

Landmacht

VREDESOOPERATIES

LDP III



VREDESOPERATIES



VREDESOPERATIES

LDP III

Verantwoording foto's omslag:

UN-YPR, UNPROFOR, Bosnië en Herzegovina, 1994

(Hennie Keeris, Mediacentrum KL)

Geneeskundige verzorging in Zaïre/Rwanda, 1998

(Hennie Keeris, Mediacentrum KL)

Wachtpost, SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997 (AVDKM)

Waarnemingspost, UNPROFOR, Bosnië en Herzegovina, 1995

(Operationele staf BLS)

Crowd and riot control, SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1998

(Operationele staf BLS)

ECMM-monitor in Mostar, Bosnië en Herzegovina, 1996

(Mediacentrum KL)

Achtergrondfoto:

Patrouille SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997 (Mediacentrum KL)

Dit boek is vastgesteld door de Bevelhebber der Landstrijdkrachten op
29 juni 1999.

Een uitgave van de Doctrinecommissie van de Koninklijke

Landmacht, met medewerking van:

prof. dr. H. Amersfoort (Sectie Militaire Geschiedenis)

drs. H. Roozenbeek (Sectie Militaire Geschiedenis)

drs. C.P.M. Klep (Sectie Militaire Geschiedenis)

Reacties

Landmachtsaf, Directie Beleid en Planning

Afdeling Beleidsontwikkeling

Cluster Doctrine

Prinses Julianakazerne

Postbus 90711

2509 LS 's-Gravenhage

Vormgeving, zetwerk en druk: Jellema Grafische Groep

© Koninklijke Landmacht.

No parts of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 90-800370-6-0

Inhoud

Woord vooraf

9

DEEL A

GRONDSLAGEN

Hoofdstuk 1

Inleiding

Sectie 1 - Algemeen	13
Sectie 2 - Doctrine	14
Sectie 3 - Vredesoperaties	15
Sectie 4 - Operationele taken	20
Sectie 5 - Ervaringslessen	22
Sectie 6 - Indeling	24

Hoofdstuk 2

De internationale omgeving

Sectie 1 - Inleiding	25
Sectie 2 - De wereld in verandering	26
Sectie 3 - Het intrastatelijk conflict	31
Sectie 4 - Internationale organisaties	33
Sectie 5 - Overige actoren	51

Hoofdstuk 3

Een algemene benadering van vredesoperaties

Sectie 1 - Inleiding	61
Sectie 2 - Het succes van vredesoperaties	63
Sectie 3 - Vredesondersteunende operaties	75
Sectie 4 - Overige vredesoperaties	84
Sectie 5 - Instemming bij vredesoperaties	85

Hoofdstuk 4

Een militaire benadering van vredesoperaties

Sectie 1 - Inleiding	91
Sectie 2 - Grondbeginseisen van militair optreden	92
Sectie 3 - <i>Rules of Engagement</i> en het gebruik van geweld	107
Sectie 4 - Functies van militair optreden	110
Sectie 5 - Operationeel raamwerk	122

Hoofdstuk 5

Politieke besluitvorming en militaire commandovoering

Sectie 1 - Inleiding	125
Sectie 2 - Strategische besluitvorming op internationaal niveau	125
Sectie 3 - Strategische besluitvorming op nationaal niveau	135
Sectie 4 - Operationele commandovoering in het operatiegebied	143

Hoofdstuk 6

Verzorging in multinationaal verband

Sectie 1 - Inleiding	151
Sectie 2 - Verzorgingsopties	152
Sectie 3 - Bronnen voor de verzorging	153
Sectie 4 - Verzorging tijdens de uitvoering van de vredesoperatie	154
Sectie 5 - Commandovoering en coördinatie	159
Sectie 6 - Het logistieke planningsproces	161
Sectie 7 - Verzorging in VN-verband	162

DEEL B

OPERATIONELE TAKEN

Hoofdstuk 7

Waarnemen, monitoren en toezicht houden

Sectie 1 - Inleiding	169
Sectie 2 - Kenmerken	170
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	175

Hoofdstuk 8

Preventieve ontplooiing

Sectie 1 - Inleiding	187
Sectie 2 - Kenmerken	189
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	191

Hoofdstuk 9

Afdwingen van sancties

Sectie 1 - Inleiding	197
Sectie 2 - Kenmerken	200
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	205

Hoofdstuk 10	
Instellen en instandhouden van beschermd gebieden	
Sectie 1 - Inleiding	213
Sectie 2 - Kenmerken	215
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	217
Hoofdstuk 11	
Interpositie	
Sectie 1 - Inleiding	229
Sectie 2 - Kenmerken	229
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	236
Hoofdstuk 12	
Met dwang scheiden van partijen	
Sectie 1 - Inleiding	247
Sectie 2 - Kenmerken	248
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	250
Hoofdstuk 13	
Garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid	
Sectie 1 - Inleiding	259
Sectie 2 - Kenmerken	261
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	262
Hoofdstuk 14	
Demobilisatie-operaties	
Sectie 1 - Inleiding	275
Sectie 2 - Kenmerken	275
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	278
Hoofdstuk 15	
Militaire assistentie	
Sectie 1 - Inleiding	291
Sectie 2 - Kenmerken	292
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	296
Hoofdstuk 16	
Evacuatie van non-combattanten	
Sectie 1 - Inleiding	303
Sectie 2 - Kenmerken	304
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	310

Hoofdstuk 17

Humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties

Sectie 1 - Inleiding	325
Sectie 2 - Kenmerken	326
Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering	334

Hoofdstuk 18

Optreden in overgangssituaties

Sectie 1 - Inleiding	349
Sectie 2 - Ontplooiing	349
Sectie 3 - Overgang naar een andere operationele taak	352
Sectie 4 - Aflossing	354
Sectie 5 - Beëindiging van een vredesoperatie	356

Overzicht krijgshistorische voorbeelden	361
---	-----

Overzicht afbeeldingen	363
------------------------	-----

Begrippen-, woorden- en afkortingenlijst	365
--	-----

Woordenlijst Engels-Nederlands	373
--------------------------------	-----

Index	377
--------------	-----

Woord vooraf

De vernieuwing van de doctrine van de Koninklijke Landmacht is in 1996 ingezet met de publicatie van de Landmacht Doctrinepublicatie deel I ‘Militaire Doctrine’. Bij het verschijnen daarvan is aangekondigd dat een aantal onderwerpen verder zou worden uitgewerkt in vervolgpublicaties. Inmiddels is ook Deel II ‘Gevechtsoperaties’ verschenen en thans ligt voor u de Landmacht Doctrinepublicatie deel III ‘Vredesoperaties’.

Evenals de voorgaande publicaties is ook dit deel tot stand gekomen met inachtneming van de geldende NAVO-documenten. In verband met de veelvuldige samenwerking met het Verenigd Koninkrijk, is bij de uitwerking van deze publicatie bijzondere aandacht besteed aan de Britse doctrine voor vredesondersteunende operaties.

Vredesoperaties zijn in de praktijk van de afgelopen jaren uitgegroeid tot zeer complexe operaties, waarbij behalve militair optreden tal van andere factoren een rol spelen. Deze ontwikkeling staat boven dien niet stil: elke vredesoperatie is anders en bij elke vredesoperatie zal een vredesmacht voor nieuwe uitdagingen worden geplaatst.

De Landmacht Doctrinepublicatie deel III is geen draaiboek voor concrete acties. Deze doctrine beschrijft de kenmerken en de grondbeginselen van vredesoperaties in het algemeen en gaat daarna in op operationele taken die in het kader van vredesoperaties kunnen worden opgedragen. In deze publicatie wordt de context van vredesoperaties beschreven en zijn uitgangspunten voor het militair optreden geformuleerd. Kennis van dit begrippenkader is dan ook onontbeerlijk voor leidinggevenden op alle niveaus die deelnemen aan vredesoperaties.

Deelname aan vredesoperaties is voor de Koninklijke Landmacht deel van het dagelijks functioneren. Vele individuele militairen en eenheden zijn reeds uitgezonden geweest en vele zullen nog volgen. Dit boek voorziet dan ook in een behoefte en vormt de basis voor de opleiding, training en operationele inzet bij vredesoperaties. Commandanten op alle niveaus moeten dan ook vertrouwd zijn met de inhoud van deze publicatie.

De Bevelhebber der Landstrijdkrachten,

M. Schouten
luitenant-generaal

KRIJGSHISTORISCHE VOORBEELDEN

In deze Landmacht Doctrinepublicatie zijn verscheidene krijgshistorische voorbeelden opgenomen. Zij hebben in de eerste plaats een illustratieve functie, om de lezer de realiteit van de toepassing van doctrine duidelijk te maken. Het is geenszins de bedoeling dat met de krijgshistorische voorbeelden de juistheid van de doctrine wordt bewezen. Zij geven slechts aan hoe in het verleden en in een bepaalde situatie het toepassen of het ontbreken van doctrine heeft uitgewerkt. Tevens illustreren zij het spanningsveld tussen de - positief geformuleerde - theorie en de - veelal weerbarstige - praktijk. In de tweede plaats beogen de krijgshistorische voorbeelden de lezer te stimuleren zich in de materie te verdiepen, zodat meer inzicht in de achtergronden en de toepassing van deze doctrine voor vredesoperaties wordt verkregen.

DEEL A
GRONDSLAGEN

1 Inleiding

Sectie 1 - Algemeen

0101. De doctrinepublicaties van de Koninklijke Landmacht zijn een leidraad voor de planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van militaire operaties in tijd van vrede, gewapend conflict en oorlog. Deze publicatie beschrijft de doctrine voor het optreden van de landcomponent in het kader van een multinationale troepenmacht tijdens vredesoperaties.

0102. Deze publicatie is een **handleiding** voor commandanten en staven op formatie- en bataljonsniveau. De mate van toepassing is echter steeds afhankelijk van de feitelijke situatie. Deze publicatie geeft geen oplossingen. Zij is bedoeld om eenheid van opvatting te verkrijgen bij de voorbereiding, planning en uitvoering van vredesoperaties. Daarnaast is deze publicatie de basis voor de tactische opleidingen en voor de leidraden en handboeken. Net als de Landmacht Doctrinepublicatie (LDP) deel I, ‘Militaire Doctrine’, heeft deze publicatie het oogmerk het denken van commandanten en stafofficieren te stimuleren. Uiteindelijk gaat het om het met verstand toepassen van deze doctrine in unieke, van te voren niet voorspelbare situaties.

LEIDRADEN EN HANDBOEKEN

Van de LDP-serie worden functionele publicaties afgeleid, genaamd ‘leidraad’. Leidraden beogen een brug te slaan tussen het abstracte (operationeel-tactische) niveau van de LDP-serie en het noodzakelijk concrete (tactisch-technische) niveau van de handboeken. Een leidraad beperkt zich tot de beschrijving van één onderwerp en bevat algemene informatie. Voorbeelden zijn de leidraad ‘Commandovoering’ en de leidraad ‘Vuursteun’. Deze informatie moet vooral de niet-specialist inzicht verschaffen in de aard van het beschreven functiegebied. Voor de specialist is de leidraad het vertrekpunt voor een gedetailleerde uitwerking van het onderwerp in handboeken. Handboeken behandelen doctrinaire aspecten van het optreden van eenheden tot zelfs individuele militairen. Voorbeelden zijn het handboek ‘Tank- en Pantserinfanteriebataljon’ en het handboek ‘KL-militair’.

0103. Een militaire operatie wordt uitgevoerd door het **gezamenlijk** (*joint*) **optreden** van tenminste twee krijgsmachtdelen. De kans op geza-

menlijk optreden van twee of meer uitsluitend Nederlandse krijgsmachtdelen is echter gering. De Koninklijke Landmacht voert zijn operaties immers altijd uit in multinationaal verband, waardoor eerder wordt samengewerkt met krijgsmachtdelen van andere naties. De hieruit voortvloeiende samenwerking kan op veel manieren en op veel niveaus inhoud krijgen. Zij kan variëren van de deelname van individuele Nederlandse militairen aan bijvoorbeeld waarnemingsoperaties, tot de deelname van Nederlandse eenheden in multinationaal samengestelde formaties.

0104. Bij vredesoperaties is het vanwege de aard van dit optreden niet mogelijk een strikte koppeling aan te brengen tussen het niveau van optreden en het bevelsniveau van de eenheid. Het kan voorkomen dat het optreden van kleine eenheden op laag niveau gevolgen heeft voor de niveaus daarboven tot en met het politiek-strategisch niveau. Omgekeerd is het ook mogelijk dat vanaf het politiek-strategisch niveau direct invloed wordt uitgeoefend op de (tactisch-technische) uitvoering van operaties.

0105. Deze publicatie richt zich in de eerste plaats op het optreden op het **operationele en tactische niveau** door formaties (brigade, divisie) en eenheden (bataljons). Zij geeft daarnaast ook richting aan het optreden op de lagere niveaus. Daarmee wordt een samenhangend beeld van vredesoperaties bevorderd.

0106. Deze publicatie is - behalve van de Landmacht Doctrinepublicatie deel 1 - met name afgeleid van de NAVO-publicaties:

- AJP-01A ‘Allied Joint Doctrine’, hoofdstuk 22 (Military Operations Other Than War)
- MC327/I: ‘Military Concept for NATO Peace Support Operations’
Hiermee is voor het optreden in NAVO-verband een **gemeenschappelijke basis** gelegd. Bovendien is voor deze publicatie gebruik gemaakt van de Britse Joint Warfare Publication 3-50, ‘Peace Support Operations’.

Sectie 2 - Doctrine

0107. Doctrine is de **formele uitdrukking** van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Zij beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en van het toekomstige militair optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden in vredetijd en de methoden om militaire operaties in crisis- en oorlogstijd met succes af te ronden. Doctrine is algemeen van aard en beschrijft grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties op de verschillende niveaus van optreden. Daarnaast geeft zij richting aan het denken over het toekomstig optreden van de Koninklijke Landmacht op het gebied van organisatie, personeel en materieel.

0108. Doctrine vormt de kern van één van de componenten van **militair vermogen**, de conceptuele component. Daarnaast bestaat militair vermogen uit een mentale en een fysieke component. De mentale component bestaat uit drie elementen: de motivatie om de taak zo goed mogelijk uit te voeren, effectief leiderschap en het verantwoord organiseren van de inzet van alle personele en materiële middelen. De fysieke component - de capaciteit van de middelen of gevechtskracht - omvat personeel en materieel dat kan worden ontplooid in een (vredes) operatie. De drie componenten worden in vredestijd ontwikkeld door training, opleiding en instandhouding. Dit leidt tot eenheden die operationeel gereed zijn.

Sectie 3 - Vredesoperaties

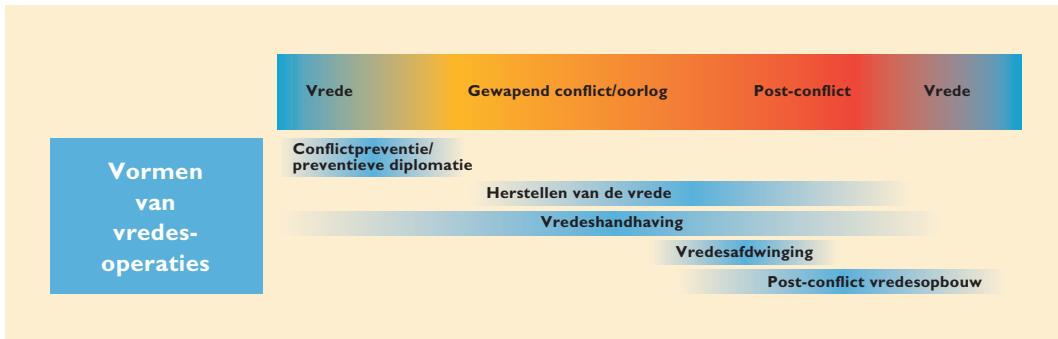
0109. Vredesoperaties zijn op diverse manieren in te delen. De inzichten omrent deze indeling zijn bovendien aan veranderingen onderhevig, vooral nu verschillende landen steeds meer ervaring opdoen in de uitvoering van vredesoperaties. Aangezien de Koninklijke Landmacht bij vredesoperaties altijd in multinationaal verband zal optreden, wordt aansluiting gezocht bij twee relevante **internationale invalshoeken**, namelijk die van de Verenigde Naties en die van de NAVO. Deze invalshoeken kunnen als complementair worden beschouwd. Daarmee wordt het vermogen om samen te werken (interoperabiliteit) tijdens vredesoperaties bevorderd.

De Verenigde Naties (VN)

0110. De indeling van de Verenigde Naties is afkomstig uit '*An Agenda for Peace*'. Dit rapport, in 1992 op verzoek van de Veiligheidsraad geschreven door de toenmalige secretaris-generaal en later aangevuld met het '*Supplement*', maakt onderscheid in een aantal vredesoperaties:

- preventieve diplomatie
- herstellen van de vrede
- vredeshandhavende operaties
- post-conflict vredesopbouwende operaties
- vredesafdwingende operaties

Deze operaties kunnen worden geplaatst in een **conflictspectrum**, dat de aard van de betrekkingen tussen bevolkingsgroepen of staten weergeeft: vrede, (gewapend) conflict of post-conflict. In dit verband wordt onder 'conflict' tevens 'oorlog' verstaan.



Afbeelding 1-1: 'An Agenda for Peace' in het conflict-spectrum

0111. **Preventieve diplomatie** (*preventive diplomacy*) omvat diplomatieke acties die feitelijk vóór een te verwachten crisis worden genomen en die erop gericht zijn de oorzaak van het conflict weg te nemen. Dit moet voorkomen dat er geweld zal worden gebruikt. Ook kunnen preventieve maatregelen worden genomen om te voorkomen, dat beperkt toegepast geweld zich verder verspreidt of intensifieert. Conflictpreventie-operaties, zoals de preventieve ontplooiing van eenheden, kunnen dat proces met militaire middelen ondersteunen.

0112. **Herstellen van de vrede** (*peace making*) is een proces van diplomatie, bemiddeling, onderhandeling of andere vormen van vreedzaam overleg om een conflict te beëindigen. Het herstellen van de vrede moet ertoe bijdragen, dat de problemen die het conflict veroorzaakten, worden weggenomen. Vredeshandhavende, vredesopbouwende of vredesafdwijngende operaties kunnen met militaire middelen bijdragen aan dat proces.

0113. **Vredeshandhavende operaties** (*peacekeeping*) zijn gericht op het indammen, verminderen of oplossen van een (gewapend) conflict tussen of binnen staten door tussenkomst van een derde onpartijdige macht. Vredeshandhavende operaties worden doorgaans geautoriseerd door een internationale organisatie en hebben de instemming van de strijdende partijen (in ieder geval op het politieke niveau). Militaire eenheden en civiele organisaties ondersteunen gezamenlijk een politiek proces om vrede te handhaven of te bereiken.

0114. **Post-conflict vredesopbouwende operaties** (*peace building*) worden na afloop van een gewapend conflict uitgevoerd ter bestendiging van een fragiele vrede. Het doel van vredesopbouwende operaties is te voorkomen dat een conflict direct na het vertrek van de interventiërende troepen, weer oplaait. Tijdens vredesopbouwende operaties wordt aandacht besteed aan het opbouwen van de infrastructuur, een democratisch staatsbestel, een politie-apparaat en het bevorderen van econo-

mische activiteiten. Ook kunnen deze operaties het demobiliseren van de strijd macht of het ontmantelen en ontwapenen van irreguliere strijd-groepen bevorderen.

0115. **Vredesafdringende operaties** (*peace enforcement*) worden uitgevoerd om de vrede te herstellen tussen partijen, waarvan tenminste één partij niet instemt met de interventie van een vredesmacht. Deze operaties kunnen zowel een interstatelijk als intrastatelijk karakter hebben en kennen een relatief hoge geweldsintensiteit. Over het algemeen zullen deze acties niet door de VN worden geleid, maar zullen zij worden ‘uitbesteed’ aan een (regionale) veiligheidsorganisatie, zoals de NAVO, of aan een coalitie van staten.

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

0116. De NAVO-doctrine is voor een belangrijk deel gericht op gevechts-operaties. Gevechtsoperaties zijn doorgaans een reactie op een aantoonbare dreiging en gericht op het verslaan van een aanwijsbare tegenstander met militaire middelen. De omstandigheden waaronder het NAVO-bondgenootschap wordt ingezet voor vredesoperaties (de NAVO hanteert in dit verband de term *Military Operations Other Than War*) zijn minder goed te voorspellen: de dreiging en de tegenstander zijn niet altijd ondubbelzinnig aan te wijzen. Bovendien zullen vele civiele, politieke en humanitaire organisaties en instellingen bij deze operaties betrokken zijn.

VREDESOPERATIES EN NIET-OORLOGSOPERATIES

Strikt genomen zijn de begrippen ‘vredesoperaties’ en ‘niet-oorlogsoperaties’ (*Military Operations Other Than War*) niet gelijkwaardig. De Koninklijke Landmacht onderscheidt in de LDP I gevechtsoperaties enerzijds en niet-oorlogsoperaties anderzijds. Vredesondersteunende operaties zijn daarbij een deel van niet-oorlogsoperaties.

De NAVO verstaat onder niet-oorlogsoperaties alle operaties waarvoor militaire middelen worden ingezet voor een ander doel dan grootschalige gevechtsoperaties. Daartoe behoren ook (multi-)nationale taken, zoals contra-terrorisme en anti-drugsoperaties, en het optreden tegen een irreguliere tegenstander.

Daarmee is het NAVO-begrip *Military Operations Other Than War* ruimer dan het Nederlandse begrip ‘vredesoperaties’. De LDP III verstaat onder ‘vredesoperaties’ vredesondersteunende operaties, evacuatie van non-combattanten, militaire assistentie en humanitaire operaties. De overige *Military Operations Other Than War* zijn beschreven in de LDP II, ‘Gevechtsoperaties’ en de LDP IV, ‘Nationale Operaties’.

0117. Voortbouwend op de indeling van de Verenigde Naties (zie paragraaf 0110) is de NAVO tot een verdere versijning gekomen door concrete taken aan te geven. Een aantal van deze taken vallen onder de noe-

mer vredesondersteunende operaties (*Peace Support Operations*). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in taken die in NAVO-verband en taken die in nationaal, bi- of multinationaal verband worden uitgevoerd. Afbeelding 1-2 brengt deze taken in beeld.

Niet-oorlogsoperaties											
Uitvoering in NAVO-verband						Uitvoering in nationaal, bi- of multinationaal verband					
Vredesondersteunende operaties											
Herstellen van de vrede	Vredeshandhaving	Vredesafwijging	Vredesopbouw	Conflictpreventie	Humanitaire hulpverlening	Humanitaire operaties	SAR-operaties	Militaire assistentie	Afdwingen van sancties	Evacuatie van non-combattanten	Contra-terorisme-operaties
											Anti-drugsoperaties
											Operaties tegen een irregulier optredende tegenstander

Afbeelding 1-2: Indeling van vredesoperaties volgens de NAVO

0118. **Conflictpreventie** (*conflict prevention*) omvat alle militaire maatregelen, die erop gericht zijn de ontwikkeling van een conflict tussen staten of binnen een staat vóór te zijn. Conflictpreventie behoeft de instemming van de betrokken partijen en omvat zaken als vroegtijdige waarschuwing, bewaking, het nemen van stabiliserende maatregelen en de ontplooiing van vredestroepen. Het geweldsniveau bij de uitvoering van deze operaties zal relatief laag zijn.

0119. **Humanitaire hulpverlening** (*humanitarian operations*) is een taak, gericht op het verminderen van menselijk lijden. Dit is niet de hoofddoelstelling, maar het wordt uitgevoerd als een deel van een meeromvattende vredesondersteunende operatie. Ter onderscheiding van de humanitaire operatie spreken we daarom van humanitaire hulpverlening.

