

Vredesmissies in een geopolitieke context

Welke rol voor Nederland?

Tom Buitelaar en Niels van Willigen*

Vredesmissies passen bij de tweede hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht (bescherming en bevordering internationale rechtsorde). Afgaande op de *Defensievisie 2035* krijgt deze tweede hoofdtaak wellicht minder aandacht. Nederland zet zich echter op conceptueel en politiek vlak in om vredesmissies te versterken, naast de bijdragen aan zulke missies van de afgelopen jaren. Het is te verwachten dat er in de nabije toekomst weer een beroep wordt gedaan op Nederland om bij te dragen aan een missie. Dit artikel onderzoekt vraag en aanbod voor vredesmissies en in hoeverre Nederland kan inspelen op de behoeftes van de VN.

Het lijkt geen goede tijd voor vredesmissies van de Verenigde Naties (VN). De multilaterale orde staat steeds meer onder druk en de budgetten voor vredesmissies zijn tussen 2015 en 2019 met 21 procent afgenomen. Dit heeft gezorgd voor een vermindering van ruim 20 procent militaire en 24 procent civiele medewerkers.¹ Volgens de *Strategische Monitor* verschuift de internationale politiek daarnaast steeds verder van een multilaterale wereldorde naar een multipolaire wereldorde.² Tot slot is de wereld bovendien aan grote verandering onderhevig op technologisch vlak. Deze nieuwe technologische ontwikkelingen en geopolitieke

spanningen komen duidelijk tot uiting in de *Defensievisie 2035*. Daarin wordt een toekomstige krijgsmacht geschetst die technologisch hoogwaardig is, informatie gestuurd is in organisatie en optreden, en functioneert als een betrouwbare partner en beschermer. Dit om een antwoord te hebben 'op de vele dreigingen die [...] op ons af komen.'³ Alhoewel de *Defensievisie* een groot aantal zaken bespreekt, zegt die slechts weinig over de Nederlandse deelname aan vredesmissies. Dit wordt ook onderstreept door de constatering dat de eerste hoofdtaak van Defensie sinds 2014 aan belang toeneemt. Het gaat weer om het beschermen van het eigen grondgebied en dat van NAVO-bondgenoten

* Dr. Tom Buitelaar is universitair docent bij het War, Peace & Justice program van het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden. Dr. Niels van Willigen is universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen bij het Instituut voor Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

1 Cedric de Coning, 'The Future of UN Peace Operations: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal', in: *Contemporary Security Policy* 42 (2021) (2) 211-24, 214.

2 Jack Thompson, Danny Pronk en Hugo van Manen, *Strategic Monitor 2021. Geopolitical Genesis: Dutch Foreign and Security Policy in a Post-Covid World* (Den Haag, Instituut Clingendael en The Hague Centre for Strategic Studies, 2021).

3 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035: Vechten voor een Veilige Toekomst* (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2020) 8.

*Nederlandse militairen van MINUSMA,
de VN-missie in Mali*

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



tegen de dreiging vanuit het oosten. In de *Defensievisie* benadrukt Defensie het belang van het uitbalanceren van de hoofdtaken, met meer aandacht voor de reeds genoemde eerste hoofdtak, maar ook voor de derde hoofdtak (ondersteuning van de overheid bij rechtshandhaving, rampen en humanitaire hulp). Alhoewel de *Defensievisie* zegt dat de toegenomen aandacht voor de eerste en derde hoofdtak 'het belang van de tweede hoofdtak onverlet' laat, is er een grote kans dat deze tweede hoofdtak (bescherming en bevordering internationale rechtsorde) relatief minder aandacht gaat krijgen.⁴

Het feit dat vredesmissies weinig aandacht krijgen is een opmerkelijk gebrek. Ten eerste heeft Nederland de afgelopen decennia vaak meegedaan aan missies in VN-, OVSE-, NAVO-

en EU-verband, waarbij Defensie steeds een sleutelrol heeft gespeeld. Als een van de weinige landen in de wereld heeft Nederland 'het bevorderen van de internationale rechtsorde' opgenomen in de grondwet en vredesmissies worden gezien als een van de manieren om dat artikel uit te voeren. Van zeer recente datum is bijvoorbeeld nog de substantiële bijdrage aan MINUSMA (van 2014 tot en met 2019). Ook op het moment van schrijven is er sprake van militaire en civiele uitzendingen van Nederlanders; al zijn de aantallen lager dan een aantal jaren geleden. In maart 2021 had Nederland 545 mannen en vrouwen op uitzending in 32 missies verspreid over 14 landen.⁵ Naast deze belangrijke bijdragen zet Nederland zich ook op conceptueel en politiek vlak in om vredesmissies te versterken. Het ligt dan ook voor de hand dat er op enig moment weer een beroep wordt gedaan op Nederland om bij te dragen aan een missie.

In dit artikel stellen wij de vraag in hoeverre de Nederlandse bijdragen aan VN-vredesmissies kunnen en zullen aansluiten bij de behoeftes

4 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035*, 20-21.

5 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederlandse bijdrage aan missies en operaties* (Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 2021). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/documenten/publicaties/2020/01/24/nederlandse-bijdrage-aan-missies-en-operaties>.



van de VN op dit gebied. Wij doen dit in het licht van de toenemende geopolitieke spanningen en het beroep op de krijgsmacht dat daaruit voortkomt enerzijds, en de bijdrage die Nederland levert aan internationale vredesmissies anderzijds. Wij richten ons dus op vredesmissies van de VN, alhoewel wij natuurlijk erkennen dat Nederland ook actief is in EU-, NAVO-, en OVSE-verband. Om onze vraag te beantwoorden beginnen we met een identificatie van de belangrijkste trends op het gebied van VN-vredesmissies. We kijken naar trends in doctrine en uitvoering, naar uitdagingen waar de missies mee kampen en naar de recent toegenomen bijdrage aan vredesmissies door Europese landen. Vervolgens beantwoorden wij de vraag in hoeverre het Nederlandse beleid kan aansluiten bij deze trends en uitdagingen. Daarbij vormen de *Defensievisie 2035* en andere relevante beleidsstukken het uitgangspunt. Wij vergelijken derhalve vraag en aanbod en onderzoeken daarbij in hoeverre Nederland kan inspelen op de behoeftes van de VN waar het gaat om vredesmissies.

