D66
2001
3

Verslag van de Conferentie

'De effectiviteit van vredesmissies: een balans'

Georganiseerd door de Werkgroep Mensenrechten/Buitenland van het
Wetenschappelijk Bureau D66 (SWB)
Met medewerking van NCDO.

Perscentrum Nieuwspoort, Den Haag

15 juni 2001

BIBLIOTHECA ACADEMIAE LONINGANAE

Aantekeningen door Caspar ten Dam en Rein Dekkers
Organisatie en planning: Marianne Douma

PROGRAMMA VAN DE CONFERENTIE:

13.00	Ontvangst, registratie, koffie/thee.
	Voorzitter: Prof. Ann Pauwels, verbonden aan het Centrum voor Vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit te Nijmegen en aan de Vrije Universiteit te Brussel.
13.30	Welkom door Marianne Douma, voorzitter Werkgroep Mensenrechten (SWB) D66.
13.35	Opening door Bert Bakker, lid van de Tweede Kamerfracties van D66 en gewezen voorzitter van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen.
13.45	Voorzitter Professor A. Pauwels introduceert het debat met de stelling: *'Op het gebied van de mandaten van de VN-vredesoperaties heeft de Veiligheidsraad duidelijke lessen getrokken uit de opgedane ervaringen. Hoewel de 'peacebuilding' en 'peacekeeping'-activiteiten nog een belangrijke plaats innemen, neemt het belang van het peace-enforcement toe. Deze 'stok-achter-de-deur'-aanpak kan echter enkel slagen indien het 'peace-enforcement' element als geloofwaardig wordt ervaren. En daar wringt hem nu juist de schoen'.*
14.00	Generaal Majoor der Mariniers b.d. Frank van Kappen, ex-chef Vredesoperaties VN over de dilemma's in de praktijk en het maken van keuzes (vergelijk Ethiopie/Eritrea en de Balkan). Over de analyses, conceptuele en operationele doelen, strategische inlichtingen en een succesvolle aanpak: *'Vredesmissies dienen ter ondersteuning van het civiele proces'.*
14.30	Prof. Dr. Rob de Wijk zal n.a.v. zijn Oratie in Leiden ingaan op de effectiviteit van de huidige interventies: *'Hoe gewapende milities bijv. uit Kosovo het verkrijgen van burgerrechten kunnen gebruiken als dekmantel in hun strijd om de macht en daarmee de effectiviteit van vredesmissies manipuleren'.*
14.45	Pauze, koffie/thee.
15.00	*De invloed van de pers op de politieke besluitvorming:* Willem Offenberg, correspondent in India, Zuidelijk Afrika, UN Geneve; nu werkzaam als eindredacteur van het blad 'Wordt Vervolgd' van Amnesty International, in discussie met inleiders en politici.
15.30	*Hoe kunnen de effecten van vredesmissies op de mensenrechten in de regio worden verhoogd:* Willem Offenberg in discussie met het forum met o.a.: Mevr. Renee Bos-Jones, mensenrechten ambassadeur Buitenlandse Zaken; Martin Zwanenburg, verbonden aan de Universiteit Leiden en werkzaam aan een proefschrift over de toepassing van humanitair oorlogsrecht bij vredesmissies; Jan Hoekema, Tweede Kamerlid D66;
16.00	Reacties uit de zaal.
17.00	Conclusies en aanbevelingen Prof. Pauwels
17.15	Sluiting/receptie.

DEEL I VAN DE CONFERENTIE

Openingswoord door Marianne Douma, voorzitter werkgroep mensenrechten van het Wetenschappelijk Bureau D66. Begroeting van de sprekers en de aanwezigen. Uiteenzetting van het programma.

1e spreker. **Bert Bakker**, vice-fractievoorzitter D66 en voorzitter van Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (rapport Vertrekpunt Den Haag), opent als vervanger van fractievoorzitter Thom de Graaf de conferentie.

Voor het thema van deze conferentie is het van belang om de lessen die getrokken zijn uit voorgaande vredesmissies serieus te nemen en consequent toe te passen op huidige en toekomstige missies. Zo is er nu sprake van een vredesmissie naar Macedonië (FYROM, Former Yugoslav Republic of Macedonia), waar een nieuwe brandhaard is ontstaan - sinds de gewapende opstand begin dit jaar door Albanese rebellen met bemoeienis vanuit Kosovo (d.w.z. betrokkenheid van Kosovaarse Albanezen, o.a. van het Kosovo Bevrijdingsleger, UÇK).
De internationale gemeenschap doet haar uiterste best om een burgeroorlog in Macedonië te voorkomen via intensief diplomatiek overleg in Skopje. Tegelijkertijd is de terughoudendheid tot militair ingrijpen toegenomen, enerzijds uit angst om te zeer betrokken te raken bij ongewisse conflicten en de angst voor slachtoffers onder de eigen troepen. Anderzijds ook vanwege (militaire) verplichtingen van betrokken lidstaten in Kosovo, Bosnië en elders in de wereld.
Deze overwegingen gelden ook voor Nederland. Overigens is een te eenzijdige inzet voor de conflicten op de Balkan ongewenst omdat er ook aandacht en inzet over moet blijven voor vredesmissies in andere regio's waar (potentiële) brandhaarden broeien.

Niettemin is de vraag actueel hoe en in welke mate onder andere de NAVO de stabiliteit in Macedonië kan bevorderen. De internationale gemeenschap moet niet op voorhand afzijdig blijven, maar hoe moet ze dan interveniëren? De politieke dynamiek, de werkelijkheid en de militaire positie van KFOR is de afgelopen maanden drastisch veranderd, sinds ze de taak op zich namen zoveel mogelijk de toevoer van wapens en manschappen vanuit Kosovo naar het etnisch-Albanese Nationale Bevrijding Leger (UÇK) in Macedonië te stoppen.
De houding van de internationale gemeenschap t.a.v. de Kosovaarse Albanezen en Albanezen in het algemeen is ook anders dan die in de zomer van 1999, toen KFOR Kosovo binnentrok om de Albanese meerderheid daar meer blijvende bescherming te bieden tegen het Milosevic regime in Belgrado. Deze meerderheid, en in het bijzonder het oude UÇK, heeft haar krediet grotendeels verspeeld door voortdurende wraakacties tegen Serviërs en andere minderheden.
Nu wordt hele andere taal gebezigd tegenover Albanese rebellengroepen in de regio. Zo heeft een Javier Solana ('Hoge Vertegenwoordiger' Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie- red.), een paar maanden geleden de Albanese rebellen in Macedonië gebrandmerkt als 'terroristen', met wie niet onderhandeld mag worden. Eerst waren de Albanezen de slachtoffers en nu zijn het terroristen.

Dit voorbeeld illustreert hoe moeilijk het is om conflicten als in Macedonië nu en in Kosovo in het recente verleden te beheersen, laat staan op te lossen. De wens van het Westen om multi-etnische staten op de Balkan te behouden, uit ethische overtuiging en uit politiek eigenbelang, hebben oplossingen veelal niet dichterbij gebracht.
Na het uiteenvallen van Joegoslavië en de oorlogen aldaar zijn er nauwelijks meer multi-etnische samenlevingen aanwezig in dat gebied – met uitzondering van (o.a.) Macedonië, hoewel ook een multi-etnisch samenleven in deze staat nu wordt bedreigd. De diepere wortels van deze conflicten op de Balkan reiken verder terug dan de desintegratie van Joegoslavië in 1991. De essentie van het probleem ligt in de absurde, vaak afgedwongen herverdeling van gebieden tussen de nieuwe natie-staten op de Balkan na het uiteenvallen van het Ottomaanse Rijk begin vorige eeuw.
Hoe dan ook, er zijn altijd opportunistische, machtsbeluste groepen en politici zoals Milosevic geweest die, zoals begin jaren '90, handig inspeelden op nationalistische gevoelens onder de bevolking. Politici die oud onrecht oprakelen, buiten proporties brengen, en nieuwe conflicten doen ontbranden. Een militaire ingreep heeft dan niet altijd zin.

Als men tot "peacekeeping" besluit - en zeker wanneer men tot "peace enforcement" overgaat - moet men beseffen dat elke duurzame oplossing gebaseerd moet zijn op draagvlak onder de plaatselijke bevolking, en op economische steun om de maatschappij aldaar op een economisch hoger niveau te tillen en zo tenminste enige stabilisatie te bewerkstelligen. Als er geen draagvlak is voor herstel van

een multi-etnische samenleving moet men die niet proberen op te dringen, tenminste niet op de kunstmatige wijze zoals in Bosnië schijnt of dreigt te gebeuren. Wat steun aan wederopbouw betreft, het Stabiliteitspact van de EU is in Kosovo tot nu toe niet al te effectief gebleken, er zijn nog weinig plannen echt uitgevoerd.

In de rest van het programma van deze middag zullen andere sprekers vooral andere vraagstukken van vredesmissies onder de loep namen, zoals de vraag welke rechtsbasis zulke missies moeten hebben, en onder welke omstandigheden ze moeten plaatsvinden.
Kunnen of moeten deze operaties ook buiten de VN ondernomen worden of alleen onder de VN-vlag? In hoeverre zijn 'humanitaire interventies' echt gebaseerd op humanitaire overwegingen – en in hoeverre dienen deze uitsluitend op deze overwegingen gebaseerd te zijn? In hoeverre spelen ook andere motieven zoals eigenbelang en geloofwaardigheid een rol – en in hoeverre dienen deze (ook) een rol te spelen?
Naast deze kwesties zal o.a. Ann Pauwels aangeven dat ook geloofwaardige afschrikking voor of tijdens dergelijke vergaande missies nodig is. Ook al is er geen civiel vredesproces aan de gang om een conflict op te lossen of in te dammen, dan nog kan ingrijpen om humanitaire motieven moreel noodzakelijk zijn om mensenlevens te redden. Maar ook in die gevallen dient men te beseffen dat er al te vaak een kloof is ontstaan tussen de hoge verwachtingen van publiek en politiek en de werkelijke mogelijkheden van vredesmissies, met name als oplossingen voor het betreffende conflict nog niet voorhanden zijn. Al deze thema's komen vanmiddag aan de orde.

2e spreker: **Prof. Ann Pauwels**, verbonden aan het Centrum voor Vredesvraagstukken te Nijmegen, introduceert het debat en is tevens dagvoorzitter van de conferentie.

Zoals u op de uitnodiging heeft kunnen zien is het hoofdthema vandaag een balans op te maken van de effectiviteit van vredesoperaties, met name hun effect op de mensenrechten in de regio waar deze operaties plaatsvinden. Bevordering van mensenrechten – ook i.k.v. of m.b.t. vredesmissies – staat hoog op de internationale agenda na het einde van de Koude Oorlog.
De vraag is of VN-operaties een belangrijke rol kunnen spelen bij het handhaven en bevorderen van mensenrechten. Het mag niet zo zijn, zoals zo vaak is gebeurd, dat de VN op de zijlijn blijft staan bij ernstige, massale mensenrechtenschendingen, zoals bij Rwanda in 1994 en Srebrenica in 1995.
Maar kunnen militaire operaties - in de vorm van "peacekeeping", "peace enforcement" of zelfs regelrechte interventie - werkelijk bijdragen aan (structurele) verbetering van mensenrechten (MR), voorbij (korte termijn) bescherming van deze rechten? Behoort bevordering en/of bescherming van MR echt tot de taken van vredesoperaties? Ondermijnt het niet de effectiviteit van vredesmachten?

Het belang van "peace-enforcement" neemt toe; het vormt een onmisbare schakel in bredere VN vredesoperaties: kijk maar naar de praktijk in Oost-Timor en Kosovo, en kijk ook in theorie naar Sierra Leone. Dit type vredesafdwinging betreft de bevoegdheid om onmiddellijk op te treden bij obstakels gelegd door lokale partijen tegen het mandaat waar ook deze partijen voor hebben getekend. Maar deze bevoegdheid moet ook geloofwaardig zijn; d.w.z. zowel de politieke wil als de militaire capaciteit moeten aanwezig zijn om het betreffende mandaat af te dwingen. En daar wringt hem de schoen.