0120. **Humanitaire operaties** (*humanitarian operations in non-PSO scenarios*) zijn eveneens gericht op het verminderen van menselijk lijden. In tegenstelling tot humanitaire hulpverlening zijn het op zichzelf staande operaties, die worden uitgevoerd onder omstandigheden waarin de verantwoordelijke autoriteiten niet de mogelijkheid hebben - en dat in sommige gevallen zelfs niet willen - bij te dragen aan een adequate ondersteuning van de bevolking.

0121. **Militaire assistentie** (*military aid/support to civil authorities*) heeft in dit verband betrekking op alle vormen van assistentie, die door een vredesmacht onder mandaat worden verleend aan een civiele overheid. Als er geen functionerende overheid is, kan de assistentie bestaan uit directe hulp aan civiele gemeenschappen of aan een tijdelijk internationaal gezag. Zij beslaat een grote verscheidenheid aan mogelijke taken en kan voorafgaan aan of volgen op een succesvol uitgevoerde demobilisatie-operatie. Door militaire assistentie te verlenen, ondersteunt de vredesmacht de civiele regering volgens de bepalingen van een vredesovereenkomst of mandaat.

0122. Het **afdwingen van sancties** (*enforcement of sanctions*) heeft in algemene zin als doel een land te dwingen het internationale recht of een VN-resolutie na te leven. De sancties bestaan doorgaans uit het ontzeggen van diplomatische of economische privileges en het beperken van de bewegingsvrijheid van hen die in het betreffende gebied wonen. De sancties kunnen een specifieke partij in een conflict betreffen of, uitgaande van het onpartijdigheidsbeginsel, gericht zijn tegen alle partijen in een bepaald gebied. Voorbeelden van het afdwingen van sancties zijn maritieme onderscheppingsoperaties, douane- en politieoperaties op rivieren en het afdwingen van *no-fly zones*.

0123. **Evacuatie van non-combattanten** (*non-combatant evacuation operations*) is een operationele taak die ten doel heeft burgers of ongewapende militairen vanuit het crisis- of conflictgebied te evacueren naar een veilige(r) omgeving. Een evacuatie-operatie, waarbij eenheden van de Koninklijke Landmacht betrokken zijn, zal zich in beginsel richten op het in veiligheid brengen van Nederlandse staatsburgers of staatsburgers van bondgenoten, waarvoor de Nederlandse regering verantwoordelijkheid heeft aanvaard.

0124. **Search and Rescue** operaties bestaan uit de inzet van gespecialiseerde teams om personeel dat in moeilijkheden is geraakt, te redden. Daarbij kan worden gedacht aan de bemanningen van neergestorte of neergeschoten vliegtuigen, maar ook aan (kleine) militaire eenheden die vanuit een geïsoleerde positie niet in staat zijn op eigen kracht terug te keren. In vredetijd is *Search and Rescue* (SAR) in beginsel een nationale verantwoordelijkheid, die binnen Europa regionaal is geregeld. Tijdens een conflict of tijdens een door de NAVO geleide operatie kan zich de situatie voordoen dat niet langer gebruik kan worden gemaakt van de regionaal geregelde verantwoordelijkheden. In dat geval is de operationele commandant verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van de reddingsoperatie. Indien dit soort operaties plaatsvindt onder gevechtsomstandigheden, is er sprake van *Combat Search and Rescue* (CSAR).

0125. **Contra-terorisme-operaties** (*combating terrorism*) worden door sommige (NAVO-)landen als een militaire taak beschouwd; in Nederland is het primair een politietaken, waarbij de krijgsmacht mogelijk steun kan verlenen. Het internationale terrorisme wordt door de NAVO beschouwd als een bedreiging van de veiligheid van het eigen grondgebied. Ook het aanwenden van geweld tegen een vredesmacht tijdens een vredesondersteunende operatie door een van de partijen, kan in sommige gevallen worden aangemerkt als terrorisme. Terrorisme vertoont vaak overeenkomsten met irregulier optreden. Contra-terorisme-operaties worden altijd uitgevoerd ter ondersteuning van andere overheidsorganisaties.

0126. **Anti-drugsoperaties** (*counter-drug operations*) zijn een verantwoordelijkheid van de civiele autoriteiten. De krijgsmacht is echter zeer geschikt voor het ondersteunen van opsporings- en bestrijdingsoperaties. Anti-drugsoperaties omvatten alle operaties die zijn gericht op het voorkomen van het bezitten, transporteren of verhandelen van drugs. Dergelijke operaties krijgen steeds meer een internationaal karakter.

0127. Contra-terorisme-operaties en anti-drugsoperaties blijven in dit deel van de LDP-serie verder onbesproken en worden nader uitgewerkt in andere nationale of Landmacht Doctrinepublicaties. SAR operaties worden niet verder uitgewerkt in de LDP-serie.

0128. **Operaties tegen een irregulier optredende tegenstander** zijn gericht tegen het gewapend verzet van irreguliere strijders, veelal semi-militair getrainde en bewapende burgers. Dit verzet kan plaatsvinden tijdens intrastatelijke conflicten in de vorm van een opstand tegen de overheid. Wanneer er geen sprake is van een overheid, kan dit verzet ook zijn gericht tegen de bevolking. Gewapend verzet van irreguliere strijders kan echter ook deel uitmaken van een interstatelijk conflict, in casu een oorlog. Dit is aan de orde wanneer één van de partijen in (een deel van) haar territorium de strijd voortzet met een zogeheten 'partizanenguerrilla'. De Koninklijke Landmacht rekent deze operaties tot de gevechtsoperaties. Een nadere uitwerking is te vinden in de LDP II, deel C.

Sectie 4 - Operationele taken

0129. Elke vredesoperatie is anders. Gebaseerd op het **mandaat** bestaan vredesoperaties uit één of meer operationele taken. Afhankelijk van het te bereiken doel zullen bepaalde operationele taken in een specifieke situatie of fase van een vredesoperatie meer nadruk krijgen. Er bestaat echter geen internationaal erkende lijst met 'vredes(ondersteunende) taken'. Een operationele taak, zoals waarnemen, kan een vredesoperatie

op zichzelf vormen (een waarnemingsoperatie). Ook kan het een techniek zijn, die wordt toegepast in een meer omvattende operatie, bijvoorbeeld een vredeshandhavende operatie.

Een mandaat geeft aan:

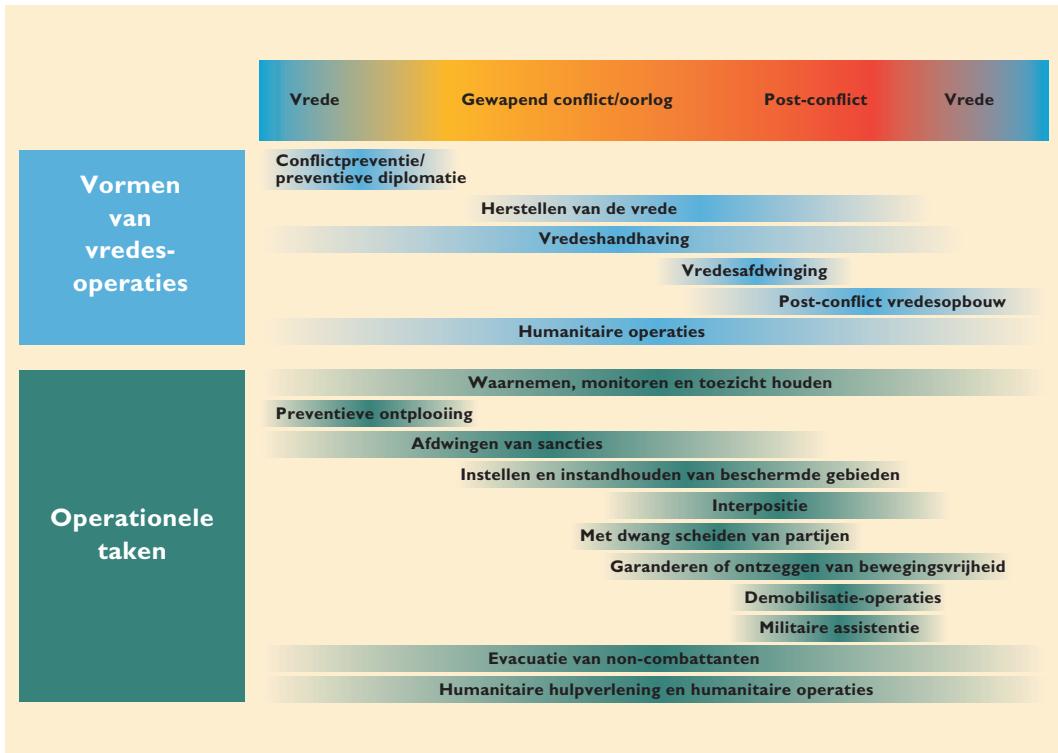
- wat het politieke doel van de operatie is
- over welke bevoegdheden (en eventuele middelen) de (civiele) leiding van de operatie beschikt

0130. Uit een analyse van eerdere vredesoperaties, zijn de volgende operationele taken af te leiden. Deze taken worden ook in de relevante internationale publicaties onderkend.

- waarnemen, monitoren en toezicht houden
- preventieve ontplooiing
- afdwingen van sancties
- instellen en instandhouden van beschermd gebieden
- interpositie
- met dwang scheiden van partijen
- garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid
- demobilisatie-operaties
- militaire assistentie
- evacuatie van non-combattanten
- humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties

Deze taken zijn zeker niet uitputtend en dekken niet alle vormen van militaire activiteiten tijdens een vredesoperatie. De indeling is tevens niet absoluut, omdat de taken elkaar vaak overlappen. Uiteraard kunnen de militaire activiteiten die bij de ene kerntaak nodig zijn, ook voorkomen bij de andere.

0131. De operationele taken hebben een duidelijke relatie met de **vorm van vredesoperatie** in het kader waarvan zij worden uitgevoerd. In afbeelding 1-3 is deze relatie schematisch weergegeven. Het schema geeft aan hoe bij de onderscheiden vormen van vredesoperaties met militaire middelen kan worden opgetreden. Deze mogelijke wijzen van inzet zijn de operationele taken (*operational tasks*).



Afbeelding 1-3 : Vormen van vredesoperaties in relatie met operationele taken

Sectie 5 - Ervaringslessen

0132. Doctrine komt voor een belangrijk deel voort uit operationele ervaring, opgedaan tijdens militaire operaties in het verleden. Om die reden is ook deze publicatie voorzien van illustraties uit de militaire geschiedenis. Om doctrine actueel te houden, is het van belang operationele ervaringen vast te leggen, te analyseren en zo nodig te verwerken in de geldende doctrine. Het gaat er dus om **ervaringslessen** (*lessons learned*) ter harte te nemen. Dit geldt voor alle onderdelen van de doctrine en dus ook voor de doctrine voor vredesoperaties.

Ervaringslessen kunnen worden verdeeld in twee categorieën:

- Vakinhoudelijke lessen dragen bij aan de verbetering van het optreden in de ruimste zin van het woord. Uiteindelijk moeten deze leiden tot aanpassing van handboeken en procedures. Veelal hebben deze ervaringslessen betrekking op verbeteringen van de uitvoering van bestaande taken. Het is evenwel ook mogelijk dat de vredesmacht tijdens de uitvoering wordt geconfronteerd met geheel nieuwe taken, waarvoor aanvullende kennis of middelen nodig zijn.
- Voorwaardscheppende lessen zijn veelal het gevolg van negatieve ervaringen in het gebied van inzet. Deze lessen dragen over het algemeen bij tot de verbetering van de personele en materiële voorbereiding op de vredes-

operatie. De voorwaardenscheppende ervaringslessen zijn vaak meer algemeen van aard en zullen veelal resulteren in aanpassing van leidraden en doctrinepublicaties.

o133. De ervaringslessen zijn van belang voor verschillende instanties en niveaus. Op het **militair-strategische niveau**, de Chef Defensiestaf (CDS) en de bevelhebbers, is het van belang op basis van ervaringslessen inzicht te krijgen in het succes van de operatie en in hoeverre de veronderstelde context van de uitzending juist bleek te zijn. Ook moet worden onderzocht of het optreden van de vredesmacht voldeed en waar zich tekortkomingen hebben voorgedaan. Deze ervaringslessen zijn vooral voorwaardenscheppend van aard en richten zich op de langere termijn.

o134. Op het **operationele niveau** (contingentscommandant of *Senior National Representative*) gaat het erom te verzekeren dat de Nederlandse bijdrage afgestemd is en blijft op de opgedragen en te verwachten taken. Dit vergt regelmatig overleg met de commandant van de vredesmacht en de Nederlandse eenhedscommandanten. Deze ervaringslessen zijn zowel voorwaardenscheppend als vakinhoudelijk van aard en betreffen veelal de middellange termijn.

o135. Op het **tactische niveau** (eenhedscommandanten) zijn ervaringslessen vooral van belang om de kwaliteit van de taakuitvoering te waarborgen. Deze ervaringslessen richten zich vooral op procedures en uitrusting en zijn van belang op de korte termijn. Alle ervaringslessen tezamen moeten uiteindelijk leiden tot verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties.

De Koninklijke Landmacht heeft de laatste jaren een groot aantal ervaringslessen opgedaan, die hebben geleid tot concrete maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn: het meenemen van het eigen organieke materieel door eenheden, het ‘groen’ in plaats van ‘blauw’ opleiden en de deelname als hulpleider door uitgezonden personeel aan de eindoefering van de opvolgende eenheid. Tevens is besloten om structurele knelpunten in de voorbereiding en uitvoering van een vredesoperatie aan te pakken. Daarbij werd onder meer gebruik gemaakt van de ervaringen van de commandanten van Nederlandse eenheden en contingents.

o136. Binnen de Koninklijke Landmacht is de Directeur Operationele Staf (DOPS) verantwoordelijk voor de **inventarisatie, analyse en evaluatie** van de ervaringen. Hiervoor beschikt hij binnen zijn staf over een aparte sectie '*Lessons Learned*'. Functionarissen van deze sectie bezoeken veelvuldig de uitgezonden troepen om hun ervaringen op te nemen.

Daarnaast worden de ervaringen verzameld van personeel dat terugkeert van een uitzending door de zogenaamde ‘debriefingsgesprekken’ met personeel van de sectie ‘*Lessons Learned*’. Bij die gelegenheid worden tevens kritiek en suggesties vastgelegd. Alle informatie wordt geregistreerd en vervolgens geanalyseerd en geëvalueerd. Waar actie is geboden, worden de desbetreffende autoriteiten of functionarissen geïnformeerd. Daarna houdt de sectie de vinger aan de pols, gaat het na in hoe verre maatregelen zijn of worden getroffen en of deze leiden tot het beoogde effect.

0137. Voorts wordt extra aandacht geschonken aan de bijdragen door **eenheidscommandanten**; zij worden voor uitzending geïnformeerd over het belang van ervaringslessen waarbij hen wordt verzocht hun ervaringen te registreren en te rapporteren. Na afloop worden zij gevraagd naar hun ervaringen op het gebied van operationele taakuitvoering, inlichtingen en veiligheid.

Sectie 6 - Indeling

0138. De Landmacht Doctrinepublicatie deel III (‘Vredesoperaties’) is de uitwerking en verdieping van de **grondslagen** van vredesondersteunende operaties en overige vredesoperaties, die beschreven zijn in de hoofdstukken 7 en 8 van de Landmacht Doctrinepublicatie deel 1 (‘Militaire Doctrine’).

0139. De publicatie bestaat uit twee delen. **Deel A** (‘Grondslagen’) gaat in op de algemeen geldende aspecten van vredesoperaties. Het beschrijft onder meer de internationale omgeving waarin vredesoperaties plaatsvinden en behandelt de grondbeginselen en fundamentele principes van vredesoperaties. Het gaat daarnaast in op de uitgangspunten van de verzorging in multinationaal verband en de kenmerken van de politieke besluitvorming en operationele bevelvoering.

0140. **Deel B** (‘Operationele taken’) beschrijft op hoofdlijnen de wijze waarop de taakuitvoering plaatsvindt. Van alle operationele taken worden de belangrijkste kenmerken gepresenteerd en wordt ingegaan op de relevante aspecten van de planning en uitvoering van iedere taak. Bovendien gaat dit deel in op de omstandigheden en procedures van zowel de binnentrekking als het verlaten van het operatiegebied.

2 De internationale omgeving

Sectie 1 - Inleiding

0201. De fundamentele doelstelling van een staat is in beginsel gericht op het verzekeren van **vitale belangen**. De eigen waarden en normen dienen daarbij behouden te worden. Door de internationale verhoudingen moet deze doelstelling in een ruim perspectief worden geplaatst. In grote delen van de wereld omvat het nationale belang daarom evenzeer het streven naar een goed geordende internationale samenleving, waarin mensenrechten worden gerespecteerd en sociale rechtvaardigheid wordt nastreefd. Het Nederlandse veiligheidsbeleid past in dat ruime perspectief.

0202. Het einde van de Koude Oorlog betekende het einde van het overheersende belang van militaire veiligheid in de klassieke zin. Veiligheid blijft belangrijk, maar bestaat tegenwoordig uit veel meer dan louter militaire aspecten. Daar waar (internationale) problemen een oplossing behoeven, zal steeds gezocht moeten worden naar een **multidisciplinaire benadering**, waarbij de samenhang tussen de diverse invalshoeken van het buitenlands beleid meer aandacht krijgt.

0203. Het Nederlandse buitenlands en **veiligheidsbeleid** maakt onderscheid tussen het beschermen van de integriteit van het eigen grondgebied in bondgenootschappelijk verband en het leveren van een bijdrage aan de internationale rechtsorde. Voor wat betreft dit laatste aspect moet tevens worden gedacht aan de bevordering van veilige en stabiele verhoudingen in de landen, die grenzen aan het NAVO-verdragsgebied. Aan de hand van de verschillende invalshoeken van het buitenlands beleid en de actuele veiligheidssituatie wordt afgewogen of ook militaire middelen kunnen en moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het buitenlandse beleid. Dit gebruik van militaire middelen vindt in beginsel altijd plaats in samenwerking met bondgenoten van de NAVO of andere veiligheidsorganisaties.

Voor de Nederlandse krijgsmacht resulteert het buitenlands en veiligheidsbeleid in drie hoofdtaken:

- verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk gebied tegen veiligheidsrisico's
- bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde
- ondersteuning en hulpverlening, zowel nationaal als internationaal

0204. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de internationale omgeving en de veranderingen, die daarin in de laatste decennia hebben plaatsgehad. Daarmee wordt de samenhang weergegeven, waarin vredesoperaties plaatsvinden. Inzicht in deze samenhang is noodzakelijk om de strekking van de volgende hoofdstukken te kunnen begrijpen.

Sectie 2 - De wereld in verandering

0205. Het einde van de Koude Oorlog leidde tot ingrijpende veranderingen in de **internationale veiligheidssituatie**. Door de desintegratie van het Warschau Pact verdween de onmiddellijke en omvangrijke dreiging tegen het NAVO-grondgebied. Gelijktijdig nam de pacificerende invloed van de traditionele grootmachten op de aan hen gelieerde staten sterk af. Processen van democratisering kwamen op gang, maar er bleek ook een voedingsbodem voor latent aanwezige conflicten tussen en in staten te bestaan. Nationalisme, religieuze en etnische tegenstellingen, zwakke of ontbrekende staatsstructuren, economische achterstand en ongelijkheid, overbevolking en onderontwikkeling, migratie, aantasting van het milieu, terrorisme en internationaal georganiseerde

Het einde van de koude oorlog.

Foto: ANP (Berlijn, 1989)



criminaliteit werden de katalysatoren van spanningen met daaruit voortvloeiende conflicten.

0206. Het verdwijnen van het machtsevenwicht tussen NAVO en Warschau Pact heeft tot een nieuwe omgeving geleid, waarin **een aantal trends** is te onderkennen. Op de eerste plaats wordt er, zowel regionaal als mondial, actief gezocht naar samenwerking tussen staten. Daardoor is het belang van supranationale organisaties toegenomen. In het kader daarvan zijn landen steeds vaker bereid een deel van hun soevereiniteit op te geven. Anderzijds zien wij dat delen van een staat zich willen afsplitsen of een grotere autonomie voor zich opeisen. Daardoor ontstaan breuklijnen op grond van etnische, religieuze of economische factoren, die afwijken van de bestaande geografische grenzen. Verder kan worden vastgesteld dat er nu veelal sprake is van regionale of lokale gewapende conflicten, die een transnationaal, interstatelijk en in toenemende mate een intrastatelijk karakter hebben. In sectie 3 van dit hoofdstuk wordt nader op deze laatste categorie conflicten ingegaan.

Een transnationaal conflict vindt zijn oorsprong in een gemeenschappelijk en grensoverschrijdend probleem voor twee of meer staten, zonder dat dit onmiddellijk leidt tot een interstatelijk conflict. Voorbeelden hiervan zijn in brede zin de georganiseerde criminaliteit, terrorisme, natuurrampen en de migratie van etnische groepen, en meer specifiek de problematiek rondom de Koerden (waarbij Turkije, Irak, Iran en Armenië betrokken zijn) en de Albanezen in Kosovo (waarbij Joegoslavië en Albanië zijn betrokken en ook Macedonië kan worden meegesleept).

0207. Een ontwikkeling, die in de komende jaren de internationale veiligheidssituatie zonder twijfel zal beïnvloeden, is de **toenemende globalisering** van politieke, economische, financiële en militaire problemen. Destabiliserende ontwikkelingen elders in de wereld kunnen veel meer dan in het verleden gevolgen hebben voor de verhoudingen in ons deel van de wereld. Grensoverschrijdende, moeilijk beheersbare conflicthaarden kunnen leiden tot desintegratie van staten, interventie of gewapende conflicten tussen staten. Humanitaire nood situaties en vluchtingenstromen zijn daarvan vaak het gevolg.

0208. Illustratief voor de gewijzigde internationale veiligheidssituatie zijn de ontwikkelingen in de landen die grenzen aan het NAVO-verdragsgebied. De Balkan, Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Oost-Europa en Zuidwest-Azië hebben te maken met een drastisch gewijzigde veiligheidssituatie. Een complicerende factor is dat de nationale politieke, economische en militaire structuren van veel landen die grenzen aan het NAVO-verdragsgebied nog niet geheel zijn ontwikkeld, waardoor

de kans op het uitbreken van conflicten wordt vergroot. Hoewel de instabiliteit in genoemde regio's niet altijd direct de veiligheid van de NAVO-landen hoeft te beïnvloeden, valt niet te verwachten dat de lidstaten van de Alliantie slechts toe zullen kijken bij de ontwikkeling of escalatie van een conflict. Dit geldt zeker wanneer er bovendien sprake is (of de dreiging bestaat) van grootschalig menselijk lijden door genocide, massale hongersnood en vluchtelingenstromen.

0209. In de **Balkan-regio** hebben de oude politieke, economische en militaire structuren hun stabiliserende werking verloren. Allerlei conflicten sluimeren of komen tot uitbarsting, waarbij etniciteit, nationalisme en religieus extremisme de belangrijkste oorzaken vormen. De regio wordt vooral geteisterd door intrastatale conflicten, zoals in Bosnië en Herzegovina, Servië en Albanië. De NAVO-lidstaten zijn daarbij inmiddels direct betrokken. Het gevaar dat dergelijke conflicten escaleren naar interstatale conflicten, is daarbij overigens zeer reëel. Dat is vooral het geval waar sprake is van grensoverschrijdende problemen met etnische minderheden, van religieuze of culturele tegenstellingen of wanneer een zich bedreigd voelende staat met buurlanden allianties sluit. Indien de Europese veiligheidsstructuren in samenwerking met de Verenigde Naties niet in staat zijn dergelijke conflicten tijdig in te dammen, kan snel een groter, regionaal conflict ontstaan.

