Sipke de Hoop

Blauwhelmen op vredesoperatie: een mission impossible?

Van goede bedoelingen naar hybride missies

Het is 29 mei 2018 precies 70 jaar geleden dat de Verenigde Naties de eerste vredesmissie in 1948 uitzond. De United Nations Truce Supervision Organisation (UNTSO), die moest toezien op een bestand tussen Israël en zijn buurstaten, en tot op de dag van vandaag bestaat, is daarmee de oudste vredesoperatie. Sindsdien zijn honderdduizenden blauwhelmen uit meer dan 88 verschillende landen uitgezonden om overal ter wereld bij te dragen aan het bewaren en, waar nodig, het bevechten van de vrede. Mee helpen bouwen aan een duurzame vrede behoort sinds enkele decennia ook tot het takenpakket. Sinds 2002 wordt elk jaar op de 'International Day of UN peacekeepers' hulde gebracht aan de inspanningen van allen die hebben bijgedragen aan vrede, veiligheid en welvaart. Tijd om de balans op te maken.

"The United Nations was created not to lead mankind to heaven but to save humanity from hell."¹

In de preambule van het Handvest van de Verenigde Naties staat het ambitieuze doel 'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk veel leed over de mensheid heeft gebracht.'² De krachten dienen gebundeld te worden om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Verder moeten omstandigheden worden gecreëerd die de fundamentele rechten van de

vredesoperaties is in de loop van de tijd ingrijpend veranderd. Van vooral vredeshandhaving naar wederopbouw, waarbij ook steeds meer vrede afdwingende mogelijkheden ter beschikking komen. Heeft de organisatie zich steeds voldoende aangepast aan de veranderende omstandigheden, al dan niet ingegeven door de geopolitieke omstandigheden en de noodzaak 'to save humanity from hell'?

'Van toeschouwers van genocide tot bouwers aan vrede'

'The UN provides the most suitable institutional framework for most nation-building missions, one with a comparatively low cost structure, a comparatively high success rate, and the greatest degree of international legitimacy. Other possible options are likely to be either more expensive or less capable.'⁶

In 1988 kreeg de organisatie de Nobelprijs voor de Vrede uitgereikt als dank voor de veertien vredesoperaties die zij tussen 1948 en 1988 uitvoerde. 'De vredeshandhavers hebben door hun inspanningen een belangrijke bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van één van de fundamentele principes van de Verenigde Naties. Zo is de wereldorganisatie een meer centrale rol gaan spelen in de wereldpolitiek en heeft ze aan vertrouwen gewonnen', aldus het Nobelcomité.⁷ De blauwhelmen waren de 'oren en ogen' van de internationale gemeenschap en de manschappen 'recruited from among the young people of many nations, who, in keeping with their ideals, voluntarily take on a demanding and hazardous service in the cause of peace.'⁸ Secretaris-generaal Perez de Cuellar (1982-1991) stelde in zijn dankwoord dat 'peacekeeping introduces into the military sphere the principle of non-violence.'⁹

Hij kon niet voorzien dat kort daarna deze blauwhelmen voor immense uitdagingen kwamen te staan, waarbij juist het (niet) gebruiken van geweld om burgers te beschermen een *hot issue* zou worden. In de periode tussen 1988-1991 zag de VN zich genooddaakt negentien nieuwe operaties te initiëren - een al te ambitieuze onderneming in zo'n korte tijd. In 1992 kwam er daarom een aparte afdeling, het *Department of Peacekeeping Operations* (DKPO), om het VN-Secretariaat en de lidstaten te ondersteunen. Wat eenieder op het netvlies staat, zijn de humanitaire tragedies in Somalië, Rwanda en Bosnië. De haastige terugtrekking van de Verenigde Staten uit een VN-missie in Somalië in 1993, nadat het achttien slachtoffers te betreuren had, was het eerste signaal dat intrastatelijke oorlogen (in deze oorlogen

mensen eerbiedigen en sociale en economische vooruitgang bevorderen. Ook die aspecten zijn zeer belangrijk om grieven en conflictstof te beperken. De uitspraak van Dag Hammarskjöld - de tweede Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (1953-1961) - drukte de hoop uit dat zijn organisatie in staat zal zijn het verschil te maken.

