale organisaties als NAVO en EU. Nederland kan ten aanzien van operaties die in NAVO en EU kader worden uitgevoerd maximale invloed uitoefenen waar het de politieke aansturing en de militaire planning betreft."² Maar betreft het hier geen misvatting?

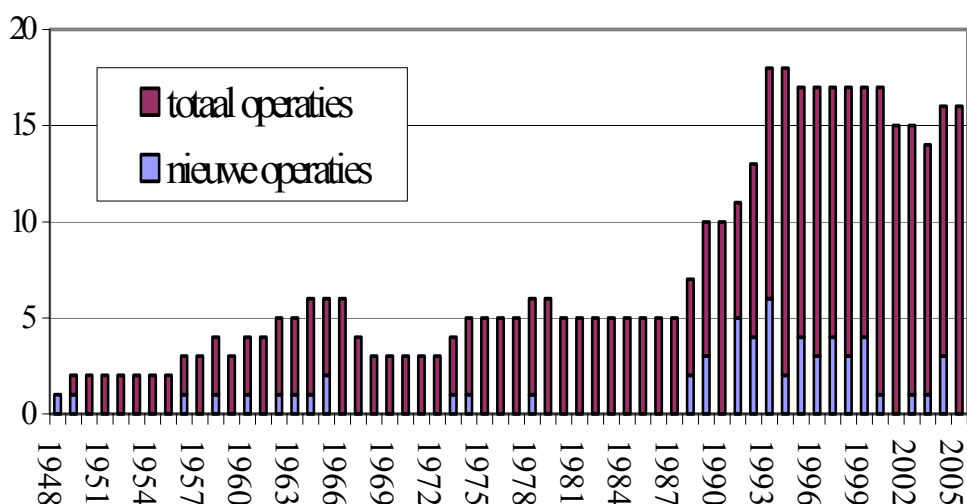
Bij deze keuze kan men immers enige kanttekeningen plaatsen, als in ogenschouw wordt genomen dat de Verenigde Naties nog altijd - zeker internationaal - de meest legitieme organisatie voor vredesoperaties is. Tevens blijkt het voor de regering geen bezwaar dat in concreto de stabiliteit en ontwikkeling van het Afrikaanse continent - om het eufemistisch uit te drukken - niet tot de beleidsprioriteiten van de NAVO behoren. Ook het argument van de ministers dat Nederland in de NAVO en de Europese Unie meer dan in de Verenigde Naties, waar het slechts een van de 191 lidstaten is, invloed op de besluitvorming kan uitoefenen, overtuigt niet. Immers in het kader van de Verenigde Naties zijn tal van initiatieven genomen om staten die aan VN-vredesoperaties deelnemen nauwer bij de besluitvorming te betrekken.

De reden dat niet langer de voorkeur aan VN-operaties wordt gegeven, in bijvoorbeeld Afrika, moet naast de nationale belangen ook in een kennelijk steeds algemener wordende opvatting, vooral in het publieke debat, worden gezocht. Zo zou de volkerenorganisatie niet robuust kunnen optreden en daarom falen en zou de NAVO een veel beter instrument zijn om aan crisisbeheersingsoperaties deel te nemen. Is ook dit geen misverstand? Dit artikel probeert misverstanden, die er onder meer aan bijdragen dat Nederland de voorkeur geeft deel te nemen aan NAVO-operaties zoals de International Security Assistance Force (ISAF) in Uruzgan en nauwelijks aandacht aan Afrikaanse VN-missies schenkt, uit de wereld te helpen. Het gaat hierbij om het beeld dat de rol van VN-vredesoperaties toch is uitgespeeld, en dat VN-vredesoperaties geen nut hebben en toch maar falen.