Trends in doctrine en uitvoering

VN-vredesmissies hebben de afgelopen jaren significante veranderingen doorgemaakt. Hierbij is een aantal belangrijke trends te onderscheiden: de bescherming van burgers (*protection of civilians*, PoC); de opkomst van ‘stabilisatiemissies’; de groei van strategische partnerschappen met een grotere rol voor de VN in contraterorisme en *counterinsurgency*; en de pogingen van de VN om een nieuwe impuls te geven aan vredesmissies. Hieronder bespreken wij deze trends en de belangrijkste uitdagingen die de VN hierbij tegenkomt.

Protection of civilians

In de afgelopen jaren is het concept van PoC steeds belangrijker geworden. De VN-Veiligheidsraad mandateert VN-missies tegenwoordig zo goed als altijd om de bescherming van burgers tot prioriteit te maken.⁶ Dit houdt in dat

6 Barbara F. Walter, Lise Morje Howard en V. Page Fortna, ‘The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace’, in: *British Journal of Political Science* (2020) online.

Cambodjaanse VN-vredestroepen worden ingezet in Mali. Gebrek aan (lucht)mobilititeit is een groot probleem voor VN-vredesmissies

FOTO VN, MARCO DORMINO



vredesmissies moeten bijdragen aan de drie pijlers die volgens de VN van belang zijn bij PoC: dialoog en interactie, fysieke bescherming, en het inrichten van een ‘beschermende omgeving’.⁷ Dat wil zeggen dat de VN directe bescherming aan bedreigde burgers biedt, maar ook dat zij de dialoog opzoekt met groepen die burgers bedreigen en zij die misdaden plegen tegen de burgerbevolking verantwoordelijk probeert te houden. Deze taken zijn zowel de kern van het mandaat geworden, als een belangrijke maat waarmee succes gemeten wordt.⁸ In Mali betekende dit bijvoorbeeld dat de VN-missie scherpe kritiek kreeg voor haar gebrekkige bescherming van burgers in de centrale provincies van het land, maar ook een positieve beoordeling kreeg voor de verschillende ‘early warning and rapid response’-netwerken die de missie heeft uitgerold om beter in deze bescherming te voorzien.⁹

VN-vredesmissies komen grote uitdagingen tegen bij het beschermen van burgers. Bij de verschillende evaluaties van de effectiviteit van vredesmissies komt een aantal zaken steeds weer naar voren. Een van deze zaken is de kloof tussen middelen en doelen.¹⁰ Voor de bescher-

ming van burgers is hoge mobiliteit essentieel. Vredesmissies zijn zelden in staat om elk dorp en gebied effectief te beschermen, en daarom is het belangrijk dat zij in staat zijn zich snel van A naar B te verplaatsen. Nu is het probleem dat veel VN-vredesmissies juist op dit gebied capaciteit tekortkomen.¹¹ Veel van de troepenleveranciers waar de VN lange tijd op heeft gebouwd (zoals Bangladesh, Ethiopië, India, Nepal en Rwanda) leverden vaak wel de manschappen, maar niet of nauwelijks de bijbehorende logistieke capaciteit zoals helikopters, vliegtuigen en pantservoertuigen. In Mali leidde het gebrek aan luchtmobiliteit bijvoorbeeld tot problemen bij het beschermen van burgers.¹² Het belang van training en mobiliteit wordt onderstreept door recent onderzoek van Felix Haass en Nadine Ansorg dat aantoonde dat troepen uit landen met meer geavanceerde legers beter zijn in het beschermen van burgers.¹³ Als de VN zich bezig wil blijven houden met het beschermen van burgers – en hier succesvol in wil zijn – is daarom essentieel dat westerse landen een grotere bijdrage gaan leveren aan VN-vredesmissies. Anders blijft het gat tussen de middelen en doelen te groot.

Een tweede probleem dat zich blijft voordoen is conceptuele verwarring over wat er met PoC bedoeld wordt.¹⁴ Betekent het bewaking van vluchtelingenkampen? Betekent het proactief ingrijpen tegen potentiële dreigingen voor burgers, en mag dit dan ook gebeuren tegen overheidstroepen? Betekent het versterking van de capaciteit van het gastland om dit zelf te kunnen doen? Of alles tezamen? Dit soort vragen speelt al decennia en is de bron van voortdurende discussie tussen lidstaten, het secretariaat van de VN, de leiding van de missies, en de troepenleverende landen. Doordat het vaak niet voor iedereen duidelijk is wat nu precies wiens taak is, is het voor de troepen op de grond lastig om te weten wat ze wel en niet mogen doen om burgers te beschermen, en wat er van hen verwacht wordt. Ze vallen dan vaak terug op risicomijding en bescherming van de eigen troepen, zelfs als dit ten koste gaat van burger-slachtoffers. Hiervan zijn talloze voorbeelden te noemen, waaronder in Zuid-Soedan, Mali en

7 United Nations, ‘Protection of Civilians Mandate’. Zie: <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate>.

8 Alex J. Bellamy en Charles T. Hunt, ‘Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment’, in: *International Affairs* 91 (2015) (6) 1277-1298, 1279.

9 Seán Smith, *Early Warning and Rapid Response: Reinforcing MINUSMA’s Ability to Protect Civilians* (Washington, D.C., CIVIC, 2021).

10 Charles T. Hunt en Shannon Zimmerman, ‘Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations: Progress Problems and Prospects’, in: *Journal of International Peacekeeping* 23 (2019) 50-81, 65; Anup Phayal en Brandon C. Prins, ‘Deploying to Protect: The Effect of Military Peacekeeping Deployments on Violence Against Civilians’, in: *International Peacekeeping* 27 (2020) (2) 311-336, 318-319.