Er bestaat veel kritiek op de VN als bureaucratische, corrupte en inefficiënte organisatie en sentimenten over het functioneren van de vredesoperaties zijn niet minder negatief. De Verenigde Naties heeft - met haar zeventien gespecialiseerde organisaties, veertien fondsen, een secretariaat met zeventien afdelingen, waar meer dan 40.000 mensen werken en een jaarlijks budget van vijf miljard dollar - in die ruim zeventig jaar van haar bestaan echter miljoenen mensen gered van honger, armoede en ziektes en even zovele vluchtelingen een tijdelijk onderkomen geboden om te ontkomen aan oorlog en vervolging. UNICEF, de kinderorganisatie van de VN, heeft kinderen zicht op een beter bestaan geboden met onderwijs. De ontwikkelingsprogramma's van het United Nations Development Programme (UNDP) zijn zeer belangrijk geweest voor landen die zich in het verleden ontworstelden aan het koloniale moederland of vandaag de dag ondersteuning nodig hebben om hun land na vaak lange verwoestende burgeroorlogen weer op te bouwen. Voor dit soort hulp en gespecialiseerde organisaties als UNICEF en UNHCR is dankzij vrijwillige bijdragen van individuele landen en individuen nog een extra budget beschikbaar dat in de afgelopen 25 jaar is gegroeid tot bijna 30 miljard dollar.³ In deze bedragen zijn nog niet de kosten van vredesoperaties inbegrepen.

Op dat vlak toonde de VN zich eveneens zeer actief. Niet enkel heeft zij een enorme groei doorgemaakt in aantal en omvang van vredesoperaties, ook de zwaarte van het takenpakket is toegenomen. In 2018 heeft Antonio Guterres, de huidige Secretaris-Generaal, meer dan 100.000 man civiel en militair personeel in 24 vredesoperaties onder zijn verantwoordelijkheid, waaronder zestien vredebewarende missies.⁴ Het totale budget voor die missies is bijna verachttienvoudigd gedurende 25 jaar: van 490 miljoen dollar op het eind van de Koude Oorlog naar bijna acht miljard dollar in 2017. Een buitengewone groei, maar om het in perspectief te plaatsen, het bedraagt minder dan een half procent van de totale mondiale militaire uitgaven.⁵ De stijging van het budget hangt vooral samen met de groeiende problematiek in delen van Afrika, die steeds noodzaakt tot nieuwe operaties, terwijl veel 'oude' missies ook moeten worden gecontinueerd. Het karakter van deze

binnen staten streden vaak meerdere groepen om de macht of tegen elkaar) een ander soort mandaat en missie vereisten dan de traditionele conflicten tussen staten. Een VN-functionaris noemde deze *peacekeeping*-missie, die er niet in slaagde een politiek akkoord te bewerkstelligen en burgers te beschermen tegen de hongerdood en het geweld van de elkaar bestrijdende partijen, 'the greatest failure of the UN in our lifetime.'¹⁰

Het waren echter vooral de 800.000 slachtoffers van genocide in Rwanda in 1994, maar ook de 8000 doden in Srebrenica in 1995 als symbool van het falen in Bosnië - beide letterlijk onder het oog van machteloze, te licht bewapende blauwhelmen - die tot op de dag van vandaag een inktzwarte pagina in de geschiedenis van de VN vormen. De kritiek op de passiviteit van de Verenigde Naties is sindsdien niet verstomd en de hiervoor genoemde voorbeelden zijn al lang geen uitzondering meer. Een journalist van de *Guardian* schreef in 2015 over de VN het volgende: 'It goes to war in the name of peace but has been a bystander through genocide.'¹¹ Historicus Paul Kennedy, die was betrokken bij het nadenken over verbeteringen van de VN-organisatie ter gelegenheid van 50-jarig bestaan in 1995, concludeerde over deze periode: 'To suffer all three tragedies in so short a time almost brought UN peacekeeping to its knees. The gap between the world body's high ideals and the good intentions of its policy makers on the one hand and the miserable efforts in the field on the other could not have been wider.'¹²

De vraag is echter of het falen bij deze missies aan de Verenigde Naties lag of aan de lidstaten zelf. Er bestaat bijvoorbeeld vaak een grote kloof tussen de soms sterke taal van resoluties en de werkelijkheid van beperkte middelen en zwakke mandaten. De Secretaris-Generaal adviseerde in het verleden ook vaak tegen verregaande resoluties, omdat hij wist dat de bijdragen die nodig waren om die resoluties waar te maken, er niet zouden komen. Een bekend voorbeeld is resolutie 836 over *Safe Areas* in Bosnië. Geen van de landen die de resolutie ondersteunde, wilde bijdragen aan de benodigde 34.000 blauwhelmen. Het Secretariaat stelde als compromis toen voor genoeg te nemen met 7600 militairen, maar dat aantal was - zoals later ook bleek - geen realistische optie om de Bosnische Serven tegen te houden.¹³

Feit is wel dat het mislukken van deze operaties grote invloed had en haar speelruimte beperkte. Beleidsmakers in de Verenigde Staten presenteerden bijvoorbeeld de missie in Somalië als het resultaat van een gebrek aan capaciteit van New York om complexe missies te doen, hetgeen ertoe leidde dat de regering strikte voorwaarden stelde aan haar deelname aan toekomstige missies.¹⁴ Deze terughoudendheid om nog langer deel te nemen

aan multilaterale missies had volgens de toenmalige Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) grote gevolgen: '...because the United States would say "we don't allow you to do a peacekeeping operation ... Why? Because, one, we have to contribute 30% of the budget ... and two ... in the case that you will have problems ... you will ask our assistance, and we will be compelled to give you this assistance"' ¹⁵

