

Militaire Operaties voor Vrijheid en Solidariteit: Vredesmissies of Vredesmissers?

Geachte aanwezigen,

Vijf mei: een dag waar we zuinig op moeten zijn. Ik behoor tot de generatie die dit jaar en dag van mijn ouders heeft gehoord. En dat moeten we ook, maar om meer redenen dan de bevrijding an sich. Want misschien is 5 mei 1945 wel de laatste klassieke militaire interventie die we als geslaagd mogen beschouwen.

De conflicten van vandaag zijn extreem complex. Dat heb ik aan den lijve ondervonden in door China bezet Tibet, in de aanloop naar het onafhankelijk worden van Oost-Timor van Indonesië, tijdens de burgeroorlog in Kosovo en in de vredesbesprekingen over Darfur. In het proberen te begrijpen van de oorzaken en de dynamiek van conflicten lopen we eigenlijk steeds achter de feiten aan. Technische en sociale ontwikkelingen die we niet met conflicten in verband brachten blijken opeens alles met conflicten te maken te hebben. Neem klimaatverandering, voedselschaarste, de crisis op de financiële markten en water. Er zijn gebieden waar al deze factoren van invloed blijken te zijn en gebieden wier geostrategisch belang verandert door de aanwezigheid van deze factoren.

Niet alleen de oorzaken van conflicten zijn complex, ook de actoren die bij hedendaagse conflicten betrokken zijn, zijn steeds moeilijker in ons bestaand denk en actiekader in te passen. Het onderscheid tussen regeringslegers en rebellen is vervaagd; we hebben te maken met groeperingen die op hetzelfde moment geworteld zijn in traditionele tribale structuren en via het internet op de meest geavanceerde wijze communiceren en rekruteren; groeperingen die geen eenduidige structuur kennen maar zich als een virus aanpassen aan de veranderende omstandigheden; groeperingen die zich aan wet noch afspraken houden en die geen middel schuwen om angst onder de burgerbevolking en de tegenstander te zaaien. Denk maar eens aan de opiumboer in Afghanistan die de velden bewerkt als we langskomen en daarna zijn wapen grijpt. Rebellen erkennen geen grenzen, worden wederzijds door naburige regeringen gesteund of vinden toevlucht in een naburig land. In Darfur en Tsjaad ontvluchten lokale mensen het geweld in beide richtingen.

Velen van u zullen deze beschrijving herkennen vanuit uw eigen betrokkenheid bij conflictsituaties. Of het nu gaat om het proberen te

voorkomen van conflicten of het oplossen ervan, we weten uit eigen ervaring hoe complex de dynamiek van de conflicten van vandaag is. En op het moment dat wij interveniëren, beïnvloeden wij op onze beurt de dynamiek van het conflict. Niet alleen ter plaatse: wij worden een politieke, economische en militaire machtsfactor in het land, maar ook internationaal. Een recent rapport van Europol concludeerde dat door onze interventies in Afghanistan en Irak deze landen de voornaamste bestemmingen van de internationale jihad zijn geworden.

Interventies in falende staten of volgend op een vredesakkoord zijn aan de orde van de dag. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de VN Veiligheidsraad gemiddeld elke zes maanden een missie geautoriseerd. In 2007 waren er meer dan 82.000 troepen inclusief politie in VN vredesoperaties actief plus nog eens 20.000 burgers. De NAVO had in diezelfde periode 57.000 troepen in het veld. Samen met de EU en de AU, die voornamelijk troepen in Afrika leverden, waren dat er buiten de VN om nog eens zo'n 78.000 man. De VS noemt stabilisatiemissies een van haar kerntaken. De Nederlandse krijgsmacht is speciaal ingericht voor expeditieaire taken.

