

Nederlandse militairen op vredesmissie: de scenario's

Dick Leurdijk

Inleiding

Sinds de publicatie van de Prioriteitennota in 1992 is de hoofdtaak van het Nederlandse defensiebeleid verschoven van de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied naar de deelneming aan zogenaamde 'crisisbeheersingsoperaties' waar ook ter wereld – te land, ter zee of in de lucht. In de nasleep van de val van Srebrenica, in 1995, leidde bijna elk besluit inzake de uitzending van Nederlandse militairen tot een uitvoerige gedachtewisseling tussen het kabinet en de Tweede Kamer. De laatste keer dat dat gebeurde, december 2005/januari 2006, ging het om de stationering van troepen in het zuiden van Afghanistan in het kader van de multinationale troepenmacht ISAF. In die debatten is elke keer weer een sleutelrol weggelegd voor het samenspel van politieke, militair-operationele en volkenrechtelijke randvoorwaarden waaronder de uitzendingen plaatsvinden – aspecten die bij elke missie weer anders liggen. Een blauwdruk voor de besluitvorming rond de inzet van de Nederlandse krijgsmacht bestaat dan ook niet, al biedt de structuur van het Toetsingskader wel enig houvast.

Het debat over de mogelijke deelneming van ons land aan de ontplooiing van ISAF III in Uruzgan in Zuid-Afghanistan heeft opnieuw aangetoond hoe wisselend de omstandigheden zijn waaronder Nederlandse militairen bij internationale missies worden ingezet. Een terugblik op de reeks internationale missies waaraan ons land sinds het begin van de jaren negentig heeft deelgenomen, leert hoezeer de randvoorwaarden bij uitzendingen elke keer weer variëren. Niettemin kan, bij het opmaken van de balans van ruim tien jaar ervaring met internationale vredesmissies, een aantal modellen van inzet van militairen worden onderscheiden, rekening houdend met hun uiteenlopende mandaten. Ik kom, kort samengevat, tot het volgende overzicht van zes verschillende typen missies:

1. Vredesoperaties met een klassiek *peacekeeping*-mandaat

Het eerste model betreft de inzet van Nederlandse militairen bij vredesoperaties met een klassieke *peacekeeping*-mandaat. Voor dit type operaties werd in de jaren vijftig binnen de VN de grondslag gelegd. Hierbij gelden een aantal uitgangspunten waarvan de belangrijkste zijn: de instemming (de 'consent') van de partijen bij het conflict met de komst van de blauwhelmen, de neutrale positie van de VN die geen partij kiest in het conflict, en het afzien van het gebruik van geweld door de VN-militairen (de regel inzake de 'non-use of force, except in self-defence').

Peacekeeping was vooral bedoeld als een instrument voor vreedzame geschillenbeslechting. Het was om die reden eerder een verlengstuk van de internationale diplomatie dan een volwaardig militair instrument, ook al worden bij de missies doorgaans militairen ingezet. Hier ligt ook de achtergrond voor het bekende gezegde: "Peacekeeping is not a soldier's job, but only soldiers can do it." Militairen functioneren binnen een strakke hiërarchische structuur en zijn bovendien gewend in een omgeving te opereren die voorheen door geweld werd beheerst.

Tegelijkertijd echter heeft dit dualistische karakter van door militairen uitgevoerde vreedzame missies geleid tot veel verwarring, misvattingen en overspannen verwachtingen, met name vanuit het oogpunt van de effectiviteit van dit instrument. Dat geldt ook voor de gangbare opvatting als zou *peacekeeping* het midden houden tussen de hoofdstukken VI en VII van het VN-handvest, en eigenlijk thuishoren in 'hoofdstuk 6½'. Maar ook in deze opvatting wordt het militaire vermogen van traditionele blauwhelmen overschat. Hun kwetsbare positie is vele

malen gebleken uit het onvermogen om de eigen veiligheid of bewegingsvrijheid te garanderen, met name in een omgeving waarin het conflict nog volop aan de gang is (in een 'hostile environment').¹