Dankzij de erfenis van drie mislukte vredesmissies initieerde de VN tot eind jaren negentig nog maar weinig nieuwe operaties. Dit had deels te maken met de slechte financiële staat van de organisatie en de last die de vele lopende operaties met zich brachten, maar ook met een gebrek aan ervaring, zowel bij de afdeling voor vredesoperaties (DPKO) alsook bij de troepenleverende landen. Nu westerse landen terughoudend waren in het beschikbaar stellen van troepen, kwamen die steeds vaker uit andere landen. Dit alles had groot effect. In de woorden van Kennedy: 'Lack of expertise, lack of coordination, and lack of sheer fighting competence diminished a UN mission's capacity to get the job done.'¹⁶

Eind jaren negentig kwamen er met onder andere nieuwe crises in Kosovo, Oost-Timor, Sierra Leone, Ethiopië/Eritrea en de Democratische Republiek Congo toch een aantal nieuwe VN-missies. Over de vraag of de organisatie inmiddels de zaak op orde had en de troepenleverende landen ook hadden geleerd van eerdere missies bestaan grote meningsverschillen. Volgens de eerder genoemde Kennedy beschikte de afdeling voor vredeshandhaving over meer geld en personeel en had de organisatie, na evaluatie van eerdere missies, gezorgd voor een standaardisatie van militaire middelen, hardware, communicatie en commandostructuren. Ook de troepenleverende landen zouden nu beschikken over specialistische capaciteiten op het vlak van *peacekeeping* en *peacebuilding*. Kennedy concludeerde: 'A lot of experience had been accumulated and a lot of hard lessons learned.'¹⁷

De ervaren VN-functionaris, Lakhdar Brahimi maande in 2000 tot terughoudendheid in ambities ('a light footprint') en het vermijden van het sturen van missies tenzij 'there was peace to keep'.¹⁸ Ook adviseerde hij in het mandaat alleen taken op te voeren die werden gekenmerkt door 'clarity, credibility and achievability'.¹⁹ Er kwamen echter al snel 21 nieuwe missies, mede vormgegeven in een internationaal politiek en publiek klimaat waarin steeds meer ruimte kwam voor het idee dat het bieden van bescherming en veiligheid van burgers voorop moest staan als staten die verantwoordelijkheid niet zelf meer konden waarmaken. Lawrence Freedman, emeritus hoogleraar War Studies aan King's College in Londen, toonde zich sceptisch: 'It was too

tempting to use these missions to signal resolve, appearing to take action while doing little to ensure success.²⁰

Een interne studie van de VN uit 2014 bevestigde dat eenheden in het veld geweld bij voorkeur vermeden. Slechts in twintig procent van de gevallen intervenieerden blauwhelmen - ondanks dat zij steeds vaker wel over het mandaat en de middelen beschikten om burgers te beschermen.²¹ De Franse diplomaat Jean-Marie Guéhenno, voormalig hoofd van DPKO, zei in 2015 het volgende: 'Grand plans were elaborated and immense hopes were generated among the people we had suddenly decided to help. But hope was often dashed, and we then faced resentment if not outright hostility, while on the home front, ambition has been replaced by a pressing desire to pack up and leave.'²²

Toch werden ook successen behaald. Er kwamen nu meer missies die de 'zachte' kant van bemiddelen en wederopbouw combineerden met de harde kant van *peace enforcing*. Zo namen de Australiërs en de Britten in respectievelijk Oost-Timor en Sierra Leone de harde kant voor hun rekening. Mede dankzij hun aanwezigheid werden deze missies een succes. Een trotse Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon zei in 2014 toen het laatste VN-kantoor in Sierra Leone werd gesloten: 'Our blue helmets disarmed more than 75000 ex-fighters, including hundreds of child soldiers. The UN destroyed more than 42000 weapons and 1.2 million rounds of ammunition - a potentially deadly arsenal that is now itself dead.'²³

Er is internationale erkenning dat de Verenigde Naties door de inzet van een breed instrumentarium (van waarnemen, bemiddelen, onderhandelen, handhaven en afdwinging tot het verzorgen van trainingen en bijdragen aan staatopbouw, reïntegratie en verzoening) een belangrijke rol heeft bij conflictpreventie en wederopbouw, waarbij ook een daling van het aantal conflicten, genocides en mensenrechtenschendingen is te herkennen.²⁴ Gareth Evans, directeur van de internationaal zeer gewaardeerde adviesgroep *International Crisisgroup*, wees op het feit dat, vooral dankzij de VN, in de afgelopen decennia veel minder oorlog is gevoerd en dat in vergelijking met de periode tot 1990 het aantal slachtoffers met meer dan 80 procent is gedaald: 'The huge upsurge in activity in conflict prevention, conflict management, and post conflict peacebuilding activity that has occurred over the last decade and a half, with most of this being spearheaded by the UN itself.... And beyond the UN, a number of regional organisations, individual states, and literally thousands of NGO's have played significant roles of their own.'²⁵