In begin jaren '90 waren de nieuwe VN-operaties die verder gingen dan het klassieke "peacekeeping" louter humanitair van aard, d.w.z. gericht op humanitaire noodhulp, zoals in Bosnië en Somalië. Dit soort operaties liepen veelal uit op een mislukking, met name omdat de middelen en het mandaat ontbraken om krachtdadig op te treden. Mede om deze redenen zijn louter humanitaire operaties niet meer uitgevoerd de laatste jaren.

Wel heeft de naleving en positieve beïnvloeding van mensenrechten een steeds belangrijkere plaats ingenomen in de mandaten van allerlei vredesoperaties. Deze prioriteit wordt steeds vaker verwacht; daarvoor werd hoogstens aan MR-rapportages binnen vredesmissies gedaan. Ook in rapportages nemen de mensenrechten een steeds belangrijker plaats in. Vredesmandaten betreffen de laatste jaren ook steeds vaker:

a) Toezien op verkiezingen (zie Haïti, Cambodja, enz., en zoals oorspronkelijk de bedoeling ook in Rwanda);
b) (Weder)opbouw of uitbreiding rechtsstaat, desnoods via afdwinging (zie Kosovo, Oost-Timor);
c) Overgangsbestuur voor "peace-building" (ibid).

Deze vredesoperaties nemen in belang toe, o.a. wegens de uitbreiding van de mandaten. Het resultaat ervan wisselt nogal en het vraagt een enorme inspanning van de VN. Waar het vooral fout gaat is bij de noodzakelijke langdurige inspanning welke zulke missies vergen: de participerende lidstaten van de VN geven structureel te weinig geld en (goed opgeleid) personeel, zeker na de beginperiode van elke vredesmissie.
Minstens even fnuikend voor de effectiviteit van vredesmissies is de gebrekkige bereidheid binnen de VN Veiligheidsraad om troepen te leveren voor enigszins risicovolle operaties, zeker bij de permanente leden. Dan is het mandaat een hindernis. En zelfs als er voldoende politieke wil hiervoor is, dan kost het de VN Secretaris-generaal tegenwoordig de nodig moeite om voldoende getrainde en uitgeruste troepen te vinden.
Vaak zijn derde wereldlanden bereid om troepen te leveren, aangetrokken door de hoge salarissen van de wereldorganisatie; maar deze troepen zijn veelal niet op de (vrede)taak berekend. De bereidheid onder Westerse landen om manschappen te leveren voor vredesmissies met risicovolle kanten is tot een dieptepunt gedaald; men is dit alleen nog bereid te doen in de achtertuin van Europa in NAVO-verband. Maar de Westerse bijdrage in vredesmissies in bv. Afrika is ver te zoeken.Zelfs in Kosovo, in de 'achtertuin', heeft de NAVO-geleide macht KFOR last van tekorten aan manschappen en middelen.

Deze problemen van de laatste jaren verhogen de twijfels over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van vergaande vredesmissies, die de bedoeling hebben "civil societies" en multi-etnische samenlevingen op te bouwen - en daarbij ook de mensenrechten in de betreffende landen en in de regio positief te beïnvloeden.
(NB: Ann Pauwels' toespraak is gebaseerd op haar artikel "VN-vredesoperaties: een balans van de voorbije tien jaar", welke in de Reader bij de conferentie staat. Men kan dit artikel raadplegen mocht men op nauwkeuriger wijze willen kennismaken met Pauwels' analyse en argumentatie.)

3e spreker: **Generaal Majoor der Mariniers b.d. Franklin van Kappen**, voormalig militair adviseur (Chef Vredesoperaties) van de VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan.

Ik heb mijn toespraak keurig voorbereid. Toch ga ik vrijuit spreken, waarbij ik u waarschuw dat ik slachtoffer ben van mijn militaire achtergrond en ervaring – en het dus vanuit dit perspectief over het vraagstuk van de effectiviteit van vredesmissies zal hebben. Toen ik als chef vredesoperaties bij de Verenigde Naties ging werken waarschuwde mijn baas Kofi Annan al bij het eerste gesprek niet voor niets: "the UN is a political organization, and don't you ever forget it!" Een andere karakteristieke uitspraak van Annan was: "peacekeeping is like giving first aid to a rattle snake". Zo werd mij snel duidelijk wat me bij mijn nieuwe taak te wachten stond.

Op een gegeven moment kwam ik erachter dat het succes van elke vredesoperatie eerst en vooral afhangt van een juiste weging van politieke én militaire factoren. Dit inzicht versterkte mijn overtuiging dat de stelling van Clausewitz nog onverminderd geldig is: "Oorlog is een voorzetting van de strijd met andere militaire, gewelddadige middelen".

Het basisrecept voor effectieve vredesmissies is dus eenvoudig: het moet altijd een afwegingsproces zijn van verschillende factoren en deze expliciet als een politiek-militair concept weergeven in het mandaat. Wanneer de afstemming van politieke en militaire factoren in een mandaat intelligent wordt uitgevoerd heeft de missie een grote kans op succes. Wanneer deze onzorgvuldig wordt uitgevoerd heeft het nog steeds 50% kans op succes.
Maar als het mandaat zelf onevenwichtig is – d.w.z. dat het mandaat hiaten vertoont of is gebaseerd op verkeerde vooronderstellingen – dan gaat het faliekant fout! Kortom, succes is uiteindelijk altijd terug te voeren op een goed mandaat. Bij onsuccesvolle operaties blijken de mandaten achteraf altijd slecht te zijn: zie het slechte mandaat voor de zogenoemde "safe areas" als Srebrenica in Bosnië!
Het was toen, in 1993, politiek aantrekkelijk om 'veilige gebieden' in te stellen, maar militair onuitvoerbaar: zelfs met de oorspronkelijk geplande 32.000 militairen voor die "safe areas" zou het zeer moeilijk geworden zijn. Uiteindelijk waren slechts enkele VN-lidstaten bereid om tezamen 7,800 troepen te sturen. Het mandaat van UNPROFOR moest daarom tijdens de missie maar liefst 30 keer bijgesteld worden.
Prof. Ann Pauwels heeft al op deze problemen gewezen: het gebrek aan politieke wil en (dus) gebrek aan manschappen en middelen, resulterend in onvoldoende afschrikking. Ik wil het niet eens over de missies in Rwanda en Somalië hebben, die waren moreel zeer goed maar militair zeer slecht geregeld! Dan zeg ik als militair: soms moet je de politiek geen kans geven, door tijdig en krachtig te wijzen op

de militaire onhaalbaarheid van een dergelijke symbolische missie die met een gebrekkig mandaat eigenlijk weinig om het lijf heeft.

De gebrekkigheid van een mandaat is te merken wanneer het telkens naar nieuwe, onverwachte ontwikkelingen en complicaties wordt bijgesteld; dan zijn mogelijke complicaties en risico's niet goed ingecalculeerd in het oorspronkelijk mandaat.
Mandaten van vredesoperaties zijn vaak zo slecht omdat ze als zwakke compromissen uit de VN Veiligheidsraad komen, waar teveel wordt gelet op politieke gevoeligheden en te weinig wordt gekeken naar de militaire (on)mogelijkheden. Vaak komt het niet tot het formuleren van een mandaat in de Veiligheidsraad. Dit leidt dan tot een politiek vacuüm.

Daarom lijkt een andere mogelijkheid een precedent te kunnen scheppen: formuleer een mandaat en organiseer een operatie buiten de Veiligheidsraad om! Dit is wat de NAVO in feite deed in de lente van 1999 met haar humanitaire interventie tegen Servië toen de Veiligheidsraad niet tot een besluit kon komen, met de bedoeling de Kosovaren te beschermen tegen de voortdurende wandaden van de troepen van Milosevic. Dus het mandaat voor de bombardementen kwam vanuit de NAVO.
Ik onderschrijf de stelling dat het strikt genomen een illegale operatie was, maar wel een legitieme, d.w.z. een naar de omstandigheden juiste operatie. Het is nog allemaal redelijk goed gekomen via de G-8, welke tot op zekere hoogte de NAVO-operatie ex-post facto legaal maakte. De eigengereide NAVO-actie, hoe verdedigbaar ook, mag echter geen gewoonte worden.

De hoofdvraag blijft hoe we kwalitatief hoge inzet van militairen én politici kunnen bevorderen en uiteindelijk waarborgen – met name in en via de VN-Veiligheidsraad. Het doel moet niet zijn om ten koste van alles een consensus te bereiken, dus ten koste van kwaliteit en een zorgvuldige afweging. Het doel moet juist zijn om een kwalitatief goede consensus te bereiken.
Wanneer er diepe meningsverschillen bestaan tussen de leden van de Veiligheidsraad, dan kan er geen consensus komen, of komt er hoogstens – en dat is nog erger – een slap consensus met een slecht mandaat uit de bus. Ik heb hier geen tijd om in te gaan op de voorwaarden en mogelijkheden van het afwegingsproces, maar laat duidelijk zijn dat een goed mandaat de belangrijkste factor – en de conceptuele beperking is van het VN-systeem – voor het realiseren van effectieve vredesmissies.
De tweede hoofdvraag is hoe we met de operationele beperkingen van de VN om moeten gaan, zelfs al kunnen we aan de slag met werkbare mandaten.

Ten eerste blijft de bevelvoering voor vredesoperaties binnen de VN uiterst zwak; de eenheid die zich daarmee bezighoudt beschikt zelf niet over eenduidige definities en afspraken van "command & control"!
Ten tweede heeft de VN zelf niks, d.w.z. geen eigen manschappen en materieel; het moet deze 'leasen' van de lidstaten en is dus afhankelijk van de bereidwilligheid van deze staten. De voorwaarden voor 'leasing' zijn ook onduidelijk. Verzoeken worden ad hoc geregeld met simpele briefjes van "heeft u een bataljon beschikbaar?" – waarbij de VN alleen zoveel gezag kan hebben over dat bataljon voor zover het leverende land dat toestaat – wat de formele bevellijnen en afspraken van een VN missie ook mogen zijn.

In de praktijk bepalen de troepen leverende landen hun eigen beleid binnen de vredesmissie, en zij bepalen hoeveel risico hun jongens en meisjes mogen lopen, bang als de regeringen zijn voor terugkerende "bodybags". Langdurige gevechten door blauwhelmen kunnen dus niet succesvol zijn. De NAVO heeft wat dat betreft de zaken beter geregeld: het heeft vaste procedures, draaiboeken en blauwdrukken voor de inzet van militairen, met duidelijke criteria van wat men niet en wel kan doen met bepaalde eenheden.
Ten derde heeft de VN, mede om de eerste twee redenen, geen eigen logistiek; dat gaat ook niet in een politieke organisatie als de VN. Driekwart van de lidstaten zijn landen uit de derde wereld, die onvoldoende geld en logistieke mogelijkheden bezitten om hun eigen troepen in VN missies te ondersteunen. Het gevolg is dat de VN, civiele ondernemingen, "contractors" inhuren op de vrije markt, die vaak goed en goedkoop voor de logistiek kunnen zorgen. Maar dit werkt niet bij langdurige gevechtshandelingen: de "contractors' hebben namelijk verzekeringen. Deze ondernemingen trekken zich terug zodra het riskant wordt!

De mate waarin risico wordt gelopen tijdens hedendaagse vredesmissies heeft te maken met de veranderde aard van de conflicten. Tijdens de Koude Oorlog waren er weinig en voornamelijk "peacekeeping" operaties met een beperkt risico en heldere mandaten. Dit was zo omdat deze alleen

werden ingesteld wanneer beide machtsblokken er belang bij hadden. En een van de twee supermachten had altijd wel de lokale regering goed in de greep, zodat van die kant nauwelijks problemen kwamen.
Maar na de Koude Oorlog en de afbrokkeling van met name het communistische Oostblok nam het aantal burgeroorlogen toe, veelal in de zogenoemde "failed states" dus waar de overheid volledig was ingestort. Dit is andere koek dan het demarceren van een bestandslijn tussen twee landen om zo een interstatelijke oorlog te voorkomen of te stoppen. Zelfs klassieke burgeroorlogen tussen twee partijen werden verdrongen door nieuwe interne oorlogen tussen meerdere "warlords". De strijdende partijen waarmee een hedendaagse VN-operatie wordt geconfronteerd bestaan soms uit veel meer dan twee partijen.

