

Internationale interventies

'Lessons learned'

Dick Zandee

Sinds het einde van de Koude Oorlog staat crisisbeheersing centraal in het internationale militaire optreden. Interventies in de Balkan, in Afrika en het Midden-Oosten domineerden. Resultaten variëren, van militair falen tot succes, maar zelfs in het laatste geval is niet altijd sprake van blijvende stabiliteit. Wat kunnen we leren van de internationale interventies van de laatste twintig jaar, waarbij de VN, NAVO, EU of 'coalitions of the willing' militair geweld hebben ingezet? Dit artikel poogt antwoorden te geven. Mandatering en de legale context worden buiten beschouwing gelaten, evenals de benodigde capaciteiten voor interventies. De focus ligt op gebruik van geweld en op wat tegenwoordig heet de *Comprehensive Approach*: crisisbeheersing en het omzetten van gewapende interventies in langetermijnoplossingen.¹

Gewapende conflicten

De Universiteit van Uppsala in Zweden heeft een betrouwbare database opgebouwd over gewapende conflicten in de hele wereld. Volgens die database steeg het aantal gewapende conflicten sterk na de val van de Berlijnse Muur, met een piek van meer dan vijftig lopende conflicten in 1991. Sindsdien daalde dit getal, tot 21 in 2010.

Vrijwel alle gewapende conflicten waren intrastatelijk van aard: tussen overheidslegers en rebellen, of tussen gewapende facties in zogeheten fragiele of falende staten. Soms hebben deze conflicten wel belangrijke grensoverschrijdende aspecten. Het is hierbij nuttig op te merken dat deze intrastatelijke conflicten vaak lang duren: in 2006 waren er wereldwijd 32 lopende conflicten, waarvan er 11 al meer dan 11 jaar aan de gang waren.

Deze gegevens zijn zeer bruikbaar wanneer de lessen van internationale interventies onder de loep worden genomen. Het succes van deze interventies staat of valt met het doorgronden van de aard van een conflict; de planning van de juiste aanpak; inzet op maat; en bovenal een overkoepelende strategie voor blijvende resultaten.

Interventies: aantallen en kenmerken

Gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw en het eerste decennium van de 21e eeuw was er een grote diversiteit aan gewapende interventies, ondanks het feit dat bijna alle conflicten intrastatelijk van aard waren. De diversiteit kenmerkte zich onder meer in omvang: van Macedonië met een paar honderd troepen, tot Irak en Afghanistan met inzet op enorme schaal. Daarnaast was er een breed scala aan leidende organisaties: de VN, NAVO, EU en Afrikaanse Unie. De VS leidden 'coalitions of the willing' voor grootschalige interventies: de Golfoorlog in 1991 en Afghanistan en Irak in het vorige decennium. Ten slotte verschilden de interventies in soort: van politiek-diplomatieke bemiddeling en economische en financiële sancties tot militaire inzet in een conflictgebied. Militair ingrijpen kende diverse vormen: van klassieke vredeshandhaving en post-conflict stabilisatieoperaties tot luchtcampagnes en grootschalige invasies met grondtroepen.

De context van interventies is veranderd. Humanitaire rampen waren een grote drijfveer voor internationale operaties op de Balkan en, meer recent, in Libië. Na 9/11 verlegde de Amerikaanse 'war on terror' het brandpunt van interventies in geografische zin: van de Balkan en Afrika naar het Midden-Oosten. Tegelijkertijd wijzigde de doelstelling. In plaats van het herstellen van vrede tussen strijdende partijen, werd het doel het verslaan van een vijand: het



internationaal terrorisme en zijn ondersteunende regimes.

Troepeninzet bereikte ongekende aantallen: van tienduizenden in de jaren negentig, tot honderdduizenden in de laatste vijf jaar. In Bosnië had de NAVO op het hoogtepunt, in 1996, tussen de 50.000 en 60.000 soldaten. In Afghanistan is dat nu ongeveer 130.000.

Kosten zijn enorm gestegen. Ondanks de langdurige inzet kostte de gemiddelde soldaat in Bosnië of Kosovo een fractie van zijn tegenhanger in Irak of Afghanistan. Nederland betaalde 1,9 miljard euro voor de vier jaar durende operatie in Uruzgan - veel meer dan van tevoren berekend was. Het VK geeft jaarlijks ongeveer twee miljard pond uit aan de troepen in de provincie Helmand. De Amerikaanse getallen gaan het begrip te boven: tot 2010 kostte de 'war on terror' 1,3 biljoen dollar. Daarvan bestond 94 procent uit additionele kosten voor het Pentagon, dus uitgaven bovenop het reguliere defensiebudget. Eén Amerikaanse soldaat in Afghanistan kost 1,2 miljoen dollar per jaar. De veranderde aard van interventies – *counterinsurgency* i.p.v. (post-conflict) stabilisatieoperaties – heeft de kosten enorm doen toenemen.