De rol van VN-vredesoperaties is nog niet uitgespeeld

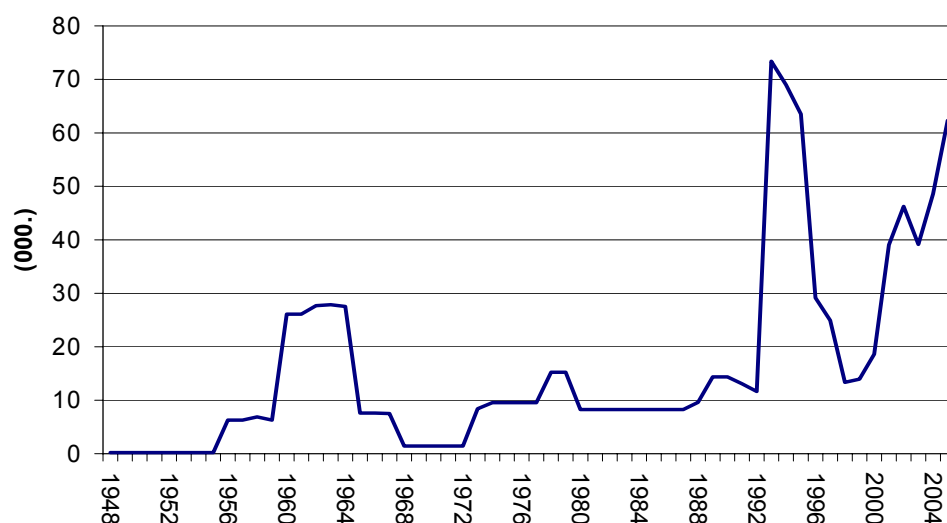
Nadat de Verenigde Naties niet slaagde de duurzame vrede in Somalië, Rwanda en Bosnië en Herzegovina te bereiken, was de eerste ‘gouden periode’ van de VN-vredesoperatie voorbij. Deze periode brak aan toen de grote mogendheden aan het einde van de Koude Oorlog bereid waren om samen te werken en conflicten op te lossen. Tegen het midden van de jaren negentig werd echter duidelijk dat de Verenigde Naties met de beperkte middelen die het kreeg niet altijd in staat was om daadwerkelijk vrede te brengen. In Bosnië en Herzegovina werd de militaire taak na het vredesakkoord in Dayton door de NAVO uitgevoerd. Ook bij andere VN-vredesoperaties werd soms de militaire component aan regionale organisaties uitbesteed. Niettemin bleef de Verenigde Naties meestal wel met een operatie in het conflict vertegenwoordigd, zij het meestal civiel of als waarnemer van de militaire operatie van de regionale organisatie. Hoewel aan het begin van het nieuwe millennium de meeste VN-vredesoperaties op de Balkan werden beëindigd, nam het aantal VN-operaties in totaal niet dramatisch af. De verklaring hiervoor ligt grotendeels in de veranderde houding van de Amerikaanse regering. Washington moet het meest bijdragen aan de kosten van de Verenigde Naties en VN-vredesoperaties, terwijl het de volkerenorganisatie als inefficiënt beschouwt. Tot eind 2001 hadden de Verenigde Staten daarom een beleid gevoerd om zo min mogelijk nieuwe VN-vredesoperaties toe te staan. Met de strijd tegen het terrorisme werd het echter van belang voor de Bush-regering om brede steun in de wereld te vergaren. Een van de methoden hiertoe was om niet langer bij besluiten ter oprichting van VN-vredesoperaties dwars te liggen.³ (zie grafiek 1)

Grafiek 1: aantal (nieuwe) VN-vredesoperaties⁴



Het feit dat gedurende de tweede helft van de jaren negentig de militaire component van VN-vredesoperaties soms werd uitbesteed, wordt duidelijk aan de hand van grafiek 2: na het midden van de jaren negentig kan een flinke dip in het aantal in het kader van VN-vredesoperaties uitgezonden militair en politiepersoneel worden geconstateerd. Uit dezelfde grafiek wordt echter ook duidelijk dat de Verenigde Naties sinds 2001 een heropleving meemaakt en zelfs aan een tweede ‘gouden periode’ is begonnen. De verklaring voor het feit dat het aantal in het kader van de Verenigde Naties uitgezonden militair en politiepersoneel sterk is toegenomen, moet worden gezocht in het verminderde vertrouwen in de resultaten van operaties waarin de militaire component door een regionale organisatie wordt uitgevoerd. Vaak, en vooral in Afrika, blijken deze organisaties namelijk niet voldoende capaciteit en kwaliteit in huis te hebben om op een goede wijze complexe operaties te volbrengen. Bovendien is in de tweede helft van de jaren negentig gebleken dat binnen regionale organisaties de grote mogelijkheden in de regio soms een eigen politieke agenda nastreven. Het gevolg hiervan is dat sommige van deze operaties, zoals de Monitoring Group die opgezet was door de Economic Community of West African States (ECOMOG) in Liberia, zelf partij in het conflict werden en in plaats van de vrede te bewaren de situatie juist verslechterden.⁵ Momenteel heeft de Verenigde Naties bijna evenveel militair en politiepersoneel in het veld als gedurende de eerste ‘gouden periode’ van de VN-vredesoperatie. Aan het eind van die eerste ‘gouden periode’ maakte de Verenigde Naties regelmatig melding van de constatering dat zij ‘over-employed’ zou zijn. Momenteel wijst de onder-secretaris-generaal voor peacekeeping operaties Jean-Marie Guehenno, hier wederom op.⁶