Voor de intervenieerder is het heel moeilijk greep te krijgen op milities en guerrillastrijders waar controle en discipline vaak ver te zoeken zijn. Kijk maar naar de wrede en anarchistische rebellen in Sierra Leone, die de laatste jaren onbekommerd het ene na het andere bestand of vredesakkoord hebben geschonden! Die zijn niet gevoelig voor internationale druk.
De vredeshandhaver- of afdwinger - is normaliter een reguliere soldaat, vaak goed getraind maar niet opgeleid voor vredesmissies, die zeker in het begin niet goed weet om te gaan met een guerrilla strijder. De laatste is namelijk een "irregular" met geheel andere beweegredenen en morele codes. Zo beschouwt de rebel zijn geweer als een "creditcard" van macht en is hij niet bereid om deze zomaar uit handen te geven, zeker niet voor een symbolisch bedrag of een onzeker vooruitzicht in het burgerbestaan.
Kortom, de tactische en strategische risico's voor de 2e-generatie vredesoperaties zijn veel groter geworden, door de ambitieuzer mandaten en de minder voorspelbare partijen ter plaatse. De VN-operatie UNMEE in Ethiopië en Eritrea is een zeldzame 1e-generatie operatie van klassieke vredeshandhaving van een bestandslijn tussen twee landen.

Ondanks de ambitieuze uitgangspunten van vele "peace-enforcement" operaties dient men te beseffen dat militairen geen vrede kunnen brengen. Militairen kunnen alleen stabiliteit en luwte in een conflict kunnen brengen. Wederopbouw van economie, staat en maatschappij, "peace-building", is echter een civiel proces.
Het probleem is helaas dat de meeste NGO's geconcentreerde leiding en coördinatie ontberen; hun projecten zijn vaak niet gebaseerd op een concreet, conceptueel plan, waardoor hun projecten rommelig en onvoorspelbaar verlopen. Dus ondanks de aanwezigheid van tientallen, soms honderden NGO's in een conflictgebied als Kosovo blijft het vredesproces vaak beneden de kritische massa steken.
De vredesmissies verworden dan tot een "expensive ceasefire" zonder echte conflictoplossing. Behalve een militair plan moet er daarom, naast noodhulp, ook een civiel proces in gang worden gezet waarvoor de wil, het geld en de middelen beschikbaar moeten zijn.

Zo is het programma voor het inleveren van wapens in Angola misgegaan. De duizenden ex-rebellen werden in kampen gestopt (waaromheen dorpjes met hun gezinsleden ontstonden) zonder dat de NGO's langskwamen om voor de beloofde opleidingen te zorgen die hen met nieuwe vaardigheden terug zouden brengen in de burgermaatschappij (een vorm van "peace-building".)
Hier had de VN in New York niet op gerekend: het budget werd al snel overschreden wegens o.a. bestrijding van ziektes in die kampen. De VN-top ontsloeg de lokale VN-vertegenwoordiger voor de kampen; maar hij was niet verantwoordelijk voor de barre toestand!
De VN-top zelf was verantwoordelijk, had de problemen moeten voorzien. Ook de NGO's die met beloften kwamen maar niet kwamen opdagen (of waren de beloften vanuit de VN gedaan en konden ze vervolgens geen bereidwillige NGO's vinden? Red.) zijn schuldig aan deze misère. Ook in Haïti gebeurde iets soortgelijks: de politie werd getraind om op een goede manier met arrestanten om te gaan, maar omdat de rechtelijke macht nog steeds op dezelfde leest geschoeid was als onder Papa Doc en Baby Doc, had dat helemaal geen effect.

Als men het conflict niet kan oplossen, begin dan niet aan een vredesoperatie – behalve als het hoofddoel humanitaire noodhulp is. De NGO's mogen dan tekort schieten in "peace-building", voor noodhulp zijn ze nog altijd onontbeerlijk – en redelijk effectief. Maar pretendeer dan niet duurzame vrede te brengen.

Laat ik u ter afsluiting herinneren aan de volgende uitspraak van Dag Hammarskjöld, één van de eerste en meest daadkrachtige secretarissen-generaal van de Verenigde Naties: "peacekeeping is not a job for soldiers; yet they're the only ones who could do it". Hammarskjöld gaf hiermee goed de problematiek

weer. Toch ben ik het niet echt met hem eens. Laat ik het volgende daar tegenover stellen: "peacekeeping can be a job for soldiers; yet they should jointly plan, coordinate and implement it with civilians and politicians".
Voor succesvolle vredesoperaties hebben we meer "brainpower" vanuit verschillende disciplines nodig. Het militaire en het civiele proces moeten beter op elkaar afgestemd worden. Het is een *joint effort*. Ik dank u voor uw aandacht.

4e spreker: **Prof. Dr. Rob de Wijk**, werkzaam bij het Instituut 'Clingendael' en verbonden aan de Universiteit van Leiden.

Het hoofdthema van deze conferentie, de effectiviteit van vredesmissies, lijkt mij een goed onderwerp i.p.v. het weer te hebben over conflictpreventie die toch meestal niet lukt. Waarom lukken ook interventies om conflicten in te dammen of op te lossen steeds niet goed, kunt u zich afvragen. Van Kappen heeft een deel van het antwoord al gegeven: de gebrekkige afweging van politieke en militaire factoren, en de gebrekkige afstemming tussen militairen en politici voor en tijdens vredesoperaties. Ik focus mij op de politieke besluitvorming bij dergelijke missies, en de tekortkomingen die bij dit proces steeds de kop opsteken (zie rapport van de Commissie Bakker "Vertrekpunt Den Haag".)

De stelling: 'Gewapende milities bijv. in Kosovo gebruiken het verkrijgen van burgerrechten als dekmantel in hun strijd om de macht en manipuleren de effectiviteit van vredesmissies' heb ik niet zelf verzonnen. Mijn houding ten aanzien van die stelling is: "ja en nee".
De vraag blijft of het Kosovo Bevrijding Leger, het UÇK, in essentie de interventie van de NAVO in 1999 heeft uitgelokt. Maar uit het zojuist verschenen boek van Wesley Clark, toendertijd NAVO-opperbevelhebber, blijkt dat de NAVO wel degelijk heeft samengewerkt met het UÇK en dat de eerste in feite als 'luchtmacht' van de laatste diende tijdens de Kosovaarse oorlog.
Nu zijn het wel de UÇK-ers die het vredesproces in Kosovo saboteren (*"spoilers"*), en voor moeilijkheden zorgen in Zuid Servië (inmiddels voorlopig opgelost-red.) en Macedonië – waar ze de etnische-Albanese rebellengroeperingen hebben helpen oprichten. En vele van deze extremisten zijn voor een Groot-Kosovo of een Groot-Albanië.
Misschien moet de NAVO nu gaan vechten tegen Albanese rebellen in Macedonië. Wat een ironie! Nog een paar jaar geleden heeft de NAVO het Milosevic regime uit Kosovo verdreven en heeft de NAVO als beschermer van de Kosovo Albanezen opgetreden.

Deze genoemde ontwikkelingen – en soortgelijke ontwikkelingen elders - beperken de strategische effectiviteit van de vredesoperaties. Deze tegenslagen komen niet zozeer omdat politici of militairen incompetent zouden zijn, maar komen door het feit dat zij niet weten hoe het goed te doen!

Ten eerste ontbreekt grondige theorievorming voor vredesafdwinging; theorieën die af en toe worden gebruikt dateren uit de jaren '60, welke zijn gebaseerd op het gedrag tussen staten, niet op gedrag tussen "non-state actors" binnen landen.
Zo ontstaan conceptuele gaten in vredesmandaten, waar "warlords" en soortgelijke types garen bij spinnen (zie Sierra Leone, Macedonië, enz.) Dergelijke groepen spinnen garen bij oorlog, anarchie en chaos, ze groeien in oorlogsvoering, en verkrijgen via instabiliteit hun invloed en rijkdommen (zie voorraden delfstoffen in gebieden die zij beheersen.) Oorlog kan zeer profijtelijk zijn.
Ten tweede ontbreekt het de intervenieerder – die normaliter opereert met reguliere troepen en vanuit reguliere concepten – aan de middelen om effectief op te treden tegen "non-state actors". Hoe kun je bijvoorbeeld luchtstrijdkrachten gebruiken tegen lokale krijgsheren? Voor vergaande vredesoperaties als regelrechte interventies kunnen luchtstrijdkrachten alleen effectief opereren in samenwerking met landstrijdkrachten.

Ten derde worden nuttige theorieën die ook over "non-state actors" gaan nauwelijks vertaald in noodzakelijke kritische succesfactoren voor vredesmissies, laat staan in concrete aanbevelingen voor politici bij de besluitvorming vooraf.
Het toetsingskader met criteria voor uitzending van Nederlandse militairen wordt nauwelijks integraal gebruikt, zo blijkt uit één van de uitkomsten van het onderzoek door de Commissie Bakker.
Dit toetsingskader is overigens onvolkomen, het resultaat van een bureaucratisch onderhandelings-proces. Daarbij worden bijvoorbeeld het strategische en tactische besluitvormingsniveau door elkaar gehaald. Zoiets als een helder mandaat krijg je in de praktijk bijna nooit. En een mandaat is ook allesbehalve een garantie voor succes: zo was het begin-mandaat in Somalië wél duidelijk, welke gevolgd werd door een warrig(er) mandaat onder Amerikaanse leiding (met rampzalige gevolgen.)

Elke vredesmissie met een grote kans op succes verlangt in principe gedegen, rationele besluitvorming. Maar een dergelijke besluitvorming is niet altijd rationeel en kan dat ook niet altijd zijn. Bureaucratische procedures, optimisme onder politici en belangen van verschillende kanten (politieke partijen, ministeries, enz.) staan rationele afwegingen in de weg.

Het enige wat goed kan werken tegen dergelijke belemmeringen, onvolkomenheden en onzekerheden is het verkrijgen van een duidelijk, scherp inzicht in de dynamiek van het conflict zelf, d.w.z. van het probleem waaraan een vredesmissie iets wil doen.
Men moet de richtlijnen van bijvoorbeeld het toetsingskader beslist niet automatisch als wetmatigheden toepassen. Men moet eerder een pragmatische "case-by-case analysis" hanteren. De interacties tussen de intervenieerder en de lokale partijen kunnen zo per geval zeer verschillend zijn. Men kan altijd elementen uit het toetsingskader pikken mochten ze cruciaal blijken voor de effectiviteit van een bepaalde vredesmissie. Maar men moet beslist niet altijd, in alle gevallen vanuit dit kader denken en beslissingen nemen.
Men moet:

d) Eerst de dynamiek leren kennen van het betreffende conflict, dat wil zeggen de wetmatigheden in de interactie tussen de partijen in dit conflict;
e) Bedenken van een strategie om dit conflict met een vredesoperatie aan te pakken;
f) Alleen dan het toetsingskader als een soort checklist gebruiken om te bekijken of men niet bepaalde aspecten over het hoofd heeft gezien of onderschat. En ook dan hoeft niet perse het gehele toetsingskader op de geplande operatie te worden losgelaten.

Ik kom nu met de volgende stellingen:

1) De intensiteit van bereidheid tot militaire interventie is recht evenredig aan het belang van de interventie (territoriale integriteit, eigen stabiliteit, toevoer van olie en andere grondstoffen, enz.)

Wanneer ingrijpen alleen voor de mensenrechten wordt overwogen dan is men minder bereid om daarbij risico te lopen. Zie de eerste (humanitaire) interventie na de Koude Oorlog in Somalië: de Amerikanen trokken zich ijlings terug nadat achttien van hun soldaten in de hoofdstad Mogadishu door vijandige milities werden gedood. Dus een humanitaire interventie kan alleen slagen, ook bij tegenslagen, als het plaatsvindt in combinatie met eigenbelang; anders is het praktisch onmogelijk. Men is niet bereid offers te brengen voor pure, louter humanitaire doeleinden. Formuleer dan beperkte, politieke doelstellingen om niet (te) hoge verwachtingen te scheppen.

2) Bij de besluitvorming tot wel of niet interveniëren is er nauwelijks analyse van de opponent.