11 Of zoals de VN-secretaris-generaal stelde: ‘UN peacekeepers are often under-equipped, under-prepared and unready [and] there are gaps in command and control, in culture, in equipment and in training’. Zie: United Nations, ‘Unrealistic demands on UN peacekeeping costing lives and credibility – Guterres’ (28 maart 2018), <https://news.un.org/en/story/2018/03/1006181>.

12 Center for Civilians in Conflict, *Protecting Civilians in Mali: Why Air Assets Matter for MINUSMA* (Washington, D.C., CIVIC, 2020).

13 Felix Haass en Nadine Ansorg, ‘Better peacekeepers, better protection? Troop quality of United Nations peace operations and violence against civilians’, in: *Journal of Peace Research* 55 (2018) (6) 742-758.

14 David Curran en Charles T. Hunt, ‘Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations: More Than Just a Phase?’, in: *Global Governance* 26 (2020) (1) 46-68, 55; Phayal en Prins, ‘Deploying to Protect’, 318-319.

Congo.¹⁵ Om deze uitdaging tegemoet te komen wordt er al tijden gepleit voor meer doctrine, regels en training – zodat het voor elke vredes-soldaat duidelijk is wat er van hem of haar verwacht wordt. Hier hoort ook een toenemende aandacht voor verantwoordelijkheid bij, het verbinden van al dan niet juridische consequenties aan het duidelijk falen van vrede-stroepen. In deze context is het belangrijk om de veiligheids-perceptie van de lokale bevolking in relatie tot PoC mee te nemen en niet alleen af te gaan op analyses vanuit de internationale gemeenschap.¹⁶

Stabilisatiemissies

PoC is nog steeds van groot belang voor VN-vredesmissies, ook in de context van de tweede trend die we hier analyseren, de opkomst van VN-stabilisatiemissies. Drie van de zogenaamde ‘grote vijf’-missies (MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNAMID, UNMISS) zijn zulke stabilisatiemissies. Dergelijke operaties hebben als mandaat het gezag van de staat in het gastland te versterken, zowel door capaciteits-opbouw als door het uitschakelen van gewapende tegenstanders. Dit is een belangrijke verschuiving ten opzichte van vroegere VN-vredesmissies.¹⁷ In tegenstelling tot hun voorgangers zijn stabilisatiemissies met opzet partijdig en worden zij bewust ingezet in actieve conflictsituaties. Het is al sinds de vroege jaren negentig van de vorige eeuw niet meer zo dat de VN pas optreedt nadat een effectief staakt-het-vuren is bereikt en zich vervolgens alleen nog maar bezighoudt met het bewaken van de wapenstilstand. Ook de grote missies van de afgelopen jaren zijn ingezet *tijdens* het conflict, en gooien daarmee de klassieke mantra overboord dat vredesmissies alleen ingezet moeten worden *where there is a peace to keep*.

De situaties waarbij zij worden ingezet zijn daarnaast steeds gewelddadiger en complexer, waarbij de verstrengeling tussen transnationale georganiseerde misdaad, terrorisme en gewapende groeperingen een belangrijke rol speelt.¹⁸ Noodzakelijkerwijs zijn de activiteiten van missies om burgers te beschermen ook kinetischer en pro-actiever geworden: zij worden nu geacht burgers te beschermen door middel van *rapid projection* in plaats van *static presence*.¹⁹ De

Moderne vredesmissies bemoeien zich minder met de interne zaken van hun gastland

nadruk op het beschermen van burgers en het bestrijden van vijandelijke actoren leidt er tot slot ook toe dat er meer behoefte is aan informatie en inlichtingen en de bescherming van het eigen VN-personeel. Terwijl *intelligence* eerst nog een vies woord was bij de VN, lijkt onder meer de Nederlandse deelname aan MINUSMA en de daarbij behorende ontwikkeling van de inlichtingencapaciteit middels de *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU) het taboe enigszins te hebben doorbroken.

Dit alles leidt ertoe dat de vredesmissies tegenwoordig minder bezig zijn met het bevorderen van een vredesproces en het opbouwen van een liberale democratie, dan met het stabiliseren van een land en het versterken van de staat – ongeacht of deze staat liberale waarden nastreeft. Bovendien bemoeien deze missies zich minder met de interne zaken van hun gastland. Volgens John Karlsrud zijn hun doelen beperkter, zijn zij

- 15 Naast de genoemde problemen in Mali, had de VN-missie in Zuid-Soedan (UNMISS) grote moeite om burgers te beschermen nadat zowel de rebellengroeperingen als de Zuid-Soedanese overheid zich tegen de missie keerden en zij genoodzaakt was burgers op te vangen op VN-bases. In Congo zijn er tal van goed gedocumenteerde incidenten geweest, waarbij blauwhelmen duidelijk faalden in hun respons op aanvallen op burgers. Zie bijvoorbeeld: Hunt en Zimmerman, ‘Twenty Years of the Protection of Civilians’; Emily Paddon Rhoads, *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations* (Oxford, Oxford University Press, 2016).
- 16 Tanja R. Müller en Zuhair Bashir, ‘“UNAMID Is Just Like Clouds in Summer, They Never Rain”: Local Perceptions of Conflict and the Effectiveness of UN Peacekeeping Missions’, in: *International Peacekeeping* 24 (2017) (5) 756-779.
- 17 John Karlsrud, ‘From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism’, in: *International Peacekeeping* 26 (2019) (1) 1-21.
- 18 Bellamy en Hunt ‘Twenty-first century UN peace operations’, 1277.
- 19 Hunt en Zimmerman, ‘Twenty Years of the Protection of Civilians’, 57.