De stijging in financiële kosten heeft ongetwijfeld haar weerslag op toekomstige inzet. Grootchalige operaties zoals ISAF zijn minder waarschijnlijk om diverse redenen, maar vooral vanwege geldgebrek als gevolg van dalende defensiebudgetten de komende jaren. Dit

geldt ook voor de VS. Naast al aangekondigde bezuinigingen stelde het Witte Huis op 13 februari jongstleden een limiet voor van 450 miljard dollar voor overzeese operaties tijdens de komende tien jaar. Dit maximum is de helft van het bedrag dat de VS spendeerden in Irak alleen, van 2003 tot 2010. De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie en het daarmee verbonden militair-strategische 'Air-Sea Battle'-concept duiden eveneens op afnemende bereidheid van de Verenigde Staten om langdurig op de grond in crisisgebieden te opereren.

Algemene lessen

Gewapende interventies kennen grote variaties in grootte, intensiteit en duur. Desondanks zijn er vrij algemene lessen en conclusies te trekken. Twee punten staan hierbij centraal:

- Hoe heeft het gebruik van geweld zich de afgelopen twintig jaar ontwikkeld?
- Heeft militair succes zich vertaald in duurzame vrede en stabiliteit?

Gebruik van geweld: VN-operaties

Tegenwoordig is het min of meer normaal dat er bij internationale interventies geweld wordt gebruikt. In de jaren negentig lag dat

anders. Traditionele VN-missies (blauwhelmen) domineerden de wijze waarop interventies plaatsvonden: gebaseerd op de principes van onpartijdigheid, instemming van de strijdende partijen en gebruik van geweld uitsluitend voor zelfverdediging. VN-operaties werden voornamelijk gestart nadat de hevigste fasen van conflicten voorbij waren. De VN bevorderde met de eigen neutrale militaire aanwezigheid de transitie van oorlog naar vrede en stabiliteit.

In de jaren negentig kregen VN-vredesoperaties te maken met de veranderde aard van conflicten. De traditionele regels van VN-vredeshandhaving werkten niet in intrastatelijke conflicten, die werden gekenmerkt door etnisch en religieus geweld, resulterend in schendingen van de mensenrechten, moord en zelfs genocide. Bosnië en Rwanda werden synoniemen van falende VN-interventies. In essentie was het echter het falen van de VN-lidstaten: zij riepen immers op tot deze operaties, onder druk van hun parlementen en de publieke opinie.

VN-vredeshandhaving kreeg te kampen met een serieuze terugval. In 1994, het hoogtepunt, bestond de VN-inzet uit bijna 80.000 troepen wereldwijd. In 1998 was dat getal gedaald tot 14.000. Hoewel tegenwoordig de VN-inzet met 98.000 troepen hoger is dan de piek van 1994, is het opvallend dat slechts zeven procent van die inzet uit EU- en NAVO-landen afkomstig is.

De VN heeft lessen getrokken uit de ervaringen van de jaren negentig. Die waren niet allemaal negatief. In Oost-Slavonië (Kroatië) was UNTAES bijvoorbeeld succesvol, een missie waarbij de commandant in kritieke situaties niet bang was geweld te gebruiken als afschrikking. Het Brahimirapport uit 2000 verzamelde de 'lessons learned' en bevatte aanbevelingen voor een meer robuuste VN-vredeshandhaving, indien de omstandigheden dit vereisten. Niettemin blijft het gebruik van geweld in VN-vredesmissies beperkt, omdat blauwhelmen niet zijn toegerust om hoog in het geweldsspectrum te opereren of omdat veel te weinig VN-troepen beschikbaar zijn voor grote oppervlakten zoals bijvoorbeeld in de Democratische Republiek Congo.