Heeft de VN zich voldoende en met succes ingespannen om 'de gesel van oorlog' te voorkomen, de 'menschheid weg te leiden uit de hel' en zelf misschien een stukje 'hemel' te brengen naar landen in conflict? Dat is vooral een kwestie van perceptie en verwachtingen. Is een bestand dat al decennialang standhoudt een succes of wijst het op het uitblijven van een duurzame oplossing? Zijn succesvolle verkiezingen een goede graadmeter of moet eerst een democratische cultuur ontstaan? Is een land waar de burgers geen fysiek geweld meer te vrezen hebben voldoende of is er pas sprake van een goede situatie als hun mensenrechten en voedselveiligheid zeker zijn gesteld en hun kinderen weer naar school kunnen? In de complexe situaties waarin de VN moet opereren, is elke verbetering van humanitaire en institutionele aard winst, maar vaak helaas ook onvoldoende of slechts een bescheiden begin. Relevant is vooral de vraag of de organisatie zich voldoende heeft aangepast om de ingewikkelde problematiek in conflictgebieden te adresseren.

De evolutie van het concept vredesoperaties: nieuwe inzichten, nieuwe uitdagingen

"The time of absolute and exclusive sovereignty has passed. Its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find balance between the needs of good internal governance and the requirement of an ever more interdependent world".²⁶

Het begrip vredehandhavende missies, zoals de eerste generatie vredesoperaties werd genoemd, kwam in het VN-handvest niet voor. De opstellers dachten bij vrede bewaren aan vrede tussen staten en niet aan burgeroorlogen of afscheidingsoorlogen en al zeker niet aan interventies van de Verenigde Naties in de binnenlandse aangelegenheden van staten. Dit laatste was ook verboden tenzij de internationale vrede en veiligheid in het geding was. In de context van de Koude Oorlog en de tegenstellingen in de Veiligheidsraad was het evenwel niet mogelijk om op basis van het collectieve veiligheidssysteem bij te dragen aan de handhaving van de vrede en veiligheid, terwijl er al wel meteen - in dit geval in het conflict tussen Israël en zijn buurstaten - behoefte was aan een vorm van conflictmanagement. Dit leidde ertoe dat er buiten het Handvest om een nieuw instrument werd ontwikkeld, beter bekend onder de naam *peacekeeping operations*, hoewel

het aanvankelijk voor waarnemersmissies betrof.²⁷

Tegenwoordig is de term vredesoperaties de meest accurate en dekkende term. Vooral omdat - in het licht van veranderende omstandigheden (het einde van en de erfenis van de Koude Oorlog; de invloed van publieke opinie en media; de intrastatelijke oorlogen), de *lessons learned* uit missies (voldoende middelen, het juiste mandaat), veranderende inzichten (het adresseren van wortels van het conflict) en de vele noden in conflictgebieden - de taken veel verder gaan dan enkel vredeshandhaving. Deze veranderingen zijn terug te zien in de wijze waarop het handhaven en bevorderen van die vrede in vijf generaties van VN-vredesoperaties is geëvolueerd. Essentieel hierbij is de mate van geweldsuitoefening (de militaire pijler van vredesoperaties krijgt meer vrede-afdwingende taken), de nadruk op bescherming van burgers (*responsibility to protect*), het type en de zwaarte van de taken (de civiele pijler richt zich op humanitaire hulpverlening én vredesopbouw) en de uitbesteding van taken aan regionale organisaties. Deze 'evolutie' is ook te herleiden door een veranderde visie op conflict (van reactief naar proactief) en veiligheid (van 'staatsveiligheid' naar 'menselijke veiligheid'). Tot slot beïnvloedt het debat over de beginselen van soevereiniteit en niet-interventie (*de responsibility to protect, to act and to rebuild*) de mogelijkheden tot interventie, gebruik van geweld en de inrichting van het takenpakket.²⁸

Bij de eerste generatie vredesoperaties - in feite traditionele vredeshandhaving - ging het om kleine eenheden van licht bewapende troepen of ongewapende waarnemers. Deze opereerden met toestemming van het gastland of conflictpartijen, onpartijdig en zonder of met een zeer beperkt mandaat om geweld te gebruiken (alleen ter zelfverdediging). Blauwhelmen bewaakten bestandslijnen en wapenstilstanden en zorgden voor een scheiding van strijdende partijen. Positief was dat dankzij deze missies verdere escalatie of directe betrokkenheid van grote mogendheden werd voorkomen, maar een duurzame oplossing kwam meestal niet in zicht. Professor Kai Michael Kenkel vatte de toenemende kritiek op deze vorm van vredeshandhaving als volgt samen: '...first generation peacekeeping has been accused of freezing conflicts and providing a disincentive to their final resolution. It is in this context that the expansion for UN efforts into a second generation should be understood as the attempt to bring about conditions that would stimulate the resolution of a conflict and later inhibit a relapse through the resolution of underlying causes.'²⁹