Een Fuchs Eloka-pantservoertuig, onder andere bedoeld om inlichtingen te verzamelen. Door de nadruk op het beschermen van burgers en bestrijden van vijandelijke actoren wordt intelligence ook steeds belangrijker voor VN-vredesmissies

FOTO MCD, KEESNAN DOGGER

meer gericht op de korte termijn en zijn zij meer reactief dan proactief bij veiligheidsincidenten.²⁰ Er zijn bovendien aanwijzingen dat VN-troepen in de uitoefening van hun PoC-mandaat meer en sterker optreden tegen rebelligroeperingen dan tegen overheidstroepen die burgers aanvallen. De terughoudendheid kan verklaard worden door de angst om steun van het gastland te verliezen, maar dreigt tegelijkertijd te leiden tot een versterking van ondemocratische en gewelddadige overheden met alle langetermijngevolgen van dien.²¹

Strategische partnerschappen

De derde belangrijke ontwikkeling is dat VN-vredesmissies steeds vaker en steeds meer vermengd raken met andere internationale

operaties die zich richten op counterinsurgency en contraterrore. Dit is een fenomeen dat nauw gekoppeld is aan de groei van stabilisatiemissies. Er is een toenemende welwillendheid om VN-missies (deels) een rol te geven in het bestrijden van terrorisme en de strijd aan te gaan met opstandelingen. Bovendien delen de vredesmissies van nu vaker de ruimte met andere internationale missies - van regionale vredesmissies tot EU- en NAVO-trainingsmissies en bilaterale interventiemachten.²² Hierbij ligt de nadruk op strategische partnerschappen, wat voortvloeit uit de *comprehensive approach* van de jaren na 2000 en zich voortzet in de multi-dimensionale en geïntegreerde stabilisatiemissies van vandaag.²³

Critici plaatsen vraagtekens bij de vermenging van vredesmissies en contraterrore en counterinsurgency. Hun voornaamste kritiekpunt is dat die vermenging op strategisch niveau de legitimiteit van peacekeeping als instrument van de VN kan ondermijnen.²⁴ Ook op missieniveau kan het contraterrore-beleid de doelen ondermijnen. Zo gaat de associatie van MINUSMA met de overheid en contraterrore-

20 Karlsrud, 'From Liberal Peacebuilding', 3.

21 Phayal en Prins, 'Deploying to Protect'.

22 Corinne Bara en Lisa Hultman, 'Just Different Hats? Comparing UN and Non-UN Peacekeeping', in: *International Peacekeeping* 27 (2020) (3) 341-368.

23 Louise Wiuff Moe, 'The Dark Side of Institutional Collaboration: How Peacekeeping-counterterrorism Convergences Weaken the Protection of Civilians in Mali', in: *International Peacekeeping* 28 (2021) (1) 1-29.

24 John Karlsrud, 'Towards UN counter-terrorism operations?', in: *Third World Quarterly* 38 (2017) (6) 1215-1231.

operaties als Barkhane in Mali ten koste van de (perceptie van) onpartijdigheid die zo belangrijk is voor VN-vredesmissies.²⁵ Het wordt voor vredesmissies erg moeilijk om de rol van neutrale onderhandelaar te spelen als zij op een ander vlak een van de strijdende partijen steunen. Hierdoor wordt ook de VN zelf doelwit. MINUSMA is hier wederom een goed voorbeeld van: aangezien de VN-missie werd geassocieerd met de contraterorisme-activiteiten van Frankrijk (operatie Barkhane) en de ad hoc regionale coalitie G5 Sahel, werd de VN aangevallen als *soft target*, wat leidde tot hoge aantallen slachtoffers bij MINUSMA. Die verhoogde risico's van VN-missies leiden er dan weer toe dat landen minder bereid zijn troepen te leveren voor VN-missies.²⁶

De logica van contraterorisme gaat bovendien in tegen de VN-logica van conflictbeslechting. Terwijl een contraterorisme-aanpak bepaalde actoren tot terrorist bestempelt en daarmee buiten het domein van redelijkheid plaatst, is de VN-logica er op gericht zo veel mogelijk partijen te betrekken bij vredesonderhandelingen en op deze manier een duurzame oplossing te vinden. De dominantie van de contraterorisme-logica beperkt dus de ruimte voor vredesonderhandelingen. Volgens critici leidt dit alles tot een verminderde aandacht voor de structurele oorzaken van conflicten en een nadruk op kortetermijnstabiliteit ten koste van pogingen om een duurzame vrede te stichten.²⁷

Action for Peacekeeping

In de context van deze trends speelt zich een vierde belangrijke ontwikkeling af: de pogingen van de VN om vredesmissies nieuw leven in te blazen door het programma *Action for Peacekeeping* (A4P). Dit initiatief werd gelanceerd in 2018, een jaar waarin er een waarneembaar gevoel van crisis was bij de VN. De VN bleef moeite houden met het legitimeren van haar werk, en discussies rondom de bescherming van burgers en vredestroepen, seksuele wandaden door diezelfde troepen en problemen met het formuleren van exit-strategieën namen toe. Toen de regering-Trump (2017-2021) het initiatief nam om de financiële middelen van VN-vredesmissies te beperken, was het gevoel van crisis compleet.

Om iets te doen aan deze crisis, lanceerde secretaris-generaal António Guterres eind 2018 het A4P-initiatief, dat als doel heeft VN-vredesmissies te verbeteren en nieuw leven in te blazen. Nederland had sterk gelobbyd voor dit initiatief; de lancering van A4P vond plaats tijdens het voorzitterschap van Nederland van de VN-Veiligheidsraad.²⁸ Inmiddels hebben meer dan 150 landen de gezamenlijke verklaring getekend, waarin zij toezeggen actie te ondernemen op acht speerpunten: (1) het versterken van de rol van vrouwen in vrede en veiligheid, (2) het prioriteren van de politieke rol van missies, (3) bescherming van burgers, (4) veiligheid van troepen, (5) effectiviteit en verantwoording, (6) vredesopbouw en blijvende vrede, (7) partnerschappen, en (8) het gedrag van vredestroepen en vredesmissies.²⁹ Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in A4P en heeft tijdens zijn lidmaatschap van de Veilig-