Gebruik van geweld: NAVO en EU

Het jaar 1995 vormde een keerpunt voor internationale interventies na de Koude Oorlog. Met IFOR (NAVO) trokken zwaarbewapende troepen Bosnië binnen om de militaire aspecten van de Daytonakkoorden te waarborgen. Een nieuw tijdperk was begonnen: blauw veranderde in groen. De NAVO-troepen waren gemandateerd, uitgerust en gereed om geweld te gebruiken, tot in het hoogste niveau van het spectrum. Tanks, artillerie en gevechtshelikopters werden in Bosnië gestationeerd. De facties werden ontwapend en later hervormd. Hun wapens werden opgeslagen in depots onder strikte NAVO-controle. Demonstraties van vuurkracht werden georganiseerd om de strijdende partijen te laten zien welke capacitei-

ten hun gebied waren binnengebracht. Deze afschrikking werkte: al snel werd Bosnië militair veilig en geleidelijk werd een lichtere bewapening toereikend voor de NAVO-troepen.

In 1999 werd het gebruik van geweld naar een ander niveau getild. In Kosovo vocht de NAVO haar eerste oorlog, met een drie maanden durende luchtcampagne. Hoewel internationale diplomatie en de acties van het Bevrijdingsleger van Kosovo (UÇK) ongetwijfeld belangrijke bijdragen leverden aan het beëindigen van de gevechten op de grond, waren het de luchtaanvallen van de NAVO die de stagnatie doorbraken en de weg openden om KFOR als stabilisatiemacht te installeren en vluchtelingen te laten terugkeren.

De interventie in Libië vertoont grote gelijkenis met de luchtcampagne in Kosovo, ondanks de totaal verschillende situatie op de grond. Opnieuw waren gerichte bombardementen succesvol, in combinatie met gewapende acties van opstandelingen op de grond.

De EU nam operaties over van de NAVO in Macedonië en Bosnië en voerde verschillende 'autonome' missies uit in Afrika, daarbij gebruikmakend van dezelfde principes rond gebruik van geweld. Hoewel de EU-operaties kleinschalig zijn en geweld zelden is gebruikt, zijn de troepen wel gestructureerd en toegerust om dat te kunnen, indien nodig.

De geleerde les is dat geweld een enorme verandering teweeg bracht in het behalen van resultaat tijdens interventies, vooral op de Balkan en in Afrika. Bosnië, Kosovo en Libië tonen aan dat afschrikking door of daadwerkelijk gebruik van geweld het verschil maakt om gewapende conflicten te kunnen beëindigen en de situatie op de grond fundamenteel te veranderen. Geweld wordt vanzelfsprekend uitsluitend gebruikt wanneer het noodzakelijk is, met strikte 'rules of engagement' en aangepast aan de specifieke situatie. Precisiewapens worden hierbij optimaal ingezet om nevenschade zoveel mogelijk te beperken.

Deze conclusie met betrekking tot gebruik van geweld kan uiteraard niet worden omgezet in een gouden regel. Afghanistan dient hierbij als voorbeeld. De Taliban of andere bewapende elementen blijven aanslagen uitvoeren. Succes hangt af van allerlei voorwaarden, en gebruik van geweld is daarbij geen garantie. Maar niet-gebruik van geweld is evenmin een recept voor positieve resultaten van interventies.

*Stijging in
financiële kosten
heeft weerslag
op toekomstige
interventies*

Comprehensive Approach

De eerste conclusie wordt gevolgd door een minder optimistisch *tweede* punt: militair succes van interventies gaat vaak samen met negatieve indrukken wanneer het gaat om duurzame vrede en stabiliteit in conflictgebieden. Simpel gezegd: militaire overwinningen op korte termijn staan niet gelijk aan langetermijnoplossingen.

Dit wordt nu algemeen erkend, maar dat was midden jaren negentig niet het geval. De oorspronkelijke NAVO-missie in Bosnië duurde één jaar. De hoogste NAVO-bevelhebber waarschuwde voortdurend voor 'mission creep', wijzend op de gevaren van soldaten die bij civiele activiteiten betrokken konden raken. Binnen enkele maanden werd duidelijk dat aanwezigheid van de NAVO over een langere periode vereist was. Militaire steun voor civiele organisaties of zelfs militairen die civiele taken uitvoerden, werden belangrijke kenmerken van SFOR en later Operatie Althea van de EU.

Ruim tien jaar later is de *Comprehensive Approach* - die militaire en civiele instrumenten samenbrengt om blijvende veiligheid en stabiliteit te creëren - dé doctrine van de NAVO geworden voor crisisbeheersing. Het Strategisch Concept van 2010 stelt: "The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive approach is necessary for effective crisis management."