In het laatste boek van ex-NAVO opperbevelhebber Wesly Clark staat nergens een analyse van de persoon Milosevic; opvallend, merkwaardig! Klaarblijkelijk had de NAVO bij haar besluitvorming tot ingrijpen nagelaten een gedegen analyse te maken van Milosevic en zijn medestanders, van hun motieven, denkwijzen, belangen, hun drijfveren enzovoort. Mede om deze misconceptie – of gebrek aan conceptie – van Milosevic en zijn trawanten – duurde de NAVO-oorlog in 1999 zo lang: de Westerlingen overschatten toen zichzelf en onderschatten toen hun tegenstander. De belangen die voor Milosevic op het spel stonden werden over het hoofd gezien: "onze opponent zou nooit zo stom zijn zich tegen ons te verzetten" werd in het NAVO-hoofdkwartier gedacht. Men geloofde daarom dat de NAVO-luchtacties hoogstens enkele dagen zouden duren voordat Milosevic zou inbinden. Deze misconceptie binnen de NAVO heeft mogelijkerwijs ook geleid tot het onnodig uitbreken van deze oorlog.

3) De opponent van elke interventie zal zich des te meer verzetten naar gelang diens eigenbelang op het spel staat.

NAVO-bevelhebber Clark ging onterecht uit van een kortstondige oorlog zonder rekening te houden met de dreiging die van een dergelijk ingrijpen uitging op Milosevic's greep op de macht – en mogelijk zelfs ook op het voortbestaan van Servië. Er stond veel meer voor Milosevic's clan op het spel dan de NAVO bevroedde, of wilde inzien.
Clark noemde de NAVO-operatie tegen Servië ook een "beperkte oorlog". Maar in de praktijk gingen de NAVO-luchtacties heel ver: tegen het eind vielen er uiteindelijk geen militaire doelwitten meer te bombarderen! Geen inwoner in Belgrado die het toen een beperkt conflict vond; ieder vond het – en begrijpelijk ook – gewoon een oorlog. Dus belangen tussen intervenieerder en diens tegenstanders zijn

in de regel asymmetrisch ook en met name in het geval van humanitair ingrijpen: normaliter staan voor de laatste meer belangen op het spel dan voor de eerste. Men moet daar simpelweg rekening mee houden. De prijs die een tegenstander wil bedingen is dus recht evenredig met de belangen die er voor hem op het spel staan. De kunst is dus te vermijden dat er vitale belangen voor een tegenstander op het spel staan.

Een gecombineerde "carrot-and-stick" benadering kan uitkomst bieden. Maar dat is niet altijd goed mogelijk. Dit vormt een probleem in de contacten met de rebellen van het Nationale Bevrijding Leger (UÇK) in Macedonië: het Westen wil het UCK niet legitimeren en weigert tezamen met de Macedonische regering met ze te praten. Maar dit motiveert het verongelijkte UÇK om verder te vechten: "u wilt geen dialoog met ons? Dan komt er oorlog!"
Niettemin moet men ze blijven isoleren – en vooral proberen te voorkomen dat ze meer steun krijgen onder de Albanese bevolking. Dit kan uiteindelijk alleen door tegemoet te komen aan de eisen van de Macedonische Albanezen voor een gelijkwaardige positie. Probleem is alleen dat Premier Georgievski weigert tegemoet te komen aan deze eisen; Georgievski is ook meer een "hardliner" dan President Trajkovski.

(De Macedonische regering wil een volledige civiele staat met een gelijke positie voor alle minderheden: Albanezen, Turken, Roma, Flachs. Document: 'Postulates of the General Policy Towards National Minorities in the Republic of Macedonia'.
De Macedonische regering wil geen Bosnische oplossing, geen federatie. Er staan bredere regionale belangen op het spel zoals de onafhankelijkheid van Kosovo en hoe die te bereiken, de uitbreiding van Albanees grondgebied: Albanezen in Macedonia, Cemeria-Griekenland en Montenegro.
Document: 'Platform for the Solution of the National Albanian Question', Academy of Sciences of Albania Tirana. Publishing House 'Shkenca', Tirana October '98. Note Marianne Douma).

Prof. Rob de Wijk: Om terug te komen op de asymmetrische belangen tussen intervenieerder en zijn tegenstander: in 1999 hebben twee Chinese kolonels een studie over "unrestricted warfare" gepubliceerd waarin ze dit concept van asymmetrie in hun, tegen de VS gerichte, strategie hebben betrokken. Ze analyseerden de Golfoorlog, en concludeerden dat de Amerikanen alleen bereid zijn om ver van huis te interveniëren wanneer hun eigenbelang op het spel staat (oliebelangen, enz.) en wanneer ze verwachten dat verliezen in eigen gelederen gering zullen zijn.
De NAVO-luchtoorlog in 1999 bevestigt deze conclusie: er werd zo gevlogen en geopereerd dat – uniek in de militaire geschiedenis – er geen enkel slachtoffer viel onder de NAVO-piloten.
De volgende conclusie van de Chinese kolonels was dat het zinloos is om op een klassieke manier te verdedigen tegen een militair superieure tegenstander als de Verenigde Staten. Wegens de "revolution in military affairs" door met name de "emerging technologies" die zorgen voor nog preciezere wapens zal het Westen ook in de toekomst in staat zijn in te grijpen, vooral in de vorm van luchtacties, zonder al te veel of zelfs helemaal geen slachtoffers aan eigen kant.
Daarom namen de Chinese kolonels de volgende stelregel aan: "wie niet sterk is moet slim zijn". Vanuit dit motto gingen zij o.b.v. genoemde case-studies de zwakke kanten van het Westen bestuderen, die de tegenstander (China dus) kon gebruiken - d.w.z. uitbuiten, vergroten - in een toekomstige confrontatie of zelfs conflict.

Zij kwamen tot de volgende Westerse 'zwakheden' (of gevoeligheden):

a) De Westerse intervenieerder zal zo chirurgisch en beschaafd mogelijk opereren; er moet geen of zo weinig mogelijk "collateral damage" onder burgers vallen. De tegenstander kan daar gebruik van maken door militair materieel tussen burgers (woningen, civiele complexen, enz.) te plaatsen; dit is wat het Joegoslavische leger tijdens de NAVO-bombardementen deed.
b) De Westerse intervenieerder wil zoveel mogelijk "bodybags" d.w.z. doden in eigen gelederen beperken, en zal elke militaire operatie daarop afstemmen. De tegenstander hoeft alleen een reeks Westerse soldaten te doden in een hinderlaag, bomaanslag of iets dergelijks om de wil van de intervenieerder ernstig en mogelijk fataal aan te tasten (zie Somalië in 1991.) Kortom, maak zoveel mogelijk slachtoffers onder de interventiemacht. Geen wonder dat Clark's baas generaal Shelton, voorzitter van Amerikaanse gezamenlijke stafchefs, weigerde diens verzoek tot een grondoorlog in Kosovo in te willigen: "we don't do mountains" was zijn antwoord (de Amerikaanse soldaten zouden niet getraind zijn voor zulke moeilijke oorlogsvoering met veel slachtoffers.) Niettemin bestond er in de nadagen van de luchtacties een plan bij de NAVO om als het niet anders kon een grondoorlog via Hongarije naar de hoogvlakte rond Belgrado te voeren.

c) De Westerse intervenieerder bestaat doorgaans uit een bondgenootschap of een "coalition of the willing" wiens consensus m.b.t. het besluit tot ingrijpen veelal uiterst fragiel is. Zie maar naar de pogingen van Milosevic en Saddam Hoessein om respectievelijk de NAVO- en geallieerde staten tegen elkaar uit te spelen (alleen Saddam heeft hierin echt succes gehad na afloop van de Golfoorlog.)
d) Vergroot het lijden van de eigen bevolking, om zo de ineffectiviteit van de (humanitaire) interventie aan te tonen (zie de tactieken van Milosevic en Saddam).
e) Men kan de bevolking van de intervenieerder raken met bomaanslagen en dergelijke, om zo de publieke steun en daarmee het politieke draagvlak voor de interventie te ondermijnen.

Voor effectief ingrijpen zou men zich moeten specialiseren in "counter insurgency operations". Alleen zo kunnen de zwakke plekken van de tegenstander - veelal een militie, guerrillagroep enz. - worden geraakt. Onze Westerse krijgsmacht is daar niet op ingericht.
De Britse "counter-insurgency manual" is eigenlijk de enige in zijn soort. Het zwaartepunt ligt nog steeds op gemechaniseerd optreden van reguliere eenheden met zware wapens als tanks (wat ook blijkt uit het soort troepen dat Westerse landen leveren voor vredesoperaties), ondanks het feit dat sommige landen over een paar gespecialiseerde commando-eenheden beschikken. Juist deze zouden versterkt, uitgebreid moeten worden om met name te worden ingezet bij interventies in het buitenland.
Het gebrek aan dergelijke eenheden verklaart voor een groot deel waarom de Amerikanen onderuit gingen in Vietnam en Somalië en de Russen in Afghanistan.

In de toekomst moeten de Westerse strijdmachten meer (kunnen) optreden in bergen, steden, tegen guerrilla's en "hit-and-run"-achtige terreurorganisaties; men moet vanuit het "counter-insurgency" perspectief het leven zuur kunnen maken. Het belangrijkste obstakel tot deze omslag vormen de morele dilemma's die onvermijdelijk bij 'contraoperaties' opduiken: deze operaties behelzen meestal hand-tot-hand gevechten vol bruut en wreed geweld.
Nederland was een van de weinige landen die ooit op effectieve wijze een "counter-insurgency" oorlog hebben gevoerd: Van Heutz in voormalig Nederlands Indië. Hetzelfde geldt voor de Britten tegen de Chinees-communistische opstandelingen in Maleisië. Maar, zoals ook blijkt uit de onafhankelijkheids-oorlog van Indonesië, counter insurgency operaties komen al gauw in de buurt van oorlogsmisdaden.

Afsluitend wil ik samenvatten dat bij elk besluit tot wel (of niet) ingrijpen elders in de wereld, men een meer pragmatische, dynamische én terughoudende benadering moet volgen. Daarvoor moet men de analysecapaciteit versterken om zo de kennis over elk conflict te verhogen en te weten wat de tegenstander beweegt – om zo beter rekening te kunnen houden met de vaak grote risico's van ingrijpen, waaronder de bereidheid van onwillige partijen ter plaatse om hevig verzet te bieden voor behoud van eigen macht en prestige.
Een dergelijke analyse moet gekoppeld zijn aan een bereidheid om goed na te denken over de vereiste vorm van optreden; deze reflectie gebeurt in negen van de tien gevallen niet, zoals ongetwijfeld bekend onder de aanwezigen hier. Ik dank voor uw aandacht.

DEEL II

Discussieforum o.l.v. Willem Offenberg, hoofdredacteur van het blad "Wordt Vervolgd", uitgave van Amnesty International, met sprekers en met mevr. Jones-Bos, mensenrechtenambassadeur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Jan Hoekema, Tweede Kamerlid D66; en Martin Zwanenburg van het Meyer Instituut Den Haag.

Dagvoorzitter Ann Pauwels deelt mee dat eerst de vragen worden behandeld die betrekking hebben op de toespraken.

VRAGEN MET BETREKKING TOT DE TOESPRAKEN.

Offenberg start met de vraag aan voorzitter Ann Pauwels of zij vindt dat er inderdaad een radicale ommezwaai heeft plaatsgevonden in het versterken van vredesmissies. Offenberg haalt als schrikbeeld het incident aan van de dode Amerikaan die voortgesleept werd door de straten van Mogadishu.

Ann Pauwels: Sinds de tragedies in Somalië (de gevechten in de hoofdstad Mogadishu), in Bosnië (gijzelingen van blauwhelmen in mei 1995) en in Ruanda (terugtrekking van blauwhelmen tijdens aanvang van genocide), zijn de vredesmandaten op het eerste gezicht radicaal uitgebreid en versterkt. Zie de vredesoperaties in Kosovo, Oost-Timor en Sierra Leone. Maar deze nieuwe mandaten moeten ook worden vertaald in concrete middelen, wat m.u.v. Kosovo niet of nauwelijks afdoende gebeurt. Het gebrek aan middelen en "commitment" aan blauwhelmen is met name schrijnend in Sierra Leone en al helemaal in de Kongo. In het laatste geval moet men het (te beperkte) mandaat bijstellen en meer middelen beschikbaar stellen voor dergelijke operaties (geld, manschappen, materieel).

Offenberg: volgen voldoende middelen als de mandaten maar goed zijn?