FOTO PAUL KAGAME

Met het Action for Peacekeeping-initiatief worden VN-vredesmissies verbeterd en nieuw leven ingeblazen

- 25 Bruno Charbonneau, 'Intervention in Mali: Building Peace between Peacekeeping and Counterterrorism', in: *Journal of Contemporary African Studies* 35 (2017) (4) 415–31.
- 26 Bellamy en Hunt, 'Twenty-first century UN peace operations', 1287.
- 27 Karlsrud, bijvoorbeeld, beargumenteert dat missies nog slechts met een liberale pretentie worden ondernomen, maar dat op de achtergrond er een terugkeer plaatsvindt naar de proxy-oorlogen en sterkemannenpolitiek van de Koude Oorlog, met afnemende druk op staten om zich te hervormen in de richting van liberale democratieën. Zie: Karlsrud, 'From Liberal Peacebuilding'.
- 28 Richard Gowan, 'The Politics of Action for Peacekeeping' (19 februari 2019). Zie: <https://cpr.unu.edu/publications/articles/the-politics-of-action-for-peacekeeping.html>.
- 29 United Nations, 'Action for Peacekeeping'. Zie: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>.

heidsraad zelfs geprobeerd in samenwerking met Ivoorkust het A4P-initiatief de officiële goedkeuringsstempel van de Veiligheidsraad te geven, uiteindelijk zonder succes.³⁰ De grote politieke steun voor dit programma heeft het apparaat rondom VN-missies een nieuwe focus gegeven. Het programma is daarnaast een middel voor de VN en haar lidstaten om het debat te sturen en transparanter te maken. Tegelijkertijd is het nog niet helemaal duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk kan leiden tot een betekenisvolle toename van acties van de lidstaten, of tot fundamentele veranderingen in de manier waarop de VN vredesmissies uitvoert. Zaken als de kloof tussen mandaten en middelen, de complexiteit van mandaten, en een zekere ontkoppeling tussen het hoofdkwartier in New York en de missies in het veld, blijven bijvoorbeeld bestaan.³¹ Toch is het A4P-initiatief erin geslaagd vredesmissies op zijn minst weer op de wereldagenda te zetten. Sinds 2014 worden er in VN-verband op hoog niveau ministeriële bijeenkomsten georganiseerd om vredesmissies een steun in de rug te geven. De eerste, de *High Level Summit*, werd gehouden op initiatief van de tweede regering-Obama (2013-2017). Sindsdien zijn er nog vier georganiseerd en de vijfde moet in december 2021 plaatsvinden.

Een Europese terugkeer?

De hedendaagse ontwikkelingen van vredesmissies brengen dus de nodige uitdagingen met zich mee. Toch is een van de positieve gevolgen

dat westerse landen (waaronder Nederland) zich in de afgelopen jaren opnieuw hebben gecommitteerd aan VN-vredesmissies.³² Juist de hierboven genoemde relatie met contraterrorisme en de samenwerking met andere interventiemachten lijken het makkelijker te maken voor westerse landen om deelname uit te leggen aan hun bevolking. Nederlandse en Europese beleidsdocumenten spreken over de negatieve veiligheidsgevolgen van instabiele buurlanden van de EU. Mede daardoor zijn verscheidene EU-lidstaten sinds een aantal jaren weer iets actiever geworden in VN-missies. De Nederlandse missie in Mali werd bijvoorbeeld noodzakelijk geacht omdat het de Europese en Nederlandse veiligheid ten goede zou komen; een instabiel Mali zou immers ruimte bieden voor mensen- en drugsmokkelaars, en voor terroristische organisaties.³³ Dit is een belangrijke stap voor de VN, die zowel het politieke kapitaal van westerse landen als hun technisch hoogwaardige middelen goed kan gebruiken. Het gaat hier om niche-capaciteiten en de *force enablers* die vooral in westerse krijgsmachten te vinden zijn. Voorbeelden die in de literatuur genoemd worden zijn goed getrainde politie-eenheden, maar ook militaire capaciteiten zoals aanvalshelikopters, onbemande vliegtuigen, inlichtingen, medische evacuatie-eenheden, troepen die geïmproviseerde explosieven kunnen opsporen en ontmantelen, strategisch luchttransport, *force protection*, en snellereactie-eenheden. De betrokkenheid van Europese landen gaat overigens regelmatig via de EU en/of NAVO; de VN gaf een impuls aan de samenwerking met beide organisaties door in 2011 een verbindingsbureau te openen in Brussel (United Nations Liaison Office for Peace and Security, UNLOPS).³⁴

Wel is de duurzaamheid van deze ontwikkeling twijfelachtig: in hoeverre zijn westerse landen een betrouwbare troepenleverancier? En zullen deze bijdragen meer dan alleen symbolisch zijn? Een recent rapport van het Global Governance Institute is kritisch en stelt dat de deelname van westerse troepen de belofte niet waar kan maken.³⁵ De auteurs zien grote beren op de weg. Ten eerste leidt de deelname van westerse landen met hun high-end capabilities ertoe dat

30 Deze poging bleef zonder succes, omdat de permanente leden van de Veiligheidsraad beducht blijven voor het inperken van hun handelingsvrijheid bij het bevorderen van vrede en veiligheid. Zie: Gowan, 'The Politics of Action for Peacekeeping'.

31 Ibidem.

32 Joachim A. Koops en Giulia Tercovich, 'A European return to United Nations peacekeeping? Opportunities challenges and ways ahead', in: *International Peacekeeping* 23 (2016) (5), 597-609.

33 Tweede Kamer, 'Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)', dossier 29521, nr. 213 (1 november 2013).

34 Koops en Tercovich, 'A European return to United Nations peacekeeping?'.

35 John Karlsrud en Alexandra Novosseloff, *Doing Less with More? The Difficult 'Return' of Western Troop Contributing Countries to United Nations Peacekeeping* (Brussel, Global Governance Institute, 2020) 5.