Als internationale gemeenschap hebben we sinds de val van de Muur onder andere ingegrepen in Cambodja, Somalië, Kosovo, Haïti, Oost-Timor, Bosnië, Sierra-Leone, Liberia, Kongo, Irak en Afghanistan. Deze operaties hebben duizenden levens en vele miljarden Euro's gekost. Toch was geen van deze interventies een onverdeeld succes. We blijken niet in staat effectief in te grijpen. Volgens oud-secretaris generaal van de VN Kofi Annan laait in de helft van de landen die opkrabbelen uit gewapend conflict binnen vijf jaar de strijd weer op.

De titel van deze bijeenkomst is: militaire operaties voor vrijheid en solidariteit: vredesmissies of vredesmissers. De voornaamste les van de afgelopen jaren is toch wel dat een puur militaire operatie per definitie een vredesmissie is. Het winnen van de oorlog betekent nog geen vrede. Het winnen van de vrede blijkt simpelweg veel ingewikkelder dan het winnen van een oorlog. Volgens sommige analisten hebben internationale interventies in sommige landen zelfs bijgedragen aan chaos, het uit elkaar vallen van het land, oorlog en genocide.

Hoe kan het beter?

We hebben de mond vol van de zogenaamde 3-D benadering: een geïntegreerde inzet van ontwikkeling, defensie en diplomatie. Een geïntegreerde benadering, ook wel 'comprehensive approach' genoemd, is

uiteraard essentieel voor zowel het welslagen van een vredesmissie als het creëren van draagvlak onder de bevolking thuis. In de praktijk komt hier echter weinig van terecht en is onze inzet nog steeds overwegend militair. Een enkele politieke, ontwikkelings- of tribale adviseur maakt van een militaire missie nog geen geïntegreerde inzet! Daarbij komt nog dat de pers en het grote publiek een eenzijdig militaire beeld van vredesmissies voorgeschoteld krijgen. Journalisten reizen mee met defensie naar Uruzgan en beelden van militaire operaties en het leven van onze jongens in Kamp Holland domineren onze media. Zelden lezen we verslagen over de niet-militaire kanten van post-conflict operaties. Voorlichting komt van defensie, ambtenaren van buitenlandse zaken praten in principe niet met de media of slechts 'off the record.'

Over Uruzgan horen we nu al twee jaar dat er meer meisjes naar school gaan dan onder de Taliban. Een groot succes, zeker, maar voor een geïntegreerde benadering is meer nodig. We zullen de bevolking mee moeten krijgen, want anders brokkelt het draagvlak af en gaan (ned) politici twijfelen. De Nederlandse minister van defensie staat onder grote druk, hem wordt de vraag gesteld hoeveel doden deze missie nog waard is; in kranten verschijnen koppen die vragen of onze jongens en meisjes niet moeten worden teruggehaald. Een kopie van de Amerikaanse verkiezingscampagne, waar ook de inzet is "haal onze troepen terug uit Irak." Het gaat steeds minder over waarom we er zijn en steeds meer over hoe we er weg komen.

Waarom is het zo moeilijk een geïntegreerde benadering in de praktijk te brengen? Het valt mij op dat militairen de eersten zijn die erkennen dat vrede niet militair te winnen is. De 'comprehensive approach' is een 'buzzword' in militaire kringen. NGO's zijn minder gecharmeerd van de geïntegreerde benadering die zij toch vooral zien als een militaire aangelegenheid en een manier om ontwikkelingswerk in te zetten voor het welslagen van militaire operaties. Sommige NGO's hebben praktische bezwaren en verkiezen uit veiligheidsoverwegingen niet in gebieden te werken waar militairen actief zijn. Maar er zijn ook hulporganisaties die principiële bezwaren hebben tegen een vermenging van humanitaire en militaire inzet. Zij beschouwen humanitair en ontwikkelingswerk principieel als doel op zich en niet als ondergeschikt aan enig militair doel. Zij zijn het fundamenteel oneens met het idee dat ontwikkelingsinzet een militair doel zou dienen in plaats van de belangen van de burgerbevolking. Om hun werk mogelijk te maken zijn zij strikt neutraal en onafhankelijk van de strijdende partijen. Zij wijzen het idee af dat het hun taak is de militairen te helpen 'to get the job done.' Sommige NGO's ontkennen daarom dat militairen en burgerorganisaties een gezamenlijk doel zouden kunnen hebben. Zoals een vertegenwoordiger van een grote internationale

hulporganisatie recentelijk zei met betrekking tot Afghanistan: “we may be on the same river but we are definitely not in the same boat.”