Toch zijn de lessen van de jaren negentig niet altijd toegepast. Het duidelijkste voorbeeld is de Amerikaanse invasie van Irak in 2003. De militaire overwinning op Saddam Hoesseins leger werd in recordtempo behaald. Dat was helaas niet hetzelfde als "mission accomplished". Er was geen plan-B voor de periode na het verslaan van de Iraakse troepen. De VS moesten improviseren en het duurde een aantal jaren voordat de interne problemen in Irak aangepakt werden op een gecoördineerde manier op politiek-diplomatiek, militair en civiel niveau.

Zelfs de EU kan tot nu toe weinig successen claimen, terwijl deze organisatie theoretisch het best is uitgerust om de *Comprehensive Approach* uit te voeren: alle benodigde componenten staan tot haar beschikking - militair en civiel, wederopbouw en ontwikkelingshulp. Het ontbrak echter vaak aan een coherente inzet van de verschillende instrumenten. Bovendien werden ze niet volgehouden over een langere tijd, toegesneden op de veranderende omstandigheden, niet op de Balkan of in Afrika. De oprichting van de European External Action Service en vele andere institutionele veranderingen, bijvoorbeeld de dubbele positie van Catherine Ashton als Hoge Vertegenwoordiger en als vicepresident van de Europese Commissie, zijn het bewijs van 'lessons learned' en de noodzaak tot aanpassen aan de vereisten van moderne conflicten. In Somalië lijkt de EU nu op de goede weg met gecombineerde en afgestemde inzet van (militaire en civiele) missies, opbouw van staatsdiensten en ontwikkelingshulp.

Afsluitende opmerkingen: factoren voor succes

Crisisbeheersing vraagt om een bredere benadering, maar tot nog toe is dat vaak niet succesvol verlopen. Kunnen we van de ervaren factoren of voorwaarden afleiden voor succesvolle stabilisatie en vrede op lange termijn?

Dit is vooral relevant nu de kosten stijgen, terwijl de middelen juist afnemen. Landen zullen hun instrumenten voor interventies selectiever moeten toepassen. Daarnaast is de publieke steun voor internationale interventies afgenomen in het vorige decennium. Beperkt succes van de interventies in die periode is één van de oorzaken van de afnemende steun.

Politieke oplossing

Ten eerste is de politieke oplossing van een conflict doorslaggevend. Zonder een duidelijk politiek einddoel is er nauwelijks kans op stabiliteit op lange termijn. Met de verkeerde politieke oplossing is normaliteit moeilijker te bereiken. Vanzelfsprekend dienen de strijdende partijen de politieke oplossing te ondersteunen en te bevorderen. Intervenierende landen en organisaties moeten geen politieke oplossingen aan hen opleggen. Achteraf gezien waren de Daytonakkoorden misschien niet de beste politieke oplossing voor Bosnië. Op dat moment, in de herfst van 1995, was het misschien het beste resultaat dat de onderhandelaars konden krijgen. Het akkoord legitimeerde echter het bestaan van twee sterke entiteiten (Bosnisch-Servisch en Moslim-Kroatisch) in een zeer zwakke centrale structuur. Nog steeds bedreigt dit de levensvatbaarheid van Bosnië als goed functionerende staat.

Er bestaat een tendens om politieke stabiliteit te creëren door zo snel mogelijk verkiezingen te organiseren. Maar hoe dieper de oorzaken van een conflict geworteld zijn in een samenleving, hoe waarschijnlijker het is dat de strijd wordt voortgezet via de stembus. Bosnië is hiervan het bewijs. Macedonië daarentegen doorliep een succesvolle transitie van conflict naar een stabiele vrede en democratie. De Albanese minderheid kreeg geen territoriale controle maar integreerde in het politieke staatsstelsel.

Functionerende economie

De tweede factor voor succes is een functionerende economie, of in ieder geval de aanwezigheid van voorwaarden om die te kunnen creëren. In onze eigen samenleving leidt economische stagnatie tot onrust en protest. In conflictgebieden is het een voedingsbodem voor een grootschalige zwarte markt, illegale handel, criminaliteit en corruptie op een dermate grote schaal dat er geen economische *take-off* kan plaatsvinden na beëindiging van de strijd. Zonder functionerende economie is er geen stabiele stroom van belastinginkomsten en andere opbrengsten voor een staat. Ter

illustratie: het werkloosheidscijfer in Bosnië en Kosovo is vijftig procent. Stabiliteit wordt niet langer bedreigd door wapens, maar door criminele activiteiten. De douane funktioneert niet goed en de politie en het rechtssysteem zijn corrupt. In Afghanistan is de situatie zelfs nog slechter, mede doordat het land maar één inkomstenbron heeft: papaverplanten. Internationale drugs-handel en de economische overleving van Afghaanse boeren zijn sterk met elkaar verbonden.