Nederlandse militairen van VN-vredesmissie UNIFIL in Libanon (1982). Nederland speelt van oudsher een rol in VN-vredesmissies

FOTO BEELDBANK NIMH

het vooral de niet-westerse landen zijn die erop uitgestuurd worden om de riskante missies te ondernemen, wat als gevolg heeft dat er meer slachtoffers vallen onder niet-westerse dan onder westerse troepen.³⁶ Ten tweede is er achterdocht bij de VN dat de westerse landen proberen de VN steeds meer op de NAVO te laten lijken. De angst is dat ze, met hun bagage uit Afghanistan en Irak, en hun daar ontwikkelde contraterrorisme- en counterinsurgency-doctrines op zak, de VN deze zelfde doctrines mee proberen te geven. Hierbij dreigt de rol van de VN in conflictbeslechting gemarginaliseerd te worden en wordt er bovendien vaak geen rekening gehouden met de beperkte middelen en mogelijkheden van de VN.³⁷ Ten derde observeren de auteurs dat er in MINUSMA – vaak genoemd als voorbeeld van de Europese terugkeer – ‘parallele werelden’ ontstonden vanwege de grote capaciteits- en cultuurverschillen tussen westerse troepenleveranciers en andere troepen-leverende landen. Het door het Westen gedomineerde ASIFU weigerde bijvoorbeeld regelmatig inlichtingen te delen met niet-westerse partners binnen de VN, en er

waren problemen met de integratie met de rest van MINUSMA.³⁸

De rol van Nederland

Na deze analyse van de trends en uitdagingen, rijst de vraag wat de bijdrage van Nederland zou kunnen en moeten zijn in VN-vredesmissies. Nederland heeft van oudsher een rol gespeeld in VN-vredesmissies en later ook die van de NAVO en EU.³⁹ Gedurende de Koude Oorlog heeft Nederland bijgedragen aan acht kleinere VN-missies en aan één grote missie (UNIFIL). Daarna was er sprake van grotere betrokkenheid bij VN-vredesmissies. Die uitte zich in het leveren van troepen, maar ook bijvoorbeeld in

36 Karlsrud en Novosseloff, *Doing Less with More?*, 5; Arthur Boutellis en Michael Beary, *Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping* (New York, International Peace Institute, 2020).

37 Karlsrud en Novosseloff, *Doing Less with More?*, 5.

38 Ibidem, 19, 22.

39 Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kosovo: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2000).

de financiering van missies. De meest recente substantiële bijdrage van Nederland in numerieke zin was die aan MINUSMA van 2014-2019. Deze missie kan gezien worden als onderdeel van de hierboven beschreven trend waarin een toenemend aantal Europese landen weer deelneemt aan VN-vredesmissies.⁴⁰

Met het veranderende strategische landschap en de transformatie en toename van dreigingen voor Nederland staat de Nederlandse bijdrage aan VN-vredesmissies mogelijk weer onder druk. Naast de vraag wat Nederland zou kunnen doen om de uitdagingen tegemoet te komen, is het derhalve ook de vraag wat Nederland *daadwerkelijk* kan en wil doen. Wat valt binnen de capaciteiten en de visie van de Nederlandse krijgsmacht? Hieronder doen wij een poging deze vragen te beantwoorden, op basis van de hierboven besproken trends en uitdagingen in VN-vredesmissies – en gebruikmakend van de *Defensievisie 2035* en andere relevante stukken.

In de *Defensievisie 2035* zegt Defensie een ‘betrouwbare partner’ te willen zijn, niet alleen nationaal, maar ook internationaal.⁴¹ Dit is zelfs een van de drie kerneigenschappen waar Defensie in 2035 voor wil staan. Alhoewel de visie zich meer lijkt toe te spitsen op de bijdragen aan de EU en de NAVO, worden partnerschappen in VN-verband ook steeds genoemd. Defensie lijkt dus een belangrijke rol te willen blijven spelen als het om VN-missies gaat. Tegelijkertijd constateert de *Defensievisie* in haar probleemanalyse dat ‘de afgelopen twintig jaar de krijgsmacht voornamelijk ingezet’ is voor de tweede hoofdtak en dat dit ‘zijn weerslag op de organisatie’ heeft gehad, waarbij het opereren

voornamelijk plaatsvond tegen tegenstanders die op technologisch gebied en qua capaciteit vaak niet op konden boksen tegen de Nederlandse krijgsmacht.⁴² In dat licht is ook het rapport van de Rekenkamer uit 2018 relevant; dat geeft aan dat de missie in Mali de paraatheid van de Nederlandse krijgsmacht heeft verzwakt.⁴³ Nederland wil dus blijven bijdragen aan VN-missies, maar erkent ook dat dit niet kan zonder beperkingen.

Wat betekent dit voor de potentiële Nederlandse bijdrage aan VN-missies? Ten eerste zou Nederland natuurlijk zijn numerieke bijdrage kunnen vergroten om invulling te geven aan de behoeften van de VN. In de *Defensievisie* valt te lezen dat Defensie ‘substantieel en proportioneel [wil] bijdragen aan het reageren op nationale en internationale crises’ en ‘niet te vaak ‘nee’ [wil] verkopen.’⁴⁴ Het wil ‘in de pas gaan lopen met andere landen met een vergelijkbare omvang en economie’ en daarvoor gaan investeren in ‘momenteel schaarse capaciteiten op het terrein van training, mentoring en advisering, alsmede capaciteit om randvoorwaarden voor missies in te vullen.’⁴⁵ Deze bijdragen kunnen zowel van militaire (soldaten) als civiele (politieke adviseurs en civiele experts) aard zijn. Nederland heeft met zijn deelname aan MINUSMA laten zien een hoogwaardige militaire en civiele bijdrage te kunnen leveren. Dit soort uitzendingen geeft Nederland internationale waardering en invloed binnen de VN, en kan – in het geval van militaire missies – dienen als een belangrijke mogelijkheid om ervaring op te doen in gevechtsoperaties.⁴⁶ Het zijn juist dit soort gespecialiseerde, technisch hoogwaardige, en goed getrainde eenheden waar de VN behoefte aan heeft. Dit alles gezegd hebbende, is het toch niet erg waarschijnlijk dat Nederland de ambitie heeft zich tot een grote troepenleverancier te ontwikkelen. Daarbovenop zullen ook kleinere, gespecialiseerde bijdragen van Nederland sterk beperkt blijven. Zoals aan het begin van dit artikel vermeld, had Nederland in maart 2021 weliswaar 545 militairen op uitzending, maar wel verspreid over 32 missies in 14 landen. De bijdrage aan MINUSMA is daarmee de (voorlopig) laatste grote missie in numerieke zin.