0210. **Noord-Afrika** en **het Midden-Oosten** zijn twee andere regio's die door politieke instabiliteit en potentiële conflicten worden gekenmerkt. In de landen van deze regio's bestaan veelal grote etnisch-religieuze, politieke en sociaal-economische tegenstellingen, terwijl ondertussen de bevolkingsgroei sterk toeneemt. Naast interne spanningen manifesteren zich grensgeschillen, controversen over olievoorraden en de watervoorziening, alsmede militair-politieke rivaliteiten. Het is te voorzien dat deze in de toekomst aanleiding blijven geven tot (gewapende) conflicten tussen landen in beide regio's. In een aantal landen zijn de sociaal-economische omstandigheden de afgelopen jaren aanmerkelijk verslechterd en is een opleving van extreem-fundamentalisme waar te nemen. Hierdoor bestaat er een permanente spanning tussen en in verschillende staten. Het islamitisch fundamentalisme is sterk lokaal georiënteerd en manifesteert zich bovendien met een verschillende intensiteit en geldingsdrang.

0211. Beide regio's kennen sedert lange tijd terroristische groeperingen, die vaak zeer verschillende doelen nastreven. Enkele landen verlenen steun aan deze groeperingen en hopen mede door terroristische aanslagen hun politieke doelstellingen te realiseren. In een aantal landen richten terroristische groeperingen, met name die van extremistische fundamentalisten, zich tegen zowel plaatselijke regimes, alsook tegen wester-

se doelen. Hun verzet tegen het door het Westen gesteunde vredesproces in het Midden-Oosten is daarbij een belangrijke factor.

0212. Een andere regio die een potentieel veiligheidsrisico vormt en die grenst aan het NAVO-grondgebied, is **Oost-Europa**. Landen als Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië hebben zich in het laatste decennium losgemaakt van de Russische Federatie en hebben te maken met interne problemen en regionale twisten. Zij proberen te integreren in de bestaande Europese en transatlantische instituties. Met name geschillen met buurlanden over minderheden en de verhouding met de Russische Federatie in combinatie met stagnerende politieke en sociale transformatie, een haperende economische ontwikkeling en extreem-nationalistische tendensen zijn bronnen van instabiliteit. Daarnaast blijven de militaire capaciteiten van de Russische Federatie, in het bijzonder haar nucleaire mogelijkheden, een factor van invloed.

0213. De landen in **Zuidwest-Azië** (onder meer Azerbeidzjan, Armenië, Georgië, Irak, Iran) hebben regelmatig conflicten over grondstoffen, in het bijzonder aardolie. Verder kunnen in deze regio spanningen ontstaan tussen de in opkomst zijnde moslimrepublieken en de Russische Federatie. In Turkije, Iran en Irak is de problematiek met betrekking tot de Koerden een reeds lang slepende kwestie.

0214. De tendensen zoals die zich voordoen in de landen die grenzen aan het NAVO-grondgebied, zijn ook te zien in andere delen van de wereld. De relatief stabiele situatie van de Koude Oorlog heeft plaatsgemaakt voor een omgeving waarin vooral de kans op intrastatelijke en lokale interstatelijke conflicten is toegenomen. Etniciteit, nationalisme en religieus fundamentalisme spelen daarbij een steeds belangrijkere rol, terwijl ook onderontwikkelde institutionele structuren en de onmacht of onwil van een staat om de fysieke of economische veiligheid van een bevolkingsgroep te beschermen belangrijke conflictoorzaken zijn.

0215. De wereld kent daarnaast een aantal zeer gevaarlijke regimes. Sommige zijn goed bewapend met conventionele wapens, terwijl hun wapenarsenalen aan belang winnen naarmate democratische landen hun defensie-apparaten verkleinen. Ook neemt het gevaar van de verspreiding van massavernietigingswapens (chemisch, biologisch en, mogelijk op termijn, ook nucleair) sterk toe. Het voorbeeld van Irak heeft aangetoond dat deze landen niet alleen hun buurlanden, maar ook de vitale belangen van de westerse landen bedreigen en dat zij zelfs de internationale stabiliteit in gevaar brengen.

Bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Foto: Richard Frigge (ontmanteling XTC-laboratorium, 1998)



0216. Er zijn ook **nieuwe dreigingen**, die een risico voor onze veiligheid vormen. Drugshandel en georganiseerde misdaad zijn inmiddels dusdanig krachtig geworden, dat zij de inrichting en cohesie van de samenleving serieus kunnen ondergraven, zeker daar waar zij een grensoverschrijdend karakter hebben. Het verdwijnen van het IJzeren Gordijn als fysieke scheiding tussen Oost- en West-Europa en het opheffen van grenzen tussen diverse lidstaten van de Europese Unie, hebben de mobilitéit van internationaal opererende misdaadorganisaties vergroot. De toenemende invloed van de georganiseerde misdaad op de samenleving heeft een destabiliserend effect en kan de veiligheid van de rechtsstaat en zelfs van de internationale rechtsorde van binnenuit bedreigen. Bestrijding van georganiseerde criminaliteit op gebieden als drugstransport, mensensmokkel en piraterij zal in toenemende mate een bundeling van diverse beheersingsinstrumenten vergen. Ten slotte kent ook de opmars van informatietechnologie negatieve aspecten; de kwetsbaarheden van de westerse wereld als gevolg daarvan zijn al duidelijk bloot gelegd.

0217. De hiervoor beschreven **veiligheidsrisico's** zijn uiteenlopend van aard en veel diffuser dan de grote militaire dreiging ten tijde van de Koude Oorlog. Lang niet altijd leiden zij tot een rechtstreekse militaire dreiging; wel kunnen ze gevaarlijke gevolgen hebben voor de internationale stabiliteit en veiligheid en voor het functioneren van staatsinstellingen en samenlevingen. De nieuwe veiligheidssituatie vereist een integrale inzet van politieke, economische, financiële en militaire middelen. Conflicten kunnen escaleren tot gewapende strijd of leiden tot een dusdanige ontwrichting van de samenleving, dat alleen met militaire middelen een veilige en stabiele situatie kan worden bereikt. Een tijdige inzet van militaire middelen voor de bestrijding van veiligheidsrisico's kan zo conflicten in de landen die grenzen aan het NAVO-grondgebied, beheersen of zelfs voorkomen.

Sectie 3 - Het intrastatelijk conflict

0218. Een belangrijke bedreiging voor vrede en stabilitet wordt gevormd door de (potentiële) escalatie van intrastatelijke conflicten. Deze blijken in de praktijk veelal de volgende **karakteristieken** te hebben:

- De strijd gaat veelal om vrijheid, identiteit en macht van bepaalde groepen ten opzichte van andere groepen of van een (legitieme) regering. Dit kan zich uiten in een gevecht om (een deel van) het grondgebied van de staat voor autonomie of zelfstandigheid of om de macht binnen de staat. Gewapende strijd kan door de conflicterende partijen als een rationele oplossing worden gezien.
- De gewapende strijd wordt veelal gekenmerkt door anarchie en chaos. Zij wordt eerder gevoerd door ongeregeld groeperingen dan geregelde troepen, die bovendien veelal niet onder centraal gezag staan en zich kenmerken door guerrilla-achtig optreden. De strijdende partijen zijn bereid om langdurig voor het bereiken van hun doel en hun overleven te vechten en grote personele en materiële verliezen te aanvaarden.
- Het onderscheid tussen de strijdende partijen en de burgerbevolking is niet altijd duidelijk. Burgers kunnen actief deelnemen aan de strijd en combattanten kunnen opgaan in de lokale gemeenschap.
- Het treffen van regelingen verloopt moeizaam en overeengekomen bestanden worden veelvuldig geschonden. Dit laatste geldt ook voor de mensenrechten en het oorlogsrecht.
- Het optreden van de strijdgroepen vindt veelal vanuit een positie van zwakte plaats. Dit leidt tot aangepaste strijdmethoden, zoals terroristische activiteiten. Er is vaak sprake van een beweeglijke en verrassende wijze van optreden. Het optreden is veelal gericht op het stichten van verwarring en het toebrengen van schade. De schaal van het optreden varieert sterk.
- Er zijn sterk wisselende geweldsniveaus. In vrijwel alle gevallen wordt er gevochten met lichte en weinig geavanceerde wapens. Diefstal en zwarte handel zijn veel voorkomende wijzen om aan wapens te komen. Lokaal kunnen echter zwaardere wapens en zelfs zeer geavanceerde wapens, inclusief massavernietigingswapens, door de conflicterende partijen worden ingezet.
- Het gaat niet om één duidelijke agressor, maar om een aantal partijen, facties en groeperingen die hun doelen met geweld proberen te bereiken.

De LDP I, ‘Militaire Doctrine’, maakt een onderscheid in twee strijdmethoden in een conflict: regulier en irregulier optreden. Regulier is daarbij ‘het optreden met georganiseerde verbanden die veelal openlijk, gestructureerd, massaal en gecoördineerd worden ingezet, veelal volgens een vaste doctrine’. Onder irregulier optreden verstaat de LDP I ‘het optreden van kleinere groeperingen,

vaak opstandelingen, die veelal verrassend handelen en plaatselijk met een hoge geweldsintensiteit actief kunnen zijn'.

In het kader van deze publicatie blijven de begrippen ‘regulier’ en ‘irregulier’ niet beperkt tot de wijze van optreden, maar zijn zij tevens van toepassing op het conflict als geheel. Daarmee is niet gezegd dat een conflict louter regulier of irregulier zou zijn: in de praktijk zullen in een conflict beide strijdmethoden in meer of mindere mate voorkomen. Doorgaans zal een conflict, waarin reguliere strijdmethoden de boventoon voeren, worden aangeduid als een regulier conflict en zal een conflict waarin het merendeel van de strijdende partijen zich van irreguliere methoden bedient, een irregulier conflict worden genoemd.

0219. De kenmerken van het intrastatelijke conflict vertonen overeenkomsten met die van het irreguliere conflict. In het overzicht hieronder worden de verschillende karakteristieken van **reguliere en niet-reguliere conflicten** gepresenteerd.

REGULIER	IRREGULIER
- grondgebied, grondstoffen	- regeringsmacht, grondgebied
- veiligheid van de staat	- veiligheid van de groep
- ideologie, hebzucht	- etniciteit, politiek/religieus fundamentalisme
- grote eenheden onder centraal gezag	- kleine eenheden onder lokaal gezag
- verbonden wapens	- individuele wapensystemen
- bemannede wapens	- bewapende mannen
- grootschalige inzet van vuurkracht en manoeuvre	- <i>hit-and-run</i>
- openlijk optreden	- heimelijk optreden
- burgerbevolking buiten de strijd	- burgerbevolking is deel van de strijd
- oorlogsrecht	- anarchie en chaos

0220. Juist ook omdat intrastatelijke conflicten een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid, zal de internationale gemeenschap proberen te bemiddelen en te komen tot een duurzame oplossing. Zo nodig zal daarbij gebruik worden gemaakt van militaire middelen in de vorm van een vredesoperatie. Een probleem daarbij kan zijn dat de scheidslijn tussen regulier en irregulier niet altijd even duidelijk is. De vredesmacht moet er daarom rekening mee houden dat zij geconfronteerd kan worden met zowel reguliere als irreguliere strijdmethoden. Voor de vredesmacht zal het een uitdaging zijn op beide strijdmethoden een passend antwoord te geven. Zo zal militair machtsvertoon bij regulier optreden een grote rol spelen, terwijl bij irregulier optreden de nadruk eerder ligt op het beïnvloeden van de ‘*hearts and minds*’ van de lokale bevolking door de partijen.

0221. De gewijzigde internationale veiligheidssituatie heeft het belang vergroot van het adequaat functioneren van de bestaande internationa-

le organisaties. Dit heeft geleid tot een opleving van deze organisaties en heeft de zogenaamde ‘internationale gemeenschap’ tot een realiteit gemaakt. Dit wordt bijvoorbeeld belichaamd door de actievere rol van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, hoewel er ook grenzen zijn aan de invloed van dit forum.

De vredesoperatie IFOR/SFOR, die na de ondertekening van het Verdrag van Dayton in 1995 onder de vlag van de NAVO werd uitgevoerd, kan als uniek en zonder precedent worden getypeerd. Troepen van zeventig landen, waaronder Rusland en andere leden van het voormalige Warschau Pact, alsmede een groot aantal internationale organisaties sloegen de handen ineen teneinde de fragiele vrede te stabiliseren en uit te bouwen. De nasleep van het conflict in Bosnië en Herzegovina onderstreept echter vooral ook de noodzaak tot intensieve samenwerking tussen militaire eenheden en de belangrijkste internationale organisaties.

0222. Ten slotte kan nog worden vastgesteld dat door de veranderingen in de internationale omgeving het aantal instellingen en organisaties, dat zich op het gebied van internationale veiligheid beweegt, ook is veranderd. De onderlinge verwegenheid enerzijds en de eigen identiteit van dergelijke organisaties anderzijds vergroten echter tevens de complexiteit van de internationale omgeving.

Sectie 4 - Internationale organisaties

0223. Een ‘internationale organisatie’ is een organisatie, door staten in het leven geroepen bij volkenrechtelijke overeenkomst of besluit en voorzien van één of meer organen, die als taak heeft op min of meer duurzame wijze gemeenschappelijke publieke belangen van staten te behartigen. Internationale organisaties worden ook interstatelijke of intergouvernementele organisaties (IGO’s) genoemd. Zij kunnen worden onderscheiden naar lidmaatschap, geografie, functie en bevoegdheden.

0224. Een organisatie waarvan het **lidmaatschap beperkt** is, is bijvoorbeeld de BENELUX (bestaande uit België, Nederland en Luxemburg). Andere organisaties, zoals de Europese Unie zijn wel toegankelijk voor andere dan de bestaande leden, doch voor uitbreiding is instemming van alle huidige lidstaten noodzakelijk; het grondverdrag moet worden opengebroken of aangevuld met een nieuw verdrag dat door alle partijen, inclusief de nieuwe lidstaat, wordt geratificeerd. Anders ligt het bij de NAVO, waar de lidstaten bij unanimiteit een staat kunnen uitnodigen tot de organisatie toe te treden. Ook hier kan dus één lidstaat de toetreding verhinderen. Men noemt dit soort organisaties wel **gesloten organisaties**. Er tegenover staan de **open organisaties**, waar alle staten zich kunnen

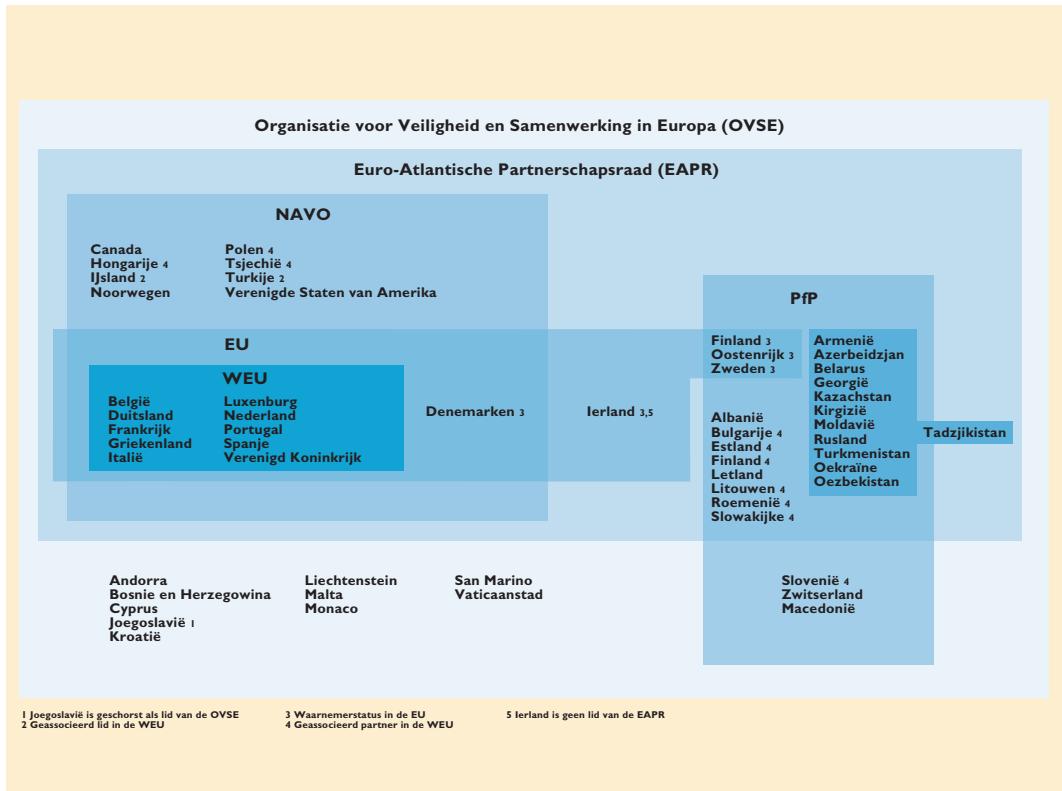
aanmelden en het hoofdorgaan van de organisatie zelfstandig beslist over de toelating. De Verenigde Naties zijn hiervan een voorbeeld, waarbij een staat wordt toegelaten door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad.

0225. Wat betreft het geografische onderscheid kennen wij mondiale of universele en regionale organisaties. De Verenigde Naties is een voorbeeld van een **universele organisatie**, omdat de VN en de daaraan gelieerde organisaties wereldwijde samenwerking beogen tussen alle staten (zie hoofdstuk 5, afbeelding 5-1 voor een uitgebreid overzicht en verklaring van de belangrijkste VN-organen). Een organisatie wordt regionaal genoemd, als alleen een bepaalde groep staten lid kan worden. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). **Regionale organisaties** hebben door hun grotere gelijkgerichtheid vaak een hechter karakter dan de wereldwijde.

0226. Bij het onderscheid naar functie wordt gekeken naar de doelstellingen van de organisatie. Er kunnen dan algemene (politieke) en functionele organisaties worden onderscheiden. **Algemene organisaties** hebben doelstellingen, die erop neerkomen dat zij zich met praktisch alle aspecten van de internationale betrekkingen bezig houden. Ook hiervan is de VN een goed voorbeeld. **Functionele organisaties** daarentegen kennen concreet aangeduid en beperkte doelstellingen. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (economisch-monetair), de NAVO en de West-Europese Unie (veiligheid) en de Raad van Europa (cultureel).

0227. Het onderscheid naar bevoegdheden houdt in dat organisaties adviserende, bestuurlijke en wetgevende bevoegdheden kunnen hebben. De bevoegdheden van internationale organisaties zijn sterk verschillend. Sommige organisaties kunnen slechts aanbevelingen aan hun leden doen. De deelnemende landen zijn dan niet bereid afstand te doen van hun eigen soevereiniteit en de lidstaten zijn de belangrijkste actoren, niet de organisatie. Een dergelijke organisatie wordt **intergouvernementeel** genoemd; de NAVO is hier een voorbeeld van. Andere organisaties zijn in staat besluiten te nemen die bindend zijn voor hun leden, zelfs als zij niet met het besluit hebben ingestemd. De deelnemende staten hebben dan een gedeelte van hun soevereiniteit afgestaan aan de internationale organisatie. Dit heet **supranationale samenwerking**. Hiervan is sprake bij de Europese Unie.

0228. In het kader van de beschrijving van de context, waarin vredesoperaties worden uitgevoerd, verdient een aantal organisaties een nadere beschouwing. Dit geldt met name voor de Verenigde Naties en de groep



Afbeelding 2-1: Europese veiligheidsstructuren

van regionale en functionele organisaties en in het bijzonder voor de NAVO, de West-Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Hierna zal dan ook worden ingegaan op de ontwikkeling en relevantie van genoemde internationale organisaties. Afbeelding 2-1 geeft een overzicht van de Europese veiligheidsstructuren.

De Verenigde Naties

0229. Tijdens de Tweede Wereldoorlog legden de geallieerden de basis voor de huidige Verenigde Naties. Op 1 januari 1942 tekenden 26 landen de ‘*Declaration by United Nations*’. Ook in 1944 en 1945 vonden conferenties plaats die van betekenis waren voor de totstandkoming van de Verenigde Naties. De VN moest de rol van de Volkenbond, die aan het einde van de Eerste Wereldoorlog was opgericht, gaan overnemen. Na intensieve voorbereidingen namen aan het eind van de Tweede Wereldoorlog ongeveer vijftig landen deel aan de oprichtingsconferentie in San Francisco. Het eindresultaat van deze bijeenkomst was het ‘**Handvest van de Verenigde Naties**’, dat op 24 oktober 1945 in werking trad. De Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad zijn de belangrijkste organen van de VN.

De Veiligheidsraad is bekleed met de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Foto: United Nations pictorial book



0230. De belangrijkste doelstelling van de Verenigde Naties is het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De VN is een **collectieve veiligheidsorganisatie**. De organisatie kan optreden tegen elke staat, die de veiligheid van één of meer (lid-)staten in gevaar brengt. Omdat veruit de meeste landen van de wereld lid zijn, zullen resoluties, maatregelen of sancties ook veelal tegen één of meer lidstaten zijn gericht.

Het Handvest geeft aan dat de belangrijkste doelstelling van de VN ‘het handhaven van internationale vrede en veiligheid’ is. Het spreekt zich uit over de naleving van de mensenrechten (artikel 1 van het Handvest). In artikel 24 wordt vervolgens de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats bij de Veiligheidsraad gelegd. De bijzondere bevoegdheden, die de Veiligheidsraad daarvoor krijgt, worden onder meer omschreven in Hoofdstuk VI (Vreedzame regeling van geschillen) en Hoofdstuk VII (Maatregelen met betrekking tot bedreiging van vrede, vredesbreuk en daden van agressie).

0231. De **Veiligheidsraad** is door artikel 24 van het Handvest bekleed met de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. In artikel 25 van het Handvest, waarin de lidstaten aangeven te zullen instemmen met en uitvoering te geven aan de beslissingen van de Veiligheidsraad, krijgt deze een exclusieve en uiterst belangrijke machtspositie toebedeeld: het nemen van beslissingen die bindend zijn voor de lidstaten. De formele functies van de Veiligheidsraad zijn:

- doen van aanbevelingen voor de vreedzame oplossing van geschillen
- besluiten tot actie - eventueel gewapend - in geval van:
 - * een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid
 - * een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid
 - * een daad van agressie

0232. De Veiligheidsraad heeft de laatste jaren de interpretatie van ‘een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid’ steeds ruimer genomen. Inmiddels beschouwt de raad ook de proliferatie van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme en intrastatelijke conflicten (inbegrepen burgeroorlogen en acute humanitaire noodsituaties) als zodanig.

0233. De Veiligheidsraad heeft vijftien leden, waarvan vijf permanente (de Verenigde Staten, China, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) en tien roulerende. De roulerende leden worden benoemd door de Algemene Vergadering voor een periode van twee jaar. De **permanente leden** van de Veiligheidsraad beschikken over het vetorecht. Sinds het einde van de Koude Oorlog is van dat vetorecht overigens minder gebruik gemaakt dan daarvoor. Daarentegen is sindsdien het aantal aangenomen resoluties door de Veiligheidsraad aanzienlijk toegenomen en steeds vaker is daarbij sprake van een vredesoperatie.

0234. De VN mag om haar doelstelling te realiseren alle mogelijke middelen inzetten, zelfs militaire. Voor haar oprichting was dit recht alleen voorbehouden aan soevereine staten. Hierbij geldt wel de restrictie dat zij zich niet mag mengen in aangelegenheden, die vallen binnen de nationale bevoegdheden van de lidstaten (artikel 2, lid 7 van het Handvest). De Verenigde Naties bepalen echter in beginsel zelf of een aangelegenheid onder dit artikel valt. De VN kan (door middel van de Veiligheidsraad) dan ook wel degelijk intrastatelijke conflicten die een mogelijke inbreuk opleveren op haar doelstellingen, op de agenda zetten.