Het concept '*peacekeeping*' wordt bovendien nog eens gekenmerkt door een reeks andere politieke, militaire en volkenrechtelijke randvoorwaarden, die veel verder gaan dan de kenmerken die gewoonlijk aan het concept worden toegeschreven. Andere voorwaarden betreffen de noodzaak van consensus onder de leden van de Veiligheidsraad, het bestaan van een staakt-het-vuren of een vredesregeling, de koppeling met het *peacemaking*-proces gericht op het vinden van een politieke regeling, de bereidheid van VN-lidstaten om nationale contingents ter beschikking te stellen met inachtneming van hun nationale soevereiniteit, de instelling van een operationeel VN-commando, de precieze aard van de lichte bewapening, en de zogenaamde *rules of engagement* die richtlijnen geven voor het gebruik van geweld dat, zoals gezegd, slechts onder nauw-omschreven, uitzonderlijke omstandigheden was toegestaan. Deze voorwaarden raken zowel de positie van de troepenleverende landen als die van de partijen bij het conflict. Elk van deze randvoorwaarden kan voor complicaties zorgen en tezamen maken ze duidelijk hoe kwetsbaar de grondslagen voor *peacekeeping* zijn.

Nederland neemt al een aantal jaren mondjesmaat deel aan VN-missies met een klassiek *peacekeeping*-mandaat. Anno 2006 is ons land nog slechts vertegenwoordigd in de United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) in Jeruzalem – de oudste operatie in VN-verband, met de inzet van onbewapende militaire waarnemers. Andere operaties met een soortgelijk beperkt *peacekeeping*-mandaat waren ondermeer de VN-missies in Cambodja (UNTAC), in voormalig Joegoslavië (UNPROFOR), op Cyprus (UNFICYP), en op de grens van Ethiopië en Eritrea (UNMEE). De allereerste VN-*peacekeeping*-missie waaraan ons land, nog ten tijde van de Koude Oorlog, deelnam betrof de VN-missie op de grens tussen Israël en Libanon (UNIFIL).

Overigens wordt het instrument van missies met een traditioneel *peacekeeping*-mandaat ook buiten de VN toegepast door andere internationale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie en de Europese Unie.

2. VN-missies met een robuust *peacekeeping*-mandaat

Het gaat hier om de ontplooiing van een VN-missie krachtens een mandaat waarbij de blauwhelmen, anders dan bij traditionele *peacekeeping*-operaties, nadrukkelijk de bevoegdheid hebben met geweld op te treden, en daartoe ook beschikken over de vereiste zware bewapening. Het waren de opeenvolgende gebeurtenissen in respectievelijk Somalië, Rwanda en het voormalige Joegoslavië die in de tweede helft van de jaren negentig binnen de VN leidden tot een herbezinning op het instrument van de *peacekeeping*-operaties.

De tijd van goede bedoelingen bij *peacekeeping*, zo schreef de commissie-Brahimi in de zomer van 2000, is voorbij. Deze commissie boog zich over de vraag hoe de VN in de toekomst met vredesoperaties zou moeten omgaan. De VN moesten voortaan worden afgerekend op hun geloofwaardigheid, aldus de teneur van het rapport: "Goede bedoelingen mogen niet in de plaats komen van het vermogen om op een geloofwaardige manier geweld te kunnen inzetten." Daartoe deed de commissie een reeks van aanbevelingen, toegespitst op de formulering van een nieuwe, 'robuuste' *peacekeeping*-doctrine, die veel meer ruimte bood voor het gebruik van geweld. Aldus zouden VN-missies zowel de veiligheid van de eigen manschappen beter kunnen waarborgen, alsook de veiligheid van de burgerbevolking die met fysiek geweld werd bedreigd. Het rapport voegde hier in een adem aan toe dat troepenleverende landen bij dit soort missies dan wel bereid moesten zijn het risico van slachtoffers onder de eigen militairen te aanvaarden.

Inmiddels heeft de VN de afgelopen jaren vooral bij conflicten op het Afrikaanse continent (Sierra Leone, Burundi, Ivoorkust, Zuid-Soedan, Liberia en Congo), maar ook bijvoorbeeld op Haïti, ervaring opgedaan met de toepassing van de nieuwe doctrine – en niet altijd met onverdeeld succes. Tot dusver heeft nog niet heeft deelgenomen aan VN-missies met zo'n robuust *peacekeeping* mandaat. Wel is eind 2005 het besluit genomen om een klein aantal onbewapende waarnemers en politiemensen in te zetten bij de VN-missie in Zuid-Soedan, bij wijze van eerste kennismaking met de toepassing van de nieuwe *peacekeeping*-doctrine.

3. Inzet van Nederlandse militairen in het kader van multinationale strijdkrachten

Dit model troepenmacht wordt doorgaans ingezet bij de uitvoering van vredesregelingen. Dat gebeurde voor het eerst in Bosnië (SFOR), en naderhand ook in Kosovo (KFOR), Afghanistan (ISAF), en Irak (SFIR) in de periode na de overdracht van de soevereiniteit in juni 2004. De twijfel over de effectiviteit van VN-*peacekeeping*-operaties leidde er in het midden van de jaren negentig ook toe dat gezocht werd naar alternatieven voor de inzet van militairen in VN-verband.

