

Vredesondersteunende operaties

Van blauw naar multi color

Mr. drs. C. Homan



VN-missie in Soedan

Vredesoperaties moesten vroeger vooral vredelievend zijn en waren te veel afhankelijk van de goede wil van betrokken partijen. De vele, vaak kostbare ervaringen hebben geleerd dat militaire macht wel robuust moet zijn maar slechts een ondersteunende rol kan vervullen.

Vredesondersteunende operaties (vroeger vredesoperaties genoemd) onder leiding van de Verenigde Naties zelf, of gemandateerd aan andere organisaties (NAVO, EU, Afrikaanse Unie, etc.), vormen een kernactiviteit van deze wereldorganisatie. Niet alleen gingen de meeste van de 66 resoluties die de VN-Veiligheidsraad het afgelopen jaar aannam over bestaande missies, de organisatie leidt zelf wel zestien vredesmissies met 98.000 geüniformeerde personen. Opmerkelijk is dat slechts zeven procent hiervan uit EU- en

NAVO- landen komt. Militairen uit deze landen worden vooral ingezet bij door de NAVO en EU geleide vredesmissies met een mandaat van de Veiligheidsraad. Westerse landen hebben namelijk te weinig vertrouwen in de commandostructuur en de middelen van de VN. Bij deze niet door de VN geleide operaties zijn totaal ongeveer 150.000 personen betrokken waarvan 130.000 zijn ingezet voor ISAF in Afghanistan. De inzichten over de uitvoering van vredesondersteunende operaties en de inzet van militairen daarbij, zijn sinds de

Koude oorlog sterk veranderd. Met in het achterhoofd de niet altijd van groot inzicht getuigende nationale (politieke) discussie over dit soort operaties, is een nadere analyse op zijn plaats.

Zonder de indruk te willen wekken volledig te zijn, worden hierna acht belangrijke, met elkaar samenhangende ontwikkelingen besproken.

Robuuster

Tijdens de Koude Oorlog beperkte een mandaat zich veelal tot een militaire component. Een vredesmacht hield dan, meestal in een bufferzone tussen de voormalig strijdende partijen, toezicht op de naleving van een wapenstilstand of vredesverdrag. Deze vredesoperaties waren gebaseerd op de beginselen onpartijdigheid en instemming van de conflictpartijen. Gebruik van geweld mocht alleen in geval van zelfverdediging.

Sinds 2003 is er echter geen interstatelijk conflict meer geweest en treden vredesmachten veelal op in of aan het eind van intra-statelijke conflicten. Het betreft in dit soort conflicten een gewelddadige strijd tussen regeringstroepen en rebellen of tussen gewapende facties in zogenoemde fragiele of falende staten. Hier speelt ook een rol de opkomst van georganiseerde, gewapende niet-statelijke actoren die irreguliere oorlog voeren. Aan het eind van een dergelijk conflict moet ook aan de wederopbouw van het land worden gewerkt.

Trendsetter op dit gebied was de VN-vredesmissie in Cambodja in 1992-1993. Naast een militaire component omvatte het mandaat ook aandacht voor zaken als publieke bestuur, verkiezingen, politie, repatriëring en wederopbouw. Er was nog



Mariniers in Cambodja. Bron: NIMH

de Nederlandse Uruzganmissie. Deze beschikte onder meer over F-16 gevechtsvliegtuigen, Apache gevechtshelikopters en pantserhouwitsers.

Hybride

Vredesondersteunende operaties krijgen nogal eens kwalificaties toebedeeld als 'hoog of laag in het geweldspectrum' of 'vecht of opbouwmissies'. De ervaringen in Irak en Afghanistan hebben geleerd dat dit soort termen geen recht doen aan de omstandigheden waaronder geopereerd moet worden. Op dezelfde plek, desnoods op dezelfde dag, wordt immers van een soldaat verwacht dat hij of zij praat, vecht of noodhulp verleent. In de recentelijk vernieuwde Nederlandse 'Militaire Doctrine voor het Landoptreden'¹ is daarom dit type

Strijdkrachten worden ingezet om een situatie te scheppen waarin een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden en niet om een conflict definitief te kunnen beslissen

wel sprake van een blauwhelmoperatie, omdat de vredesmacht alleen in geval van zelfverdediging geweld mocht gebruiken.