40 Niels van Willigen, ‘A Dutch return to UN peacekeeping?’, in: *International Peacekeeping* 23 (2016) (5) 702-720.

41 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035*, 21.

42 Ibidem, 18.

43 Algemene Rekenkamer, *Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali. Goed improviseren vergt goede voorbereiding* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 11 juni 2018).

44 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035*, 23.

45 Ibidem, 33-34.

46 Vincenzo Bove en Leandro Elia, ‘Supplying Peace: Participation in and Troop Contribution to Peacekeeping Missions’, in: *Journal of Peace Research* 48 (2011) (6) 699-714.

Naast manschappen staat het materieel dat Defensie te bieden heeft ook hoog op het verlanglijstje van de VN. Zoals hierboven benoemd, is hoge mobiliteit zeer belangrijk voor het effectief beschermen van burgers. Het zijn nu juist deze middelen, deze force enablers, waar het veel VN-vredesmissies aan schort. De Nederlandse krijgsmacht kan, met haar hoogwaardige materieel, een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de capaciteit van VN-vredesmissies. Nederland is hier reeds actief op. Zo is Nederland bezig om VN-missies te versterken door middel van deelname in rotatieschema's van Europese landen. Concreet heeft dit geleid tot deelname aan een rotatieschema van een militair transportvliegtuig voor MINUSMA samen met Noorwegen, Denemarken, Portugal, België en Zweden.⁴⁷

Naast manschappen en materieel kan Nederland meer doen om bij te dragen aan de training van VN-vredessoldaten. Om een deelnemer van een recent webinar over PoC te parafraseren: als Nederland zelf geen troepen wil leveren, kan het er ten minste voor zorgen dat de troepen die wel ingezet worden een goede training hebben en goed uitgerust zijn.⁴⁸ Nederland financiert en verzorgt reeds trainingen op het gebied van PoC.⁴⁹ In zijn bijdrage aan de viering van het driejarig bestaan van A4P heeft minister-president Mark Rutte daarnaast aangegeven het belang in te zien van adequate training voor uitzending van vredessoldaten en de ontwikke-

ling van duidelijke PoC-strategieën.⁵⁰ Dit betekent het aanbieden van faciliteiten, maar ook het ter beschikking stellen van geld voor dit doel.

Ook op het gebied van bredere kennis en kunde heeft Nederland genoeg te bieden. Zo is er binnen de VN behoefte aan verdergaande ontwikkeling van kernbegrippen als protection of civilians. De conceptuele verwarring die nu nog vaak heerst, leidt ertoe dat vredessoldaten vaak onzeker zijn over hun precieze mandaat als het op de bescherming van burgers aankomt. Naast PoC is ook de rol van intelligence van belang bij het versterken van VN-missies. Met de complexere dreigingen die vredesmissies tegenkomen – en de actievere deelname aan militaire operaties – is een goede inlichtingen-capaciteit essentieel voor de effectiviteit van die missies. De Nederlandse bijdrage in Mali heeft een goede zwaai aan de klepel gegeven en het gaat er nu om dat de VN doorpakt en serieus nadenkt over de voor- en nadelen van het gebruik van intelligence in VN-vredesmissies.

47 Rijksoverheid, 'Kamerbrief inzake Artikel 100 bijdrage aan VN-missie MINUSMA in Mali', 20 november 2020.

48 Webinar Dutch Peacekeeping Network, 'Protection of Civilians', 4 juni 2021.

49 Rijksoverheid, 'Kamerbrief inzake additionele ontwikkelingen in samenhang van Nederlandse inzet in missies en operaties tot en met 2021', 23 september 2020.

50 United Nations, 'Three years of Action for Peacekeeping: Achievements, Challenges and the way ahead' (29 maart 2021). Zie: <https://www.youtube.com/watch?v=pn9TvxI4sFg>.

*In samenwerking met onder andere
Noorwegen levert Nederland
op rotatiebasis een militair
transportvliegtuig aan MINUSMA*

FOTO FORSVARET



Nederland kan hier een voortrekkersrol in spelen; Nederlandse ervaringen met ASIFU in Mali geven recht van spreken. Tijdens de hierboven genoemde A4P-viering heeft Rutte inderdaad aangegeven dat een goede integratie van intelligence in VN-missies in de ogen van Nederland essentieel is en dat Nederland deze ontwikkeling wil steunen door middel van zowel financiële middelen als expertise.⁵¹