0235. De VN werkt volgens een aantal **beginselen**:

- Alle lidstaten zijn soeverein en werken vrijwillig samen. De VN heeft geen supranationaal gezag. De Veiligheidsraad kan echter besluiten nemen waaraan de lidstaten gebonden zijn.
- De lidstaten dienen hun uit het Handvest voortkomende verplichtingen na te komen. Interpretatie van deze verplichtingen gebeurt door de lidstaten zelf. Er is geen onafhankelijk rechterlijk gezag waaraan de lidstaten zijn onderworpen.
- Lidstaten dienen internationale geschillen vreedzaam op te lossen.
- Lidstaten zullen geen geweld gebruiken tegen andere staten, noch daarmee dreigen.
- Lidstaten dienen bijstand te verlenen aan elk militair of sanctioneel optreden door de VN. De vorm van de bijstand wordt echter overgelaten aan de lidstaten.
- De VN zal zich in beginsel niet mengen in aangelegenheden die onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen. In de praktijk is het echter de VN die bepaalt of dit al dan niet het geval is, zodat onaf-

hankelijkheidsgeschillen en schendingen van mensenrechten ondanks hun nationale karakter toch binnen de VN besproken kunnen worden.

0236. Ondanks de mogelijkheden om met militaire maatregelen op inbreuken van de internationale vrede en veiligheid te reageren, heeft de Veiligheidsraad hier ten tijde van de Koude Oorlog nagenoeg geen gebruik van gemaakt. In die periode is echter wel door de Algemene Vergadering vastgesteld dat zij eventueel de taak van de Veiligheidsraad kan overnemen. Dit leidde ertoe dat de Algemene Vergadering een resolutie aannam, die lidstaten oproep tot het direct gebruik van militaire middelen. Ten tijde van het Koreaanse conflict (1950-1953) nam de Algemene Vergadering een resolutie aan (*'Uniting for Peace Resolution'*, 1950), waarbij lidstaten werden opgeroepen tot het direct gebruik van militaire middelen. De verlammende situatie in de Veiligheidsraad tijdens de Koude Oorlog was een direct gevolg van het vetorecht van de permanente leden van de raad in een gepolariseerde machtsverhouding.

0237. Dag Hammarskjöld (secretaris-generaal van 1953 tot 1961) introduceerde de mogelijkheid tot het uitvoeren van **vredesoperaties**, die met toestemming van de conflicterende partijen werden uitgevoerd. Dit gebeurde op basis van Hoofdstuk VI van het Handvest, waarmee het gevaar van een eventueel veto werd omzeild. Een lid van de Veiligheidsraad kon immers niet zonder verlies van geloofwaardigheid de inzet van militaire middelen tegenhouden, indien alle betrokken partijen daarvoor toestemming gaven. Hiermee schiel de secretaris-generaal een realistische mogelijkheid om VN-vredesoperaties uit te voeren. Hij kon nu troepenmachten inzetten om - met instemming van de strijdende partijen - de partijen te scheiden en zo mogelijkheden te creëren voor politieke oplossingen.

HOOFDSTUK VI VAN HET HANDVEST VAN DE VN (ALLEEN DE RELEVANTE ARTIKELEN ZIJN WEERGEGEVEN)

Vreedzame regeling van geschillen

Artikel 33:

1. De partijen bij een geschil waarvan het voortbestaan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid waarschijnlijk in gevaar zal brengen, dienen daarvoor allereerst een oplossing te zoeken door onderhandeling, onderzoek, bemiddeling, verzoening, arbitrage, een gerechtelijke uitspraak, het doen van een beroep op regionale organen of regelingen, dan wel met andere vreedzame regelingen van hun keuze.

2. De Veiligheidsraad zal, wanneer zij dit nodig acht, de partijen oproepen hun geschil op zodanige wijze te regelen.

Artikel 34:

De Veiligheidsraad kan ieder geschil of iedere toestand, die tot internationale wrijving zou kunnen leiden of tot een geschil aanleiding zou kunnen geven,

onderzoeken, teneinde vast te stellen of het voortduren van het geschil of van de toestand waarschijnlijk de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar zal brengen.

0238. In 1992 komt secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali met een verdieping van de VN-visie op vredesoperaties. In zijn rapport '*An Agenda for Peace*' en het later verschenen supplement beschrijft hij de mogelijke vredesondersteunende maatregelen door de VN. Deze maatregelen zijn: preventieve diplomatie (*preventive diplomacy*), het herstellen van vrede (*peace making*), vredeshandhaving (*peacekeeping*), vredesafdwijnging (*peace enforcement*) en vredesopbouw (*peace building*). Met uitzondering van vredesafdwijnging zijn deze maatregelen alle terug te brengen onder Hoofdstuk VI van het Handvest. Voor de inzet van militaire middelen in het kader van dit hoofdstuk is echter wel instemming van de conflicterende partijen nodig. Vredesafdwijngend optreden valt onder Hoofdstuk VII van het Handvest. Voor vredesafdwijngende operaties is instemming van de conflicterende partijen niet noodzakelijk.

HOOFDSTUK VII VAN HET HANDVEST VAN DE VN (ALLEEN DE RELEVANTE ARTIKELEN ZIJN WEERGEGEVEN)

Maatregelen met betrekking tot bedreiging van vrede, vredebreuk en daden van agressie

Artikel 39:

De Veiligheidsraad bepaalt of er sprake is van een bedreiging van de vrede, vredebreuk of daad van agressie, en doet aanbevelingen of beslist welke maatregelen er zullen worden genomen overeenkomstig het in de artikelen 41 en 42 bepaalde, tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.

Artikel 40:

Om te voorkomen dat de situatie zich toespitst, kan de Veiligheidsraad, alvoren de aanbevelingen te doen of te besluiten tot het nemen van de maatregelen als bedoeld in artikel 39, een beroep doen op de betrokken partijen zich te houden aan de voorlopige maatregelen die de Raad noodzakelijk of gewenst acht. Zodanige voorlopige maatregelen laten de rechten, aanspraken of de positie van de betrokken partijen onverlet. Indien zodanige voorlopige voorschriften niet worden nageleefd, geeft de Veiligheidsraad zich daarvan terdege rekenschap.

Artikel 41:

De Veiligheidsraad kan beslissen welke maatregelen, waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn beslissingen ten uitvoer te brengen en kan een beroep doen op de Leden van de Verenigde Naties zodanige maatregelen toe te passen. Deze kunnen mede omvatten het volledig of gedeeltelijk onderbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen en het afbreken van diplomatische betrekkingen.

Artikel 42:

Mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de in artikel 41 bedoelde maatregelen onvoldoende zouden zijn of onvoldoende zijn gebleken, dan kan hij die maatregelen nemen, die nodig zijn voor het handhaven of het herstel van

de internationale vrede en veiligheid door het inzetten van lucht-, zee- of landstrijdkrachten. Zodanige maatregelen kunnen mede omvatten demonstraties, blokkades en andere operaties van lucht-, zee- en landstrijdkrachten van de Leden van de Verenigde Naties.

Artikel 51:

Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het natuurlijke recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijd ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid aan van de Veiligheidsraad ingevolge dit Handvest om te allen tijde die maatregelen te nemen die de Raad noodzakelijk oordeelt voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.

0239. **De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen** (UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees*). In vrijwel ieder (gewapend) conflict is de burgerbevolking de dupe van de activiteiten van de (strijdende) partijen. Dit leidt veelal tot (grote) vluchtingenstromen en een bedreiging van de mensenrechten. In 1949 droeg de VN de zorg voor de vluchtelingen op aan de UNHCR. Deze is verantwoording verschuldigd aan de Algemene Vergadering, die de Hoge Commissaris kiest op voordracht van de secretaris-generaal van de VN.

In het Vluchtingenverdrag van 1951 is de term ‘vluchteling’ (*refugee*) gedefinieerd als: ‘elke persoon, die uit gegrondte vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren’.

Naast vluchtingen worden ook de zogenoemde ‘ontheemden’ (*displaced persons*) onderkend. Dit zijn personen die plotseling of onverwacht en in grote aantallen gedwongen zijn hun woonomgeving te verlaten ten gevolge van een gewapend conflict, een binnenlandse strijd, systematische schendingen van de mensenrechten of natuurrampen dan wel door mensen veroorzaakte noodsituaties, en die zich bevinden op het grondgebied van hun eigen land.

0240. De UNHCR ontleent zijn bestaansrecht aan het ‘Vluchtingenverdrag’ uit 1951 en het bijbehorende Protocol uit 1967. Dit zijn de voorname internationale overeenkomsten die handelen over de bescherming van vluchtingen. Het belangrijkste element van de Conventie van 1951 is het beginsel van ‘*non-refoulement*’. Dit wordt vaak de hoeksteen

Andere activiteiten van de UNHCR zijn het verstrekken van humanitaire hulp.

*Foto: Mediacentrum KL
(UNPROFOR, Bosnië en Herzegovina, 1995)*



van de internationale bescherming genoemd. Het verbiedt de terugkeer of uitwijzing van een vluchteling naar een land waar zijn of haar leven, vrijheid of persoonlijke veiligheid in gevaar zou komen. Het beginsel heeft door de jaren heen de kracht van gewoonterecht verkregen.

0241. De belangrijkste doelstellingen van de UNHCR zijn: het bieden van internationale bescherming aan vluchtelingen en het zoeken naar permanente oplossingen voor de problemen van vluchtelingen. In het kader van de eerste doelstelling propageert de UNHCR de verwerking van internationale normen voor de behandeling van vluchtelingen in nationaal recht en nationale procedures en houdt zij toezicht op de toepassing van deze normen. De tweede doelstelling wordt ingevuld door het

bevorderen van de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen naar en reïntegratie in hun vaderland. Indien dit niet mogelijk is, zal de UNHCR zich sterk maken voor de integratie in een ander land. Andere activiteiten van de UNHCR zijn het verstrekken van humanitaire hulp, advies, opleidingen en juridische steun aan vluchtelingen.

0242. In de loop der jaren is de rol van de UNHCR aanzienlijk uitgebreid. In toenemende mate wordt een beroep gedaan op de UNHCR om bescherming te bieden, hulp te verlenen of op andere wijzen assistentie te bieden aan de burgerbevolking bij intrastatelijke conflicten. Daarbij wordt ook steeds vaker opgetreden in nauwe samenwerking met **non-gouvernementele organisaties** (NGO's). In de praktijk komt de relatie tussen de UNHCR en NGO's neer op een wederzijdse afhankelijkheid en verbondenheid. NGO's zetten de door de UNHCR ontwikkelde plannen voor hulpverlening aan vluchtelingen veelal om in directe actie, waardoor de NGO's door velen worden gezien als de 'operationele arm' van de UNHCR. De UNHCR beschikt noch over grote aantallen artsen, die in vluchtingenkampen medische hulp kunnen verlenen, noch over de honderden vrachtauto's die benodigd zijn om hulpgoederen te vervoeren naar de vaak afgelegen locaties van de vluchtingenkampen. De gezamenlijke NGO's daarentegen beschikken vaak wel over voldoende personeel en materieel om snel adequate hulpverlening te realiseren en hebben op lokaal niveau vaak uitstekende informatiebronnen.

0243. De kracht van de UNHCR is tevens de zwakte van de NGO's: de acceptatie door menige regering. Terwijl de UNHCR als VN-organisatie een geaccepteerde gesprekspartner is voor de meeste regeringen, geldt dit zeker niet voor alle NGO's. Daarom worden deze dus niet altijd zonder meer toegelaten in conflictgebieden. Een probleem in de verhouding tussen de UNHCR en NGO's is dat de meeste NGO's moeite hebben met een (te) dominante rol van de UNHCR en zij hun onafhankelijke positie koesteren. Echter, het besef dringt steeds meer door bij zowel de UNHCR als de NGO's, dat de coördinatie van de activiteiten een voorwaarde is voor effectieve humanitaire hulpverlening. De praktijk heeft aangetoond dat concurrentie tussen de UNHCR en NGO's en tussen NGO's onderling helaas maar al te vaak leidt tot duplicatie en ineffectieve hulpverlening. De noodzakelijke coördinerende rol zal in de (nabije) toekomst dan ook steeds meer en met instemming van de NGO's en de internationale gemeenschap bij de UNHCR komen te liggen.

Regionale organisaties

0244. Regionale organisaties hebben de laatste jaren bij de behandeling van geschillen op het gebied van vrede en veiligheid en de uitvoering

van vredesoperaties een belangrijke rol gekregen. Hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN geeft aan dat de Veiligheidsraad de ontwikkeling van regionale organisaties moet stimuleren, om conflicten op regionaal niveau op te lossen. De lidstaten worden nadrukkelijk uitgenodigd om een geschil pas voor te leggen aan de Veiligheidsraad, nadat bemiddeling door een regionale organisatie heeft gefaald. Waar mogelijk moet de Veiligheidsraad deze regionale organisaties benutten bij de uitvoering van dwangmaatregelen onder zijn autoriteit. Regionale organisaties zijn overigens zeer verschillend van aard.

0245. De volgende **vormen van regionale samenwerking** kunnen worden onderscheiden:

- regionale akkoorden waarop Hoofdstuk VIII van het Handvest van toepassing is
- veiligheidsorganisaties
- civiele regionale organisaties
- coalities van landen die bereid en in staat zijn tot het uitvoeren van vredesoperaties (*'coalitions of the able and the willing'*)

0246. **Regionale akkoorden waarop Hoofdstuk VIII van het Handvest van toepassing is.** Deze groep omvat een vorm van samenwerking, waarvan de activiteiten zich beperken tot een (vastgestelde) regio of een geografisch omschreven gebied. In feite vormen deze regionale organisaties een beperkte Verenigde Naties voor de betreffende regio, zij het zonder het gezag en de legitimiteit van de Verenigde Naties. In beginsel kunnen alle landen uit een regio lid worden (het non-exclusiviteitsbeginsel). Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Arabische Liga, de Organisatie voor Amerikaanse Staten (OAS) en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE). Ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa wordt gezien als een regionale organisatie zoals bedoeld in Hoofdstuk VIII van het Handvest van de Verenigde Naties.

HOOFDSTUK VIII VAN HET HANDVEST VAN DE VN Regionale regelingen

Artikel 52:

1. Geen enkele bepaling van dit Handvest sluit het bestaan uit van regionale akkoorden of organen voor het behandelen van die aangelegenheden die de handhaving van de internationale vrede en veiligheid betreffen, welke in aanmerking komen voor optreden in regionaal verband, mits zodanige akkoorden of organen en de door deze ontplooide activiteiten verenigbaar zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.
2. De leden van de Verenigde Naties die zodanige akkoorden aangaan of zodanige organen instellen, laten, voordat zij lokale geschillen aan de Veiligheidsraad voorleggen, niet onbeproefd deze op vreedzame wijze te regelen middels zodanige regionale akkoorden of organen.

3. De Veiligheidsraad bevordert de ontwikkeling van een vreedzame regeling van lokale geschillen middels zodanige regionale akkoorden of organen, hetzij op initiatief van de betrokken Staten, hetzij door wijziging door de Veiligheidsraad.

4. Dit artikel is van geen enkele invloed op de toepassing van de artikelen 34 en 35.

Artikel 53:

1. Zo daartoe aanleiding bestaat, maakt de Veiligheidsraad van zodanige regionale akkoorden of organen gebruik voor onder zijn gezag genomen dwangmaatregelen. Evenwel worden er geen dwangmaatregelen ingevolge regionale akkoorden of door regionale organen genomen, zonder de machtiging van de Veiligheidsraad, behoudens wanneer het maatregelen betreft tegen een vijandelijke Staat, zoals omschreven in het tweede lid van dit artikel, welke zijn voorzien in artikel 107, of in regionale akkoorden, welke zijn gericht tegen hervervatting van een agressief beleid van de kant van een zodanige Staat, totdat, op verzoek van de desbetreffende Regeringen, de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van verdere agressie van de zijde van een zodanige Staat op de Organisatie wordt gelegd.

2. De term 'vijandelijke Staat' zoals gebruikt in het eerste lid van dit artikel is van toepassing op elke Staat die tijdens de Tweede Wereldoorlog een vijand is geweest van een Staat die het Handvest heeft ondertekend [red.: dit betreft de toenmalige As-mogendheden (Duitsland, Italië en Japan)].

Artikel 54:

De Veiligheidsraad wordt te allen tijde volledig op de hoogte gehouden van alle activiteiten die krachtens regionale akkoorden of door regionale organen zijn ondernomen of worden overwogen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

0247. **Veiligheidsorganisaties** zijn organisaties die zich richten op de collectieve verdediging in een bepaalde regio, maar die ook kunnen worden ingezet ten behoeve van operaties van de Verenigde Naties. In het algemeen gaat het om organisaties die zich door hun exclusiviteit niet kunnen aanmerken als organisaties onder Hoofdstuk VIII, maar die wel hebben aangegeven ondersteuning te willen bieden ten behoeve van operaties van de Verenigde Naties. De NAVO en de WEU behoren tot deze groep.

0248. **Civiele regionale organisaties** zijn structurele of ad hoc-organisaties, waarvan de activiteiten zich niet beperken tot het gebied van vrede en veiligheid. Door de middelen en voorzieningen waarover zij beschikken, kunnen zij steun bieden aan de Verenigde Naties bij de bemiddeling in een (potentieel) conflict of bij de uitvoering van vredesoperaties. Een voorbeeld is de Europese Unie die, in nauwe samenwerking met de Verenigde Naties, poogt te bemiddelen in het conflict in voormalig Joegoslavië. Ook organisaties zoals de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) en de Samenwerkingsraad van het Golfgebied kunnen wellicht een dergelijke rol spelen.

0249. ‘*Coalitions of the able and the willing*’ worden gevormd door gelegenheidsallianties van landen die bereid en in staat zijn bij te dragen aan de oplossing van een conflict. Een dergelijke coalitie hoeft niet uit dezelfde regio afkomstig te zijn, maar richt zich in beginsel wel op een specifieke regio. Zij worden over het algemeen in het leven geroepen om een dwangoperatie onder auspiciën van de Algemene Vergadering mogelijk te maken (Korea, 1950) dan wel om een operatie uit te voeren op grond van een mandaat van de Veiligheidsraad (Koeweit, 1990-1991). Bij dergelijke operaties moet bij voorkeur één natie een leidende rol op zich nemen, wil enige effectiviteit worden bereikt.

0250. Het inschakelen van regionale organisaties heeft uitsluitend tot doel het optreden van de Verenigde Naties te versterken. Ten eerste is er door inzet van een regionale organisatie sprake van een grotere betrokkenheid en is er meer kennis beschikbaar over het gebied waar het conflict zich afspeelt. Ten tweede wordt het politieke overleg van de Verenigde Naties ontlast en kan de VN zich mogelijk (aanvankelijk) bezighouden met andere kwesties. Ten derde ontstaat er een toegevoegde waarde op militair gebied, omdat de Verenigde Naties zelf slechts beschikken over een zeer beperkte militaire planningscapaciteit (het *Military Staff Committee* en het *Department for Peacekeeping Operations* hebben theoretisch deze rol toegewezen gekregen; zie ook hoofdstuk 5) en geen enkele militaire commandostructuur. Ook heeft de VN een groot tekort aan logistieke middelen. De Verenigde Naties zullen dan ook de betreffende regionale organisatie nauw betrekken bij het besluitvormingsproces over het optreden met betrekking tot het conflict. Indien mogelijk, zullen zij ook de uitvoering van een eventuele vredesoperatie aan de regionale organisatie overlaten.

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

0251. De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie is op 4 april 1949 opgericht te Washington D.C. in de Verenigde Staten. Een aantal West-Europese en Noord-Amerikaanse staten creëerde hiermee een alliantie (of bondgenootschap) voor de *collectieve verdediging* van het Noord-Atlantische verdragsgebied onder de voorwaarden, zoals die omschreven zijn in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties (zie hiervoor). Het belangrijkste artikel van het NAVO-verdrag is artikel 5. Met dit artikel staan de lidstaten garant voor hun bondgenootschappelijke territoriale integriteit. De deelname door de NAVO aan vredesoperaties kan nooit worden afgedwongen op basis van dit artikel. De NAVO is namelijk geen supranationale organisatie, maar een alliantie van soevereine staten, die al haar besluiten in volledige consensus neemt. De lidstaten zullen derhalve hun eigen politieke doelstellingen blijven nastreven.

NAVO-VERDRAG**Artikel 5**

De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen één of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van haar de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, door terstond, individueel en in samenwerking met andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt - om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven.

0252. Doordat het collectieve zelfverdedigingsrecht (overeenkomstig artikel 5 van het NAVO-verdrag) en de dreiging van het Warschau Pact sinds de oprichting het bestaansrecht van de NAVO hadden verzekerd, betekende het einde van de Koude Oorlog ook een moment van herbewinning op het nut en de rol van de NAVO in de internationale omgeving. Ook de NAVO-lidstaten realiseerden zich dat de kans op een groot-schalige agressie tegen het verdragsgebied sterk was afgangen. Met het oog op het functioneren van de NAVO onder deze gewijzigde omstandigheden besloten zij in 1994 tot een aantal externe en interne veranderingen. De **externe aanpassing** kreeg gestalte in het *Partnership for Peace* programma. Dit programma heeft mede bijgedragen aan de toetreding tot de NAVO van Tsjechië, Hongarije en Polen in 1999.

PARTNERSHIP FOR PEACE: PARTNERSCHAP VOOR DE VREDE

Op 11 januari 1994 presenteerden de staats- en regeringshoofden van de NAVO-lidstaten het Partnership for Peace (PfP) programma en nodigden ze de landen van de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR; deze omvatte de NAVO-landen en een aantal Europese niet-NAVO-landen) en van de OVSE uit, aan dit programma deel te nemen. Het PfP-programma had de volgende doelstellingen:

- inzichtelijk maken van de defensiebudgetten
- bevorderen van de democratische controle over defensie
- gezamenlijk plannen en oefenen
- ontwikkelen van het vermogen om samen met NAVO-strijdkrachten deel te nemen aan vredesoperaties, search- and rescue operaties en humanitaire hulpverleningsoperaties

De partners werden uitgenodigd permanente liaisonofficieren te sturen naar het NAVO-hoofdkwartier in Brussel en de zogeheten 'Partnerschap Coördinatie Cel' bij SHAPE in Mons. In het kader van PfP werden de partners uitgenodigd te participeren in politieke en militaire organisaties van de NAVO.

In het PfP worden artikel 5-operaties buiten beschouwing gelaten. Het PfP spreekt slechts van de 'consultatie' van een partner, indien diens territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid wordt bedreigd. Het PfP mag derhalve niet worden beschouwd als een uitbreiding van het militair bondgenootschap met meer of minder gelijkberechtigde lidstaten, maar als een op partnerschap gebaseerd individueel samenwerkingsprogramma. Daarbij bepaalt iedere partner zelf de omvang en het tempo van de gewenste samenwerking.

ENHANCED PARTNERSHIP FOR PEACE: HET VERSTERKTE PARTNERSCHAP VOOR DE VREDE

In 1997 werd begonnen met het versterken van het Pfp teneinde een partnerschap te ontwikkelen dat zich zou richten op het gehele spectrum van de NAVO-taken, inbegrepen vredesoperaties, en meer een weergave zou zijn van de opgedane ervaringen met samenwerking in Bosnië en Herzegovina. Die ervaringen onderstreepten het belang van een hoogontwikkelde capaciteit voor multinationale militaire actie en een partnerschap met een sterkere politieke dimensie als aanvulling op een meer robuuste militaire samenwerking.

Specifiek militaire initiatieven van het Versterkte Partnerschap houden onder meer in een uitbreiding van de militaire taken van Pfp (deze omvatten nu alle nieuwe taken van het Bondgenootschap en in het bijzonder vredesondersteunende operaties) en de oprichting van zogeheten 'Partner Staf Elementen' (PSE'n). Deze laatsten zijn terug te vinden op verschillende niveaus in de militaire structuur, vooral waar officieren van partnerlanden met NAVO-officieren samenwerken en Pfp-activiteiten worden voorbereid en uitgevoerd.