Toen als gevolg van het einde van de Koude Oorlog de grote mogendheden hun politieke en financiële steun aan veel regionale bondgenoten in Europa, Azië, Afrika en Latijns-Amerika introkken, ontstonden overal intrastatelijke conflicten met alle gevolgen van dien. De vraag naar vredesoperaties groeide en de mediabeelden van grote hongersnood (Darfur) en etnische zuiveringen verhoogden niet enkel de druk om actie te ondernemen, maar leidden ook tot groeiend bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel om humanitaire hulp te verschaffen en landen te assisteren bij de transitie naar vrede. Kortom, er kwamen veel meer VN-missies, met meer ambities en (civiele) taken, maar deze beschikten niet over bijbehorende militaire middelen en mandaten om hun doelen te bereiken. Ook waren zij nog afhankelijk van de goede wil van de partijen ter plaatse.

Waar die voorwaarde aanwezig was, zoals in Namibië, El Salvador en Mozambique, bleken missies succesvol en waar dit niet het geval was, zoals in Somalië, Rwanda en Bosnië, leidde het tot falen, hetgeen de weg vrijmaakte voor de derde generaties vredesoperaties, de zogenoemde 'peace-enforcement'-operaties, die vaak bijzonder effectief waren. Vaak waren het regionale organisaties of 'coalitions of the willing' die met toestemming van de Veiligheidsraad deze missies uitvoerden, zoals de NAVO-interventie in Kosovo en een door Australië geleide internationale troepenmacht in Oost-Timor: 'These missions often possess a temporally limited mandate aimed at restoring a peaceful context in which the UN can carry out its civilian tasks. The combination of the heightened use of force and an increase in the invasiveness of operations' civilian transitional mandates designate the fourth generation of UN peace operations.'³⁰

Deze vierde generatie omvat robuuste *peacebuildings*-missies, die in hun meer extreme vorm zoals die in Kosovo en Oost-Timor, zelfs tijdelijk het bestuur overnemen. Deze vredesoperaties richten zich op 'de wortels' van het conflict en willen door sociale, economische, maatschappelijke en politieke hervormingen en het op gang brengen van trajecten van verzoening en gerechtigheid duurzame voorwaarden creëren voor vrede. Het zijn complexe processen waar steeds meer organisaties bij betrokken zijn en waar de coördinatie een grote uitdaging is.³¹ Soms hebben zowel de VN alsook regionale organisaties eenheden in een conflictgebied, allen onder een verschillend mandaat en een eigen commandovoering. Deze vijfde generatie vredesoperaties worden ook wel hybride missies genoemd.³² Opnieuw heeft de organisatie een antwoord op de uitdagingen gevonden. Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) speelde in deze evolutie van de

vredesoperaties een belangrijke rol, zowel inhoudelijk alsook met betrekking tot de randvoorwaarden. Hij voorzag de uitdagingen en aspiraties in 1992 met zijn ambitieuze *Agenda for Peace* van een deugdelijke onderbouwing. Hierbij was een centrale rol voor vredesoperaties en daarbinnen ook voor *peacebuilding* weggelegd.³³ Ook stelde hij al in 1991 het primaat van de soevereiniteit van staten ter discussie: 'It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity.'³⁴ Met zijn stellingname liep hij voorop in het denken over het belang van een verschuiving van de prioriteit van 'state security' naar 'human security'. In 1994 introduceerde de UNDP dit concept - waarmee zij 'freedom from fear' and 'freedom from want' bedoelde - dat daarna, zowel in wetenschappelijke als beleidsmatige kringen breed werd omarmd.³⁵

Vijf jaar later rapporteerde Kofi Annan (1997-2006), de opvolger van Boutros-Ghali, voor het eerst over de '*Protection of Civilians in Armed Conflict*', waarna die bescherming ook steeds explicieter in hun mandaat werd opgenomen. Verder sprak hij zich, na een interne analyse over het drama in Srebrenica, nadrukkelijk uit tegen de ambivalente houding binnen de VN-organisatie om geweld te gebruiken omwille van de vrede. Kofi Annan zette vraagtekens bij de 'institutionele ideologie van onpartijdigheid', zelfs als de organisatie met pogingen tot genocide werd geconfronteerd.³⁶ Dat deze ideologie werd doorbroken, is ook de verdienste van alle hervormingsvoorstellen van, de al eerder genoemde, Lakhar Brahimi, die zich hierover ook krachtig uitsprak: 'When the UN does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them.'³⁷