Dit concept bleek op de Balkan niet meer bruikbaar, omdat de vredesmacht zich in een gebied bevond waar volop werd gestreden. Toch moest het Nederlandse bataljon dat naar Bosnië werd gestuurd, van het Parlement nog een vredelievende uitstraling hebben. Er mochten dus geen tanks mee en de zware wapens moesten van de voertuigen verwijderd worden. De afloop met de val van Srebrenica op 11 juli 1995, is alom bekend.

De negatieve ervaringen op de Balkan met het traditionele blauwhelmconcept leidden in augustus 2000 tot het zogenoemde Brahimi-rapport dat op verzoek van de secretaris-generaal van de VN geschreven was en robuust optreden van vredesmachten aanbeval. Geweld was niet langer alleen geoorloofd bij zelfverdediging maar mag zich ook richten tegen partijen die zich aan geweld schuldig maken en het vredesproces ondergraven. De vereisten zijn hiervoor, zoals Afghanistan heeft aangetoond, onder meer voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en aanvalshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Een treffend voorbeeld van een dergelijke robuuste vredesmacht was

onderscheid vervallen. Men illustreert dit met de uitdrukking: 'Operaties zijn operaties'.

Angelsaksische landen spreken in dit verband over hybride conflicten. 'Hybride' is een containerbegrip dat gebruikt wordt om greep te krijgen op de toenemende complexiteit van conflicten, de vele hierbij betrokken actoren en het vervagen van de traditionele conflictcategorieën. Hybride operaties vereisen dat de vredesmacht in hetzelfde operatiegebied niet alleen tegelijkertijd *counter-insurgency*, *counterterrorist* operaties en conventionele gevechten tot hoog in het geweldspectrum moet kunnen voeren, maar ook humanitaire hulp moet kunnen verlenen en wederopbouwactiviteiten faciliteren.

De VN maken voor robuuste operaties veelal gebruik van het '*sub-contracting*' model. De operatie wordt dan uitgevoerd door internationale organisaties als de NAVO, EU en AU die, in ieder geval in de ogen van veel westerse staten, beter voor dit soort operaties zijn toegerust

Bescherming bevolking

Het hoeft tegenwoordig niet alleen te gaan over conflicten tussen partijen. Op basis van de *Responsibility to Protect* norm kan ook de bescherming van de bevolking het hoofddoel zijn

van een op basis van een Veiligheidsraadresolutie uitgevoerde operatie. Tot op heden is de interventie in Libië (2011) de enige militaire toepassing van dit concept geweest. Wel is sinds 1999 sprake van Veiligheidsraadresoluties waarin de bescherming van de bevolking is opgenomen. De gebruikelijke formulering van de Veiligheidsraad voor bescherming van de bevolking op basis van hoofdstuk 7 van het Handvest luidt dat VN-vredesmissies het mandaat hebben "...in het licht van hun mogelijkheden en in de gebieden, waarin hun eenheden gestationeerd zijn, alle vereiste middelen inzetten om burgers te beschermen die door direct geweld bedreigd worden". Resolutie 1856 van 22 december 2008 over de toestand in Congo stelde zelfs dat de bescherming van burgers voorrang gegeven moest worden boven alle andere activiteiten.

War amongst the people

De laatste jaren is de vraag gerezen waarom de herhaaldelijke inzet van militaire middelen sinds het einde van de Koude Oorlog, niet altijd tot de verwachte resultaten heeft geleid. De Britse generaal b.d. Sir Rupert Smith probeert in zijn boek *The utility of force: The art of war in the modern world*, hierop een antwoord te geven.

Smith meent dat er nu sprake is van 'oorlogen te midden van de mensen'. Volgens de oud-generaal is hier sprake van een nieuw paradigma, welke het gevolg is van fundamentele veranderingen in de oorlogvoering.

Zo kennen oorlogen tegenwoordig geen absolute 'harde' doelstellingen meer die met geweld kunnen worden afgedwongen, maar zijn ze gericht op vage concepten, zoals humanitaire interventie en *regime change*. Strijdkrachten

Een geïntegreerde benadering met een militaire dimensie is een dwingend vereiste

worden ingezet om een situatie te scheppen waarin een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden en niet om een conflict definitief te kunnen beslissen.