0253. De **interne verandering** richtte zich op vier elementen:

- Het *Strategic Concept* (1999) draagt uit waar de NAVO in de huidige tijd voor staat en wat haar taken en functies zijn. Wat betreft militaire taken, is aan de collectieve zelfverdediging toegevoegd conflictpreventie en vredeshandhaving. Het geeft tevens richting aan de defensieplanning van de bondgenoten. Het concept richt zich op de fundamentele veiligheidstaken van de NAVO en de voorwaarden waaronder de strijdkrachten kunnen worden ingezet voor operaties.
- De ontwikkeling van een *European Security and Defence Identity* moet leiden tot een grotere verantwoordelijkheid van de Europese bondgenoten voor de veiligheid en stabiliteit in Europa. In dit verband wordt onder meer gewerkt aan een raamwerkovereenkomst voor de overdracht van NAVO-middelen en -capaciteiten voor 'Europese' (vredes-)operaties. Voorts wordt gewerkt aan een nauwere samenwerking met de West-Europese Unie (WEU). In het bijzonder wordt de WEU betrokken bij de *NATO Defence Planning* en bij de *Military Planning and Exercises for Illustrative WEU Missions*.
- De zogeheten *Long Term Study* moet leiden tot een aanpassing van de commandostructuur, infrastructuur en strijdkrachtenstructuur. Ten aanzien van de commandostructuur is overeenstemming bereikt over een organisatie met minder hiërarchische niveaus. De herziening van de overige structuren zal in een later stadium plaatsvinden.
- Het ontwikkelen en doorvoeren van het *Combined Joint Task Force (CJTF)*-concept (zie ook hoofdstuk 5) is gericht op het formeren van flexibele commandostructuren, waarmee leiding kan worden gegeven aan niet-artikel 5 operaties. Inmiddels wordt nadrukkelijk aangegeven dat het concept ook kan worden toegepast in sommige artikel 5 operaties.

0254. De NAVO heeft dus de wenselijkheid en de mogelijkheid ingezien om deel te nemen aan vredesoperaties. Alle lidstaten en de andere relevante internationale organisaties zijn ervan overtuigd dat de NAVO juist door haar militaire structuur en jarenlange ervaring met internationale samenwerking bij uitstek geschikt is om dergelijke operaties uit te voeren. Aangezien het bestaansrecht van de NAVO in de eerste plaats ontleend wordt aan het collectieve zelfverdedigingsconcept overeenkomstig artikel 5 van het NAVO-verdrag en de NAVO zich in toenemende mate in staat acht en bereid is om operaties uit te voeren die niet onder dat artikel vallen, spreekt men binnen de NAVO nu dan ook over zogeheten ‘niet-artikel 5 operaties’.

DE EURO-ATLANTISCHE PARTNERSCHAPSRAAD

In het kader van het Versterkte Partnerschap werd in 1997 de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) opgericht, als overlegorgaan voor een breed terrein van politieke en veiligheidsonderwerpen. De EAPR is de opvolger van de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR). De volgende gebieden zijn in het bijzonder van belang voor overleg en samenwerking binnen de EAPR.

- De EAPR stelt partners in staat, als zij dat willen, een directe politieke relatie met de NAVO aan te gaan en geeft daardoor de partners meer flexibiliteit en een aanvulling op de individuele samenwerking.
- De EAPR verschafft het raamwerk dat partnerlanden in staat stelt meer betrokken te zijn bij de besluitvorming over activiteiten waaraan zij deelnemen. Het overleg en de samenwerking tussen het Bondgenootschap en partners, die met de NAVO deelnemen aan vredesondersteunende operaties, zal hierdoor naar verwachting worden vergemakkelijkt.
- De EAPR vormt het forum voor overleg over steeds meer onderwerpen. Dit kan politieke en veiligheid-gerelateerde zaken omvatten, maar ook regionale aangelegenheden. Er is ook ruimte voor overleg en samenwerking op gebieden als defensieplanning, rampenbestrijding, nucleaire veiligheid, aan defensie gerelateerde milieuvraagstukken en wetenschappelijk onderzoek.

De West-Europese Unie (WEU)

0255. Op 17 maart 1948 werd het Verdrag van Brussel getekend door België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Dit verdrag regelde onder meer een aantal zaken betreffende **collectieve zelfverdediging**. Hiertoe werd met het verdrag een organisatie in het leven geroepen, de zogeheten *Western Union*. Deze organisatie werd op 11 mei 1955 met de Overeenkomst van Parijs omgedoopt in de *Western European Union* (WEU).

0256. Het huidige doel van de WEU is het in Europees verband bieden van de mogelijkheid van inzet van Europees en eventueel NAVO-militair potentieel om bij te dragen aan de stabiliteit en veiligheid in Europa. In dit proces lijkt de WEU thans een ‘scharnier’-functie te vervullen tussen de NAVO en de Europese Unie. Binnen de Europese Unie wordt gestreefd naar een ‘Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid’



Het huidige doel van de WEU is in Europees verband bieden van de mogelijkheid tot inzet van Europees en eventueel NAVO militair potentieel.
Foto: ANP

(*Common Foreign and Security Policy*). Gebaseerd op dit beleid zou dan eveneens een ‘Gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid’ (*Common European Defense Policy*) kunnen worden ontwikkeld.

0257. De WEU kent vier vormen van lidmaatschap:

- de volle leden: lid van de NAVO en de EU (met uitzondering van Denemarken, dat waarnemer is)
- de geassocieerde leden: lid van de NAVO, maar niet van de EU
- de geassocieerde partners: de Midden- en Oost-Europese landen, voor zover geen lid van de NAVO of de EU
- de waarnemers: wel lid van de EU, maar niet van de NAVO

0258. In de **Verklaring van Petersberg** (1992) staan de taken vermeld waarop de WEU zich specifiek richt. Deze liggen vooral op het gebied van de humanitaire en vredesondersteunende operaties, waarbij de WEU gebruik kan maken van het CJTF-concept van de NAVO. De lidstaten van de WEU hebben aangegeven welke militaire middelen zij evenueel beschikbaar stellen voor WEU-geleide operaties. Dit zijn de zogenoeten *Forces Answerable to WEU* (FAWEU). Bovendien zijn overeenkomsten in ontwikkeling tussen de WEU en de NAVO, op basis waarvan de WEU gebruik zou kunnen maken van middelen en capaciteiten van de NAVO.

0259. De WEU-lidstaten voorzien zowel de uitvoering van zelfstandige vredesoperaties als gezamenlijke operaties met andere OVSE- of VN-lidstaten. In beginsel geldt daarbij dat de WEU een rol zal spelen in het kader van een vredesoperatie, als zij daarom wordt gevraagd door de OVSE of de VN dan wel als haar aanbod tot uitvoering wordt aanvaard, juist indien het een Europees conflict betreft of als **Europese veiligheidsbelangen** in het geding zijn. De beslissing om een vredesoperatie onder de vlag van de WEU uit te voeren zal per geval worden beoordeeld door de Raad van Ministers van de WEU. De beslissing om daadwerkelijk deel te nemen aan een WEU-geleide vredesoperatie blijft echter een nationale aangelegenheid.

De WEU heeft in de jaren negentig deelgenomen aan een aantal vredesoperaties, zoals mijnopruimingen in de Perzische Golf, embargohandhaving in de Adriatische Zee en op de Donau en politie-operaties in Albanië en voormalig Joegoslavië.

De Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE)

De OVSE, een forum dat zich ten doel stelt de internationale spanningen te beperken. Foto: ANP

0260. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa is ontstaan als een forum, dat zich ten doel stelde de internationale spanning te beperken door onder meer afspraken te maken over troepenreducties, veiligheidsbevorderende en vertrouwenwekkende maatregelen. In het Verdrag van Helsinki uit 1992 hebben de lidstaten van de OVSE



de intentie uitgesproken te streven naar veiligheid en stabiliteit in Europa en naar een vreedzame beslechting van geschillen. De OVSE heeft inmiddels dan ook procedures en regelingen ontwikkeld om de vreedzame oplossing van een conflict volgens het Handvest van de VN te bevorderen en zeker te stellen. Als regionale organisatie op basis van Hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN, hebben de landen van de OVSE uitgesproken bereid te zijn deel te nemen en leiding te geven aan operaties in het kader van Hoofdstuk VI van het Handvest van de VN. Personeel en eenheden treden in dat geval op naar aanleiding van een door de OVSE aanvaard mandaat en in beginsel in overeenstemming met de NAVO-doctrine voor vredesoperaties. De lidstaten beslissen daarbij per operatie over hun deelname.

Eind 1998 ontwikkelde de situatie in de Joegoslavische provincie Kosovo, waar de etnische Albanezen naar onafhankelijkheid streven, zich tot een gewapend conflict. Bij de oplossing voor dit conflict kreeg de OVSE als regionale veiligheidsorganisatie een leidende rol toebedeeld. Nadat een staakt-het-vuren was overeengekomen tussen de Joegoslavische regering en de leiding van de Albanese onafhankelijkheidsbeweging, ontplooidde de OVSE een waarnemersorganisatie om toe te zien op de naleving van het bestand. Deze ongewapende waarnemers werden echter pas ingezet, nadat de NAVO een troepenmacht (de zogeheten '*Extraction Force*') beschikbaar had gesteld om bij escalatie van het conflict de OVSE-waarnemers uit Kosovo te evacueren. De waarnemers zijn in februari 1999 teruggetrokken zonder dat de *Extraction Force* moest worden ingezet. Nadat de NAVO-vredesmacht KFOR in juni 1999 was ontplooid, werden ook weer waarnemers van de OVSE in deze Joegoslavische provincie ingezet.

Sectie 5 - Overige actoren

0261. Naast de genoemde internationale organisaties zijn er meer actoren in de internationale omgeving, waarin vredesoperaties zich afspelen. Zij spelen een belangrijke rol, aangezien zij steeds vaker in staat zijn het politiek handelen van een natie te beïnvloeden. Ook de media zijn sinds het laatste decennium een steeds grotere factor van invloed geworden.

Gouvernementele organisaties

0262. Overheden zijn zonder twijfel de belangrijkste financieringsbron van vredesoperaties. Zij 'betalen' via hun defensiebudgetten de militaire eenheden die vredesoperaties uitvoeren en zorgen daarnaast voor de 'sponsoring' van allerlei hulpverleningsprojecten via hun (diplomatieke) vertegenwoordigers of agentschappen. Dit laatste kan zowel via nationale instanties (bijvoorbeeld Ontwikkelingssamenwerking) als via IGO's (zoals de OESO) geschieden. Rechtstreekse overheidssteun aan de regering van een land in nood komt steeds minder voor. In toenemende

mate worden hiervoor organisaties als de VN, de EU, de Wereldbank en non-gouvernementele organisaties ingeschakeld. Deze zijn vaak veel beter op de hoogte van de achtergronden van het conflict, hebben lokaal betere contacten en kunnen veelal een grotere zekerheid bieden dat de hulp ook inderdaad daar terechtkomt waar zij is bedoeld.

Een interessante ontwikkeling van de laatste jaren betreft het inschakelen van militairen bij hulpverleningsprojecten. Bij de IFOR/SFOR-operatie in Bosnië en Herzegovina waren Nederlandse militairen direct betrokken bij de voorbereiding, begeleiding en uitvoering van lokale projecten betaald door Ontwikkelingssamenwerking. Behalve dat hierdoor de lokale economie en de werkgelegenheid in het Nederlandse operatiegebied gestimuleerd werd, leidde dit ook tot een operationele '*spin-off*': de acceptatie door de lokale bevolking van de Nederlandse troepen werd hierdoor duidelijk positief beïnvloed. Een nadeel van deze werkwijze kan echter wel zijn dat de lokale bevolking een afwachtende houding aanneemt en zelf nauwelijks initiatieven ontplooit. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn het herstel van de elektriciteitsvoorziening in een bepaald gebied en de reparatie van wegen en bruggen.

Non-gouvernementele organisaties

0263. Ook vele non-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn actief in crisisgebieden. Juridisch gezien verschillen NGO's van VN-agentschappen en internationale organisaties als het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK). Het betreft hier een grote groep van niet-commerciële organisaties, die worden gedreven door humanitaire of religieuze opvattingen. In beginsel zijn zij onafhankelijk van de regering uit hun land van herkomst en de VN. Er zijn enkele duizenden NGO's, die onderling sterk variëren in omvang, kennis, kwaliteit en taakstelling. In toenemende mate worden NGO's door nationale overheden en internationale organisaties gezien als een effectief en niet-politiek antwoord op complexe noedsituaties.

0264. NGO's leggen doorgaans hun eigen doelstellingen vast, waarvoor geen internationale of nationale overeenkomsten vereist zijn. Zij zijn opgericht in de private sector en hebben dezelfde rechten als individuen en private organisaties. Zij kunnen daardoor doorgaans niet op dezelfde bescherming aanspraak maken als gouvernementele organisaties. NGO's kunnen doelstellingen hebben, die uiteenlopen van 'het verzachten van menselijk leed' tot 'het ondersteunen van de gezondheidszorg in conflictgebieden'. Een **doelstelling van een NGO** is doorgaans gestoeld op waarden of beginselen, die het handelen door het personeel richting geeft. Hierbij kan worden gedacht aan de mensenrechten en de primaire levensbehoeften zoals water en voedsel. Voorbeelden van NGO's zijn: Artsen zonder Grenzen (*Médecins Sans Frontières*), CARE en Caritas.

0265. NGO's steunen in belangrijke mate op de sympathie van de internationale gemeenschap. Zij zullen dan ook onmiddellijk nadat een conflict zich aandient en zij voor zichzelf een rol zien weggelegd, de internationale gemeenschap proberen te mobiliseren. Daarbij schromen zij niet om de media te gebruiken om op deze wijze het conflict onder de aandacht van een breed publiek te brengen. Hierbij gaan zij ervan uit dat de druk van de publieke opinie ertoe zal leiden dat het conflict op de politieke agenda komt te staan.

0266. NGO's zijn in het operatiegebied veelal eerder ter plaatse dan de vredesmacht. Wanneer de militaire eenheid arriveert is het van belang direct te werken aan een goede relatie met deze organisaties. Doorgaans bestaat er een verschil in benadering van de problemen. Ook kan er sprake zijn van communicatiestoornissen of niet parallel lopende belangen. Door in een vroegtijdig stadium liaison uit te brengen en door ervoor te zorgen dat vertegenwoordigers van NGO's en militairen elkaar regelmatig spreken, kan worden voorkomen dat een onwerkbare en onproductieve situatie ontstaat. Belangrijk daarbij is dat de NGO's worden benaderd op basis van gelijkwaardigheid en dat coördinatie en afstemming niet omslaan in het geven van opdrachten aan de NGO's. De ervaring met recente vredesoperaties heeft uitgewezen dat een **effectieve samenwerking** tussen militairen en NGO's tot een beter resultaat leidt.

NGO-CODE OF CONDUCT

In veel gevallen kunnen de hulpverleningsoperaties van de jaren negentig zinvol en effectief worden genoemd in die zin dat veel directe nood is gelenigd. De vraag blijft echter of de hulpverlening ook op langere termijn effectief is. Het lenigen van nood is één ding; maar als dit gepaard gaat met schadelijke en langdurige sociaal-economische neveneffecten (bijvoorbeeld het aantasten van de lokale productiecapaciteit door het verstrekken van voedsel en goederen), het nodeeloos voortduren (of verslechteren) van conflictsituaties en de instandhouding van de structuren die hieraan ten grondslag liggen, dan lijkt de hulpverlening niet meer dan een belangrijke, maar tijdelijke, stoplap.

Tussen NGO's bestaan veel verschillen. De ene organisatie heeft bijvoorbeeld een ruimer mandaat dan de andere. Sommige NGO's zijn op bepaalde sectoren gericht (gezondheid, voedselvoorziening), andere op bepaalde doelgroepen (kinderen, vluchtelingen). Sommige hebben een internationale status en zijn gelieerd aan een (politieke) VN-organisatie, andere opereren geheel zelfstandig. Ondanks deze verschillen bestaat er over de wijze van optreden in toenemende mate onderlinge overeenstemming. De Verenigde Naties en de internationale NGO-gemeenschap hebben initiatieven genomen om normen te formuleren voor een effectieve(re) humanitaire hulpverlening. Een voorbeeld daarvan is het formuleren van uitgangspunten voor hulpverleningsorganisaties in de *NGO-Code of Conduct*.

De hoofdpunten van de *NGO-Code of Conduct* omvatten de volgende aspecten:

- aanpassing aan en toespitsing op de lokale situatie
- respect voor lokale gebruiken
- betrokkenheid van lokale organisaties
- betrokkenheid van de ontvangers van de hulp bij het opzetten en uitvoeren van de hulp
- onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de hulp
- proportionaliteit
- verantwoording jegens donoren en ontvangers van de hulp

Recente initiatieven richten zich op een *Code of Best Practice*, waartoe ook aspecten behoren zoals training en veiligheid van hulpverleners.

(Bron: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): ‘Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing’, Den Haag, :1998.)

Het Internationaal Comité van het Rode Kruis

o267. Het internationale Rode Kruis is opgericht in 1863 door vijf burgers van de stad Genève als het ‘Internationale Comité voor het Helpen van Gewonden’. Thans wordt het Internationale Rode Kruis beschouwd als een **internationale organisatie**, hoewel het oorspronkelijk de kenmerken van een NGO heeft. De Rode Kruis beweging bestaat uit verschillende delen:

- het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK);
- de nationale Rode Kruis- en Halve Maanorganisaties;
- de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Halve Maan-organisaties.

Het Internationale Rode Kruis wordt voor het grootste deel gefinancierd uit vrijwillige bijdragen door regeringen en verder door de nationale Rode Kruis- en Halve Maan-organisaties en particuliere giften.

o268. Het ICRK heeft als doelstelling om, op basis van de Conventies van Genève en de Aanvullende Protocollen, slachtoffers van gewapende conflicten, natuur rampen of andere menselijke tragedies te beschermen of hulp te verlenen. Aan het optreden van het ICRK liggen zeven **begin-selen** ten grondslag: menslievendheid, onpartijdigheid, neutraliteit, onafhankelijkheid, vrijwilligheid, eenheid en algemeenheid. Door zonder onderscheid des persoons te helpen en te beschermen, heeft het ICRK zich ontwikkeld tot een algemeen geaccepteerde gesprekspartner. Het ICRK is derhalve in staat om in praktisch alle conflicten op te treden als neutrale tussenpersoon.

o269. Het ICRK heeft de volgende **taken**:

- bezoeken van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd (krijgsgevangenen, politieke gevangenen en burgers die om andere redenen gevangen zijn genomen) en proberen verbetering in hun leefomstandigheden te brengen



Hulp aan de burgerbevolking.

Foto: ICRK

- bemiddelen bij de uitwisseling van (krijgs-)gevangenen
- opsporen van vermist personen en doorgeven van boodschappen aan krijgsgevangenen en gedetineerde burgers
- leveren van ondersteuning voor de inrichting van hospitalen en veilige gebieden
- leveren van medische en andere hulp aan de burgerbevolking

0270. Het ICRK is bovendien de motor achter de ontwikkeling van **internationaal humanitair recht**. Dit recht biedt bescherming aan mensen die niet of niet meer deelnemen aan de oorlog. Het is in hoofdzaak vastgelegd in de Verdragen van Genève en de Aanvullende Protocollen en vormt de basis van het werk van het ICRK. Tijdens gewapende conflicten ziet het ICRK toe op de naleving van het internationaal humanitair recht.

0271. De Federatie is het **overkoepelend orgaan** van de nationale Rode Kruis- en Halve Maanorganisaties. De Federatie biedt hulp bij vooral natuurrampen. Er wordt, in samenwerking met de nationale organisatie van het land waar de ramp heeft plaatsgevonden, gezorgd voor de

distributie van hulpgoederen. Als het nodig is, worden mensen uitgezonden om de nationale organisatie bij te staan. De Federatie ondersteunt bovendien de opvang van vluchtelingen buiten conflictgebieden.

0272. In bijna ieder land ter wereld is een nationale Rode Kruis- of Halve Maanorganisatie. In Nederland is dit het **Nederlandse Rode Kruis**. In oorlogstijd komt de nationale organisatie in actie om hulp te bieden aan alle slachtoffers van het conflict. Zij treedt dan op ter ondersteuning van de militair geneeskundige dienst. In vredestijd komen vrijwilligers van de nationale vereniging onder meer in actie om hulp te verlenen bij rampen, de inzameling van bloed en de gezondheidszorg. Nationale verenigingen werken nauw samen met het ICRK en de Federatie. Het Nederlandse Rode Kruis zendt regelmatig mensen uit, zowel naar conflictgebieden als om te helpen bij rampen overal ter wereld.

De civiele sector

0273. Onder de noemer ‘civiele sector’ worden in het kader van deze publicatie de multinationale ondernemingen, financiële instellingen, civiele bedrijven en overige **zakelijke instellingen** verstaan, die optreden in het land of gebied waar een vredesoperatie wordt uitgevoerd. In het bijzonder kunnen deze organisaties een rol spelen in de post-conflictfase. Indien de economie van het gastland in sterke mate afhankelijk is van een bepaalde natuurlijke hulpbron en een multinationale of grote nationale onderneming actief betrokken is bij de exploitatie ervan, kan deze onderneming om advies worden gevraagd over de economische gevolgen van het plan voor de vredesoperatie. In het verlengde hiervan zal de realisatie van een werkende economie vrijwel zeker de betrokkenheid vereisen van financiële instellingen zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Immers, deze verzekeren een stabiele financiële toestand voor de private ondernemingen, die willen investeren in of deelnemen aan de programma’s van wederopbouw en reconstructie.

0274. De betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven of de investering van Nederlands (overheids-)kapitaal kan ter plaatse worden gecoördineerd door een Nederlandse zaakgelastigde. Het verdient de voorkeur dat bedrijfsleven en overheid reeds in een vroeg stadium betrokken zijn bij de totstandkoming van het plan voor de nationale bijdrage aan de vredesoperatie. De **civiele bijdrage** aan de vredesoperatie kan bijvoorbeeld bestaan uit het leveren van diensten aan het nationale contingent of aan de NGO’s die in het operatiegebied actief zijn. Ook kan de lokale economie worden gestimuleerd door het inhuren van

lokaal personeel en door producten of diensten in te kopen. Ten slotte moet in dit verband ook de mogelijkheid worden genoemd om specifieke projecten te ‘sponsoren’, die ten goede komen aan (een groot deel van) de lokale bevolking, zoals de renovatie van een ziekenhuis of projecten die een culturele, economische of sociale meerwaarde hebben, bijvoorbeeld de restauratie van cultureel erfgoed.

De media

0275. De rol van de media in de internationale omgeving is de laatste jaren sterk toegenomen. Door gebruik te maken van communicatietechnologieën brengen zij menselijk lijden, schendingen van mensenrechten of gevoelens van onveiligheid rechtstreeks en vrijwel onmiddellijk in de huiskamer. Deze ontwikkeling heeft een sterke invloed op politiek, maatschappij en krijgsmacht. De **publieke opinie** reageert op persberichten, artikelen of getoonde beelden en eist dat daar (snel) op wordt gereageerd. In dat geval kan de politiek onder druk van de samenleving worden gedwongen tot een herziening van eerdere besluiten. De media kunnen door hun berichtgeving ook direct de meningsvorming door politici beïnvloeden. Ten slotte hebben de media in toenemende mate belangstelling voor en invloed op het functioneren van de krijgsmacht, in het bijzonder tijdens vredesoperaties.

*Militairen op alle niveaus vormen een interessant onderwerp voor de media.
Foto: Mediacentrum KL (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)*



In zijn boek ‘*Vom Kriege*’ beschreef Carl von Clausewitz reeds dat een militaire operatie alleen dan succesvol kan zijn als zowel de politiek, de maatschappij en het militaire apparaat achter een operatie staan. De politiek ziet de noodzaak voor een operatie en geeft de opdracht. De maatschappij moet deze noodzaak ook inzien, zij is vooral geïnteresseerd in de rechtmatigheid en het nut van zo’n operatie. De militairen, ten slotte, moeten in staat zijn de opdracht uit te voeren. In de geschiedenis, zo stelt Von Clausewitz, is er vaak frictie tussen deze drie elementen. De Amerikaanse interventie in Vietnam in de jaren ‘60 en ‘70 is een sprekend voorbeeld van een dergelijke frictie. De politieke leiding was sterk voor de operatie om de verspreiding van het communisme in te dammen, de militairen meenden de opdracht te kunnen uitvoeren, maar de maatschappij ondersteunde de inzet uiteindelijk niet.

