

VN-optreden Doelgericht?

De omvang van de Nederlandse deelname aan militaire operaties, uitgevoerd onder auspiciën van de Verenigde Naties, is tot voor kort tamelijk beperkt geweest. In het begin van de jaren '50 heeft een detachement ter sterkte van een bataljon deelgenomen aan de oorlog in Korea en meer recent – van maart 1979 tot oktober 1983 – maakte een pantserinfanteriebataljon deel uit van Unifil in Libanon. Momenteel zijn Nederlandse troepeenheden ingezet in het voormalige Joegoslavië en in Cambodja.

In Cambodja vindt de inzet plaats in het kader van Untac (*UN Transitional Authority in Cambodia*) en heeft tot doel te zamen met ongeveer 20.000 andere VN-militairen, de voorwaarden te scheppen om terugkeer naar een geordend bestuur mogelijk te maken. Daartoe moeten de voorbereidingen worden getroffen voor het houden van vrije verkiezingen en moeten de verschillende partijen en facties worden ontwapend.

In het voormalige Joegoslavië vindt de inzet plaats in het kader van Unprofor (*UN Protection Force*). Eén taak (Unprofor I) is gericht op het beschermen van etnische minderheden in vier gebieden (*protected areas*) in Kroatië. Bij deze operatie, die in maart 1992 begon, is een Nederlands verbindingsbataljon betrokken.

Een andere taak (Unprofor II) wordt sedert september 1992 uitgevoerd in Bosnië-Herzegowina en moet het mogelijk maken humanitaire hulp te verlenen aan de bevolking. Nederland draagt hierin bij met een transportbataljon. In het kader van Unprofor I en II zijn momenteel meer dan 23.000 militairen ingezet. Behalve eenheden te land, bevinden zich in de Adriatische Zee oorlogsschepen, waaronder Nederlandse, die deels in NAVO- en deels in WEU-verband zijn belast met het toezicht houden op de naleving van het door de Verenigde Naties ingestelde handelsembargo. Bij de momenteel in uitvoering zijnde VN-operatie in Somalië, die tot doel heeft de voedselhulp aan de bevolking te verzekeren, zijn geen Nederlandse militairen betrokken.

De VN-operaties in Cambodja en Joegoslavië zijn aan te merken als *peace-keeping* operaties. De aanwezigheid van militairen heeft tot doel toe te zien op de naleving van overeenkomsten, die onder toezicht van de Verenigde Naties zijn gesloten tussen regeringen en/of tussen in het desbetreffende land aanwezige groeperingen. De steun die in het kader van humanitaire hulp wordt verleend zou eigenlijk in een lager deel van het geweldsspectrum moeten liggen, maar het blijkt soms nodig die hulp met militaire middelen te beschermen. Of dit laatste werkelijk plaatsvindt hangt af van het verdrag dat tussen de betrokken partijen wordt gesloten en het door de Veiligheidsraad verleende mandaat.

Nu een aantal van deze operaties reeds geruime tijd in uitvoering is, lijkt het zinvol na te gaan in hoeverre zij aan hun doel beantwoorden. Verslagen van journalisten en interviews met militairen doen vermoeden dat ernstig moet worden getwijfeld aan de effectiviteit van dit VN-optreden. Indien de effectiviteit inderdaad gering blijkt te zijn, is het zinvol de oorzaken ervan te signaleren en zo mogelijk aan te geven welke verbeteringen nodig zijn.

Een belangrijke voorwaarde voor het voorbereiden van de verkiezingen in Cambodja is het ongehinderd toegang hebben tot de verschillende gebieden en de registratie van kiezers uit te voeren. Tevens moeten de verschillende groeperingen worden ontwapend en het regeringsleger dient te worden opgebouwd en uitgebreid. Het ruimen van mijnen zal bovendien een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het weer op

gang brengen van het normale leven. In de overeenkomst tussen de verschillende partijen in Cambodja, die de weg vrijmaakte voor de instelling van Untac, waren de hiervoor vermelde maatregelen voorzien. De weigering van de Rode Khmer Untac-eenheden toe te laten tot de door haar beheerste gebieden maakt het onmogelijk de bevolking in die gebieden te registreren en de wapens in te nemen. Als gevolg van deze belemmeringen kan men de vraag stellen of, ondanks het vele nuttige werk dat voor de bevolking wordt verricht, het handhaven en periodiek aflossen van eenheden nog aan het doel beantwoordt.