De doelstellingen van de traditionele interstatelijke oorlog hebben plaats gemaakt voor complexe, kneedbare strategische doelstellingen. Strijdkrachten worden strategisch ontplooid en tactisch gebruikt. Geweld wordt echter niet meer op het strategisch niveau aangewend voor de beslissende uitkomst van een conflict.

Langer

Smith constateert ook dat vredesondersteunende operaties langer duren dan vroeger. Zelfs wanneer de interveniërende strijdkrachten snel controle kunnen uitoefenen en andere actoren ondersteunen, is het een zaak van lange adem. Zo bevinden zich sinds 1992 nog steeds buitenlandse troepen op de Balkan. In Afghanistan is dat sinds 2001 het geval en de maritieme antipiraterij operaties van de NAVO en de EU zijn onlangs hun vierde jaar ingegaan.

Politieke besluitvormers en militaire planners moeten vanaf het begin duidelijk maken dat internationale interventies in de meeste gevallen een langdurige inzet van troepen en dus een commitment van middelen voor de lange termijn vereist.



Zowel vechten, hier in Afghanistan. Bron Defensie

Geïntegreerd

Smith houdt verder een pleidooi voor een geïntegreerde benadering van conflicten die ook in Nederland gemeengoed is geworden. Het veiligheidsbegrip is verbreed waardoor er meer aandacht is gekomen voor de veiligheid van het individu (*human security*) en voor het onbekommerd kunnen functioneren van samenlevingen in al hun facetten (economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal, digitaal, etc.). Dit dwingt tot een geïntegreerde aanpak, *Comprehensive Approach* (CA), van veiligheidsproblemen. Onderdeel hiervan is de zogenoemde 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*), zoals deze tijdens de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan in Afghanistan is toegepast.

Binnen de geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht dus één van de spelers. Die is primair een geweldsinstrument, maar in een geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht vooral, maar niet uitsluitend, ondersteunend. Delen van de krijgsmacht worden in dit verband ingezet indien de veiligheidssituatie (dreiging met) de inzet van geweld vereist om zo de condities te scheppen voor het optreden van civiele actoren.

Militair optreden in een geïntegreerde aanpak vereist begrip en respect voor alle actoren die betrokken zijn bij veiligheidsvraagstukken. De ondersteunende rol van de krijgsmacht betekent dat anderen de leiding kunnen hebben en dat andere procedures en methodieken gehanteerd worden dan de krijgsmacht gewend is. Dit vereist opleiding en training samen met de partners binnen de geïntegreerde aanpak.

Hearts and minds

Een andere ontwikkeling is dat bij vele vredesondersteunende operaties het zwaartepunt is verschoven van de 'vijand' naar de bevolking. Het is erg moeilijk een militaire missie te winnen zonder een succesvolle *hearts and minds* campagne gericht op het verkrijgen en handhaven van de steun van de be-

THE EXPLOSIVE DETECTOR

AN NCIM AWARD WINNING PRODUCTION

NCIM  GROEP

In de schijnwerpers

NCIM en de ontwikkeling
van anti-bermbom software



Inspirerend scenario

De vredesmacht in Afghanistan heeft lastige klussen te klaren in vaak levensbedreigende situaties. Het thuisfront maakt zich dan ook terecht zorgen over een veilige terugkeer van hun dierbaren. De door NCIM ontwikkelde anti-bermbom software vergroot die kans enorm. Complexe veiligheids-situaties vragen dus om slimme oplossingen. De anti-piracy systemen voor containerschepen is daar een ander sprekend voorbeeld van. Kortom: NCIM speelt wereldwijd een opvallende rol in deze uitdagende markt.

Get the picture

We hebben al heel wat succesvolle producties op onze naam staan. Vooral op het terrein van onderscheidende softwareoplossingen voor defensie, opsporing en veiligheid.

Benieuwd naar de manier waarop we uw vraagstuk in beeld brengen? Kijk dan op www.ncim-groep.nl of bel 070 350 15 54 voor een verhelderende auditie!

volking, om zo de opstandelingen te isoleren.