Als iemand die vanuit de VN in crisisgebieden regelmatig met NGO's te maken gehad heeft begrijp ik deze reactie. Het gaat hierbij niet alleen of voornamelijk om botsende mandaten die een geïntegreerde benadering in de weg zou staan maar veeleer het feit dat bepaalde organisaties niet geassocieerd willen worden met een buitenlands veiligheids- of anti-terrorisme beleid of dat zij als verkeerd, partijdig of zelfs als gevaarlijk beschouwen. Zo hebben veel NGO's werkzaam in Afghanistan grote bezwaren tegen de 'oorlog tegen het terrorisme,' de manier waarop deze gevoerd wordt en het westers eigenbelang wat ermee gediend wordt. Ook al is het nog zo verleidelijk te denken dat NGO's een belangrijke rol kunnen spelen in de strijd tegen het terrorisme of in de stabilisatie van een gebied, veel NGO's gruwen bij de gedachte. Voor hen is ontwikkeling het bevorderen van mensenrechten en het opbouwen van de capaciteit van lokale bevolkingen in hun eigen behoeften te voorzien. Dit is een doel op zich, geen middel tot een ander – militair- doel.

Uit het bovenstaande moge ook duidelijk zijn dat ontwikkelingswerk niet verward moet worden met kleine opbouwprojecten die gericht zijn op het vergaren van informatie en intelligence, de zogenaamde CIMIC activiteiten. Deze zijn allereerst bedoeld om de eigen troepen te beschermen en staan primair ten dienste van de militaire inzet terwijl echte wederopbouw ten principale uitgaat van de noden en behoeften van de bevolking.

Om goede samenwerking in het veld te bevorderen is het van belang NGO's te begrijpen voor wat ze zijn: een zeer diverse groep organisaties met ieder een eigen mandaat, visie en geldschieters. Sommige NGO's zijn gedreven vanuit een religieuze overtuiging, anderen streven puur humanitaire doeleinden na. Niet alle NGO's doen aan wat wij wederopbouw zouden noemen. Wat ze gemeen hebben is dat ze onafhankelijk zijn en geen directe verantwoording verschuldigd zijn aan de politiek. Dat betekent dus ook dat ze niet door de politiek gedwongen worden om een bepaalde inzet te leveren. De Nederlandse overheid kan dus niet via de Nederlandse NGO's die het financiert een geïntegreerde inzet in Uruzgan afdwingen of bewerkstelligen.

Oxfam in de Verenigde Staten waarschuwde recentelijk dat de beslissing waar en hoe de extra hulp gelden die de regering toegezegd had, besteed zouden worden afhankelijk zou moeten zijn van noden van de bevolking en niet van waar de Amerikaanse militaire inzet plaatsvindt. Toen DFID, de officiële ontwikkelingsorganisatie in Engeland, haar programma niet naar Helmand, de Afghaanse provincie waar de Britten actief zijn, verplaatste ter ondersteuning

van de Britse militaire inzet, maar vasthield aan haar lange termijn strategie om armoede in Afghanistan uit te bannen, werd ze in de Britse tabloids beschuldigd van het in gevaar brengen van de levens van Britse soldaten!