Naast PoC en intelligence, wordt binnen de VN ook steeds meer de nadruk gelegd op *the primacy of politics*, waarbij het gaat om een coherente en geïntegreerde aanpak van de problemen in een conflictgebied die verdergaat dan alleen het sturen van blauwhelmen. Zo stelde de VN-secretaris-generaal bij de derde verjaardag van A4P dat de prioriteit in de toekomst zou moeten liggen bij ‘coherence and strong engagement of our missions and their partners behind a common political strategy.’⁵² Het is juist deze geïntegreerde aanpak die Nederlands favoriete stokpaardje is. Volgens een recente Kamerbrief staat deze aanpak voor het ‘voorkomen en duurzaam oplossen van conflicten’ door middel van ‘naast militaire inzet bovenal een inclusieve politieke oplossing’ en ‘de aanpak van grondoorzaken door middel van ontwikkelings-samenwerking.’⁵³ De *Defensievisie* stelt voor de nadruk te leggen op haar ‘unieke en internationaal gewaardeerde’ geïntegreerde aanpak gericht op preventie, en rept voornamelijk over ‘het inzetten van de kennis en kunde van Defensie.’⁵⁴ Defensie wil de ‘geïntegreerde manier van werken samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere partners verder uitdiepen en internationaal nog meer promoten en verbreden met nieuwe partners.’⁵⁵ Om deze aanpak hoger op de agenda te krijgen,

kan Nederland bijvoorbeeld in de VN-rapporten die aan de secretaris-generaal worden gestuurd aanbevelingen opnemen die gaan over het belang van de geïntegreerde aanpak.⁵⁶ Natuurlijk kan Nederland er ook voor zorgen dat in de uitzendingen die het doet, deze geïntegreerde aanpak goed wordt uitgevoerd.

Op het diplomatieke vlak kan Nederland zich inzetten voor de verdediging van liberale waarden binnen de VN. De opkomst van stabilisatiemissies en de groeiende assertiviteit van autocratische landen hebben ervoor gezorgd dat traditionele liberale waarden zoals mensenrechten, democratisering en de rule of law – waarden die Nederland steeds heeft gezegd belangrijk te vinden – onder druk staan binnen de VN. Landen als Rusland en China verzetten zich steeds meer tegen bijvoorbeeld een assertieve rol voor de VN bij het beschermen van mensenrechten.⁵⁷ Het is belangrijk een tegengeluid te laten horen en Nederland kan hierbij een voortrekkersrol op zich nemen. Gerelateerd hieraan is de mogelijkheid om de steun voor multilaterale conflictbeslechting in zijn algemeen, en VN-vredesmissies in het bijzonder, hoog te houden op de VN-agenda door leiding te geven aan een groep gelijkgestemde landen. Alhoewel het niet heel waarschijnlijk is dat vredesmissies helemaal verdwijnen, is het wel zo dat deze missies in de komende periode van geopolitieke onzekerheid en grote economische uitdagingen na de coronacrisis, een sterke afname kunnen laten zien.⁵⁸ In zijn diplomatieke steun voor het A4P-initiatief heeft Nederland reeds laten zien diplomatiek kapitaal in te willen zetten voor dit doel.⁵⁹

Ondanks de kritiek op de rol van contraterroreisme en counterinsurgency binnen VN-vredesmissies en de opkomst van stabilisatiemissies lijken deze ontwikkelingen Nederland wel goed te passen. Nederland heeft ruimschoots ervaring met dergelijke missies in Afghanistan en Irak, en heeft daarnaast belangrijke ervaringen opgedaan in MINUSMA. Dat betekent dat Nederland niet alleen een bijdrage kan leveren, maar dat het ook niet onwaarschijnlijk is dat Nederland een bijdrage wil leveren. Nederland kan zijn best doen ervoor te zorgen dat derge-

51 Ibidem.

52 Ibidem.

53 Kamerbrief 23 september 2020.

54 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035*, 33, 19.

55 Ibidem, 34.

56 Dit idee werd geopperd door een van de deelnemers van: Webinar Dutch Peacekeeping Network, ‘Protection of Civilians’, 4 juni 2021.

57 Emily Paddon Rhoads en Jennifer Welsh, ‘Close cousins in protection: the evolution of two norms’, in: *International Affairs* 95 (2019) (3) 597-617.

58 De Coning, ‘The Future of UN Peace Operations’.

59 Kamerbrief 23 september 2020.



VN-uitrusting op een observatiepost. Er zijn voldoende kansen voor Nederland om een relevante bijdrage te leveren aan VN-vredesmissies

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

lijke missies in overeenstemming blijven met de geïntegreerde aanpak en dat dit soort missies de mensenrechten versterken, in plaats van steun bieden aan autocratische overheden.

Conclusie

Op basis van de bovenstaande analyse gaan wij ervan uit dat er voldoende kansen voor Nederland zijn om een relevante bijdrage te leveren aan VN-vredesmissies. Ondanks de groeiende geopolitieke spanningen en de toegenomen focus op de eerste hoofdtaak van Defensie is er sprake van een aantal trends op het gebied van vredesmissies waar Nederland goed op zou kunnen inspelen. Sterker nog, met zijn voortrekkersrol bij A4P laat Nederland zien zowel de capaciteiten als de wil te hebben een belangrijke rol te spelen bij de versterking van VN-vredesmissies. Alhoewel de *Defensievisie 2035* weinig zegt over deelname aan vredesmissies, vormt deze ook geen hindernis om aan vredesmissies deel te blijven nemen en om tijd en moeite te besteden

om de effectiviteit van vredesmissies te versterken. Wel is het de vraag in hoeverre er voldoende middelen vrij gemaakt kunnen worden voor de tweede hoofdtaak. Het rapport van de Rekenkamer uit 2018 over de paraatheid van de krijgsmacht in relatie tot de missie in Mali geeft, in combinatie met de herhaalde noodkreet vanuit Defensie dat het budget te laag is om de drie hoofdtaken goed uit te voeren, reden tot zorg.⁶⁰ Beperkte middelen dwingen nog meer tot het maken van keuzes en het opzoeken van nichecapaciteiten. Wij hebben geprobeerd duidelijk te maken dat Nederland niet per se een numeriek grote troepenmacht hoeft te leveren om zijn steentje bij te dragen. Een verdere conceptuele ontwikkeling van PoC, het verzorgen en financieren van trainingen, en het inzetten van hoogtechnologische en/of schaarse force enablers kunnen samen met een effectieve diplomatieke inzet ook veel betekenen. ■

60 Zie bijvoorbeeld: Ank Bijleveld-Schouten, "De samenleving moet zien dat militairen voor hen aan het werk zijn". Gastcollege minister van Defensie Ank Bijleveld-Schouten', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (4) 222-227.