*1995 vormde een
keerpunt voor
internationale
interventies na de
Koude Oorlog*

Politieke oplossingen moeten samengaan met economische strategieën om een sterke basis te vormen voor goed bestuur en inkomen voor de bevolking. Dit kan niet worden overgelaten aan individuele landen die troepen leveren. Een van de problemen met de operatie in Afghanistan is dat de deelnemende landen in hun eigen sectoren hun eigen, nationale *Comprehensive Approach* hanteren. De 3D-benadering werkt in essentie goed, maar niet als er een veelheid aan 3D-benaderingen in één conflictgebied bestaat.

Economische vooruitgang is noodzakelijk, ook om een financieel-economische basis te leggen voor een functionerend rechtssysteem en ordehandhaving. Externe hulp door middel van opleidingen en zelfs financiering van salarissen is acceptabel tijdens transitie, maar het kan niet blijven voortduren. Internationale financiële hulp kan zelfs economische hervorming in de weg staan, doordat het een afhankelijkheidscultuur creëert. Een overheid en al haar uitvoerende diensten moeten zichzelf kunnen onderhouden en dat wordt een cruciale factor wanneer internationale troepen zich terugtrekken.

Lange termijn

Voorbereiden op de lange termijn is de derde factor voor succes. Moderne interventies zijn niet van korte duur. Zelfs als militaire stabiliteit snel wordt bereikt, blijft militaire aanwezigheid en ondersteuning van andere actoren nodig voor een langere periode. In Bosnië is de EU nog steeds militair actief, bijna zeventien jaar na de Daytonakkoorden. De NAVO-missie in Kosovo duurt nu al twaalf jaar. ISAF begon in 2003. De antipiraterijmissies van de EU en de NAVO zijn vier jaar aan de gang. De politieke besluitvorming en militaire planners moeten van begin af aan duidelijk maken dat een interventie resulteert in een langdurige inzet en dat daarom middelen ook langdurig daarvoor beschikbaar moeten zijn.

Civiel-militaire coördinatie

Ten slotte is tijdige civiel-militaire coördinatie van planning en inzet een voorwaarde voor succes. De theorie van opeenvolgende activiteiten, waarbij eerst de krijgsmacht militaire stabiliteit creëert en vervolgens politiek-diplomatieke en civiele actoren het overnemen, werkt niet in de praktijk. Dat bleek al in Bosnië en nu is dat algemeen geaccepteerd. Vanaf het begin van een interventie moet de *Comprehensive Approach* gehanteerd worden. Implementatie blijft echter een grote uitdaging. Het vereist betere en hechter gecoördineerde planning, indien mogelijk zelfs integratie van militaire en civiele plannen. Daarnaast is nauwe samenwerking bij de uitvoering van militaire en civiele operaties van belang, zonder in te grijpen in elkaars commandostructuren. Zowel de EU als de NAVO past haar structuren verder aan, maar het succes van de *Comprehensive Approach* is mede afhankelijk van de lidstaten die de grootste bijdragen leveren aan militaire en civiele capaciteiten.

De laatste twintig jaar zijn vele lessen geleerd uit ervaringen met crisisbeheersing. Zelfs als deze lessen goed worden toegepast, vormen zij geen garantie voor toekomstig succes. Nationale en internationale besluitvorming blijft gecompliceerd. Iedere crisis vereist specifieke oplossingen. Politieke omstandigheden zijn onvoorspelbaar, maar wel beslissend voor wanneer en hoe interventies plaatsvinden. De *Comprehensive Approach* is algemeen onderschreven, maar zij blijft in de praktijk lastig uit te voeren: de coördinatie vereist een samenspel van vele nationale en internationale actoren, het samenbrengen van verschillende culturen, fondsen en financiële regels, en het afstemmen van uiteenlopende capaciteiten en instrumenten. We kunnen het hoogstens beter doen, maar we zullen het niet altijd goed doen.

Dick Zandee is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Dit artikel is gebaseerd op de lezing die de auteur hield tijdens het seminar van de Atlantische Commissie over internationale interventies op 24 februari 2012. De analyse is niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, maar op persoonlijke observaties van de auteur.