Grafiek 2: aantal militair en politie personeel ontplooid in VN-vredesoperaties⁷



Met andere woorden: ondanks de discussie die rond de Amerikaanse invasie in Irak over het nut van de volkerenorganisatie speelde, en niettegenstaande de berichten over corruptie binnen de organisatie en over seksueel misbruik door uitgezonden VN-militairen en medewerkers, is de Verenigde Naties momenteel nog altijd toonaangevend en met name in Afrika de organisatie die vredesoperaties uitzendt.

VN-vredesoperaties hebben wel nut

Sinds begin jaren negentig is het aantal conflicten en ook het aantal slachtoffers dat in de conflicten valt sterk afgenomen.⁸ Men zou vervolgens de conclusie kunnen trekken dat de golf van VN-vredesoperaties die sinds het einde van de Koude Oorlog zijn uitgevoerd, een

bepalende rol bij het terugbrengen van het aantal gewelddadige conflicten heeft gespeeld.⁹ Dit is echter te kort door de bocht. Niettemin, zijn VN-operaties een zeer belangrijke factor in het beëindigen van conflicten.¹⁰ De twee meest belangrijke redenen waarom zij aan duurzame vrede bijdragen en dus wel degelijk nut hebben, worden hieronder kort uiteengezet.

VN-vredesoperaties bieden veiligheid

Wanneer conflictpartijen besluiten om oprecht aan een vredesproces deel te nemen en de wapens neer te leggen, dan is dit voor hen een kosten-baten afweging. Zij denken namelijk meer te bereiken langs de vreedzame weg dan met geweld. Na jaren van geweld en conflict is het echter niet eenvoudig om de tegenstander direct te vertrouwen. Conflictpartijen worstelen daarom met de vraag hoe zij zich moeten verdedigen in het geval de tegenstander niet oprecht blijkt, terwijl zij zichzelf wel hebben gedemilitariseerd. Zonder steun van buiten zien conflictpartijen de eigen veiligheid meestal niet voldoende gegarandeerd. Zij durven dan vaak het risico van demilitarisering niet te nemen of houden in ieder geval voor alle zekerheid wapens en manschappen achter. Een VN-vredesoperatie kan de conflictpartijen tegen deze potentiële bedreiging beschermen en hun veiligheid garanderen. Partijen ervaren doorgaans dat hun veiligheid door het monitoren van een wapenstilstand groeit. Als de waarnemersmacht voldoende groot, geloofwaardig, getraind, uitgerust en robuust gemandateerd is, is de kans hierop het grootst. Er wordt dan vanuit gegaan dat in het geval een conflictpartij de wapenstilstand schendt de VN-vredesoperatie de verdediging van de andere conflictpartijen op zich neemt. Ook het monitoren van de mensenrechten draagt bij aan het gevoel van veiligheid: een massale slachtpartij zal niet onopgemerkt blijven. Het waarnemen van de civiele politie wordt tevens als bijzonder relevant gezien, omdat na een proces van demilitarisering de politie de voornaamste gewapende macht is. Door op deze wijze in een alternatief gevoel van veiligheid te voorzien stellen VN-vredesoperaties partijen in staat om de eigen verdediging op te geven en te ontwapenen en demobiliseren.