Van Kappen (reactie): inderdaad. De verandering en uitbreiding van vredesmandaten hebben niet automatisch tot inzet van nieuwe middelen geleid. Zelfs een goed mandaat kan al te vaak niet gerealiseerd worden wegens gebrek aan middelen. Toch is het zo dat hoe beter het mandaat, hoe eerder men geneigd is om troepen ter beschikking te stellen; alleen die grotere bereidheid houdt (nog) geen gelijke tred met de versterking van de mandaten. Probleem is ook dat Westerse bereidheid tot levering van personeel voor vredesmissies in Afrika nauwelijks aanwezig is. Losse "coalitions of the willing" werken ook niet in Afrika. Bereidwillige niet-westerse landen beschikken immers veelal niet over genoeg capaciteit om dergelijke ad hoc operaties tot een goed einde te brengen.

Offenberg (inhakend): moet er dus een keihard eigenbelang in het geding zijn willen Westerse landen meedoen aan vredesoperaties in bijvoorbeeld de Derde Wereld? De VN houden als richtlijn aan dat een staakt-het-vuren van kracht moet zijn, dat de veiligheid van het VN-personeel gewaarborgd moet zijn en dat een militaire oplossing van het conflict onhaalbaar moet zijn. Ook wordt er meer aandacht besteed aan een goede exit-strategie. Heeft dat geholpen in het verkrijgen van personeel en middelen?

Van Kappen: niet alleen eigenbelang, ook de mate van risico waaraan vredesmissies onderhevig zijn en die niet direct met eigenbelang van potentiële deelnemers te maken hebben, bepalen de bereidheid tot inzet.
De 1e generatie, klassieke "peacekeeping" operaties - die o.a. uitgaan van een afgelopen of bevroren conflict met een stabiel staakt-het-vuren, waarbij de lokale partijen ervan overtuigd zijn geraakt dat een militaire oplossing of overwinning onhaalbaar is – bracht zo weinig risico's met zich mee, dat Westerse landen meestal bereid waren mee te doen, vaak zelfs de leidende rol op zich namen. Maar de Westerse bereidheid en participatie in de 2e generatie "peace-enforcement" operaties zijn de laatste jaren drastisch gedaald vanwege de hoge risico's, met name wat betreft operaties "ver van huis" waar geen direct belang wordt gediend.
Tegenwoordig wensen Westerse landen, en met name de Verenigde Staten, een duidelijke "exit strategie" voor zowel de 1e als de 2e generatie vredesoperaties. Militairen zijn immers geobsedeerd door gedetailleerde planning van het tijdstip en de manier waarop de troepen hun missie dienen te eindigen en moeten vertrekken.
Zo raadde ik Kofi Annan ook af om de (1e) Kongo missie doorgang te laten vinden wegens het vage, open-einde van het mandaat. Toen antwoordde hij dat hij niets aan mij had, omdat ik steeds maar missies wilde tegenhouden omdat bepaalde garanties en kwaliteitseisen ontbraken zoals bijvoorbeeld

een "exit-strategie". Annan zei dat hij te maken had met druk van Afrikaanse landen om een VN-missie in Kongo goed te keuren; men moest nu eenmaal vaak onzekerheden, onvolkomenheden en risico's op de koop toe nemen: dat is het onvermijdelijke resultaat van een politiek van geven-en-nemen, van compromisvorming binnen de VN!
Op die manier leerde ik dat men als militair niet te zeer kon aandringen op het vragen en eisen van garanties in tijd en kwaliteit voorafgaand aan de missie; deze neiging onder militairen om alles dicht te willen timmeren heeft zijn oorsprong in het trauma van Vietnam (zie ook het gebrek aan exit-strategieën in de oorlogen van Korea en van Kashmir). Deze neiging tot perfectionisme, moet ik zeggen, vind ik ook bij de heer Rob de Wijk in zijn toespraak. Maar ik zeg aan hem en aan u allen dat men vaak niet alles vooraf kan overzien!
Een conflict heeft een dynamiek waarvan je de ontwikkeling niet kunt voorspellen. Gedegen analyse en voorbereiding tijdens de besluitvormingsfase zijn zeer nuttig, maar het proces van een conflict valt nooit geheel te structureren. Bij vredesoperaties moet men de politieke wil hebben om onzekerheden te accepteren en risico te willen nemen. Flexibiliteit, improvisatietalent en incasseringsvermogen, van begin tot eind van elke missie, zijn essentiëlere factoren voor succes dan een gedetailleerde planning in de beginfase.

MACEDONIE / BALKAN

Offenberg: wat staat de internationale gemeenschap te doen in Macedonië?

Rob de Wijk (reactie op Van Kappen): dat is allemaal goed en wel, maar de factoren die Van Kappen noemt zijn alleen nuttig voor missies waarbij de betreffende conflicten goeddeels zijn ingedamd. Voor Macedonië is de enige optie voor de internationale gemeenschap te proberen een oorlog daar te voorkomen. Anders is het gewoon te laat. Het formeren en sturen van een interventiemacht duurt zeker drie maanden; een dergelijke operatie is binnen de NAVO nauwelijks aan de orde! Binnen de NAVO is geen enkele voorbereiding getroffen omdat vooral de Amerikaanse regering onder Bush zich niet aan nog een ingrijpen op de Balkan wil committeren.
Als er een bloedbad in Macedonië plaatsvindt en het duurt zo lang voor er geïntervenieerd kan worden dan kan het escaleren tot een regionale oorlog voordat de eerste troepen arriveren. Dus we hebben eigenlijk parate troepen nodig – maar die zijn er niet! Zoals ik in mijn toespraak aangaf hebben de Westerse strijdkrachten veel te weinig parate eenheden die ook nog gespecialiseerd zijn in anti-guerrilla gevechtshandelingen.
Ook KFOR in Kosovo kan weinig doen; het heeft te weinig spankracht om voldoende troepen naar Macedonië te dirigeren (wat volgens diens huidige mandaat ook niet mag). Bovendien moet rekening worden gehouden met een "backlash" in Kosovo mocht het zoiets maar proberen – of als de NAVO een aparte interventiemacht naar Macedonië stuurt.
Kortom, als het grondig misgaat in Macedonië dan valt er militair niet veel tegen te doen. Alleen een combinatie van politiek bemiddelen en klassieke "peacekeeping" van een overeengekomen bestand kan nog uitkomst bieden voordat het in Macedonië escaleert tot een burgeroorlog.

Jan Hoekema: meestal ben ik het oneens met Rob de Wijk over kwesties van wel of niet ingrijpen, en indien wel hoe. Maar ditmaal ben ik het wél met hem eens. En met Mient-Jan Faber van het IKV die wél voor een krachtig optreden in Macedonië is, ben ik het niet eens.
Het is een cliché – maar een cliché is vaak en ook nu een vanzelfsprekende realiteit – ook in wat ik nu zeg: de internationale gemeenschap moet zich alle diplomatieke inspanningen getroosten om het conflict aldaar te beheersen en uiteindelijk mee te helpen oplossen. Want tegen wie willen we daar nu eigenlijk ingrijpen? Een politieke, vreedzame oplossing is mogelijk omdat we te maken hebben met binnenlandse problemen van ongelijkheid, discriminatie, en niet van regelrechte repressie door een buitenstaander zoals het Milosevic regime in Kosovo. Volgens de laatste opiniepeiling willen verreweg de meeste etnische Macedoniërs én Albanezen de territoriale en staatkundige integriteit van Macedonië handhaven. Ook een land als Albanië ondersteunt de eenheid van Macedonië; er zijn dus minder "outside spoilers" dan ten tijde van het Kosovo conflict.

Van Kappen: niettemin kunnen we weinig doen mocht het slechtste scenario van "full-out war" in Macedonië plaatsvinden zonder dat wij in staat zijn geweest om dit te voorkomen. Er wordt intensief nagedacht over hoe een conflict te voorkomen, maar daarover bestaat nog geen consensus. NAVO secretaris-generaal Robertson veroordeelt de Albanese rebellen als "terroristen", maar een retorisch wapen tegen één van de partijen in het conflict lost natuurlijk ook niets op. Zelfs militaire interventie als uiterste middel is onhaalbaar: waarmee zou de NAVO kunnen optreden? Zoals eerder aangegeven is de capaciteit van de NAVO al "overstretched" met de missies van KFOR en SFOR.

A.J.J.F.Hazenberg vertegenwoordiger Nederlandse Officieren Vereniging:
Willen de Macedonische autoriteiten eigenlijk wel dat de NAVO tussenbeide komt, ongeacht de vraag of deze alliantie daar wel of niet de capaciteit voor heeft? Er zijn zoveel verschillende fracties en facties binnen de Macedonische regering; die zijn het nog lang niet eens over een verzoek aan de NAVO. Ik ben een half jaar in Albanië en een half jaar in Macedonië geweest, en vraag me af waar een NAVO-macht gestationeerd moet worden om de partijen te scheiden. Zo is het onmogelijk om de slecht gemarkeerde grens, of eigenlijk niet-bestaande grens, tussen Macedonië en Servië te bewaken. Dus waar gaat de NAVO dan naartoe?

Rob de Wijk: de NAVO gaat nergens naartoe. Zelfs als er de wens vanuit Skopje zou uitgaan van "komt u maar" dan kan het niet zomaar. Zoals ik al zei, de NAVO ontbreekt het nu aan parate troepen voor een grote operatie van welke type dan ook in Macedonië.

Gerolf Staalmeester lid van de D66 werkgroep Defensie (SWB):
Nu wordt er vooral bemiddeld door de Europese Unie in Macedonië. Maar zou de Europese Unie niet een meer dwingende diplomatieke rol kunnen spelen, vanuit een soort Dayton-benadering?

Hoekema: vele politieke partijen van zowel etnisch Macedonische als Albanese signatuur willen wel degelijk tot een vergelijk komen, via hervormingen die de achterstanden van de Albanezen moeten opheffen en zo gelijkwaardige staatsburgers van Macedonië worden. Een soort plaatselijke vredesplan à la Dayton wordt al ter plaatse uitgevoerd. Het probleem ligt veeleer bij de rebellen, die de "lunatic fringe" binnen de Albanese gemeenschap aldaar vertegenwoordigen. Ze lijken een terreur- of struikroveragenda te hanteren, waardoor het heel problematisch is om ze bij de interetnische dialoog te betrekken. Hoe dan ook, de VN of de EU kunnen daar niet zomaar de macht overnemen en een soort protectoraat van Macedonië maken. Op die manier kunnen genoemde problemen niet worden opgelost.

Van Kappen: de vraag wordt vaak gesteld wat te doen als een conflict al gaande is en nog niet is uitgewoed. Het klinkt misschien hard, maar soms is het beter om conflicten maar te laten uitwoeden; ze moeten hun loop hebben, zoals een Afrikaanse generaal me eens op het hart drukte. De conclusie is dan dat sommige conflicten zo complex zijn dat de internationale gemeenschap weinig kan uitrichten voordat de stof van zulke conflicten is gedaald, d.w.z. voordat ze zijn geluwd.

Offenberg: is "containment" in zulke gevallen dan de enige optie? Is het heftig bekritiseerde idee van "een muur" om de Balkan waarin ze het met elkaar moeten uitvechten achteraf gezien een goed idee geweest?

Van Kappen: een conflict laten uitwoeden ver weg van Europa kan ons wel bekoren, maar een of meer oorlogen laten voortrazen in de Balkan, in de "achtertuin" van Europa is te dicht bij huis, maakt ons zenuwachtig. Vandaar de natuurlijke neiging om er iets aan te doen; een "muur" trekken om zulke nabije conflicten wordt onhaalbaar of (moreel) onwenselijk geacht, stelt ons in ieder geval niet gerust.

Rob de Wijk: niettemin, ik ben het eens met de gedachte dat men veel conflicten moet laten uitwoeden, hoe politiek incorrect dat ook mag klinken. Al te vaak verlengt een interventie het betreffende conflict: deze duurt langer - al is het sluimerend en meer onder de oppervlakte (zie Bosnië ondanks Dayton, zie Kosovo ondanks UNMIK, zie Cyprus, enz.)- juist omdat de interventie de dynamiek (tijdelijk) uit het conflict heeft gehaald.
Zie de doelstellingen van Dayton die een multi-etnische samenleving in Bosnië moesten herstellen. Deze doelstellingen zijn juist tegengesteld aan en worden verzwakt door de opzet van Dayton: de bevriezing van het conflict in twee entiteiten, de Bosnisch-Kroatische federatie en de Bosnisch-Servische republiek. Deze opzet heeft de macht doen verschuiven naar die entiteiten, wat het herstel van de multi-etnische maatschappij in heel Bosnië bepaald niet bevordert. Het conflict is dus als het ware geïnstitutionaliseerd en zo voor onbepaalde tijd verlengd.
Deze realiteit erkennen wil nog niet zeggen dat men er zomaar een hek omheen kan of moet plaatsen; de truc is om de dynamiek van het conflict te leren kennen, om zo het juiste tijdstip en de juiste wijze van interveniëren te kunnen bepalen.