0276. De belangstelling van de media zal de komende jaren naar verwachting verder toenemen. De ontwikkelingen in de mediawereld spelen hierbij een grote rol. Belangrijke aspecten zijn de uitbreiding van het bestel met commerciële zenders en de grote concurrentie tussen de actualiteitenprogramma’s. Immers, vooral in actualiteitenprogramma’s wordt aandacht besteed aan onderwerpen als de wereldvrede en humaanitaire nood en de rol van de krijgsmacht daarbij. Bovendien is er een sterke toename te onderkennen in de regionale nieuwsvoorziening, wat betekent dat militairen in toenemende mate ook met de regionale media kunnen worden geconfronteerd. Het voorgaande kan zowel gelden voor de Nederlandse situatie als voor het gebied waar een eenheid van de Koninklijke Landmacht in het kader van een vredesoperatie wordt ingezet. Militairen moeten zich ervan bewust zijn dat zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de uitvoering van een vredesoperatie hun taakuitvoering nauwlettend zal worden gevolgd en hun handelen vrijwel constant onder een vergrootglas zal worden gelegd.

0277. Tijdens een vredesoperatie zullen de leden van de troepenmacht worden geconfronteerd met mediavertegenwoordigers uit het eigen land, internationale en lokale media. Daarbij geldt dat militairen op alle niveaus een interessant onderwerp voor de media vormen. In de voorbereiding moeten dan ook alle leden van de troepenmacht worden voorbereid op mediacontacten. Tijdens de operatie zullen voorlichters in het geval van mediagevoelige activiteiten of gebeurtenissen **media-aanwijzingen** (*media lines*) uitgeven, waarmee de vredesmacht naar buiten toe één taal spreekt. Bij bijzondere gebeurtenissen kunnen commandanten een persconferentie beleggen, waarin de rol en het optreden van de vredesmacht wordt verklaard. Er moet echter niet worden geprobeerd de media te beïnvloeden ten aanzien van hun berichtgeving over een vredesoperatie.

0278. De media zullen zich altijd onafhankelijk opstellen, zelfs wanneer hun leven wordt bedreigd en media-vertegenwoordigers moeten worden

geëvacueerd. Deze **onafhankelijke opstelling** betekent echter niet dat zij ook altijd een onpartijdige houding zullen aannemen. Sommige media zullen juist partijdig zijn en bepaalde gebeurtenissen ‘gekleurd’ presenteren. Anderen zullen een specifiek standpunt met grote nadruk aan de orde stellen, zoals een grotere betrokkenheid door de internationale gemeenschap in het geval van een humanitaire noodituatie. Wat ook de reden is van de media om aan te dringen op ‘iets doen’ of ‘meer doen’, de achtergronden en beweegredenen van dergelijke stellingnames moeten zorgvuldig worden geanalyseerd door de politieke en militaire leiding van een vredesmacht. Voorkomen moet worden dat onder druk van de media een vredesmacht extra of andere taken krijgt opgedragen, die zij gezien haar mandaat en samenstelling niet kan uitvoeren.

0279. De Koninklijke Landmacht is zelf ook gebaat bij goede contacten met de media en streett dan ook naar een **open en actieve voorlichting**. De omgang met de media is echter niet vrijblijvend en aan regels gebonden. Zo is het mogelijk dat de planning en uitvoering van een vredesoperatie (deels) aan geheimhouding onderhevig is. Voor de Koninklijke Landmacht is het echter in het algemeen van groot belang om haar zichtbaarheid in de samenleving te bevorderen en een zo reëel mogelijk beeld van de vele activiteiten van de Koninklijke Landmacht op het gebied van vrede en veiligheid te verschaffen.

De toegenomen invloed van de media bij conflicten en oorlogen wordt belichaamd door de opkomst van de Amerikaanse nieuwszender CNN. Sinds de reportages van dit station tijdens de Golfoorlog in 1990 en 1991 (*Operaties Desert Shield en Desert Storm*) wordt in de literatuur dan ook wel gesproken van de *CNN-WAR*. Deze beeldvorming werd sindsdien bevestigd door de rol van CNN in Somalië in 1993, waar onder meer haar berichtgeving leidde tot de terugtrekking van de VN-vredesmacht UNOSOM-II. Ook het optreden van de media in het conflict in het voormalig Joegoslavië heeft onderstreept dat de media bepalend kunnen zijn voor de ontwikkeling en zelfs de uitkomst van een conflict. De NAVO greep eind 1995 - onder druk van de publieke opinie - met grond- en luchtstrijdkrachten in en dwong de partijen aan de onderhandelingstafel. Het NAVO-optreden werd mede ingegeven door de gruwelijke beelden van de burgeroorlog, die door de internationale media werden uitgezonden.

Een algemene benadering van vredesoperaties

3

Sectie 1 - Inleiding

0301. Een algemene benadering van vredesoperaties is noodzakelijk voor het verkrijgen van inzicht in en begrip van dergelijke operaties. Uit deze algemene benadering komen beginselen naar voren, die leiden tot een **referentiekader** voor vredesoperaties. Zonder deze benadering blijft de analyse van vredesoperaties beperkt tot een oppervlakkige beschouwing, kunnen onjuiste conclusies worden getrokken en worden verkeerde lessen geleerd.

0302. Bij vredesoperaties is het militair optreden gericht op de gedragingen van de partijen in het conflict, waardoor het bereiken van de doelstelling van de operatie wordt verhinderd of belemmerd. Een troepenmacht die bij een vredesoperatie wordt ingezet, moet streven naar een onafhankelijke positie en moet voorkomen als partij bij het conflict betrokken te raken. Oorlogsoperaties daarentegen zijn primair gericht op een specifieke tegenstander en hebben derhalve per definitie een partijdig karakter. De inzet van het militaire machtsmiddel is bij deze operaties zeer dominant; uiteindelijk zijn alleen daarmee de strategische en operationele doelstellingen te bereiken.

0303. Vredesoperaties worden doorgaans gekenmerkt door een lange duur. Hierdoor reikt de planningshorizon van commandanten en staven vaak verder dan de uitzendduur van de formaties en eenheden die betrokken zijn bij een vredesoperatie. Dit betekent dat eenheden veelal wel met hun operationele taken aanvangen, maar deze zelden volledig zullen afronden. De aflossing van deze eenheden is immers van te voren vastgelegd, waarbij de taakuitvoering wordt overgedragen aan de aflosende eenheid.

0304. Een vredesmacht beschikt weliswaar over geweldsmiddelen, maar gebruikt deze in beginsel slechts voor zelfverdediging. Wanneer het mandaat daarin voorziet, kan ook geweld worden aangewend om de

naleving van een vredesakkoord of om medewerking aan een staakt-het-vuren af te dwingen. In uitzonderingsgevallen wordt er gewapenderhand ingegrepen om een oplaaïnd conflict tussen partijen te beëindigen. Zo zal bij vredesafdwingende operaties aanvankelijk vrijwel altijd - soms zelfs grootschalig - geweld worden gebruikt.

0305. Bij vredesoperaties is de inzet van militaire machtsmiddelen slechts een onderdeel van een **scala aan maatregelen**, die moeten leiden tot de gewenste eindsituatie. Ook politieke, diplomatische, sociale en economische middelen dragen daaraan bij. De mate waarin het militaire machtsmiddel wordt aangewend, kan overigens tijdens het verloop van de vredesoperatie sterk variëren. Immers, vredesoperaties voltrekken zich meestal in een gespannen omgeving en hebben de mogelijkheid tot gewelddadige escalatie in zich. Daarom vereist dit soort operaties de inzet van goed opgeleide en getrainde militairen, die bovendien de juridische en feitelijke mogelijkheid moeten bezitten om geweld te gebruiken. Bij dit laatste moet vooral worden gedacht aan het mandaat, de *Rules of Engagement*, bewapening en uitrusting.

0306. Bij vredesoperaties moeten militairen niet alleen de **militaire basisvaardigheden** beheersen, maar wordt van hen ook verwacht dat zij opdrachten uitvoeren die tegen het karakter van de krijgsmacht als geweldsinstrument ingaan. Zo zijn er situaties denkbaar dat zelfs een beheerst gebruik van geweld een averechts effect kan hebben. Communicatieve en sociale vaardigheden op alle niveaus in de vredesmacht zijn dan ook cruciaal. Tijdens een vredesoperatie kan het - al dan niet sociaal vaardige - optreden van een individuele militair grote gevolgen hebben voor het bereiken van de operationele doelstelling van de operatie. Dit heeft bijvoorbeeld consequenties voor de specifieke - missiegerichte - opleiding van de militairen.

0307. Wanneer het politieke besluit tot de ontplooiing van een vredesmacht is genomen, moet vooral ook rekening gehouden worden met de **verplichtingen en beperkingen** overeenkomstig het mandaat voor de vredesoperatie. Daarnaast moeten de beginselen van het humanitair oorlogsrecht in acht worden genomen en kan ook het internationale karakter van de operatie een beperkende rol spelen. Dit laatste aspect kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de *Rules of Engagement* van de vredesmacht en op haar wijze van taakuitvoering. Ook de noodzaak om op langere termijn de vrede te verzekeren, kan bepalend zijn voor de uitvoeringsvorm en de juridische grondslag van de vredesoperatie.



Militair succes betekent nog niet dat de operatie ook in alle overige opzichten een succes is.

Foto: Mediacentrum KL (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)

Sectie 2 - Het succes van vredesoperaties

0308. Een stevig verankerde vrede vormt het uiteindelijke doel van elke vredesoperatie. In hoeverre deze doelstelling wordt gerealiseerd, vormt de belangrijkste **maatstaf voor het succes** van de totale operatie en dus ook voor de militaire bijdrage daaraan. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen militair succes en politiek succes, waarbij ook de politieke doelstellingen in het operatiegebied zijn gerealiseerd.

0309. Er kan van een **militair succes** worden gesproken, indien de vredesmacht haar deel van het mandaat van de operatie heeft gerealiseerd. Het mandaat zal voor de militaire component van de operatie zijn vertaald in concrete doelstellingen of opdrachten, waardoor het (relatief) eenvoudig meetbaar wordt.

0310. Het **politieke succes** van de operatie is gerelateerd aan de gewenste eindsituatie in het operatiegebied, zoals die is vastgesteld door de internationale organisatie die de operatie autoriseert. Hierbij moet worden gedacht in termen als het creëren van een veilige omgeving voor de bevolking in het conflictgebied en het bereiken van een situatie, waarin conflicten niet langer met geweld worden opgelost. Een dergelijke omschrijving is veel moeilijker te herleiden naar concreet meetbare doelstellingen en het is dan ook niet eenvoudig om vast te stellen of er

sprake is van politiek succes. Het realiseren van dergelijke doelstellingen is bovendien vooral ook een kwestie van de ‘lange adem’, waarbij naast militaire middelen tal van andere (onder meer diplomatieke en economische) middelen worden aangewend. Het politiek succes zal dan ook afgemeten worden aan het totale resultaat en niet slechts aan het bereiken van de doelstellingen door de militaire component.

0311. Militair succes betekent nog niet dat de operatie ook in alle overige opzichten een succes is. Immers, het realiseren van de militaire doelstellingen overeenkomstig het mandaat hoeft niet te betekenen, dat er ook al sprake is van een duurzame vrede en een veilige omgeving voor de bevolking. Andersom geldt wel dat politiek succes in beginsel ook militair succes betekent. Immers, indien de vijandelijkheden zijn beëindigd en een verzoening tussen de strijdende partijen tot stand is gebracht, zullen naar verwachting tevens de doelstellingen uit het militaire mandaat zijn behaald.

0312. Indien het voorgaande wordt ‘vertaald’ in **militair-operationele termen**, kan in het geval van een vredesafwisselende operatie worden gesproken van een succes als de taak kan worden overgedragen aan een vredeshandhavende troepenmacht. De inzet van die vredeshandhavende troepenmacht - in beginsel op basis van een nieuw mandaat - is er vervolgens op gericht de voorwaarden te scheppen voor een civiele aanpak van de onderliggende oorzaken van het conflict. Indien hieraan in voldoende mate is voldaan, heeft ook de vredeshandhavende troepenmacht succes behaald en kan zij op haar beurt worden teruggetrokken en vervangen door diplomatieke, civiel-bestuurlijke, humanitaire organisaties of lokale instanties.

0313. Voor het succesvol uitvoeren van een vredesoperatie kan een aantal **voorwaarden** worden onderkend. Naarmate aan deze voorwaarden meer is voldaan, zal de kans op succes door de vredesmacht overeenkomstig toenemen. Hierbij moet allereerst worden gedacht aan een combinatie van een helder geformuleerd mandaat (de doelstelling van de operatie), de daarvan afgeleide operationele aanwijzingen van de civiele of militaire leiding van de operatie (de opdracht voor de operatie en de taken van de vredesmacht) en de op de opdracht afgestemde organisatie, uitrusting en bewapening van de vredesmacht (de middelen voor de operatie). Het laatst genoemde aspect bepaalt ook in hoge mate de geloofwaardigheid van de vredesmacht en daarmee haar vermogen om de operationele taak uit te voeren.

0314. Als tweede belangrijke voorwaarde moet de strikte **onpartijdigheid** door de vredesmacht worden genoemd. Er moet worden voorko-

men dat bij de partijen het beeld ontstaat dat de troepenmacht de kant van één van hen kiest. Ten slotte is ook de **professionele taakuitvoering** door de leden van de vredesmacht een belangrijke voorwaarde voor het succes van de operatie. De belangrijkste elementen hiervan zijn een correcte houding en gedrag, een resoluut en consequent optreden en een goede samenwerking in het multinationale verband dat de operatie uitvoert.

0315. Een specifieke voorwaarde voor succes van de meeste vredesoperaties (een uitzondering vormt - uiteraard - vredesafdwingend optreden) is de **instemming** (*consent*) met de aanwezigheid en doelstellingen van de vredesmacht door de regering van het betreffende land of door de leiding van de partijen in het conflict. Ook de **naleving** (*compliance*) van veelal door de Veiligheidsraad opgelegde verplichtingen speelt een cruciale rol bij de uitvoering van met name een vredeshandhavende operatie. Dit geldt ook voor de uitvoeringsbepalingen van een eventueel gesloten vredesakkoord. Sectie 5 van dit hoofdstuk gaat nader in op de betekenis van en het verschil tussen instemming en naleving.

0316. **Bedreigingen voor succes.** Bij de uitvoering van de operatie moeten de leden van de vredesmacht ook rekening houden met factoren, die de kans op succes kunnen verkleinen. In dit verband moet allereerst worden gedacht aan het draagvlak voor de operatie bij de internationale gemeenschap en in het bijzonder door de nationale politiek en de eigen bevolking. Ook het uitblijven van enig draagvlak bij de partijen en bij de bevolking ter plaatse in het operatiegebied kan het succes bedreigen. Daarnaast spelen het spanningsveld dat bestaat tussen ‘normaal’ militair optreden en de gevraagde activiteiten tijdens een vredesoperatie, culturele aspecten (de culturele omgeving van het conflictgebied en het multinationale karakter van vredesmachten) en de grote complexiteit van vredesoperaties een belangrijke rol.

0317. De voorwaardscheppende rol, die militaire eenheden tijdens vredesoperaties moeten vervullen, vergt niet minder betrokkenheid en inzet dan tijdens gevechtsoperaties. Daarnaast zijn ook andere aspecten van het optreden in gevechtsoperaties van toepassing op de inzet in het kader van vredesoperaties. Ook tijdens vredesoperaties gaat het erom het **initiatief** te behouden en een hoog operationeel tempo te realiseren. Dit vergt een hoge inzet, veel creativiteit en een groot doorzettingsvermogen van de deelnemende troepen.

Tijdens vredesondersteunende operaties moet het begrip ‘**operationeel tempo**’ anders worden uitgelegd, aangezien het gebruik van geweld en offensief optreden

den slechts beperkt is toegestaan. De vredesmacht moet er naar streven om ten opzichte van de partijen in het conflict haar activiteiten dusdanig snel te plannen en uit te voeren, dat reageren praktisch onmogelijk wordt. De activiteiten van de partijen komen daardoor te laat, op de verkeerde plaats of hebben geen effect. De partijen zullen dan inzien dat meewerken met de vredesmacht en het naleven van gemaakte afspraken ook voor hen de beste resultaten oplevert. De operatie krijgt dan een momentum dat op politiek niveau kan worden vertaald in een onomkeerbaar vredesproces. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan bij het grondbeginsel 'vasthoudendheid'.

0318. Het vorenstaande laat onverlet dat de rol, die militaire eenheden in de meeste vredesoperaties moeten vervullen, haaks staat op de **primaire rol** waarvoor het militaire apparaat in het leven is geroepen. In die primaire rol worden militaire machtsmiddelen ingezet voor het op korte termijn met geweld forceren van een beslissing. De cultuur van het militaire apparaat vormt dan ook een uitvloeisel van die rol. De inzet van het militaire apparaat in een vredesoperatie, waarin niet onmiddellijk een beslissing kan worden geforceerd en het optreden langdurig van aard is, leidt dan ook per definitie tot spanningen. Deze intrinsieke spanningen kunnen toenemen onder druk van de omstandigheden, die van uiteenlopende aard kunnen zijn.

Vredesmachten zijn bijna per definitie samengesteld uit verschillende nationaliteiten.

Foto: Mediacentrum KL
(UNOMUR, Oeganda,
1994)



0319. Zo is het denkbaar dat de **omgeving** waarin wordt opgetreden, afwijkt van de culturele achtergrond van die van contingenten van de vredesmacht. ‘Westerse’ opvattingen over goed en kwaad worden bovendien niet alom gedeeld en worden soms anders geïnterpreteerd. Dit kan leiden tot onbegrip en frustratie bij de militairen, die deel uitmaken van zo’n vredesmacht. De culturele uitingen van sympathie of vijandigheid kunnen volstrekt anders zijn dan de leden van de troepenmacht gewend zijn, hetgeen kan leiden tot misverstanden en verwarring. In algemene zin kan gebrek aan kennis over de omgeving, waarin moet worden opgetreden, het adequaat functioneren van de vredesmacht negatief beïnvloeden. Het is dan ook van groot belang hieraan in de (missiegerichte) opleiding van de militairen aandacht te besteden.

0320. **Culturele verschillen** en de daaruit voortvloeiende spanningen kunnen zich ook voordoen intern de vredesmacht. Immers, vredesmachten zijn bijna per definitie samengesteld uit verschillende nationaliteiten. Commandanten en stafffunctionarissen zullen dan ook over het algemeen van verschillende nationaliteiten zijn, hetgeen bijvoorbeeld zijn weerslag vindt in de wijze van commandovoering, discipline-aspecten, omgangsvormen, zorg voor het materieel, opvattingen over de inzet van vrouwelijke militairen, en dergelijke. Aangezien multinationale samenwerking inherent is aan vredesoperaties, moet aan dit aspect in de voorbereiding op de operatie zeker aandacht worden besteed. Daarbij moet voorop staan dat nationale gezichtspunten soms moeten worden losgelaten en de militair zich moet aanpassen aan de cultuur van het land of de landen, waarmee nauw wordt samengewerkt.

0321. In dit verband kan ook worden gedacht aan de **onderlinge spanningen** binnen de eenheid als gevolg van het langdurig dicht op elkaar leven, de soms primitieve werk- en leefomstandigheden, de beperkte hygiënische mogelijkheden en het optreden van sleur en verveling. Juist daar waar eenheden zijn samengesteld vanuit verschillende moedereenheden en er weinig tijd is geweest voor teambuilding, kan dit leiden tot conflicten en dysfunctioneren. Daarom dienen tactische eenheden van bataljongsgrutto en kleiner, indien maar enigszins mogelijk, in hun organieke samenstelling aan vredesoperaties deel te nemen. Toevoeging van kleine, gespecialiseerde detachementen en individuele specialisten zal desondanks vrijwel altijd nodig zijn.

0322. De intrinsieke spanningen kunnen ook worden versterkt door het ontbreken van duidelijke doelstellingen. Dit kan betrekking hebben op het mandaat van de vredesmacht, maar ook op de concrete opdracht die moet worden uitgevoerd. Op alle niveaus is dan ook inzicht in de **context van het optreden** noodzakelijk. Het ontbreken daarvan kan leiden

tot een gevoel van uitzichtloosheid en twijfel over het nut van de vredesoperatie en kan de betrokkenheid en inzet van de leden van de vredesmacht ernstig ondermijnen.

ONTSPORING VAN EEN VREDESMACHT

Een onduidelijk mandaat en een daaruit voortvloeiende weinig concrete taakstelling kan leiden tot frustratie onder de militairen van de vredesmacht. De vaak langdurige ontplooiing en het geringe tastbare resultaat van de inzet van de vredesmacht kan ook de motivatie aantasten. De confrontatie met ‘afwijkende’ culturen in het inzetgebied kan de betrokkenheid bij de operatie ondergraven en kan leiden tot verval. Het cumulatieve effect van deze processen kan uiteindelijk leiden tot ontsporing van individuele en groepen militairen. Deze ontsporingen kunnen van uiteenlopende aard zijn en soms extreme vormen aannemen.

Dit heeft zich onder meer voorgedaan bij de operaties in Somalië. Het mandaat was voor verschillende uitleg vatbaar en de taakstelling was evenmin erg duidelijk. Voorts leidde de inzet van achtereenvolgende vredesmachten nauwelijks tot verbetering van de situatie. Het had er dan ook soms de schijn van dat de mensen niet geholpen wilden worden. Daarnaast week de lokale cultuur sterk af van die van westerse militaire eenheden. Het gedrag van de Somalische mannen die vaak hand in hand liepen - een teken van vertrouwen en vriendschap - werd geassocieerd met homoseksualiteit. Ook de manier waarop Somalische mannen urineerden, in het openbaar en op hun hurken, werd als verwijfd ervaren en riep weerstand op. Het hinderen van de taakuitvoering en diefstallen, vaak ook van persoonlijke eigendommen, versterkte de irritaties. De ontsporingen die zich vervolgens voordeden waren soms van extreme aard en hebben onder meer geleid tot de vermissing en dood van onschuldige burgers. Deze wandaden zijn vervolgens in de pers breed uitgemeten. Verschillende militairen zijn voor hun wandaden vervolgd en veroordeeld. Een land achtte het zelfs noodzakelijk een eenheid te ontbinden en formeel op te heffen.

Ontsporings vormen een aantasting van de integriteit van de vredesmacht, verminderen de geloofwaardigheid en belemmeren een effectieve taakuitvoering. Ontsporings moeten dus worden voorkomen. Dit vereist een goede voorbereiding van de militairen, een duidelijke taakstelling, die wordt vertaald in concrete doelstellingen met korte realisatietermijnen, een hoge graad van discipline en op alle niveaus een actieve en betrokken vorm van leiding geven.

0323. De **complexiteit** van de te vervullen taken in samenhang met de omstandigheden waaronder wordt opgetreden, kan eveneens leiden tot spanningen. Zo kan er sprake zijn van een groot aantal groeperingen en facties (elk met een eigen achtergrond en doelstelling), waarmee tijdens de taakuitvoering rekening moet worden gehouden. Dit naast de regels, die aan het eigen optreden worden gesteld al dan niet in relatie tot het gebruik van geweld. De mate van complexiteit kan nog verder worden versterkt door klimatologische en geografische omstandigheden, die de uitvoering van zelfs eenvoudige taken tot een uitdaging van formaat kunnen maken. De hiervoor beschreven samengestelde complexiteit zal een groot beroep doen op het incasseringsvermogen van de leden van een vredesmacht.