VN-vredesoperaties pakken conflictorzaken aan

In het geval de partijen gedemilitariseerd zijn, blijft de kans op oplaaiing van het conflict echter nog aanwezig als niet ook de conflictorzaken zijn weggenomen. Om deze reden besteden VN-vredesoperaties tegenwoordig doorgaans veel aandacht aan de oorzaken van conflicten. Vooral de civiele poot van VN-vredesoperaties kan bijdragen aan een klimaat van goed bestuur en naleving van de mensenrechten. Het organiseren van verkiezingen versterkt de legitimiteit van de regering en de staat die eruit volgen. De versterking van staatsinstituties, die doorgaans plaatsvindt in het kader van operaties, zorgt ervoor dat de kans op een opnieuw uitbreken van het conflict als gevolg van een falende staat kleiner wordt. De grote aandacht voor wederopbouw en ontwikkeling van de economie die in samenwerking met de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds tot stand komt, biedt de mogelijkheid de economische oorzaken van conflict aan te pakken. De kans dat een VN-vredesoperatie op een positieve wijze aan duurzame vrede bijdraagt, wordt uiteindelijk groter wanneer – in de breedte – meer van dit soort oorzaken aandacht krijgen en wanneer – in de diepte – meer aandacht aan iedere afzonderlijke oorzaak wordt gegeven.

Met name beide bovengenoemde factoren zorgen ervoor dat VN-vredesoperaties wel degelijk nut hebben: zij bieden veiligheid aan de partijen en pakken de conflictorzaken aan. Uiteraard is niet iedere operatie uiteindelijk even succesvol. Sommige missies zijn meer geslaagd dan andere. Door de aandacht vooral op de mislukkingen uit het verleden – Somalië, Rwanda en Bosnië en Herzegovina – te vestigen, wordt echter over het hoofd gezien dat daartegenover vele succesvolle VN-vredesoperaties staan. In bijvoorbeeld El Salvador en Mozambique was

het VN-optreden zeer geslaagd. Ook elders is het nut van VN-vredesoperaties echter keer op keer gebleken.

Tot slot

De mate waarin de Verenigde Naties succesvol kan zijn, is grotendeels afhankelijk van de wil van de partijen om werkelijk de vreedzame weg voor de verdere afwikkeling van het conflict te bewandelen en daarnaast van de wil van de lidstaten van de volkerenorganisatie om werkelijk met woorden en daden een bijdrage aan succesvolle VN-vredesoperaties te leveren. Te vaak worden VN-vredesoperaties opgezet met als nobel mandaat om de partijen te helpen hun conflict te beëindigen, zonder hiertoe de middelen ter beschikking te stellen. Wanneer een operatie niet in staat wordt gesteld om voldoende aandacht te besteden aan de veiligheid van de partijen en daadwerkelijk de conflictorzaken aan te pakken dan neemt de kans op een niet succesvolle afloop van de operatie en uiteindelijk het opnieuw opblazen van het geweld toe. Wanneer de Verenigde Naties faalt is dit dan ook meestal niet het gevolg van de organisatie zelf, maar veel meer het resultaat van het feit dat de lidstaten de organisatie niet in staat stellen succes te hebben. Het feit dat de Nederlandse regering, onder meer als gevolg van de twee in dit artikel besproken misverstanden, de voorkeur uitspreekt voor operaties in het kader van de NAVO en de Europese Unie en liever naar Uruzgan gaat dan aan een VN-vredesoperatie in Afrika deelneemt, is dan ook niet alleen het gevolg maar ook de oorzaak van het feit dat de Verenigde Naties niet centraal in het veiligheidsbeleid van de Nederlandse regering staat.

¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie, Kamerbrief inzake Nederlandse deelname aan mogelijke vredesmissies in de nabije toekomst, 8 april 2004.

² Ibidem.

³ M. Berdal, "Ten years of international peacekeeping", *International Peacekeeping*, 10(4), 2003, pp. 5-11, aldaar pp. 10-11.

⁴ J. van der Lijn, *Walking the tightrope: do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace*, Amsterdam, Rozenberg, 2006, p 18. De gebruikte data zijn afkomstig van de website van het United Nations Department for Peacekeeping Operations, <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>.

⁵ M. Griffin, "Blue helmets: assessing the trend towards 'subcontracting' UN peace operations", *Security Dialogue*, 30(1), 1999, pp. 43-60.

⁶ J.M. Guéhenno, *Opening Remarks of Mr. Jean Marie-Guéhenno, Under Secretary-General for Peacekeeping Operations to the Special Committee on Peacekeeping Operations*, 31 January 2005.

⁷ J. van der Lijn, *Walking the tightrope*, p 18. De gebruikte data zijn afkomstig van de website van het United Nations Department for Peacekeeping Operations, <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>.

⁸ Human Security Centre, University of British Columbia, *Human security report 2005*, New York – Oxford, 2005.

⁹ Ibidem, pp 153-155.

¹⁰ J. van der Lijn, *Walking the tightrope*.