Een volgende mijlpaal is een rapport uit 2001 van de *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Deze commissie vermeed de altijd gevoelige kwestie onder welke voorwaarden een humanitaire interventie was geoorloofd, maar richtte zich vooral op de noden van de 'doelstaat' vanuit de 'verantwoordelijkheid tot beschermen', het 'responsibility to protect'-principe. Hierbij onderscheidde zij de fase waarin een conflict of catastrofe nog te voorkomen is ('the responsibility to prevent', de fase waarin moet worden opgetreden ('the responsibility to act') en de fase nadat het misging en er geïntervenieerd is ('the responsibility to rebuild').³⁸ Bovenstaande ontwikkeling en principes hebben ertoe geleid dat een breed takenpakket in de eenentwintigste-eeuwse missies de regel werd

en het humanitaire principe nog verder werd verankerd als leidraad voor vredesoperaties. Een hoofd van de missie in de Democratische Republiek Congo verwoordde dit zo in 2014: 'The protection of civilians is more than a mandated task, it is our *raison d'être* in the DRC and a moral imperative of the UN'.³⁹

Ook het veel bredere takenpakket en de noodzaak tot samenwerking met andere actoren, is in 2005 institutioneel verankerd binnen de VN in een intergouvernementeel adviesorgaan: 'The main purpose of the Peacebuilding Commission is to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery. The Commission should focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development'.⁴⁰

Resumerend is aangetoond dat institutioneel en conceptueel vorm is gegeven aan een 'modus operandi' voor vredesoperaties, waarbij in de loop van de tijd meer middelen kwamen, meer organisaties betrokken werden en meer ruimte beschikbaar kwam om vrede en veiligheid te handhaven en te bevorderen. Over de mate van succes zijn de meningen verdeeld, zo hebben we in het eerste deel kunnen lezen. De uitdagingen voor de toekomst liggen vooral op het vlak van kwaliteit en legitimiteit, beide kwesties hebben ook te maken met de toenemende kloof tussen 'Noord en Zuid' als het gaat om vredesoperaties.

Kloof tussen 'Noord en Zuid': kwaliteit en legitimiteit

"Rich countries do not send their soldiers anymore to keep the peace. So, I say, very bluntly at the Security Council and elsewhere, this is not the kind of division of labor that we want to see: The rich contribute money, and the poor contribute blood".⁴¹

Hoewel deze uitspraak tekort doet aan Franse, Engelse en Nederlandse eenheden die de laatste vijf jaar actief waren in landen als Ivoorkust, Soedan, de Centraal-Afrikaanse Republiek en Mali, zit er wel een kern van waarheid in de verwijten over selectiviteit, het meten met twee maten en het gebrek aan 'western boots on the ground'. In het verleden stuurde de Veiligheidsraad, gedomineerd door westerse landen, sneller reddingsmissies

naar Europa en Midden-Amerika (de eigen achtertuin) dan naar Azië en Afrika. Hedendaagse VN-operaties worden voor meer dan 75% uitgevoerd met behulp van landen en organisaties uit de Derde Wereld. Ook klaagden ontwikkelingslanden in het verleden dat de middelen die de VN besteedt aan conflictmanagement en humanitaire hulp, niet beschikbaar waren voor investeringen in onderwijs en infrastructuur voor landen die niet in conflictzones lagen. Tegelijkertijd is er kritiek op het weinig democratische gehalte van de besluitvormingsmechanismen, het te 'westerse' model van vredesopbouw en bestaat er wantrouwen over het mogelijk misbruik van het 'responsibility to protect'-principe.⁴² Vooral de regimewisseling in Libië onder het mom van een humanitaire interventie heeft kwaad bloed gezet. Landen die veel troepen leveren, zoals India, wijzen ook op Amerikaanse druk om bij vredesoperaties een meer offensieve rol aan te nemen tegen islamitische groepen in Afrika en voelen meer voor een traditionele *peacekeeping*-rol.⁴³

Vanuit westerse landen klinkt juist de nodige kritiek en zorg over de vredesmissies die worden gedomineerd door niet-westerse landen. Het gebrek aan westerse troepen laat zich kwalitatief voelen, terwijl het juist in complexe civiel-militaire missies nodig is een juiste balans te vinden tussen ervaren militairen en goed getrainde professionals die op het vlak van technologische kennis, organisatiekracht en talenkennis het verschil kunnen maken. De trend van het afgelopen decennium om missies, vooral in Afrika, uit te besteden aan een regionale organisatie of daar mee samen te werken, leek een uitkomst voor het tekort aan blauwhelmen. Desondanks kampen regionale organisaties, en de daarin participerende landen, met een gebrek aan middelen, expertise en voortzettingsvermogen, waardoor ze uiteindelijk toch weer vaak werden omgezet in VN-missies.

