

Hedendaagse conflicten vereisen een geïntegreerde politiek-militaire oplossing

Kees Homan*

Vredesoperaties (tegenwoordig veelal vredesondersteunende operaties genoemd), aangestuurd door de Verenigde Naties zelf of gemandateerd aan andere organisaties (NAVO, EU, AU, etc.) vormen een belangrijke kernactiviteit van de volkerenorganisatie in New York. Zo betroffen de meeste van de 66 resoluties die de VN-Veiligheidsraad het afgelopen jaar aannam, verlengingen en aanpassingen van reeds bestaande missies.

Thans zijn er liefst zestien VN-vredesmissies actief, waarvoor ruim 98.000 geüniformeerde personen werken. Opmerkelijk is dat slechts 7% hiervan uit EU- en NAVO-landen komt. Militairen uit deze landen worden vooral ingezet bij door de EU en NAVO geleide vredesmissies, die gemandateerd zijn door de VN-Veiligheidsraad. Deze landen hebben namelijk te weinig vertrouwen in de juiste commandostructuur en middelen van de VN. Bij deze niet door de Veiligheidsraad geleide vredesondersteunende operaties zijn totaal zo'n 150.000 personen ingezet; circa 130.000 hiervan maken deel uit van ISAF in Afghanistan. Bij de door de VN gemandateerde vredesoperaties zijn dus in totaal zo'n 248.000 personen betrokken.

De Verenigde Naties, die onder druk van de 193 lidstaten moeten bezuinigen, gaan dit jaar 1 miljard dollar (ruim 750 miljoen euro) minder uitgeven aan VN-vredesmissies. Dit maakte de volkerenorganisatie op 8 februari jl. bekend. Sommige lidstaten hebben ook nog eens een betalingsachterstand. De VN hopen dit jaar te kunnen stoppen met de vredesmacht in Oost-Timor, terwijl de missies naar Haïti en Liberia verkleind worden. De VN-missies kostten vorig jaar samen acht miljard dollar. Dat moet dit jaar zeven miljard dollar worden, aldus de chef van de missies, Hervé Ladsous. Dit bedrag valt

uiteraard in het niet bij de bedragen die de Verenigde Staten aan vredesmissies besteden. Zo hebben de Amerikanen voor dit jaar 115,5 miljard dollar uitgetrokken voor de operaties in Irak en Afghanistan.

Zonder volledig te willen zijn, kunnen bij de meer recente vredesondersteunende operaties de volgende negen belangrijke, met elkaar samenhangende en gedeeltelijk overlappende, ontwikkelingen en aspecten sinds het einde van de Koude Oorlog worden geconstateerd.

1. Het aantal taken is toegenomen

In de eerste plaats zijn de mandaten van vredesondersteunende operaties veel omvattender geworden. Tijdens de Koude Oorlog beperkte het 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 van onpartijdigheid, instemming van de conflictpartijen en gebruik van geweld alleen in geval van zelfverdediging.

Sindsdien treden vredesmachten veelal op in of aan het eind van intrastatelijke conflicten. Zo is

er sinds 2003 geen interstatelijk conflict meer geweest. Het intrastatelijk conflict is dan ook het dominante conflict geworden. Zo waren de vijftien grote conflicten in 2010, waarin in elk meer dan duizend doden te betreuren waren, alle intrastatelijk. Het betreft in deze conflicten een gewelddadige strijd tussen regeringstroepen en rebellen of tussen gewapende facties in zogenoemde fragiele of falende staten. Hier speelt ook de opkomst van georganiseerde gewapende niet-statelijke actoren, die irreguliere oorlogvoering toepassen, een rol.

Aan het eind van zo'n 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 een mensenrechten-, publieke bestuurs-, electorale, politie-, repatriërings- en wederopbouwcomponent. Er was nog wel sprake van een blauwhelmoperatie, omdat de vredesmacht alleen in geval van zelfverdediging geweld mocht gebruiken. Op de Balkan bleek de volgende jaren dat dit concept niet meer bruikbaar was voor een vredesmacht die zich in een gebied bevond waar volop gestreden werd. Het Nederlandse bataljon dat naar Bosnië werd gestuurd, moest van het parlement een vredelievende uitstraling hebben. Dat betekende dat er geen tanks mee mochten en dat de zware wapens van de voertuigen moesten worden verwijderd. De afloop, met de val van Srebrenica op 11 juli 1995, is alom bekend.