Zo is bijvoorbeeld in Afghanistan de opstand van de Taliban niet alleen een militair probleem, maar tevens een sociaal en politiek probleem. Hoewel de militaire macht van de NAVO verreweg superieur is aan die van de opstandelingen, is het vanuit politieke overwegingen minder wenselijk om al het beschikbaar vernietigingsvermogen te gebruiken. De militair moet de relatieve waarde van geweld inzien en beseffen dat excessief geweld, zelfs wanneer het gerechtvaardigd is, gemakkelijk de steun van de bevolking kan ondermijnen. Vereist is dus de bekwaamheid om geweld te gebruiken in een doelgerichte, subtiële en impliciete wijze. De militair moet daarom in dit soort omstandigheden minder in termen van 'strijd' denken, en zijn aandacht richten op de politieke 'effecten' van zijn operatie. Hij moet in staat zijn zaken en acties te bekijken vanuit het perspectief van de bevolking. Met andere woorden, naast de vaardigheid van diplomaten en ontwikkelingswerkers, dient hij ook over sociale en politieke vaardigheden te beschikken om succesvol te zijn.

Civiel-Militaire Coöperatie

Een laatste, in dit kader te benoemen ontwikkeling is dat bij de nieuwe, complexe vredesondersteunende operaties de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied opereren als civiele actoren zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties, ngo's etc.

Als gevolg hiervan is het concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) aan het eind van de jaren '90 een structureel onderdeel van vredesoperaties geworden. Onder CIMIC wordt verstaan "...de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*" (cursivering K.H). Hoewel bij CIMIC vaak wordt gedacht aan kleinschalige, infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Nederland hanteert als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: "Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig." Men onderscheidt de volgende doelen. In de eerste plaats ondersteunt CIMIC het vredesproces en de veiligheid (*force protection*) door contacten te leggen met alle spelers (lokaal, nationaal, internationaal) in het operatiegebied. CIMIC-activiteiten kunnen een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op het succesvol verloop van het vredesproces groter zullen worden.

Daarnaast biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en geeft het een signaal af van de internationale gemeenschap dat de (vredes-)operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een relatie.

Ten slotte draagt CIMIC met kleinschalige projecten – op beperkte schaal – bij aan het daadwerkelijk herstel van bruggen, wegen, water en elektriciteit etc. in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuur- en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren.

Benadrukt dient te worden dat CIMIC geen wederopbouw is. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts and minds* activiteiten. Militairen zullen echter, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel geen activiteiten



Als ook praten. Bron: Defensie

ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

Tot slot

De vaak gestelde vraag of vredesondersteunende operaties succesvol zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Zo waren van de vele operaties die de VN na de Koude Oorlog in burgeroorlogen uitvoerden, tien operaties zeer complex van aard. Pas toen ze in 2005 voltooid waren, werd een evaluatie van succes en falen mogelijk. Het bij velen op het netvlies staande beeld dat VN-operaties niet effectief zijn, werd grotendeels weerlegd door de feiten. Tegenover niet-geslaagde VN-operaties in Somalië, Rwanda, Bosnië en in mindere mate Angola staan zes zeer succesvolle operaties, namelijk Namibië, El Salvador, Mozambique, Oost-Slavonië, Kroatië en Oost-Timor.

Uit onderzoek onder civiele en militaire defensiedeskundigen blijkt in ieder geval dat de twee voornaamste succesfactoren voor stabilisatieoperaties zijn: een combinatie van militaire en niet-militaire inspanningen en duidelijke doelstellingen of 'end state'.

Een goed samenspel tussen militaire en niet-militaire instrumenten is van belang omdat alleen militaire oplossingen niet bestaan. Er bestaat slechts een militaire dimensie binnen het palet aan maatregelen dat kan worden ingezet om een probleem op te lossen.

Duidelijke en realistische doelstellingen zijn nodig opdat van tevoren beslist kan worden wat met de militaire operatie kan worden bereikt. Daarmee is dan ook duidelijk onder welke omstandigheden de militaire operatie kan worden beëindigd. Kortom een geïntegreerde benadering met een militaire dimensie is een dwingend vereiste. <