Klimatologische en geografische omstandigheden die de uitvoering van zelfsenvoudige taken tot een uitdaging van formaat kunnen maken.

Foto: Mediacentrum KL
(UNTSO, Golanoogte,
1991)

0324. **De weg naar succes** is bij vredesoperaties lang en moeizaam. De beschreven spanningen kunnen het succesvol optreden van de vredesmacht in belangrijke mate belemmeren. Het is zelfs denkbaar dat zij mede aanleiding kunnen zijn voor het mislukken van een vredesoperatie. Aan het onderkennen van de hiervoor genoemde ‘valkuilen’ dient dan ook reeds tijdens de voorbereiding van een vredesoperatie de nodige aandacht te worden geschonken. Het is zaak dat commandanten op alle niveaus zich bewust zijn van de spanningen die kunnen optreden en het gevaar dat deze vormen voor het uiteindelijke succes van de vredesoperatie. Door attent te zijn op mogelijke spanningen en deze in een vroegtijdig stadium weg te nemen, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het behalen van succes.

0325. Het voorgaande is in beginsel van toepassing op **alle vormen van vredesoperaties**. Voor de categorie ‘overige vredesoperaties’ geldt echter wel dat niet alle gepresenteerde aspecten in dezelfde mate zullen meewegen. Zo kan bijvoorbeeld in het geval van een evacuatie-operatie sprake zijn van nationale uitvoering, waardoor de invloed van het multinationale karakter van de vredesmacht slechts beperkt zal zijn. Ook is in een dergelijke operatie meestal geen sprake van een mandaat van een inter-

nationale organisatie en is het aspect ‘duurzame vrede’ niet direct relevant. Anderzijds spelen factoren als professionaliteit, onpartijdigheid en geloofwaardigheid wel degelijk een rol en is het al dan niet verkrijgen van instemming met de aanwezigheid van de vredesmacht zelfs direct verbonden met een specifieke uitvoeringsvorm van een evacuatie-operatie.

0326. De beschouwing over succes in deze sectie heeft vooral ten doel **inzicht te verschaffen** in de vraagstukken waarmee een vredesmacht kan worden geconfronteerd bij de uitvoering van haar opdracht. Het zal duidelijk zijn dat hier veelal sprake is van een complexe omgeving, terwijl een groot aantal factoren een bedreiging kan vormen voor het succesvol afronden van de operatie. Het is van belang dat alle betrokken niveaus - van het politiek-strategische tot het tactische - zich bewust zijn van hun rol in de besluitvorming en uitvoering van de vredesoperatie, en van de wijze waarop zij kunnen bijdragen aan het succes van de operatie.

SOMALIË: ‘CROSSING THE MOGADISHU LINE’ (UNITAF EN UNOSOM-II)

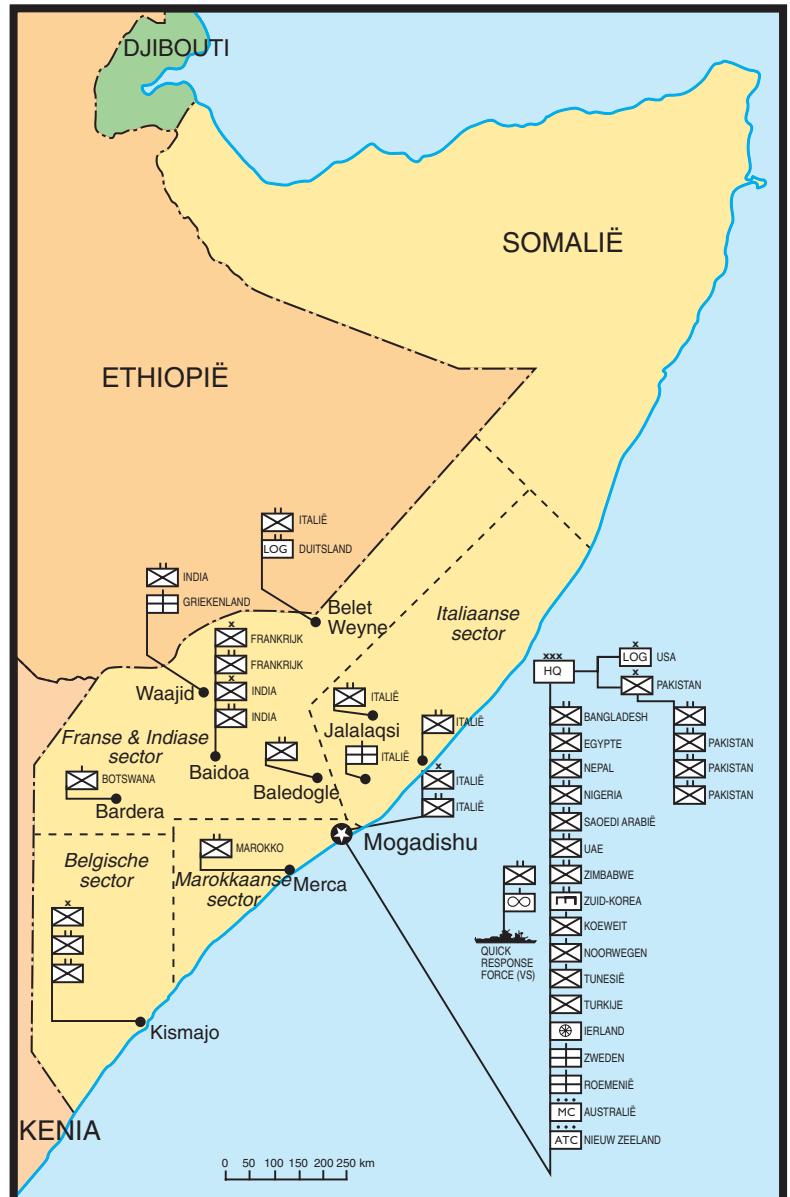
Wanneer is een vredesoperatie een ‘succes’? Het antwoord op deze vraag hangt vanzelfsprekend af van de mate waarin aan het mandaat voor de missie is voldaan. Dit laat zich echter niet eenvoudig ‘meten’. De internationale bemoeienis met de burgeroorlog in Somalië van 1992 tot 1995 is hiervan een goed voorbeeld. In Somalië opereerden twee vredesmachten, waarvan er één (UNITAF, *Unified Task Force*) vooral in Amerikaanse ogen als een ‘succes’ te boek staat en de andere (UNOSOM, *United Nations Operation in Somalia*) als een ‘mislukking’. UNOSOM is voor de Verenigde Naties en de Verenigde Staten zelfs een traumatische ervaring geworden. Iedereen kent de afschuwelijke tv-beelden van een gesneuveld Amerikaanse militair, die door de straten van Mogadishu wordt gesleept.

Waarom kreeg UNITAF zoveel Amerikaanse bijval en waarom ontving UNOSOM zulke slechte kritieken? Na de val van de Somalische president Siad Barre in januari 1991 brak in het land een periode van totale anarchie aan. Rivaliserende clans bestreden elkaar op leven en dood en alom was sprake van hongersnood. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ging vervolgens over tot actie. De raad nam in april 1992 resolutie 751 aan, die de basis legde voor de eerste UNOSOM-operatie (UNOSOM-I). Deze kan overigens worden getypeerd als een vredeshandhavende operatie van de tweede generatie. De opdracht voor UNOSOM bestond vooral uit het bereiken van een onmiddellijke wapenstilstand om politieke verzoening en humanitaire noodhulp mogelijk te maken.

De Somalische krijgsheren en clans stemden slechts met veel tegenzin in met de komst van UNOSOM-I. De eerste groep ongewapende UNOSOM-waarnemers arriveerde in augustus 1992, gevolgd door een Pakistaans bataljon. Ook andere landen boden contingenten aan, maar door de tegenwerking van vrijwel alle lokale groeperingen – en vooral die van de belangrijkste krijgsheer, Mohammed Aideed – werd het geplande aantal van drieduizend ‘blauwhelmen’ bij lange na niet gehaald. De VN bevroren UNOSOM-I uiteindelijk op ongeveer zevenhonderd militairen. Het Pakistaanse bataljon incasseerde intussen steeds meer slachtoffers. Plundering en diefstal van VN-goederen waren aan de orde van de dag. Somalische strijders ontdeden met enige regelmaat

Pakistaanse patrouilles van geld en kleding. De VN slaagden er bovendien niet in om snel een adequaat logistiek systeem op te zetten.

Overzichtskaart Somalië
en de ontplooiing van
UNOSOM-II (november
1993)



Geconfronteerd met deze moeizame en pijnlijke start van UNOSOM-I en met de schrijnende beelden van grootschalige hongersnood op het netvlies, besloot de Amerikaanse regering tot het sturen van een krachtige expeditiemacht (UNITAF genaamd) die in Somalië orde en rust zou moeten afdwingen. De start van deze operatie *Restore Hope* in december 1992 trok veel media-aandacht. De eerste mariniers kwamen in het volle licht van de tv-lampen bij Mogadishu aan land. Uitgangspunt van de Amerikaanse regering was *overwhelming force*: UNI-

TAF telde 37.000 militairen, waarvan het gros – 21.000 manschappen – uit de Verenigde Staten kwam. Frankrijk stuurde eenheden van het Vreemdelingenlegioen en België en Canada leverden parachutistenbataljons. UNITAF nam wapens in beslag, beveiligde strategische punten en escorteerde konvoeien. Op 4 mei 1993, toen de situatie in Somalië volgens de Amerikaanse regering voldoende gestabiliseerd was, werd UNITAF door UNOSOM-II opgevolgd. Deze vredesmacht van 28.000 militairen moest de wapenstilstand controleren en in het hele land de distributie van humanitaire hulp garanderen. Ook UNOSOM-II had overigens het mandaat om orde en rust met geweld af te dwingen. Aan de vredesmacht werd tevens een *Quick Response Force* toegevoegd, die grotendeels uit Amerikaanse militairen bestond en buiten de eigenlijke UNOSOM-bevelslijnen viel.

UNOSOM-II raakte al snel verzeild in gevechten met milities van de Somalische krijgsheren. Die laatsten hadden zich – geconfronteerd met de *superior military force* die UNITAF kenmerkte – tot mei 1993 betrekkelijk rustig gehouden. Op 5 juni 1993 stierven echter 24 Pakistaanse ‘blauwhelmen’ in een hinderlaag van generaal Aideeds militie in Mogadishu. UNOSOM opende daarop de jacht op Aideed en stelde een beloning in het vooruitzicht voor aanwijzingen over zijn verblijfplaats. Deze *manhunt* resulteerde op 3 oktober 1993 in zware gevechten tussen de militie van generaal Aideed enerzijds en de Amerikaanse *Quick Response Force* en UNOSOM-eenheden anderzijds. Aan Amerikaanse zijde vielen achttien doden en onder de Somalische militieleden (en burgers!) waren honderden slachtoffers te betreuren. De Amerikaanse regering kondigde vrijwel onmiddellijk unilateraal de aftocht van haar militairen uit Somalië aan. Na deze aderlating sukkelde UNOSOM-II nog een tijdlang voort in een zeer onrustige omgeving. De vredesmacht telde tussen mei en oktober 1993 in totaal 69 doden en er vielen ongeveer tweehonderd gewonden onder de VN-militairen. De meeste westerse landen trokken zich begin 1994 uit UNOSOM-II terug, waarna alleen nog Aziatische en Afrikaanse contingenten overbleven. Van een geloofwaardige uitvoering van het UNOSOM-mandaat was toen echter allang geen sprake meer. De laatste ‘blauwhelmen’ verlieten Somalië uiteindelijk in maart 1995.

Keren we terug naar de oorspronkelijke vraag: Waarom zien vooral de Amerikanen UNITAF als een (militair) ‘succes’ en UNOSOM-II als een ‘mislukking’? UNITAF en UNOSOM-II werkten op basis van gelijksortige mandaten, waarin humanitaire, politieke en economische componenten waren verwerkt. Beide missies konden tot *enforcement* van het mandaat overgaan, indien de lokale partijen niet meewerkten. Het fundamentele verschil tussen beide operaties zat dan ook niet zozeer in het mandaat, maar in de uitvoering ervan in de complexe praktijk van Somalië. Dit verschil vloeide voort uit een meningsverschil tussen de Verenigde Staten en de VN over wat respectievelijk UNITAF en UNOSOM-II moest bereiken.

De Amerikaanse regering wilde onder geen beding betrokken raken bij een zich voortslepende Afrikaanse ‘stammenoorlog’. Het Congres (het Amerikaanse parlement) en het publiek zouden een dergelijk Vietnam-achtig scenario nooit accepteren en een te langdurige Amerikaanse inmenging zou de Verenigde Staten bovendien kwetsbaar maken voor beschuldigingen van koloniaal en imperialistisch gedrag. De Amerikaanse regering gaf UNITAF daarom een beperkte en scherp omschreven doelstelling mee: het garanderen van een veilige omgeving in (delen van) Somalië voor de distributie van humanitaire hulpgoederen. Niet meer en niet minder. De Amerikaanse regering maakte daarvoor, in overeenstemming met haar militaire doctrine, een overdaad aan militaire middelen vrij. Amerikaanse diplomaten en militairen maakten de lokale groeperingen in Somalië duidelijk dat met UNITAF het prestige van de Verenigde Staten zelf op het spel stond. Kortom, onder Amerikaanse druk

beperkte UNITAF de uitvoering van het mandaat tot een nauw omschreven taakstelling, het herstel van de orde en rust om humanitaire hulp mogelijk te maken. De Amerikaanse regering en de militaire bevelhebbers schoven de politieke en economische delen van het mandaat daarbij grotendeels terzijde. In dit opzicht stond het militaire ‘succes’ van UNITAF bij voorbaat al min of meer vast.

De samenhang tussen de nauw omschreven doelstelling, de beschikbare *overwhelming force* en de politieke wil tot de inzet daarvan die UNITAF zo kenmerkte, ontbrak bij UNOSOM-II. Deze operatie kreeg wel de uitvoering van het oorspronkelijke, ambitieuze mandaat toegeschoven, maar had kwalitatief en kwantitatief aanzienlijk minder militaire middelen ter beschikking dan UNITAF. “*If the UNITAF plan was to do less with more, then the UNOSOM-II mandate was the opposite*”, schreef een Amerikaanse deskundige achteraf. Het ambitieuze en complexe takenpakket kwam voor een belangrijk deel neer op lange-termijn *nation building*. Maar de politieke wil om het UNOSOM-mandaat doorstaand uit te voeren, ontbrak vanaf het begin. De betreffende resolutie 814 was tot stand gekomen zonder goed overleg tussen secretaris-generaal Boutros-Ghali en zijn (Amerikaanse) *Special Representative* in Somalië. De secretaris-generaal had de Amerikaanse druk om tot een snelle aflossing van UNITAF te komen niet kunnen weerstaan, hoewel hij niet geloofde dat UNOSOM-II de taken volledig zou kunnen uitvoeren. Zijn twijfels berustten vooral op het gebrek aan medewerking door de milities. Bovendien circuleerden in Somalië nog steeds enorme aantallen wapens en achtte het Secretariaat-generaal van de VN zelfbestuur voor het Somalische volk op korte termijn eigenlijk onhaalbaar. De doelstelling van UNOSOM, zoals verwoord in het mandaat, zou alleen succesvol kunnen worden behaald na een internationale aanwezigheid van vele jaren. Weinig VN-lidstaten voelden daar iets voor.

Hoopte UNOSOM-II in het begin misschien nog op een ‘*best-case scenario*’, al snel werd duidelijk dat de veiligheidssituatie na mei 1993 alleen maar verslechterde en dat de kleinere en verdeelde vredesmacht niet de kracht had om de orde en rust in geheel Somalië te herstellen. Van de uitvoering van de taken die UNITAF aan UNOSOM-II had overgedragen, kwam dan ook weinig terecht. Het verschil tussen de Amerikaanse aanpak (UNITAF) en die van de VN (UNOSOM) laat zich duidelijk illustreren door twee van deze taken nadert te bezien: de ontwapening en demobilisatie van lokale strijders en de aanpak van de lange-termijn *nation building*. Uit deze beschouwing wordt duidelijk waarom UNITAF wél en UNOSOM géén (militair) succes kon worden.

UNITAF vatte de ontwapening van de Somalische militieleden op in de beperkte lokale context. UNITAF paste dit beleid selectief toe: ontwapening vond alleen plaats – en dan steeds met *overwhelming force* – indien de hulpkonvoien of de distributie van hulpgoederen ter plaatse in gevaar kwamen. De lokale milities kregen de UNITAF-spelregels al snel door. Ze werkten mee wan-ner ze met *overwhelming force* werden geconfronteerd, maar onderkenden tegelijk dat UNITAF de fundamenten van hun (lokale) macht niet werkelijk aantastte. De krijgsheren ontleenden zelfs een zekere politieke status aan de Amerikaanse onwil om hun machtsbasis daadwerkelijk aan te pakken en aan de bereidheid van UNITAF tot onderhandelingen. Zij zagen zich zo bevestigd als de *de facto* leiders in hun gebied. De Somalische *warlords* wisten verder dat de VN-vredesmacht die UNITAF zou opvolgen aanzienlijk minder militaire slagkracht en politieke vastberadenheid zou inbrengen. De voortekenen waren in ieder geval duidelijk: de afbouw van UNITAF begon namelijk reeds weken vóór de geplande overname door UNOSOM-II.

In tegenstelling tot UNITAF wilde UNOSOM-II zich – mede gezien het brede mandaat – niet tot een beperkte interpretatie van de ontwapenings- en demo-

bilisatieclauses beperken. UNOSOM-II kreeg echter noch de stafcapaciteit noch de middelen om een duidelijk en doortastend ontwapeningsbeleid uit te werken. Boutros-Ghali's waarschuwing bleek al spoedig terecht: buiten de havens, aanvoerroutes en verdeelcentra was van een *secure environment* geen sprake. Bovendien was de voedselhulp zelf inmiddels een binnenlands-politieke factor van belang geworden. Voedsel was een bron van inkomsten – en dus van macht – voor de lokale groeperingen, die daarom konvooien en opslagen plunderden.

De *warlords* testten onmiddellijk na de operationeelstelling de vastberadenheid van de nieuwe UNOSOM-vredesmacht. Zo openden de milities van krijsheer Ahmed Omar Jess een gecoördineerde aanval op de VN-eenheden in Kismajo. UNOSOM zag geen alternatief dan onmiddellijk in heel Somalië tot offensieve ontwapeningsacties over te gaan. UNOSOM-militairen voerden zo reeds in de eerste dagen na het vertrek van UNITAF in heel Somalië – en vooral in Mogadishu – *show of force* operaties en ontwapeningsacties uit. Die leidden echter al snel tot nieuwe confrontaties met de niet-ontwapende milities; het proces van escalatie ging hierdoor een nieuwe fase in. Na de dood van 24 Pakistaanse blauwhelmen in Mogadishu op 5 juni 1993 gaf de Veiligheidsraad opdracht de daders op te sporen. Zelfs secretaris-generaal Boutros-Ghali sprak instemmend over de '*physical elimination*' van generaals Aideed. De daaropvolgende *manhunt* op Aideed en zijn mannen door de zelfstandig opererende Amerikaanse *Quick Response Force* in Mogadishu culmineerde in de rampzalige gevechten van 3 oktober, waarbij achttien *Rangers* en honderden Somaliërs het leven lieten. UNOSOM liet daarop haar op *enforcement* gebaseerde ontwapeningsprogramma varen en koos voor een veel voorzichtiger benadering, die vooral uitging van de vrijwillige medewerking van lokale groeperingen en strijders.

Had UNITAF het *nation building*-programma laten liggen, UNOSOM-II deed wel een poging hiertoe. Door het groeiende verzet van de Somalische krijsheren kwam er echter weinig van terecht. UNOSOM-II voerde in de praktijk alleen in de eerste zes maanden van haar bestaan – van mei tot oktober 1993 – enkele *nation building* taken uit, overigens met weinig succes. De deelnemende landen verschilden ook sterk van mening over de uitvoering van het mandaat. Italië bijvoorbeeld wenste haar soldaten niet aan onaantastbare risico's bloot te stellen en interpreteerde UNOSOM-II in essentie als een strikt humanitaire operatie. Bij gebrek aan wilskracht en de middelen om tot *enforcement* over te gaan, moest het mandaat dan ook worden aangepast. Resolutie 897 van februari 1994 zwakte de taakstelling van UNOSOM-II af tot het niveau waarop de VN-contingenten niet verder hoefden te gaan dan '*to encourage and assist the local parties to achieve disarmament and to respect the cease-fire*'. Secretaris-generaal Boutros-Ghali gaf in mei 1994 echter toe dat UNOSOM-II ook deze beperkte taakstelling nauwelijks kon uitvoeren. Naarmate het geweld in Somalië intensieverde, nam het geduld van de internationale gemeenschap verder af. De laatste 'blauwhelmen' vertrokken, als gezegd, in maart 1995.

In strikt militair-operationele zin was UNITAF dus een succes. De kern van de vredesmacht werd gevormd door een sterke Amerikaanse expeditiemacht, die in staat was contingenten uit andere landen te integreren onder een centraal commando. UNITAF slaagde erin een zekere mate van (althans uiterlijke) orde en rust te herstellen in een door onderlinge strijd verscheurd Somalië en hierdoor tienduizenden burgers van een wisse hongerdood te redden. Op de langere termijn en politiek gezien was UNITAF echter geen succes. De Amerikaanse regering en bevelhebbers, die onder geen voorwaarde in het moeras van de Somalische burgeroorlog wilden wegzwinken en *force protection* voorop stelden, schoven alle taken die niet direct met voedselleverantors of lokale veiligheid te maken hadden door naar UNITAF's opvolger, UNOSOM-II. Het was aan UNOSOM-II om – gehinderd door beperkte militaire middelen, een gefragmenteer-

de bevelsstructuur en aanzienlijke verdeeldheid onder de deelnemende landen – een duurzame vredesregeling aan een onwillige bevolking op te leggen en een ambitieus wederopbouwprogramma uit te voeren. Dit alles moest gebeuren in een steeds gewelddadigere omgeving. Toen UNOSOM-II lokale *warlords* – waaronder de machtige generaal Aideed – wilde arresteren, verloor ze in de ogen van de lokale bevolking definitief haar onpartijdigheid.

De Amerikaanse regering en het Congres legden de schuld voor het mislukken van UNOSOM-II en voor de dood van de achttien *Rangers* in Mogadishu bij de VN. Deze ‘aanklacht’ behoeft echter enige nuancingering, zo is hiervoor aangegeven. De Verenigde Staten wilden Somalië wel humanitair helpen, maar daarvoor niet een te hoge prijs betalen. Aangezet door de Verenigde Staten legde de Veiligheidsraad het lot van Somalië in handen van de VN-missie UNOSOM-II, met desastreus resultaat. Het falen van UNOSOM-II en – vooral wat de Verenigde Staten betreft – de gruwelijke beelden van Somalische burgers die een dode Amerikaanse militair door de straten van Mogadishu slepen, deden velen twijfelen aan het nut van humanitaire interventies in chaotische en gewelddadige gebieden. De VN-organisatie was bovendien niet geschikt gebleken om complexe vredesoperaties van de tweede generatie te leiden. De conclusie dringt zich dan ook op: wat betreft hun uiteindelijke politieke resultaat waren UNOSOM-II noch UNITAF een succes.

Sectie 3 - Vredesondersteunende operaties

0327. **Vredesondersteunende operaties** zijn multifunctionele operaties die worden uitgevoerd zonder partij te kiezen, met als doelstelling een duurzame politieke oplossing voor een conflict te bereiken. Bij deze operaties werken militairen en internationale organisaties (waaronder soms humanitaire) samen bij de uitvoering van een vredesakkoord. Dat gebeurt in beginsel op basis van een mandaat dat door een internationale veiligheidsorganisatie, zoals de VN of de OVSE, is vastgesteld. Er is derhalve veelal sprake van een geautoriseerde interventie in regionale of lokale gewapende conflicten. Deze conflicten kunnen een interstatelijk, intrastatelijk of transnationaal karakter hebben.