Dat verklaart waarom bij het Akkoord van Dayton (1995), dat voorzag in een vredesregeling na de oorlog in Bosnië, gekozen werd voor de stationering van een speciaal voor dit doel opgerichte ad-hoc multinationale troepenmacht, buiten de VN om, bedoeld als instrument om de partijen bij het conflict bij te staan bij de implementatie van de gemaakte afspraken (het ging hier om de oprichting van IFOR, de 'Implementation Force', na een jaar omgedoopt tot SFOR, 'Stabilization Force'). Onder druk van de Verenigde Staten, die geen herhaling van de ervaringen met de VN-missie UNPROFOR wilden, werd op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel het model van een 'multinational force' (MNF) uitgewerkt. Dat moest aan een aantal voorwaarden voldoen: de vredesregeling moest voorzien in de stationering van de troepenmacht, ze moest worden samengesteld uit nationale contingenten van meerdere landen, ze moest onder leiding komen te staan van een NAVO-commandant (lees: een Amerikaanse generaal), ze moest nadrukkelijk de bevoegdheid krijgen om geweld te gebruiken om op een geloofwaardige manier te kunnen optreden, en het mandaat van de troepenmacht moest uitdrukkelijk door de Veiligheidsraad worden geautoriseerd.

Deze opzet komt in grote lijnen overeen met de kernmerken van VN-missies met een robuust *peacekeeping*-mandaat, met dat verschil dat MNF's tot stand komen buiten de VN om. Het aldus bij het Akkoord van Dayton bereikte akkoord over de rol van een multinationale troepenmacht zou model staan voor een reeks soortgelijke afspraken in de jaren daarna, als onderdeel van vredesregelingen in Oost-Timor in 1999 (met INTERFET), in Kosovo in 2000 (met KFOR), in Afghanistan in 2001 (met ISAF) en in Irak in 2004 (met SFIR).

Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve bijdrage geleverd aan SFOR, KFOR, ISAF en SFIR. In de eerste drie gevallen gebeurde dat in NAVO-verband. In alle genoemde gevallen werd de ontplooiing van de troepenmacht nadrukkelijk geautoriseerd door de Veiligheidsraad. De bijdrage aan SFIR in Irak gebeurde, formeel gezien, op verzoek van de zittende Iraakse regering.

4. Inzet van Nederlandse militairen tijdens een bezetting

De vierde variant betreft de inzet van Nederlandse militairen onder zeer uitzonderlijke omstandigheden, namelijk ten tijde van wat het best aangeduid kan worden als een bezetting. Het gaat hier om de bijdrage van ons land aan de troepenmacht in Irak (SFIR) in de tijd dat het land formeel was bezet (in de periode na de val van Saddam Hoessein tot aan de soevereiniteitsoverdracht aan de Iraakse interim-regering van premier Iyad Allawi, in juni 2004). Ook deze missie had de nadrukkelijke instemming van de Veiligheidsraad, compleet met de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Met de aanvaarding van Resolutie 1483 van

22 mei 2003 erkende de Raad het unieke karakter van de ontstane situatie in Irak als een bezetting. Hij wees de bezettingsautoriteiten erop dat de bezetting volkenrechtelijk gezien ook verplichtingen met zich meebrengt, door het benadrukken van “de bijzondere bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen onder het toepasselijke internationaal recht als bezettingsmachten onder een gemeenschappelijk commando (de ‘Autoriteit’).”

Strikt genomen maakten de Nederlandse militairen onder deze omstandigheden deel uit van een bezettingsmacht. Het feit dat kabinet en volksvertegenwoordiging vonden dat Nederlandse militairen niet gezien mochten worden als bezetters, doet daar niets aan af.

5. Inzet van Nederlandse militairen in tijd van oorlog

Ook het vijfde model dat kan worden onderscheiden behelst de inzet van Nederlandse militairen onder niet minder unieke omstandigheden als bij een bezetting, namelijk ‘in tijd van oorlog’, zoals het kabinet dat noemde. Deze situatie deed zich voor bij de inzet van Nederlandse militairen in het kader van de strijd tegen het internationaal terrorisme, op het grondgebied van Afghanistan. Na de eerdere inzet van eenheden van luchtmacht en marine, besloot ons land in maart vorig jaar tot de inzet van *special forces* in tijd van oorlog, voor de duur van hun verblijf in het operatiegebied in Afghanistan. Dat gebeurde met een beroep op Artikel 51 van het VN-handvest, over de uitoefening van het recht op zelfverdediging.