De negatieve ervaringen op de Balkan met het traditionele blauwhelm-concept leidden tot het zogenoemde, op verzoek van de secretaris-generaal van de VN geschreven en in augustus 2000 verschenen Brahimi-rapport, dat een aanbeveling deed voor robuust optreden van vredesmachten. Deze robuuste vredesmachten mogen niet alleen in geval van zelfverdediging van geweld gebruik maken, maar ook tegen partijen die zich aan geweld schuldig maken en het vredesproces ondergraven. Anders dan de term stabiliseringsoperaties doet vermoeden, zijn de

militaire vereisten hiervoor – zoals in Afghanistan is aangetoond – onder meer voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en aanvalshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Een treffend voorbeeld van zo'n robuuste vredesmacht was de Nederlandse Uruzgan-missie. Deze beschikte onder meer over F-16 gevechtsvliegtuigen, Apache gevechtshelikopters en pantserhouwitsers.

2. Uitbesteding

In de tweede plaats maken de VN voor robuuste operaties veelal gebruik van het 'sub-contracting'-model, waarbij de operatie wordt uitgevoerd door internationale organisaties als de NAVO, EU en Afrikaanse Unie. Bij vredesondersteunende operaties wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen operaties hoog en operaties laag in het geweldsspectrum. Inmiddels is op basis van ervaringen in Irak en Afghanistan in de recentelijk vernieuwde Nederlandse 'militaire handleiding voor het landoptreden' het verschil tussen een opbouw- en vechtmis­sie verval­len. Op dezelfde plek, desnoods op dezelfde dag, wordt immers van een soldaat verwacht te praten, te vechten of noodhulp te verlenen. 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* en conventionele gevechten tot hoog in het geweldsspectrum moet kunnen voeren, maar ook humanitaire hulp moet kunnen verlenen en wederopbouw-activiteiten faciliteren. Bij gebrek bij de VN aan een juiste commandostructuur en middelen, maar tevens politieke onwil van westerse VN-lidstaten, worden deze operaties voornamelijk onder de vertrouwde commandostructuren van de NAVO en de EU uitgevoerd.

3. *Complex terrein*

Een verdere ontwikkeling is dat vredesmachten tegenwoordig opereren in veelal 'complex terrein', bestaande uit drie interdependente componenten: *physical*, *human* en *informational*. Voorbeelden van *physical* terrein zijn stedelijke gebieden, kustregio's, jungles en bergen. Meer dan 75% van de wereldbevolking is hier woonachtig. Strijdkrachten kunnen hier zonder waarschuwing in een nabij gevecht verweekeld raken. In complex *human* terrein wonen talrijke bevolkingsgroepen naast elkaar. Voorbeelden hiervan zijn diverse etno-linguïstische groepen, politieke facties, stammen of clans, religieuze sekten en ideologische bewegingen. Voor vredesmachten die in dit terrein opereren is het erg moeilijk onderscheid te maken tussen deze bevolkingsgroepen. Dit vereist gedegen kennis van de cultuur en talen. Ten slotte is er sprake van een complex *informational* terrein wanneer er netwerken voor communicatie, data of informatie (inclusief de nieuwsmedia) aanwezig zijn. Een vredesmacht die in een dergelijke omgeving opereert, zal niet in staat zijn de informatiestromen onder controle te krijgen. In stedelijke gebieden gebruiken de meeste partijen in het conflict dezelfde telefoon- en satellietfaciliteiten en verkrijgen ze tactische informatie via de media.

4. *Bescherming bevolking*

In de vierde plaats is de bescherming van de bevolking een onderwerp dat in toenemende mate in mandaten wordt opgenomen. Op basis van de *Responsibility to Protect*-norm kan zelfs de bescherming van de bevolking het hoofddoel zijn van een op basis van een Veiligheidsraad-resolutie uitgevoerde operatie. Tot op heden is de interventie in Libië vorig jaar de enige militaire toepassing van dit concept geweest. Wel is sinds 1999 sprake van Veiligheidsraad-resoluties waarin de bescherming van de bevolking is opgenomen. De gebruikelijke formulering van de Veiligheidsraad voor bescherming van de bevolking op basis van hoofdstuk VII van het VN-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 in [te] zetten 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.