Eenzelfde complexiteit geldt voor de VN, de andere grote civiele speler in conflict en post-conflict situaties. Wij zijn geneigd de VN als 1 speler te zien maar dat is in de praktijk niet zo. In crisissituaties zijn normaliter een ruim aantal VN organisaties actief, ieder met hun eigen mandaat, donoren en prioriteiten. Deze 'agencies' worden niet centraal door Ban Ki Moon, de VN Secretaris-Generaal, aangestuurd! In Afghanistan zijn wel 17 VN agencies actief, op gebied van wederopbouw, voedselvoorziening, water, wegebouw, terugkeer van vluchtelingen, mensenrechten, kinderen, etc. Daarnaast heeft de VN een belangrijke politieke rol maar wel 1 die in elke situatie weer anders is. De VN's politieke rol wordt bepaald door de VN-Veiligheidsraad en kan minimaal zijn, zoals in Afghanistan, of zeer verstrekkend, zoals in Kosovo of Oost-Timor waar de VN het bestuur van een gebied enkele jaren integraal overnam. Ook hier geldt weer dat de landen die troepen leveren er niets vanzelfsprekend vanuit kunnen gaan dat de VN bepaalde cruciale civiele taken op zich neemt of een coördinerende rol vervult ten opzichte van de totale civiel inzet. Vaak wordt de rol van de VN bepaald door politieke overwegingen en niet door een analyse van de situatie op de grond: de minimale politieke rol van de VN in Afghanistan had meer te maken met de ervaringen van de VN in Oost-Timor en Kosovo, en de dominantie van de Amerikaanse 'war on terror' dan met de behoeften van Afghanistan op dat moment.

Over de relatie tussen ontwikkeling en veiligheid is veel geschreven en gesproken. "Geen ontwikkeling zonder veiligheid en geen veiligheid zonder ontwikkeling" is een veel gehoord adagium. Daar zit natuurlijk een kern van waarheid in. Maar hoe zit het dan met de derde D van de geïntegreerde benadering? De mijn inziens vaak onderbelichte D van Diplomatie, ofwel het politieke aspect van een vredesmissie? De VN gaf vorig jaar toe dat het grootste struikelblok voor het welslagen van vredesmissies was het stranden of mislukken van de politieke of vredesprocessen.

In de praktijk zie je dat politici en diplomaten de neiging hebben een stap terug te doen nadat een vredesakkoord getekend of een regime omvergeworpen is. Terwijl een voortzetting van het politieke proces juist in deze fase zo belangrijk is. Of de politieke inzet wordt beperkt tot het organiseren van verkiezingen, veelal als 'exit-strategie' voor de VN of politieke actoren. Verkiezingen zijn echter geen garantie voor stabilisatie en zeker geen bewijs van democratie. Te vroege verkiezingen kunnen een broze vrede zelfs destabiliseren en schurken die de oorlog gewonnen hebben een

democratische legitimatie verschaffen die verdere democratisering en stabilisatie van het land in de weg staan.

In de praktijk is een vredesakkoord of een 'regime-change' vaak pas het begin van een sociale en politieke verandering die politiek en bestuurlijk vertaald worden naar de lokale omstandigheden. Onderzoek in Afghanistan wijst uit dat de afwezigheid van goed bestuur door de bevolking als eerste zorg wordt gezien als het gaat om veiligheid. Het was niet voor niets dat het eerste dat Nederland eiste toen we naar Uruzgan gingen de vervanging was van de corrupte gouverneur Jan Mohammed. Een goed voorbeeld van de geïntegreerde benadering: de bevolking kreeg wat meer vertrouwen in de Nederlanders en de overste van het bataljon kon beginnen met het winnen van de hearts and minds van de mensen.

Daarnaast is het duidelijk dat de Taliban niet militair te verslaan zijn en dat stabilisatie van Afghanistan een politieke oplossing vereist die alle groepen in de –vaak tribale- samenleving een belang in Afghanistan geeft. Hetzelfde geldt met betrekking tot voormalig strijders en politieke tegenstanders in andere post-conflict situaties waar we interveniëren. Terwijl ontwapening en demobilisatie primair militaire taken zijn, is re-integratie een typisch politieke aangelegenheid.