Hoekema (reactie): Rob's advies om conflicten te laten uitwoeden vind ik nou net iets te cynisch – hoewel ik het cynisme van zijn kant over het algemeen beschouw als gezonde scepsis. Vergeet niet dat

er in Macedonië directe belangen van het Westen op het spel staan: dit land zal, als alles goed gaat, ooit lid worden van de NAVO en van de Europese Unie.
Een stabiel Macedonië is de kern van een stabiele Balkan. Oorlog in Macedonië kan al gauw ontaarden in een regionaal conflict waarbij NAVO-landen als Griekenland en Turkije betrokken kunnen raken. Maar inderdaad: men moet vooral op diplomatieke wijze inhaken op de dynamiek van de etnische tegenstellingen in FYROM; botweg een militaire invasie door de NAVO op poten zetten (aangenomen dat dit mogelijk is) zal deze tegenstellingen alleen maar verergeren. Een soort van beperkt humanitair ingrijpen om onpartijdig mensen te helpen behoort wel tot de mogelijkheden, zonder het conflict te doen oplaaien.
Anderszins lijkt het aanbod van de NAVO om te assisteren bij de vrijwillige ontwapening van de Albanese rebellen van het Nationale Bevrijding Leger (UÇK) een serieuze optie. Het UÇK is geïnteresseerd, houdt deze optie open. Een ontwapeningsmissie heeft gewerkt in de Presevo vallei in Zuid-Servië (zie de recente ontbinding van de Albanese rebellengroep UÇPMB daar- red.). Maar men moet niet verwachten dat een ontwapeningsprogramma geheel sluitend zal zijn; ex-rebellen en hun sympathisanten zullen altijd wapens achterhouden voor het geval zij het nodig achten om weer in opstand te komen. Deze overwegingen gelden ook voor de leden van het oude UÇK in Kosovo. Zowel Macedonië als Kosovo zitten vol met wapens, in vele geheime opslagplaatsen.

Hazenberg: inderdaad, ik was betrokken bij het VN ontwapeningsprogramma in Albanië, en kan vertellen dat dit nog weinig resultaat heeft gehad: slechts 40,000 oude wapens zijn ingeleverd van de tenminste 400,000 wapens die waren gestolen tijdens de anarchie in 1997.

Rob de Wijk: ja, waarom zou je geweren en andere handwapens voor $10 per stuk inleveren als je het voor minstens $100 per stuk op de zwarte markt kan doorverkopen? En waarom zou je die wapens verkopen als je al $1,000 per vrouw in de vrouwenhandel kan krijgen? Politieke extremisten en criminele profiteurs zijn daarom als "spoilers" in die regio actief.
Daarom zeg ik opnieuw: isoleer de rebellen in Macedonië en zorg ervoor dat zij niet meer steun krijgen onder de Albanese bevolking daar; daarbij moeten de grieven en eisen van die bevolking wel serieus behandeld worden. Gelukkig is dit proces nu aan de gang.
Nog een laatste opmerking: het inzetten van een privé-legertje i.p.v. een reguliere troepenmacht van de NAVO lukt in de praktijk niet – en kan dus geen alternatief zijn. Het snelle ingrijpen door huurlingen van Sandline International in Sierra Leone is niet zonder succes geweest, maar heeft geen bestendig effect gehad.

Offenberg: normale legers - die zoals de sprekers hebben aangegeven - gebrek hebben aan parate troepen en gespecialiseerde anti-guerrilla eenheden, zijn voor zulke haastklusjes met een hoog risico niet te porren.

Mevr. E. Lubbers (Vrouwen in de Politiek): zowel Rob de Wijk als Frank van Kappen veronachtzamen in hun nogal pessimistische analyses de positieve rol die vrouwen spelen in conflictoplossing en verzoening. Rob kan wel zeggen dat het allemaal niet lukt met het vredesproces in Bosnië, maar ik kan u zeggen dat meer dan 60% van de bevolking daar uit vrouwen bestaat die het na de oorlog – voornamelijk gevoerd door mannen – verreweg het meeste hebben gedaan aan wederopbouw. Namens het IKV ben ik onlangs in Banja Luka geweest en ik heb de vooruitgang die door vrouwen van verschillende bevolkingsgroepen is ingezet, duidelijk gemerkt.
Mijn vraag is waarom vrouwen altijd uit beeld blijven bij vredesonderhandelingen, terwijl juist zij een cruciale en beslissende bijdrage kunnen leveren. Tijdens het Wereldcongres van vrouwen in 1995 is ook een dringend verzoek gekomen van vrouwendelegaties uit conflicthaarden om hun ideeën en inzet serieus te nemen – en te betrekken bij alle vredesinspanningen die de VN en andere internationale instanties ondernemen.

Renee Jones-Bos (eerste reactie): ik merk als mensenrechtenambassadeur van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken dat vrouwen in steeds meer landen worden betrokken bij internationale en nationale pogingen om de conflicten aldaar vreedzaam op te lossen – en om de mensenrechten daar te verbeteren. Zo weet ik dat in Colombia vrouwenorganisaties zich de laatste tijd actief bemoeien met, en een leidende rol spelen in, het moeizame vredesproces daar.

Rob de Wijk: ik heb het in mijn analyses niet expliciet over vrouwen gehad omdat vrouwen het probleem niet zijn. Het is algemeen bekend dat juist mannen oorlogen voeren, en mannelijke politici die via haatpropaganda en dergelijke het pad naar conflicten effenen (al zijn er uitzonderingen zoals de

vrouw van Milosevic). In Belgrado is er een adviesgroep onder president Kostunica ontstaan die o.a. kwesties als de instelling van een Waarheidscommissie naar de oorlogsmisdaden onder Milosevic in voormalig Joegoslavië onder de loep neemt. Maar het lukt niet erg om zulke gevoelige kwesties verstandig en voortvarend te behandelen, mede omdat deze adviesgroep voornamelijk uit mannen bestaat. Velen van hun zijn lokale leiders met veel macht en eigendunk, die elkaar als haantjes bestrijden. Zo lopen de zaken vast. In Servië zijn veel vrouwen actief in NGO's op "grassroots"-niveau. Maar deze organisaties hebben te weinig macht om een significante invloed uit te oefenen op het hervormingsproces aan de top.

ROL VAN DE MEDIA / POLITIEKE BESLUITVORMING

Ann Pauwels: het is nu tijd voor de discussie over de rol van de media op de politieke besluitvorming in vredesmissies, geleid door Willem Offenberg, met Renee Jones-Bos, Jan Hoekema en Martin Zwanenburg van het Meyer Instituut. De laatste is bezig met een proefschrift over de toepassing van het humanitaire oorlogsrecht in vredesmissies.

Offenberg: "onze jongens" zijn nu net terug van hun halfjaarlijkse deelname aan de vredesmissie UNMEE in Ethiopië-Eritrea. Is dit een eerherstel voor de Nederlandse militairen sinds het debacle in Srebrenica, en wordt dit ook zo uitgemeten in de media?

Hoekema: het trauma van Srebrenica is voor ons land geenszins verwerkt met onze bijdrage in UNMEE, omdat de laatste een klassieke vorm van "peacekeeping" betreft met weinig risico voor onze militairen. De moeilijke missie van Dutchbat in de enclave Srebrenica was daarentegen ongewoon en zeer risicovol. We hebben gelukkig meegedaan aan UNMEE. Maar het besluit daartoe had veel voeten in de aarde, met zeer minutieuze besluitvorming en discussie – juist ook omdat we nog steeds met het Srebrenica-trauma zitten.
Wat mij betreft – en ik spreek ook namens de hele D66-fractie in de Tweede Kamer – moet de parlementaire enquête na de val van Srebrenica er komen, omdat dit een noodzakelijk middel is om de waarheid te achterhalen, politieke verantwoordelijk te dragen, en zo het trauma te kunnen verwerken. Verder betreur ik dat vredesmissies in Afrika tegenwoordig voornamelijk worden overgelaten aan armere landen buiten het Westen. Peter van Walsum, voormalig ambassadeur namens Nederland in de VN, heeft terecht deze tendens bekritiseerd.

Van Kappen: de missie UNMEE is nuttig, inderdaad een klassieke "peacekeeping"-operatie met een laag risico. Het is wel bemoedigend dat een Europees land – Nederland – een tijdje een leidende rol heeft gehad in deze Afrikaanse vredesmissie. Maar Europese bijdragen zijn niet te verwachten in de riskante conflictgebieden in zuidelijk Afrika. Van Walsum heeft met zijn kritiek in ethische zin misschien wel een punt. Maar, zoals al eerder vermeld, ontberen Nederland en de andere NAVO-landen de nodige capaciteit om naast alle bestaande vredesmissies nog eens mee te doen met missies als die in Sierra Leone, waarbij bovendien nog een duidelijk plan voor "peace-building" ontbreekt.

Offenberg: maar hoe los je dat dan wel op? We kunnen oorlogen en genocide in bijvoorbeeld zuidelijk Afrika toch niet op hun beloop laten, alleen al vanuit moreel oogpunt? Bovendien is het ook in ons eigenbelang dat conflicten daar worden voorkomen, bedwongen of opgelost. Anders blijven grote vluchtelingstromen uit die gebieden Europa bereiken, met alle overlast van asielaanvragen en dergelijke van dien.

Jones-Bos: ik ben het ermee eens dat ons eigenbelang ver buiten Europa reikt. Zo zien wij dat toch weer conflictpreventie en bevordering van de mensenrechten absoluut noodzakelijk zijn niet alleen voor het welzijn van de mensen daar, maar ook voor een effectieve aanpak van het vluchtelingenvraagstuk wereldwijd. Opvang moet natuurlijk goed en humaan gebeuren, maar is uiteindelijk slechts een tussenoplossing. Zo veel mogelijk vluchtelingen moeten uiteindelijk terug kunnen keren naar hun landen van herkomst zodra de conflicten en mensenrechtenschendingen daar zijn verdwenen of tenminste drastisch zijn verminderd. Makkelijke oplossingen zijn er niet: we zijn zo ongeduldig dat we soms hardvochtige besluiten nemen zoals het voortijdig terugsturen van uitgeprocedeerde asielzoekers. Of soms te vroeg de conclusie trekken dat bepaalde conflicten zijn opgelost via onderhandelingen en vredesverdragen. Echte oplossingen komen er alleen op lange termijn (zie het vredesproces in Guatemala, enz.).

MENSENRECHTEN / JURIDISCH KADER

Zwanenburg: het noodzakelijke verband tussen toepassing van het humanitair oorlogsrecht en de doelstellingen van vredesmissies werd tot voor kort niet onderkend – of kwam tenminste niet ter sprake. Eigenlijk zou dit verband vanzelfsprekend moeten zijn: vredesmissies zijn per definitie bedoeld om conflicten in te dammen of op te lossen tussen strijdende partijen die normaal gesproken mensenrechtenschendingen begaan of hebben begaan. Vroeger hielden vredesmachten zich helemaal niet bezig met mensenrechten kwesties, en als ze al daar op gewezen werden was hun steevaste antwoord: "we bemoeien ons er niet mee want het staat niet in ons mandaat".
Wat dat betreft zijn vredesmandaten verbeterd en uitgebreid met expliciete verwijzingen naar mensenrechten (ernst van schendingen en hoe ze tegen te gaan, enz.). Ook is recentelijk het debat opgelaaid hoe om te gaan met schendingen door degene(n) die interveniëren: zo hebben Belgische en Canadese soldaten zich ernstig misdragen tijdens de missies in Somalië gedurende de vroege jaren '90.