Een soortgelijke ontwikkeling is waarneembaar in het voormalige Joegoslavië. De VN-eenheden hebben niet kunnen voorkomen dat, ondanks alle overeenkomsten en afspraken, regelmatig voedseltransporten de doorgang wordt geweigerd. Zelfs werd een vooraanstaande autoriteit van een der partijen door zijn tegenstanders uit een VN-voertuig gehaald en geliquideerd, zonder dat de VN-militairen dit verhinderden. Ook hebben VN-militairen niet verhinderd dat de Kroaten pogingen deden een deel van een *protected area* in handen te krijgen en de Serviërs in die gebieden – als reactie op dat Kroatische optreden – hun ingeleverde wapens weer uit de onder VN-toezicht staande depots haalden. Van een effectieve uitvoering van de taken door de VN-eenheden lijkt dan ook geen sprake te zijn. Dat geldt in dezelfde mate voor het realiseren van de beoogde doelstellingen zoals verwoord in de verschillende VN-resoluties.

Een uitgangspunt voor het uitvoeren van *peace-keeping*-operaties of het verlenen van humanitaire hulp is tot dusverre steeds geweest dat de betrokken partijen met de operatie instemmen.* Afhankelijk van de aard en het doel van de overeenkomst wordt beslist over de begeleiding van de uitvoering. Deze begeleiding kan plaatsvinden met behulp van (militaire) VN-waarnemers, maar ook kan worden besloten tot uitvoering onder toezicht van militaire VN-eenheden. In het geval van humanitaire hulpverlening zal in bepaalde gevallen de inzet van militairen achterwege kunnen blijven. Die inzet is geen automatisme. De eventuele inzet van militaire eenheden is – zoals hier-

voor vermeld – gericht op het houden van toezicht en niet op het afdwingen van de overeenkomst. De huidige instructies van de VN laten geen ruimte voor een andere interpretatie.

Het gevolg van deze benadering is dat de VN-eenheden doorgaans licht bewapend zijn. In het geval een der partijen of een derde groepering zich niet (meer) aan de overeenkomst houdt, ontbreekt dus ook de mogelijkheid de naleving van de overeenkomst af te dwingen. Het is zelfs de vraag of deze eenheden wel over voldoende middelen voor zelfverdediging beschikken; met name is dit aan de orde als een der partijen over zware wapens beschikt.

In *An agenda for peace* heeft secretaris-generaal van de Verenigde Naties Boutros-Ghali dit probleem onderkend en voorgesteld bij het niet nakomen van een gesloten overeenkomst zo nodig over te gaan tot het inzetten van *peace-enforcement units*, die zwaarder zijn bewapend dan de *peace-keeping forces*, en die in staat zijn *to restore and maintain the cease-fire*. Het is te hopen, dat de Veiligheidsraad met deze ideeën van de secretaris-generaal instemt en hem de daartoe de nodige bevoegdheden geeft.

De taken die in het kader van de *peace-keeping*-operatie of ter ondersteuning van een humanitaire actie aan de VN-eenheden kunnen worden opgedragen, lijken zinvol, maar zijn beperkt in strekking, hebben niet altijd een direct verband met het feitelijke conflict en dragen dientengevolge niet steeds bij tot de oplossing ervan. Zo is de humanitaire hulp in het voormalige Joegoslavië zeer zeker zinvol, ondanks alle frustraties die daarbij worden opgedaan. Het zijn echter tijdelijke maatregelen en zij leveren geen bijdrage tot een structurele oplossing voor de problemen in dat land.

Het leidende beginsel bij deze VN-activiteiten zal steeds moeten zijn dat, parallel aan tijdelijke maatregelen, een blijvende oplossing moet worden verkregen. Voordat men begint met het uitvoeren van *peace-keeping*-operaties of humanitaire hulpverlening, zal moeten zijn vastgesteld welke de hoofddoelstelling is van het VN-optreden en welke activiteiten in dat kader zullen worden ontplooid. De eventuele in te zetten militaire eenheden zullen naar samenstelling en omvang mede daarop moeten zijn afgestemd.

* In Somalië is de VN-operatie uitgevoerd zonder toestemming van één der partijen, omdat de regering ontbrak en de militante facties niet duidelijk als zodanig waren te herkennen.