Eén van de grootste problemen waarmee de VN vooral de laatste jaren worstelt, zijn de vele beschuldigingen van verkrachting en seksuele uitbuiting door niet-westerse blauwhelmen bij Afrikaanse missies. Dit is zeer schadelijk voor het draagvlak en de legitimiteit van de organisatie. Het vertrouwen in de VN wordt nog verder ondermijnd doordat blauwhelmen weer steeds vaker aan de zijlijn staan als burgers worden verkracht of vermoord.⁴⁴ Dit is geen incident volgens een 'insider' die stelde dat veel veldofficieren naar huis bellen als ze een riskante taak krijgen: "That's making it almost impossible for some force commanders to get anything done because they have no true control over their own units."⁴⁵ De VN is afhankelijk van de goodwill van landen die wel troepen willen sturen, maar liever geen risico's willen lopen.

Zo lijken de Verenigde Naties in sommige opzichten weer terug bij af

te zijn. De organisatie riep ruim een jaar geleden op tot verbeteringen van vredesoperaties op de volgende drie terreinen: de coördinatie en planning van missies; de toezeggingen van lidstaten om troepen te sturen; en tot slot de prestaties in het veld.⁴⁶ De vraag is of verbetering op dit vlak realistisch is en voldoende soelaas biedt. Ondanks de ontwikkeling die de inrichting van vredesoperaties heeft doorgemaakt, zijn de uitdagingen vandaag de dag van hele andere aard. Jack Christofides, directeur vredesoperaties voor Centraal en West-Afrika verwoordde het zo: 'If you think of the old deployment in places like Lebanon and Bosnia, there is a certain infrastructure you could use and work with, the troops coming were generally from countries that had the means to launch expeditions. Today, when you're talking about northern Mali and Central Africa, you have both extremely dangerous conditions and geostrategic locations which are very difficult to get to.'⁴⁷ Dat maakt, zelfs met meer en beter toegeruste blauwhelmen, sommige van de huidige veelomvattende vredesoperaties bijna tot een *mission impossible*.

Noten

1. Hammarskjöld deed deze uitspraak op 13 mei 1954 tijdens toespraak aan de universiteit van Berkeley, California, <http://ask.un.org/faq/14623> (geraadpleegd op 27 januari 2018).
2. <http://www.unric.org/nl/handvest> (geraadpleegd op 26 januari 2018).
3. Chris McReal interviewde in '70 years and half a trillion dollars later: what has the UN achieved', veel VN-kopstukken. *The Guardian* (7 september 2015), <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/07/what-has-the-un-achieved-united-nations> (geraadpleegd op 15 januari 2018), 2.
4. Strategic Summary. "UN Peace Operations by the numbers", <http://peaceoperationsreview.org/strategic-summary-2016> (geraadpleegd op 9 januari 2018), 1.
5. Chris McGreal, 'What's the point of peacekeepers when they don't keep the peace?', *The Guardian*, (17 september 2015), <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/un-united-nations-peacekeepers-rwanda-bosnia> (geraadpleegd op 15 januari 2018), 3.
6. James Dobbins e.a. (ed), *The US and UN ways of Nation-Building*, Rand Corporation (Santa Monica, 2015), 250.
7. Press Release - Peace 1988, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/ress.html (geraadpleegd op 27 januari 2018).
8. Ibidem.
9. Irwin Abrahamas, *The Nobel Prize and the Laureates: An illustrated Biographic History, 1901-1987*, (Boston, 1988), 253.
10. Barney Henderson, 'What have been the successes and failures of UN peacekeeping