Vredesmachten zijn natuurlijk ook aan het oorlogsrecht gebonden, en dat wordt nu wel onderkend, met structurele maatregelen om het gedrag van de blauwhelmen te verbeteren. Vredesmissies die ook overgangsadministraties verzorgen, zoals in Kosovo en Oost-Timor bevinden zich overigens in een lastig pakket wat betreft naleving van de mensenrechten in het algemeen en van het oorlogsrecht in het bijzonder: door gebrek aan capaciteit en expertise worden plaatselijke verdachten van misdrijven en misdragingen vaak op twijfelachtige gronden opgepakt, vastgehouden en berecht. Zo worden verdachten in Kosovo vaak maanden (te) lang vastgehouden in erbarmelijke omstandigheden omdat rechtbanken schaars en overbelast zijn en goede gevangenisfaciliteiten ontbreken.
Maar in hoeverre mogen UNMIK, het VN-bestuur daar, en de NAVO-macht KFOR zich onttrekken aan de internationale normen van ordehandhaving en rechtspraak door te wijzen op praktische problemen? Een ander probleem is de vraag welk recht toegepast kan worden in Kosovo. De Albanezen maakten al in 1999 bezwaar tegen de toepassing van het Joegoslavisch recht zoals die bestond onder het Milosevic regime. Er waren maanden van onderhandelingen voor nodig om tot een compromis te komen: toepassing van het Joegoslavisch recht van voor de afschaffing van Kosovo's autonomie in 1989, met aanpassingen naar internationale rechtsregels.

Jones-Bos (reactie): gelukkig krijgen uit te zenden soldaten steeds vaker trainingen in mensenrechten; dat gebeurt nu o.a. in Nederland. De vraag naar welk recht van toepassing moet zijn voor zowel de lokale bevolking als de vredes- of interventiemacht vind ik eenvoudig te beantwoorden: verklaar gewoon het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) van toepassing, en maak alle lokale regels daaraan ondergeschikt, d.w.z. pas alle lokale regels indien nodig aan zodat deze regels geheel in overeenstemming zijn met het EVRM. Alle regels en procedures van vredesmissies moeten ook geheel consistent zijn met het EVRM.

Hoekema: de aandacht voor deze mensenrechtenzaken in juridisch verband is groter geworden, met name sinds de misstanden door vredessoldaten in Angola uitgebreid onder de loep werden genomen. Zojuist zijn hier voorwaardelijke straffen uitgesproken tegen twee Nederlandse KFOR-militairen die verzuimden kinderen tijdig te waarschuwen en weg te halen van een gevaarlijke plek dat vol lag met mijnen (een paar kinderen kwamen toen om).

Van Kappen: men moet niet vergeten dat de VN troepen 'least' van de lidstaten. Als die troepen zich misdragen dan ligt de verantwoordelijkheid van disciplinering en rechtsvervolging bij de lidstaten. De VN hanteren wel een "code of conduct" voor de troepen van vredesmissies, maar die is niet afdwingbaar. Het is overigens opvallend dat wanneer zij iets goeds of moedigs doen vooral de thuislanden spreken van "onze soldaten", zoals bijv. "Canadese blauwhelmen", "Amerikaanse KFOR-soldaten", enzovoort. Maar als zij iets slechts doen, zich misdragen, mensenrechtenschendingen begaan, dan heten zij opeens "VN-troepen" – daarbij impliciet verantwoordelijkheid van zich afschuivend naar de VN-organisatie.

Jones-Bos: voor het oplossen van conflicten moet men bovenal de oorzaken van MR-schendingen achterhalen. Schendingen leiden vaak tot oorlogen, welke op hun beurt weer leiden tot meer MR-schendingen. In de meeste gevallen betreft het onderdrukking van minderheden, zie Macedonië en Guatemala. Zodra de oorzaken in kaart zijn gebracht zijn lange-termijn investeringen nodig in vredesopbouw, verzoening, en democratisering. Op korte termijn blijft "early warning" van conflicten cruciaal. Helaas blijft het zo dat effectieve "early warning" niet garant staat voor "early action". Maar toch moet men met het eerste blijven doorgaan.

Offenberg (reactie): maar wij weten allemaal dat het geld dat besteed wordt aan "early warning" en conflictpreventie slechts een fractie is van al het geld dat aan defensie besteed wordt – en aan militaire operaties zoals de NAVO-bombardementen tegen Servië. Deze discrepantie gaat al helemaal op voor Afrika. De NAVO en de EU investeren enorm in hun pogingen een oorlog in Macedonië te voorkomen. Hoe kan men de prioriteit in geld en aandacht meer verschuiven naar tijdige analyse en preventie?

Hoekema: men hoeft niet alleen te kijken naar regeringen en intergouvernementele organisaties voor "early warning" en conflictpreventie. Meer en meer NGO's besteden daar aandacht aan en krijgen daar ook meer geld voor. Zo speelt de "Soros Foundation" van de filantroop George Soros al jaren een cruciale rol in Centraal- en Oost-Europa en de Balkan in conflictpreventie door het versterken van de "civil society" en de onafhankelijke media in die regio's.

MENSENRECHTEN CHINA / NEDERLAND

Mona Zhimin Tang van Stichting 'Morgen gaat het beter': gezien mijn achtergrond – ik was op het Plein van de Hemelse Vrede in Beijing in 1989 toen daar de studenten die democratie eisten werden neergeslagen – weet ik dat de Chinese vluchtelingen hier in Nederland ook zelf gestimuleerd moeten worden om oplossingen te vinden – ook voor het opbouwen van een bestaan in dit land. Nu gebeurt dat heel weinig, ook omdat de Nederlandse overheid hen beschouwt als 'economische vluchtelingen' die moeten worden teruggestuurd.
Maar deze vluchtelingen, of ze nu wegens de onderdrukking of wegens de armoede uit China zijn gevlucht, kunnen niet terug zelfs als ze dat willen. De Chinese overheid, en dus de Chinese ambassade hier, accepteert hen niet meer als Chinese staatsburgers, hun papieren zijn vernietigd en de Chinese overheid weigert nieuwe papieren te geven.
De Nederlandse regering wil niet kijken naar deze realiteit, waardoor de Chinese vluchtelingen nu tussen twee vuren zitten. Mijn vraag is worden hun mensenrechten in Nederland dan wel gerespecteerd?

Hoekema (reactie): ik onderken dit probleem en de betreffende dilemma's. Maar ik blijf van mening dat de verhalen van asielzoekers individueel getoetst moeten worden. Dat is ook het beleid van Nederland volgens het VN vluchtelingenverdrag dat voor alle groepen van vluchtelingen geldt, ongeacht hun nationale afkomst. Dit betekent dat we er niet vanuit kunnen gaan dat iedereen van een bepaalde groep, zoals de Chinese vluchtelingen, per definitie echte politieke vluchtelingen zijn. De rauwe werkelijkheid is echter dat een heleboel, ook echte politieke vluchtelingen, Nederland illegaal binnenkomen via mensensmokkelaars. In wezen verergert de mensensmokkel de positie van de vluchtelingen hier, en moet alleen daarom al stevig worden aangepakt. Ruimhartiger tijdelijke opvang en opvang in of nabij de plaatselijke regio zijn ook manieren om de vluchtelingenproblematiek aan te pakken.

Jones-Bos: de verbetering van de mensenrechten in China is natuurlijk cruciaal, ook voor het verminderen van vluchtelingenstromen en daarmee de mensensmokkel vanuit dat land. Een combinatie van middelen is daarbij nodig: het opvoeren van politieke druk, hopelijk eens via veroordelingen van de VN Mensenrechtencommissie in Genève; het houden van de (MR)dialoog tussen de Europese Unie en China; uitwisseling van wetenschappers, academici; en de begeleiding van hervormingsprojecten in China door GO's en NGO's in onder meer de rechtspraak.
Zo heeft de VN-mensenrechtenambassadeur Mary Robinson een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Beijing over alternatieven voor strafkampen. Levert dit allemaal wat op? Verbeteringen zijn vaak zo geleidelijk dat ze eerst niet opvallen, waardoor we teleurgesteld raken. Niettemin werpen vasthoudendheid en bestendigheid hun vruchten af.
Aan de andere kant staat Nederland erop dat er duidelijke "benchmarks" gehanteerd worden, o.a. in MR-effectenrapportages, om verbeteringen nauwkeurig te kunnen bepalen. Zo is de ratificatie van MR-verdragen een cruciale "benchmark".

Marianne Douma, voorzitter werkgroep mensenrechten (SWB): ik wil even terugkomen op het schrijnende verhaal van Mona Tang over de benarde situatie van Chinese vluchtelingen die hier tussen wal en schip raken. Kunnen Jan Hoekema of anderen van het forum haar een suggestie doen?

Hoekema: hoe benard de situatie voor deze vluchtelingen hier ook is, en hoe uitzichtloos het ook voor hen lijkt, over één ding kunnen ze gerust zijn: Nederland zal ze niet gedwongen terugsturen zonder

identiteitsbewijzen. Wij zullen druk op China blijven uitoefenen om deze papieren te leveren aan diegenen die hier definitief uitgeproduceerd zijn.

SCHENDINGEN VAN OORLOGSRECHT

Offenberg: ik wil graag terugkomen op de kwestie van mogelijke schendingen door vredes- en interventiemachten van het oorlogsrecht. De volgende vraag is in eerste instantie gericht aan de heer Zwanenburg: zijn aanvallen door de NAVO op niet-militaire doelen, zoals die op TV Belgrado, schendingen van het oorlogsrecht?

Zwanenburg: mijn standpunt is dat zulke militaire acties tegen burgerdoelen al zeer snel schendingen van het oorlogsrecht zijn. Volgens mij is dat zeker het geval met het NAVO-bombardement op Belgrado TV. Zowel de Servische overheid als de slachtoffers van die aanval kunnen een aanklacht tegen de NAVO hard maken. Zo heeft de Federale Republiek Joegoslavië een zaak tegen de zogenoemde 'NAVO-agressor' aangespannen bij het Internationaal Gerechtshof. De nabestaanden hebben een soortgelijke zaak aangespannen bij het Europees Hof in Straatsburg (uitspraak moet nog komen). Minder bekend is dat Joegoslaven in Nederland een zaak tegen de NAVO-interventie in ons land zijn begonnen. Waar ik mij kwaad over maak, is dat gezegd is door de President van de rechtbank die deze zaak in behandeling heeft, dat een definitieve beslissing wordt uitgesteld zolang het Europees Hof nog geen uitspraak heeft gedaan. De Nederlandse rechter is echter in dit soort gevallen helemaal niet verplicht om eerst de beslissingen van internationale rechters af te wachten.

Rob de Wijk: afgezien van de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid moet ik zeggen dat toekomstige intervenieerders hierdoor niet zullen worden afgeschrikt. De volgende keer gebeurt het weer. De NAVO rechtvaardigde de voortschrijdende uitbreiding van het aantal en soort doelen door elk (potentieel) doelwit voor te leggen aan juristen voor goed- of afkeuring. Maar na een paar maanden bombarderen werd de NAVO zo wanhopig dat er serieuze plannen bestonden om nog intensiever te bombarderen van nog meer doelen, ook van civiele doelen. Er werd omineus gesproken van "Belgrade packages", d.w.z. van het bombarderen van grote delen van Belgrado. De Alliantie was bereid zover te gaan, ongeacht juridische veroordelingen, omdat haar geloofwaardigheid en zelfs voortbestaan in het geding waren. En dit soort overwegingen zullen ook in de toekomst de doorslag geven. Kortom, vitale eigenbelangen zijn en blijven in de besluitvorming tot ingrijpen – en tot het doorzetten tot aan de overwinning – doorslaggevend.

Ann Pauwels (reactie): als dat zo is, dan heeft het humanitaire recht geen zin – als het opzij geschoven kan worden elke keer wanneer het eigenbelang in het geding komt, of lijkt te komen!

Rob de Wijk: ja, helaas is het in de praktijk zo!

Van Kappen: laten wij niet vergeten dat het uitvoeren van "airstrikes" door de NAVO bedoeld was om het vermogen van de tegenstander aan te tasten, dus ook het vermogen van de media om propaganda te voeren. Ook het bombarderen van deze civiele doelen zat besloten in de oorspronkelijke opdracht van Operatie "Allied Force". Het is dus niet zo dat de NAVO-interventie 'degenereerde' van precisieaanvallen tot grove bombardementen van allerlei doelen. De NAVO-operatie was een interventie via "airstrikes", niet een beperkte operatie ter ondersteuning of bescherming van grondtroepen met "close air support".