Dat betekende dus dat Nederlandse eenheden werden ingezet in een geheime missie, op een afstand van 5.000 km van het Binnenhof vandaan, voor de verdediging van het nationale grondgebied. Bovendien zouden ze gaan optreden op basis van ‘bevoegdheden die voortvloeien uit het oorlogsrecht’. Daartoe werd – een unicum in de Nederlandse krijgsgeschiedenis – Artikel 71 van het Militair Wetboek van Strafrecht op de taakgroep van toepassing verklaard dat voorziet in de inzet van militairen ‘in tijd van oorlog’. Dat bracht ook nog eens met zich mee dat ook Artikel 38 van dit wetboek in werking trad, dat militairen vrijwaart van vervolging voor oorlogshandelingen. Deze unieke operationele omstandigheden waaronder de *special forces* optraden, verklaren ook waarom het hier om een met veel geheimhouding omgeven missie ging.

6. Inzet van Nederlandse militairen zonder VN-mandaat

De Nederlandse deelneming aan de NAVO-operatie Allied Force in Kosovo tegen het regime van Slobodan Milosevic neemt in het geheel van de crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland de afgelopen jaren heeft deelgenomen, een bijzondere plaats in. Het ging om de inzet van F-16s in het kader van een NAVO-operatie zonder autorisatie van de VN-veiligheidsraad voor het gebruik van geweld. Waar de NAVO zich beriep op de humanitaire nood situatie in Kosovo, als gevolg van het optreden van het Joegoslavische leger tegen de in meerderheid Albanese bevolking van de provincie, wezen critici op de grondregels van het VN-handvest die het gebruik van geweld slechts toelaten met toestemming van de Veiligheidsraad. Het debat tussen de NAVO-lidstaten over de rechtmatigheid van het gebruik van geweld buiten de Veiligheidsraad om, maakte nog eens duidelijk hoezeer het Bondgenootschap vasthield aan de grondslagen van de NAVO als een collectieve verdedigingsorganisatie, die zich, onder omstandigheden, het recht voorbehoudt met geweld op te treden, zonder een voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad. Dat zou haar handelingsruimte alleen maar beperken.

Conclusie

Uit deze opsomming van verschillende soorten militaire missies valt makkelijk af te leiden hoezeer de besluitvorming rond de uitzending van Nederlandse militairen plaatsvindt tegen een dynamische, zich voortdurend wijzigende achtergrond. De conclusie moet zijn dat

slechts in één geval – de inzet van onbewapende waarnemers en de ontplooiing van grondtroepen bij klassieke *peacekeeping*-operaties – het gebruik van geweld niet of nauwelijks aan de orde is. Voor alle andere gevallen geldt dat de bevoegdheid om geweld te gebruiken, zoals opgesloten in het mandaat van de missies, met zich meebrengt dat Nederland bereid moet zijn het risico van slachtoffers onder de eigen militairen onder ogen moet zien en aanvaarden.

Drs. D.L. Leurdijk is verbonden aan het Instituut Clingendael en geeft al jaren colleges aan Nederlandse officieren die zich voorbereiden op hun uitzending. Hij was als adviseur betrokken bij de werkzaamheden van de beide commissies-Bakker uit de Tweede Kamer. Deze bijdrage is mede gebaseerd op een voorjaar 2006 bij Clingendael verschenen publikatie onder de titel: “De VN en ‘robuuste peacekeeping’”. Eind 2005 publiceerde hij bij Clingendael en het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel, over de samenwerking tussen de VN en de NAVO bij de vredesmissies in Afghanistan, Irak en Darfur.

Noot

1. Onder druk van de omstandigheden werden in de loop der jaren, zij het op *ad hoc*-basis, wel modellen ontwikkeld om de kwetsbaarheid van VN'ers te ondervangen, zoals de oprichting van de Rapid Reaction Force en het gebruik van ‘Close Air Support’ door NAVO-vliegtuigen ten behoeve van de veiligheid van VN-blauwhelmen op de grond ten tijde van UNPROFOR in Bosnië vóór 1995; en de oprichting van een NAVO-‘Extraction Force’ om een eventuele gedwongen evacuatie van ongewapende OVSE-waarnemers in Kosovo, eind 1998, mogelijk te maken.