5. *'War amongst the people'*

In de vijfde plaats is de laatste jaren de vraag gerezen waarom sinds het einde van de Koude Oorlog de herhaaldelijke inzet van militaire middelen 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* op deze vraag een antwoord te geven. Smith meent dat de industriële oorlogen tot het verleden behoren en er nu sprake is van 'oorlogen te midden van de mensen' ('*war amongst the people*'). Volgens de oud-generaal is hier sprake van een nieuw paradigma, die 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*. In plaats van een conflict definitief te kunnen beslissen, worden strijdkrachten ingezet om een situatie te scheppen, binnen welke een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden. De doelstellingen van de traditionele interstatelijke oorlog hebben plaatsgemaakt voor complexe kneedbare sub-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.

6. *Langere tijdspaden*

Een andere belangrijke ontwikkeling die Smith constateert, is dat de tijdspaden van vredeson-

dersteunende 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. Het zijn vooral de intrastatelijke conflicten die tenderen naar een lange duur. Zo bevinden zich sinds 1992 nog steeds buitenlandse troepen op de Balkan, in Afghanistan is dat sinds 2001 het geval, terwijl de maritieme anti-piraterij-operaties van de NAVO en de EU onlangs hun vierde jaar zijn ingegaan. Politieke besluitvormers en militaire planners moeten vanaf het begin duidelijk maken dat internationale interventies in de meeste gevallen langdurige inzet van troepen vereisen, en dus een commitment van middelen voor de lange termijn.

7. Geïntegreerde benadering

Smith houdt in feite een pleidooi voor een geïntegreerde benadering van conflicten, die ook in Nederland gemeengoed is geworden. En dat is een zevende, belangrijke ontwikkeling. Er is hier immers sprake van een verbreding van het veiligheidsbegrip. Zo is er meer aandacht 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 noopt tot een geïntegreerde aanpak, de *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. De rol van de krijgsmacht 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 de aanwezigheid en het mogelijk gebruik van het geweldsinstrument vereist, om uiteindelijk 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 voeren 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.

8. 'Hearts and minds'

Een achtste belangrijke 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 bevolking teneinde de opstandelingen te isoleren. Zo is in Afghanistan de opstand van de Taliban niet alleen een militair, maar ook 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 beschikbare 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. Wat is vereist is de bekwaamheid geweld te gebruiken op een doelgerichte, subtiele en impliciete wijze. De militair wordt daarom geconfronteerd met de noodzaak minder in termen van 'strijd' te denken, en zijn aandacht te 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.

9. Civiel-Militaire Coöperatie

Als negende en laatste belangrijke ontwikkeling moet erop worden gewezen dat bij de nieuwe,

complexe vredesondersteunende operaties de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied operen als civiele actoren, zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties, NGO's etc. Bij de militairen ontstond de behoefte aan enige vorm van samenwerking, zoals het uitwisselen van informatie. Zo is eind jaren '90 het concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) dan ook 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 niet-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*' (cursivering K.H). Hoewel CIMIC vaak gelijkgesteld wordt aan kleinschalige infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Nederland noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: 'Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.' Hierbij worden de volgende doelstellingen van CIMIC onderscheiden. In de eerste plaats ondersteunt civiel-militaire samenwerking 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 zullen stijgen. 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 bij aan het werkelijk herstel van bruggen, wegen, water en elektriciteit etc. in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuursfuncties en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren. Wel moet worden benadrukt dat CIMIC geen wederop-

bouw 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, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel echter geen activiteiten 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 Verenigde Naties na de Koude Oorlog in burgeroorlogen uitvoerden, tien operaties zeer complex van aard. 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 door de feiten weerlegd. Tegenover niet-geslaagde VN-operaties in Somalië, Rwanda, Bosnië en in mindere mate Angola, staan zes zeer succesvolle operaties, namelijk in 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 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. De kern van de noodzaak van duidelijke en realistische doelstellingen is, dat van tevoren beslist wordt wat met de militaire operatie kan worden bereikt, en daarmee ook waar het – inhoudelijke – punt ligt waarop de militaire operatie kan worden beëindigd. Kortom een geïntegreerde benadering met een militaire dimensie is een dwingend vereiste.

* **Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan** is verbonden aan het Instituut 'Clingendael'.