Jones-Bos: Was het oorspronkelijk mandaat van de NAVO wel geheel volgens de regels van het humanitair oorlogsrecht? Een mandaat mag best in juridische zin onder de loep worden genomen. Aan de andere kant moet juridische controle vooraf en achteraf niet zover doorschieten dat we maar niets doen, dat we de optie van humanitaire interventie nooit meer durven overwegen wegens angst dat men voor onvolkomenheden of gemaakte fouten voor de rechter wordt gesleept.

Van Kappen: men is steeds beter geworden in het snel en gedetailleerd plannen van een vredesoperatie. Zelfs ik en Rob de Wijk kunnen tezamen in een uurtje een goed doordacht plan voor een missie in Sierra Leone opstellen! Dit plan is dan best uitvoerbaar – maar tegen een hoge prijs: behoorlijke risico's met behoorlijk veel kans op behoorlijk veel doden en gewonden onder eigen gelederen. Het probleem ligt juist bij de geringe bereidheid om een hoge prijs voor succes te betalen. Het is het bekende thema: wij willen geen "bodybags"!

EEFECTIVITEIT VAN VREDESMISSIES

Mw. M.S. Kappeyne van de Coppello, directie Vredesopbouw Ministerie van Buitenlandse Zaken: mandaten voor vredesmissies en zeker die voor interventies kunnen juridische hiaten vertonen door de haast van hun totstandkoming. En ook volgens mij door de neiging tot "wij gaan het even fiksen", wij gaan het conflict eventjes oplossen, wij zullen dit varkentje eens wassen. Alsof wij dat van hieruit kunnen. Het is opvallend hoe hardnekkig deze houding is ondanks de vele tegenslagen bij vredesoperaties - en bij het wegzakken van de politieke wil om door te gaan zodra de eerste doden onder de eigen soldaten vallen. Conflicten zijn complex, gewelddadige climaxen van diep gewortelde problemen. Men moet dit eerst goed onderkennen, men moet zich daarom bescheidener opstellen – en tegelijkertijd veel meer vasthoudend blijven bij tegenslagen nadat men heeft besloten tot een missie.

Roman Baatenburg de Jong, assistent D66 Tweede Kamerlid Nicky van 't Riet:
Afgezien van de vragen of vredesmissies haalbaar en verdedigbaar zijn, moeten wij terugkomen naar de eigenlijke hoofdvraag van deze conferentie: hoe effectief zijn vredesmissies in het verbeteren van de mensenrechten ter plaatse? Dit is een cruciale vraag want, wie weet, de bereidheid om de politieke prijs van slachtoffers, "bodybags" onder onze eigen soldaten te betalen kan best eens toenemen als zou blijken dat wij met het nemen van iets meer risico duizenden, misschien wel honderdduizenden mensenlevens kunnen redden – en de mensenrechten in het algemeen van wel miljoenen mensen kunnen verbeteren.

Hoekema: Bereidheid is ook afhankelijk van nationale cultuurverschillen: zo is men in Frankrijk in tegenstelling tot Nederland minder gevoelig voor "bodybags" – en de culturen binnen het Franse leger en Nederlandse leger zijn daar afspiegelingen van.

Offenberg: de gevoeligheid is ook toegenomen door de overgang van dienstplicht naar beroepsleger; rekruten die zich vrijwillig melden zijn meestal minder bereid om voor riskante missies ingezet te worden.

Erik van Buiten/Ruiten, lid programmacommissie D66: het valt mij op hoe gauw men is geneigd zich neer te leggen bij het recht van de sterkste, terwijl men zo vaak het beschermen van mensenlevens en mensenrechten hoog in het vaandel heeft! Als men dit zo belangrijk vindt dan moet men ook bereid zijn Nederlands bloed te laten vloeien voor handhaving van MR-normen elders in de wereld. En dit moet zeker vanzelfsprekend zijn als militaire operaties voor de mensenrechten haalbaar zijn met relatief weinig slachtoffers aan eigen kant. De conclusie lijkt nu te zijn dat wij simpelweg niet bereid zijn om voor de mensenrechten offers te brengen. Maar dan moeten wij niet meer zo hypocriet doen en vinden dat wij mensenrechten zo belangrijk vinden.

Hoekema (reactie): de bereidheid tot riskante operaties voor de mensenrechten is des te groter wanneer het betreffende conflictgebied zich dichter bij huis bevindt: men heeft meer aandacht voor tragedies dicht bij huis en voelt zich ook meer bedreigd door instabiliteit dicht bij huis. Dus onder bepaalde omstandigheden zijn wij wel degelijk bereid offers te brengen – alleen niet overal en altijd; de mogelijkheden van ons leger zijn nu eenmaal beperkt.

Gerolf Staalmeester: in hoeverre is de toepassing van het oorlogsrecht van invloed op de bereidheid van landen om troepen te leveren voor vredesmissies? Kijk maar de weerstand van de Amerikaanse regering tegen ratificatie van het Internationaal Strafhof. De weerstand wordt gevoed door de angst dat de eigen soldaten vroeger of later wegens aanklachten van misdragingen voor dit Hof moeten verschijnen! Men wil de eigen militairen alleen in eigen land berechten als men dat nodig acht.

Zwanenburg: Amerika vindt met name dat er onvoldoende garanties in de statuten van dit Internationaal Strafhof staan tegen willekeur en partijdig; men is simpelweg bang dat de rechters van dit hof bevoordeeld zullen zijn tegen de soldaten van een Supermacht, onder invloed van vele andere lidstaten die Amerika niet kunnen luchten of zien.
Maar volgens het Statuut van dit Strafhof zijn de kansen op zulke misstanden vrij klein. Belangrijker nog is dat het doel van dit hof vooral zal zijn het berechten van leiders, "spoilers", en niet zozeer de 'kleine vissen' onder zowel de lokale partijen als de vredesmachten. Hopelijk gaat hiervan een preventieve werking uit tegen schendingen van mensenrechten. Het uitgangspunt voor Amerika – en voor ieder land – zou moeten zijn: hou strikt vast aan de eigen normen van de strijdkrachten, zeker als de normen geheel overeenstemmen met die van de universele rechten van de mens. Het Internationaal

Strafhof zal zich alleen bezighouden met zeer speciale, ernstige mensenrechtenschendingen zoals volkerenmoord, waarbij betreffende landen niet in staat of van wils zijn verdachte schenders te berechten.

Offenberg: de ultieme vraag waar we nog geen echt antwoord op hebben, is: is er hoop voor het menselijk ras. Ik denk dat er wel reden is tot hoop, maar gerust ben ik er niet op.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Prof. Ann Pauwels:
De bijdragen van de sprekers en die van het discussieplatform hebben ons vooral inzicht verschaft in de obstakels van effectieve vredesmissies en in het streven naar verbetering van de mensenrechten.
De obstakels betreffen het verkrijgen van een helder mandaat en van voldoende effectieve middelen. Daarnaast is er het ongewisse van de dynamiek van een conflict en het risico voor verlies van mensenlevens waar niemand gaarne verantwoordelijkheid voor wil nemen.

Door mislukkingen en tragedies in Srebrenica en Ruanda zijn Nederland en België heel terughoudend geworden in hun bijdragen aan nieuwe vredesoperaties, terwijl deze landen juist zo actief betrokken waren bij dergelijke operaties. Zo wordt selectiviteit in betrokkenheid haast onvermijdelijk, waarvan vooral Afrika de dupe is geworden. Grove schendingen van mensenrechten in Afrika worden betreurd maar voor kennisgeving aangenomen. Deze krijgen geen prioriteit. Zelfs een klassieke succesvolle vredesmissie zoals die in Ethiopië/Eritrea heeft al aanleiding gegeven tot trage en minutieuze besluitvorming.
Politieke partijen moeten zich in deze te weer durven stellen tegen negatieve berichtgeving in de media. Niet alleen de kwaliteit van de missies kan omhoog, ook die van de politieke besluitvorming! Daarnaast is gezegd dat de bereidheid tot deelname zal toenemen als men ziet dat vredesmissies effectief bijdragen aan verbetering van de mensenrechten en vele mensenlevens kunnen redden (Baatenburg de Jong).

Schendingen dichter bij huis kunnen Westerse landen tot ingrijpen bewegen, de vraag is of het effectief bijdraagt aan verbetering. Het conflict in Macedonië wordt nu minutieus bestudeerd.
Er bestaat een groot gebrek aan parate troepen en gespecialiseerde guerrilla eenheden, taken die westerse landen niet graag uitvoeren (de Wijk en Hoekema).
'Spoilers' hebben hun eigen agenda. De bemiddeling in een conflict wordt hierdoor extra gecompliceerd. Zwaar bewapende extremistische groepen die leven van criminele lucratieve handel, kunnen bondgenootschappen aangaan of afdwingen met etnische bondgenoten bijvoorbeeld om grondgebied te veroveren.
Deze meer of minder vrijwillige bondgenoten kunnen in een politieke gedaante opkomen voor de rechten van minderheden en het verminderen van achterstanden van bevolkingsgroepen waar vele burgers voor te porren zijn. Ondertussen wordt echter ook de 'struikroveragenda' gehanteerd (Albanië-Kosovo-Macedonië).

Rob de Wijk noemt een toename van asymmetrische oorlogsvoering en pleit voor een betere voorbereiding op wrede en brute oorlogsvoering. Aan gespecialiseerde counter-insurgency operations moet serieus aandacht worden besteed. Methoden en strategieën dienen worden bestudeerd. Theorievorming over de criteria van effectieve vredesmissies is volgens Rob de Wijk nog onderontwikkeld; op dat vlak is nog veel te doen. Eén van de belangrijkste lessen hierbij is 'know thy enemy'.

Van Kappen's afwegingsproces van politieke en militaire factoren is cruciaal voor het succes van vredesmissies. De laatste jaren nemen "peace-enforcement" operaties in belang toe. Deze moeten echter wel beter voorbereid en uitgevoerd worden – en beter gekoppeld worden aan "peace-keeping" en "peace-building". Deze beide uitersten van beperkte "peacekeeping" en vergaande interventie hebben weinig succes gehad. De eerste vanwege een te beperkte doelstelling en de laatste vanwege gebrek aan politieke wil en militaire capaciteiten om ingrijpen tot een goed einde te brengen. Dit ook met betrekking tot vervolgactiviteiten in "peace-building".
Men moet tot de slotsom komen dat een goed mandaat kennelijk niet volstaat, d.w.z. niet voldoende is om landen te bewegen tot substantiële bijdragen in humanitaire missies. Ook het argument dat indirecte belangen op het spel staan werkt niet helemaal meer om landen zoals Nederland en België over de

streep te trekken. Zo is België niet bereid mee te doen met een geplande "peacekeeping" operatie in Kongo, ondanks haar economische, politieke en historische belangen daar.

Desondanks zijn er enige verbeteringen geconstateerd, zoals het toenemend belang van Mensenrechten in elk vredesmandaat. Bovendien wordt het noodzakelijk verband tussen de toepassing van het humanitair oorlogsrecht en de doelstellingen van vredesmissies veel beter onderkend. Verder is de nadruk gelegd is op vasthoudendheid en bestendigheid, d.w.z. niet opgeven wanneer een snel succes uitblijft (Kappeyne van de Coppello, Directie Vredesopbouw en Mensenrechtenambassadeur Jones-Bos, beiden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken). De neiging tot het van hieruit willen fiksen blijft hardnekkig. Men moet echter de diepliggende problemen eerst goed onderkennen. Vredesopbouw moet immers blijvend worden bevochten. Juist ook vrouwen kunnen daaraan een positieve bijdrage leveren (Elly Lubbers).

Tot slot wil ik er nog eens voor pleiten om het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) te gebruiken als basis voor het toepasselijk recht in VN-besturen – en protectoraten.

Hiermee heeft het debat geen pasklare oplossingen aangeboden maar wel zinvolle opties aangedragen voor verbeteringen die kunnen dienen als "food for thought" voor vervolgdebatten en om stappen naar vrede te blijven ontwikkelen.

De voorzitter dankt de organisatie en alle aanwezigen voor hun bijdrage, sluit de conferentie en nodigt de deelnemers uit aan de receptie deel te nemen. De werkgroep Mensenrechten drukt haar erkentelijkheid uit aan de voorzitter, de sprekers en het forum met bloemen en een 'journey into music' (Global Sounds).

02037782