- missions?', *The Telegraph* (28 september 2015), <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/bosnia/11729436/Srebrenica-20-years-on-What-have-been-the-successes-and-failures-of-UN-peacekeeping-missions.html> (geraadpleegd op 11 januari 2018).
11. McReal, '70 years and half a trillion dollars later; what has the UN achieved.
 12. Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government* (New York, 2006), 95.
 13. Kennedy, *The Parliament of Man*, 100.
 14. D.C.Bark, "Curing the Somalia Syndrome. Analogy, Foreign Policy decision Making, and the Rwandan Genocide," *Foreign Policy Analysis* 4 (2008), 315.
 15. Boutros-Ghali, Boutros, PBS *Frontline* Interview (2003), <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/gloss/interviews/bushnell.html> (geraadpleegd 20 december 2017).
 16. Kennedy, 106.
 17. Idem, 108.
 18. Volgens Brahimi lag de inefficiënte wijze waarop de VN hulp verdeelt /verdeelde ten grondslag aan zijn advies. Hij stelde dat maximaal 70 procent van de hulp bij juiste mensen terecht komt, maar dat er ook analisten zijn nog lager uitkomen. Lakhdar Brahimi, Making and Keeping the Peace: Reflections on UN Experiences in the Middle East and Afghanistan, in R. Khouri , K., Makdisi en M. Wählich ed, *Interventions in conflict. International Peacemaking in the Middle East* (Londen, 2016), 28.
 19. Lawrence Freedman, *The Future of War. A History*, (Londen, 2017), 174.
 20. Freedman, *The Future of War*, 174.
 21. Henderson, 'What have been the successes and failures of UN peacekeeping missions?'
 22. Guéhenno, Jean-Marie, *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*, Washington, 2015), 310-317.
 23. Henderson, 'What have been the successes and failures of UN peacekeeping missions?'
 24. Andrew Mac, *Human Security Report* (Oxford 2005), www.humansecurityreport.info (geraadpleegd op 15 januari 2018).
 25. Gareth Evans, 'Preventing and resolving deadly conflict. What have we learned?', In: Khouri, Makdisi en Wählich ed, *Interventions in conflict*, 178. De trend dat aantal conflicten en slachtoffers daalde, ontleende hij onder andere aan rapporten en wereldwijd verzamelde statistieken van het *Human Security*-team van de Simon Fraser University in Canada. De resultaten hiervan zijn ook gebundeld in een gezamenlijke uitgave met de Wereldbank: *World Bank; Human Security Report Project.2008. MiniAtlas of Human Security*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23995>.
 26. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*. UN Report no. S/23500 (31 January 1992), (New York, 1995).
 27. Ann Pauwels, Stefaan Smis en Francis Baert, Inleiding, in: Francis Baert, Ann Pauwels en Stefaan Smis (red.), *Langs de vuurlijn. De VN en gewapende conflicten* (Leuven, 2010), 20.
 28. Kai Michael Kenkel, 'Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue" ', *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (2013), 123.

29. Kenkel, 'Five generations of peace operations', 127.
30. Idem, 132.
31. Idem, 134.
32. In deze missies worden tegelijk troepen van de VN alsook van regionale organisaties ontplooid, elk met eigen taken en onder een andere commandovoering. Een duidelijk en eerste voorbeeld van zo'n hybride missie is die in Kosovo, waar - naast de VN, die met de United Nations Mission in Kosovo - verantwoordelijk was voor humanitaire hulpverlening en gehele bestuur - zowel de NAVO bijdroeg met een militaire eenheid, de *Kosovo Protection Force* (KFOR), alsook de OVSE, die zich bezighield met de institutionele opbouw.
33. Tot het takenpakket behoren onder andere ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van strijders, organiseren van verkiezingen, bevorderen van mensenrechten, verlenen van hulp aan vluchtelingen en het assisteren bij opbouw van sterke instituten die de veiligheid bevorderen, zoals leger en rechtbanken.
34. Duco Hellema en Hilde Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam, 2004), 17.
35. Zie voor beschrijving van concept Human Security en de rol van Kofi Annan, Oliver Ramsbothan, Tom Woodhouse en Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution* (3e herziene ed.), 164.
36. Thierry Tardy, 'The UN and the use of force. A marriage against nature', in: *Security Dialogue* 38, no. 1 (2007), 59.
37. Tardy, 'The UN and the use of force', 60.
38. Hellema en Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit*, 159-160.
39. Freedman, *The Future of War*. 171.
40. General Assembly resolution 60/1, September 2005, www.un.org/summit2005 (geraadpleegd op 15 januari 2018).
41. Brahimi, 'Making and Keeping the Peace', 'Reflections on UN Experiences in the Middle East and Afghanistan', in: Khouri, Makdisi en Wählich ed, *Interventions in conflict*, 33.
42. Pauwels, Smis en Baert, 'Conclusie', in: *Langs de vuurlijn. De VN en gewapende conflicten* (Leuven, 2010), 23.
43. McGreal, 'What's the point of peacekeepers when they don't keep the peace?', 4.
44. Zie voor excessen - seksueel misbruik of niet-ingrijpen bij geweld en moordpartijen tegen burgers - onder andere 'The UN's peacekeeping nightmare in Afrika' van BBC-journalist Tomi Oladipo op 5 januari 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-383726614> (geraadpleegd op 14 januari 2018).
45. McGreal, 'What's the point of peacekeepers when they don't keep the peace?', 6. In het jaar 2000 in Sierra Leone en in 2012 in DRC deed zich situatie voor dat Indische commandanten weigerden hun mandaat uit te voeren. Toen de VN in het laatste geval de Indische commandant vervangen, stuitte dat op een veto van Delhi die dreigde alle troepen dan terug te trekken. De Indische ambassadeur bij de VN sprak de onvergetelijke woorden 'als er militaire nodig zijn voor vechten dan moeten ze huurlingen sturen, geen VN-soldaten'.
46. Strategic Summary. UN Peace Operations by the numbers, <http://peaceoperationsreview>.

org/strategic-summary-2016 (geraadpleegd op 9 januari 2018).

47. McGreal, 'What's the point of peacekeepers when they don't keep the peace?', 3.