Politieke verzoening en onderhandelingen met groepen die een nieuwe vrede niet accepteren zijn complexe politieke processen waarbij het initiatief bij de lokale regering moet liggen. Wij begrijpen niet genoeg van de machtsverhoudingen in de gebieden waar we ingrijpen om hier leidend te kunnen zijn. Tegelijkertijd beïnvloeden militaire operaties de krachtsverhoudingen van de tegenstander en hebben burgerslachtoffers een grote invloed op de loyaliteit van de lokale bevolking ten opzichte van een vredesmissie. Een coherente politiek-militaire benadering is dus essentieel voor het welslagen van een vredesmissie.¹

Plan

Een geïntegreerde benadering kan werken. Maar dit veronderstelt een politiek-militair strategisch plan waarin doel, beschikbare middelen, mandaten, bevoegdheden en rollen van de verschillende militaire en civiele sleutelspelers en politieke belangen, vertaald worden naar reële doestellingen in de lokale situatie. Waarin vastgesteld wordt wie de leiding heeft van de internationale inzet en hoe dit zich verhoudt tot de nationale en lokale machtsstructuren die in het gebied aanwezig zijn of opgezet worden. Waarin de militaire operaties ingekaderd zijn in een dominant civiel kader met een eenduidig civiel leiderschap. In feite ontbreekt het in de meeste vredesmissies

aan een coherent plan en aan sterk leiderschap. Of zijn er meerdere plannen die gescheiden uitgevoerd worden.

Ter illustratie: In november verleden jaar spraken wij een van de militaire adviseurs van de commandant van ISAF, General McNeill. Hij had een gedetailleerd plan opgesteld met allerlei politieke mijlpalen en ontwikkelingsdoelen die bereikt moesten worden om stabilisatie en zelf in jaar 20XX democratie te bewerkstelligen. Toen hij hier echter bij de VN mee aanklopte waren ze niet geïnteresseerd “omdat zij hun eigen plan hadden.”

Dit geeft de Afghaanse bevolking het gevoel dat er twee oorlogen gevoerd worden: een oorlog tegen het terrorisme die het eigenbelang van het westen dient en een strijd tegen de armoede die hun belangen dient. Twee oorlogen die elkaar in de weg zitten. Het tekent de zorg over de verslechterende veiligheidssituatie in Afghanistan en de erkenning dat de situatie in Afghanistan niet militair te winnen valt dat de NAVO pas tijdens de top in Boekarest met de VN, EU, en NGO's rond de tafel is gaan zitten om een politiek-militair plan op te stellen voor Afghanistan. Bijna 7 jaar na aanvang van de missie!

Tot slot,

Waarom we vijf mei vieren daar hoeft niemand lang over na te denken: we vieren bevrijding van de bezetter. De inzet van de conflicten van vandaag is veel moeilijker te doorgronden en succes niet zomaar verzekerd. De titel van de bijeenkomst vandaag is: Militaire Operaties voor Vrijheid en Solidariteit: Vredesmissies of Vredesmissers? Het bewaken van onze vrijheid en solidariteit met de bevolking in het land waar we interveniëren kunnen samengaan. Dat is de beste manier om te verzekeren dat onze inzet geen vredesmissie maar een geslaagde vredesmissie wordt.

Vannacht in het vliegtuig op weg van Washington naar Amsterdam zag ik de film Charlie Wilson's war. De film eindigde met de zin "We gaan er op af met onze idealen, veranderen de wereld en gaan weer weg. We hebben 't eindspel verpest." Dit was in 1988. 20 jaar later zijn we iets verder maar niet veel.

Christa Meindersma
Adjunct Directeur Extern
Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)
06 5166 2115

1 Zie ook "Ga onderhandelen met de Taliban", Trouw, 5 oktober 2007.