0328. Vredesondersteunende operaties beslaan een groot deel van het conflictspectrum. Zij kunnen uiteenlopen van **vredeshandhavende operaties** tot **vredesafdwingende operaties**. In het eerste geval wordt opgetreden met instemming van alle partijen. Bij vredesafdwingende operaties bestaat deze instemming niet en wordt de doelstelling van de operatie zo nodig met gevechten bereikt.

0329. Naast vredeshandhavende en vredesafdwingende operaties kunnen ook nog de volgende **vormen van vredesondersteunende operaties** worden onderscheiden:

- conflictpreventie
- herstellen van vrede
- post-conflict vredesopbouw
- humanitaire hulpverlening

De hierboven genoemde vormen van een vredesondersteunende operatie worden in dit hoofdstuk niet besproken. Voor een nadere beschouwing wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 8 (Preventieve ontplooiing), hoofdstuk 1 (Inleiding), hoofdstuk 8 van LDP II (Operationele Planning voor post-conflict-operaties) en hoofdstuk 17 (Humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties). De relatie tussen de begrippen ‘preventieve diplomatie’, ‘conflictpreventie’ en ‘preventieve ontplooiing’ wordt nader verklaard in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 8.

0330. Deze vormen van vredesondersteunende operaties zijn echter eerder een **politieke categorisering** van een reeks activiteiten om een definitieve vredestoestand te bereiken, dan een typologie van militair optreden. Zij zijn primair ontleend aan *An Agenda for Peace* van de Verenigde Naties en nader aangevuld en verfijnd door de NAVO. Alle vormen van vredesondersteunende operaties, inbegrepen vredeshandhavende en vredesafdwijngende operaties, kunnen - ongeacht de gebruikte politieke categorisering - worden vertaald in verschillende operationele taken. Deze worden in deel B van deze publicatie nader uitgewerkt.

Vredeshandhavende operaties

0331. **Vredeshandhaving** betreft het indammen, verminderen of oplossen van vijandelijkheden tussen of binnen staten door middel van een interventie door een derde onpartijdige macht. Vredeshandhavende operaties worden internationaal geleid en hebben in beginsel de instemming van de partijen (in ieder geval op het politieke niveau). Militaire troepenmacht en civiele organisaties ondersteunen in nauwe samenwerking het politieke proces om de vrede te handhaven of te bereiken.

0332. Vredeshandhavende operaties zijn gebaseerd op **operationele taken** als scheiden van de partijen en **technieken** als onderhandelen en bemiddelen. Deze operaties zijn bij uitstek gericht op het bevorderen van een zo breed mogelijke instemming en medewerking. Hoewel het Handvest van de VN ook bij vredeshandhavende operaties ruimte laat voor het gebruik van geweld om het mandaat uit te voeren, is in de praktijk de situatie ontstaan dat geweld alleen wordt toegepast uit zelfverdediging. De regels daarvoor zullen nauwkeurig zijn omschreven in de *Rules of Engagement* voor de vredesmacht. Overigens kan tijdelijk en plaatselijk geweld, dat boven zelfverdediging uitgaat, worden toegepast om lokaal een stabiele situatie te creëren. De *Rules of Engagement* moeten hiervoor echter dan wel de ruimte bieden. Steeds zal bovendien van geval tot geval de afweging moeten worden gemaakt, in hoeverre het gebruik van geweld gevolgen kan hebben voor het behoud van de instemming.

0333. Het **karakter** van vredeshandhavende operaties is in de loop der jaren aanmerkelijk veranderd. Er wordt daarom een onderscheid gemaakt in traditionele ('eerste generatie') en nieuwe ('tweede generatie') vredeshandhavende operaties. Overigens wil de term 'traditioneel' of 'eerste generatie' niet zeggen, dat deze vorm verouderd is. Ook in de toekomst kan zij nog voorkomen.

0334. **Eerste generatie vredeshandhavende operaties** zijn operaties, waarbij door een internationale organisatie een troepenmacht wordt ingezet tussen twee of meer (strijdende) partijen, die daarmee instemmen. Hierdoor krijgt de internationale gemeenschap de mogelijkheid om te zoeken naar een politieke oplossing voor het conflict. Deze operaties beperken zich voornamelijk tot de operationele taken 'waarnemen, monitoren en toezicht houden' (zie hoofdstuk 7) en 'interpositie' (zie hoofdstuk 11). De activiteiten van de vredesmacht richten zich vooral op het voorkomen van vijandelijkheden (onder meer door het instellen en bewaken van bufferzones) en het zo mogelijk tot stand brengen van een dialoog tussen partijen.

0335. Bij **tweede generatie vredeshandhavende operaties** gaat het vooral om operaties waarbij, ook met instemming van de betrokken partijen, troepen worden ingezet ter ondersteuning van een politieke oplossing en om de naleving van een vredesakkoord te begeleiden. Bij tweede generatie operaties treedt de troepenmacht op in het gehele conflictgebied en niet uitsluitend in een bufferzone.

Er moet voor worden gewaakt bij de uitvoering van militaire operaties (onder auspiciën) van de Verenigde Naties een al te scherpe scheiding te leggen bij het einde van de Koude Oorlog. Deze operaties zijn er namelijk altijd in soorten en maten geweest. De indruk dat gedurende de Koude Oorlog louter vredeshandhavende operaties in strikte zin zouden zijn gevoerd (eerste generatie of 'traditionele' vredesoperaties) en in de periode daarna operaties van de tweede generatie, is niet juist. Beide hebben naast elkaar bestaan. Ook is het niet zo dat tijdens de Koude Oorlog binnenlandse conflicten in het geheel geen voorwerp van optreden door de Verenigde Naties zouden zijn geweest.

De eerste ontwikkeling van een multinationale vredesmacht vond plaats in 1956 met de UNEF, die toezicht heeft gehouden op het na de Suez-crisis bereikte bestand. Dit was vredeshandhaving in de strikte zin van het woord. Enkele jaren later zou de ONUC in het voormalig Belgisch Congo van start gaan. De operatie die door deze troepenmacht werd uitgevoerd, kan worden bestempeld als een vredesoperatie met een gemengd en multifunctioneel mandaat. Het ging hierbij om optreden in een conflict met binnenlands-politieke aspecten, waarbij dwangmaatregelen niet zijn geschuwd en het civiele bestuur van de Congo tijdelijk door vertegenwoordigers van de Verenigde Naties is overgenomen. Een andere operatie, UNFICYP op Cyprus, is welbeschouwd een vredeshandhavende operatie van de eerste generatie, die in 1964 is begonnen en tot op de dag van vandaag voortduurt.

0336. In eerste instantie richten de acties van de troepenmacht zich op het beëindigen van de vijandelijkheden en het tot stand brengen van een dialoog. In de loop van de operatie zal het militaire deel ervan steeds meer een **ondersteunend karakter** krijgen. In dat kader kunnen door de troepenmacht humanitaire activiteiten worden ontplooid om steun te verwerven bij de lokale bevolking. Het bieden van bescherming tegen oorlogsgeweld, honger en klimaat heeft daarbij prioriteit. Hierbij kunnen overigens ook niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en gouvernementele organisaties worden betrokken.

Hoewel beide vormen van vredeshandhavende operaties uitgaan van instemming, hebben tweede generatie vredeshandhavende operaties de volgende kenmerken, waarin zij verschillen van eerste generatie vredeshandhavende operaties.

- Zij zijn niet beperkt tot een zuiver militair mandaat; de operatie kan voor een belangrijk deel of zelfs voor het grootste deel niet-militair van aard zijn.
- Zij zijn zeer complex en kennen vele, ook niet-militaire functies, zoals het tijdelijk overnemen en weer opbouwen van functies van de lokale civiele overheid.
- Zij kunnen worden uitgevoerd bij zowel een interstatelijk als bij een intrastatelijk conflict.
- Zij kennen een grote verscheidenheid aan actoren, zoals humanitaire hulpverlenings- of financiële organisaties.
- Zij hebben veelal een dynamisch karakter; het mandaat en de daaruit voortvloeiende taken zijn veranderlijk.

Vredesafdwingende operaties

0337. Ook **vredesafdwingende operaties** hebben tot doel vrede te brengen in een conflictgebied. Dit is pas aan de orde na het falen van de diplomatie en wordt hoofdzakelijk uitgevoerd met militaire middelen. Het militaire optreden is er vooral op gericht om een gunstige uitgangssituatie te scheppen voor een hervatting van de diplomatie, waardoor politieke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Vredesafdwingende operaties zijn erop gericht de partijen aan de onderhandelingstafel te krijgen, teneinde tot een vredesregeling te komen. Ze kunnen er echter ook op gericht zijn een reeds afgesloten vredesregeling te doen naleven.

0338. Vredesafdwingende operaties zijn **dwingend**, in de letterlijke betekenis van het woord. Ze zijn noodzakelijk wanneer het aan instemming ontbreekt of wanneer de verwachting bestaat dat één of meerdere partijen zich niet zullen houden aan de gemaakte afspraken. Deze vorm van vredesondersteunende operaties is eveneens onvermijdelijk in situaties, waarin duidelijk is dat het toepassen van uitsluitend vredeshandhaven-

de technieken geen einde maakt aan agressie of schendingen van mensenrechten en niet tot de gewenste eindsituatie leidt. Vredesafdringende operaties zijn gebaseerd op het impliciet of expliciet dreigen met (of het daadwerkelijk) gebruik van geweld om de vrede te herstellen en de eindsituatie te bereiken, die wordt beschreven in een mandaat of in een vredesakkoord. Deze vorm van vredesoperaties kan uiteindelijk het karakter krijgen van regelrechte gevechtsoperaties. In dat geval wordt opgetreden volgens de Landmacht Doctrinepublicatie deel II, 'Gevechtsoperaties'.

0339. Om **geloofwaardig** te zijn, moet een vredesafdringende troepenmacht in staat en bereid zijn eventuele (gewapende) weerstanden buiten gevecht te stellen. Om uiteindelijk een duurzame vrede te bereiken, moeten dwangmaatregelen echter met zoveel mogelijk terughoudendheid en in combinatie met andere technieken worden toegepast. Het optreden van de troepenmacht moet zijn gericht op:

- de bevordering van instemming met de aanwezigheid van de vredesmacht, met name door de politieke leiders van de partijen
- de naleving van de uitvoeringsbepalingen van het vredesakkoord, met name door de (para-) militaire elementen van de partijen
- samenwerking op alle niveaus, met alle instanties en op alle mogelijke gebieden

0340. Bij de uitvoering van de operatie moet de commandant van de vredesafdringende troepenmacht de **bevoegdheid** hebben om medewerking af te dwingen waar hij op - al dan niet gewapende - weerstand stuit. Een troepenmacht moet tijdens een vredesafdringende operatie dus zowel fysiek als mentaal in staat zijn coöperatief en dwingend op te

*Zowel fysiek als mentaal in staat zijn coöperatief en dwingend op te treden.
Foto: ANP (IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)*



treden. Daarbij moet steeds onpartijdigheid worden nagestreefd. Dit zal evenwel niet kunnen voorkomen, dat de troepenmacht door één of meer partijen op zijn minst tijdelijk als partijdig wordt bestempeld.

Relaties tussen vredesondersteunende operaties

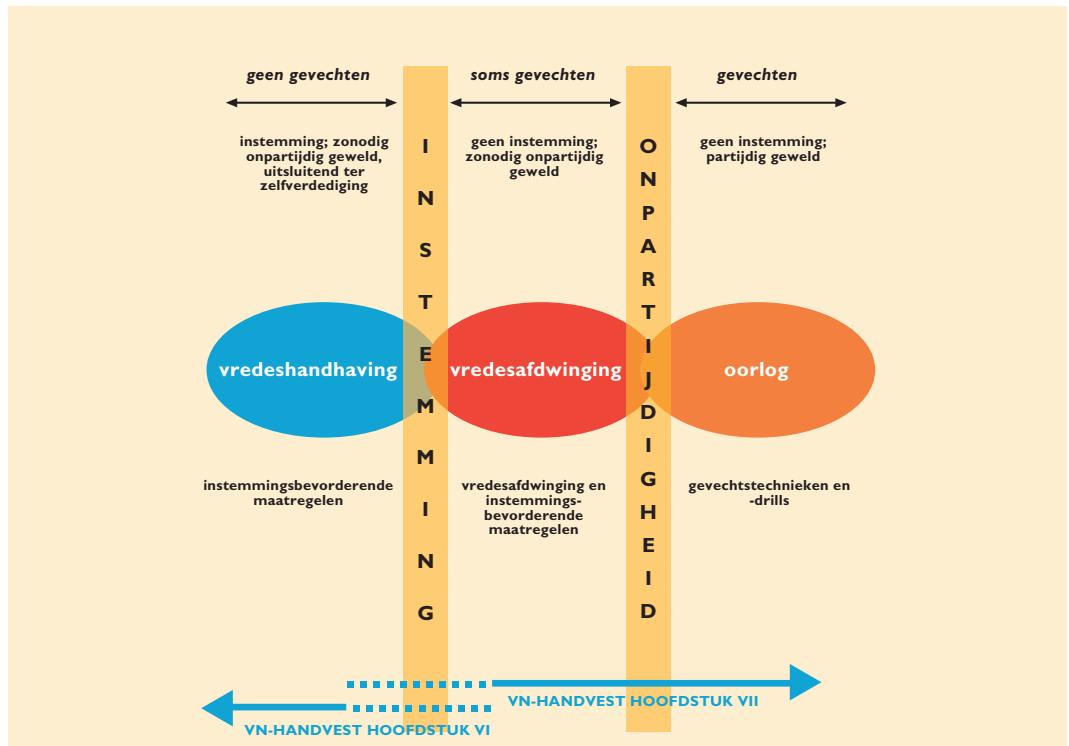
0341. Vredesondersteunende operaties zijn noch voor, noch tegen een bepaalde partij, maar zijn gericht op het herstel en ondersteunen van de vrede en het op een onpartijdige wijze verzekeren van de naleving van het vredesakkoord. **Onpartijdigheid** moet niet worden verward met afzijdigheid. Een vredesondersteunende troepenmacht houdt zich niet afzijdig, maar is actief betrokken bij de toestand in het operatiegebied. Die betrokkenheid betekent echter niet dat partij wordt gekozen voor één van de partijen. Het opleggen van sancties en het eventueel (dreigen met het) gebruik van geweld door de leiding van de vredesmacht is dan ook niet bedoeld ten gunste van of tegen een partij, maar om diens medewerking in de naleving van het vredesakkoord te bewerkstelligen.

0342. Een **mandaat** voor een vredesondersteunende operatie zal geen vijand aanwijzen en ook geen relatie leggen met een militaire overwinning. Bij een vredesondersteunende operatie gaat het om het herstellen van de vrede en veiligheid en de beginselen uit het Handvest van de VN, onder meer ten aanzien van de mensenrechten.

0343. Het **betrekken van de partijen** bij het formuleren en vervolgens realiseren van de gewenste eindsituatie (ongeacht of deze nu een staakt-het-vuren of een vredesakkoord betreft) en de bijbehorende voorwaarden, is van groot belang. Doordat de partijen zich verbinden aan het vredesproces, zal een veelal duurzame eindsituatie ontstaan. Naarmate een operatie echter een meer gewelddadig karakter krijgt, kunnen de voorwaarden van een vredesplan worden opgelegd zonder raadpleging van of overeenstemming tussen de partijen.

0344. Bij vredeshandhavende operaties is de mate van **instemming** in beginsel zodanig, dat de troepenmacht relatief weinig middelen nodig zal hebben om de partijen tot medewerking te brengen. Ook bij vredeshandhavende operaties kan het echter noodzakelijk zijn tijdelijk en plaatselijk met geweld te dreigen of dat toe te passen. Hiermee moet dan ook wel degelijk rekening worden gehouden bij de keuze van de soort en bewapening van uit te zenden troepen. Bij vredesafdringende operaties moet de troepenmacht echter altijd over voldoende middelen beschikken om zo nodig de medewerking door de partijen af te dwingen, ongeacht hun bezwaren daartegen.

0345. In afbeelding 3-1 is in schematische vorm het **referentiekader** voor vredesondersteunende operaties weergegeven. Het soort militair optreden, het soort geweld, de typering van operaties, de gebruikte technieken en de relatie met het Handvest van de VN worden in samenhang gepresenteerd. Vooral van belang zijn in dit verband de zogenaamde ‘instemmingsgrens’ en het beginsel van onpartijdigheid, die het verschil betekenen tussen een vredesoperatie en oorlog. Beide begrippen worden nader verklaard in deze en de volgende sectie van dit hoofdstuk.



Afbeelding 3-1:

Referentiekader voor vredesondersteunende operaties (Vredesafdwijngende en instemmingsbevorderende technieken worden beschreven in de paragrafen 0360 tot en met 0365).

0346. Verschil tussen vredeshandhaving en vredesafdwijng. Voor wat betreft de gewenste eindsituatie is het onderscheid tussen vredeshandhaving en vredesafdwijng niet relevant. Beiden zijn immers bedoeld om hetzelfde te bereiken: een stabiele situatie met een grote kans op vrede voor de langere termijn.

0347. Het **onderscheidende criterium** is de instemming met de aanwezigheid en het optreden van de troepenmacht. Dit criterium lijkt op zich duidelijk, toepasbaar en meetbaar, maar in de praktijk is er veelal sprake van een minder duidelijke en moeilijk in te schatten situatie. Zo kan er weliswaar instemming bestaan op het strategische niveau (de regering van het land of de leiding van een partij) of op het operationele

le niveau (lokale autoriteiten en commandanten van grote eenheden of formaties), maar op het tactische niveau (de lokale ‘*warlord*’, de burgemeester of de politie) kan door verstoerde machtsverhoudingen bij één van de partijen de instemming en medewerking ontbreken. Ook kan er verschil bestaan tussen de mate van instemming die op politiek niveau is bereikt en de mate van naleving van de vredesregeling op het uitvoerende niveau. Dit maakt dat het onderscheid tussen vredeshandhaving en vredesafdwinging zeer vaag kan zijn.

0348. Een troepenmacht die alleen is uitgerust voor een vredeshandhavende taak, waarbij het gebruik van geweld in beginsel beperkt blijft tot zelfverdediging, kan geen dwangmaatregelen toepassen. Als er toch maatregelen noodzakelijk zijn om de naleving van de gemaakte afspraken af te dwingen, kan de instemming verloren gaan en de weerstand tegen de operatie toenemen. Er blijven dan twee opties over: terugtrek-

Het vermogen tot krachtdadig optreden.

Foto: Mediacentrum KL
(SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)



ken of de operatie laten overgaan in een vredesafwingende operatie. Het betreft hier primair een **politieke beslissing**, waarbij rekening moet worden gehouden met de risico's voor en de samenstelling van de reeds aanwezige troepenmacht. Bovendien behoeft een vredesafwingende operatie een duidelijk andere juridische grondslag en zullen het mandaat en de geweldsinstructie overeenkomstig moeten worden aangepast.

0349. Voor een vredesafwingende operatie is een andere troepenmacht nodig dan voor een vredeshandhavende operatie. Het aanvoeren van versterkingen zal echter niet altijd mogelijk zijn of zal te veel tijd kosten. Daarom moet ook bij vredeshandhavende operaties bij de samenstelling van de troepenmacht het **vermogen tot daadkrachtig optreden** (escalatielidmaant) worden ingebouwd en moet het operatieconcept voorzien in een overgang naar vredesafwinging. De overgang van vredeshandhaving naar vredesafwinging gaat vrijwel zeker gepaard met een aanzienlijke hergroepering van de troepenmacht en mogelijk ook met een evacuatie van waarnemers en civiele organisaties. Humanitaire activiteiten kunnen niet altijd worden voortgezet. Bovendien betekent het een grote mentale omschakeling voor de betrokken militairen.

Generaal Rose, in 1994 commandant van UNPROFOR's BH-Command, vatte het verschil tussen een vredeshandhavende en vredesafwingende operatie als volgt samen: '*You cannot fight war from white painted vehicles*'. Immers, een lichtbewapende troepenmacht, verspreid ingezet over een groot aantal (kwetsbare) locaties, is niet in staat vredesafwingend op te treden en gevechtsoperaties uit te voeren.

0350. In ieder geval moet worden voorkomen dat de troepenmacht **onvoorbereid** tot deze overgang gedwongen wordt. Het is van groot belang dat de politieke leiding, gebaseerd op militaire informatie over de situatie ter plaatse, tijdig een welbewuste keuze maakt om eventueel het mandaat of de geweldsinstructie van de vredesmacht te verruimen, de vredesmacht te versterken of in uiterste instantie deze in zijn geheel te vervangen door een vredesafwingende troepenmacht. Daarnaast is het belangrijk dat de troepenmacht te allen tijde zijn gevechtsvaardigheid onderhoudt.

0351. Nadat de partijen in een vredesafwingende operatie meewerken aan de totstandkoming en uitvoering van een vredesregeling, kan een vredesafwingende troepenmacht **overgaan tot vredeshandhavende taken**. Deze overgang zal geleidelijk moeten plaatsvinden, zeker wanneer er plaatselijk nog weerstand is tegen de overeenkomst. In deze overgangssituatie vereist de uitvoering verschillende vormen van vredesondersteunende operaties. Waar medewerking wordt verleend en

instemming bestaat, zal vooral vredeshandhavend worden opgetreden. In gebieden waar de bepalingen van het vredesakkoord niet volledig worden nageleefd, zal de operatie het karakter van vredesafwering behouden.

De NAVO-vredesmacht IFOR, die eind 1995 UNPROFOR afloste en was gemanageerd volgens Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, kon vrij snel na haar ontplooiing haar presentatie versoeperen aangezien de partijen in het conflict goed meewerkten aan de uitvoering van het vredesakkoord. Dit liet onverlet dat IFOR bleef beschikken over het mandaat en de middelen overeenkomstig een vredesafweringende operatie. Het gepast gebruik van instemmingsbevorderende technieken en het verlagen en eventueel weer verhogen van het profiel van de vredesmacht werd overgelaten aan de commandant van de vredesmacht. Zie ook LDP II, Hoofdstuk 8 (Operationele planning voor post-conflictoperaties) voor een nadere uitwerking van dit aspect.

0352. Wanneer een vredesafweringende operatie feitelijk overgaat in een vredeshandhavende operatie, kan het wenselijk zijn de troepenmacht te vervangen door een andere. Voor het personeel zal het immers een grote mentale omschakeling betekenen om te moeten samenwerken met leden van de partij, die tijdens de vredesafweringende operatie nog het bereiken van de operationele doelstelling in de weg hebben gestaan. Was het oogmerk van de operatie in eerste instantie nog het met geweld afdwingen van de naleving van het vredesakkoord, nu ligt de nadruk op het op vreedzame wijze bestendigen van de vrede. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van het herstel van de openbare orde, de (weder)opbouw van de infrastructuur en andere taken, die het rechtstreekse gevolg zijn van de recent beëindigde (gevechts)operaties. Bovendien zal de vredesmacht, die zich in de ogen van de plaatselijke bevolking en strijdende groeperingen gewelddadig heeft gedragen, niet meteen als onpartijdig worden beschouwd. Dit kan het adequate functioneren van de vredeshandhavende troepenmacht dan ook negatief beïnvloeden.

Sectie 4 - Overige vredesoperaties

0353. Het begrip ‘overige vredesoperaties’ is een **verzamelnaam** voor de vredesoperaties, die niet direct bij vredesondersteunende operaties zijn onder te brengen. Het gaat hier om militaire assistentie, (op zich zelf staande) humanitaire operaties en de evacuatie van non-combattanten. De civiele overheid is doorgaans direct betrokken bij en veelal verantwoordelijk voor de coördinatie en de uitvoering van de overige vredesoperaties. De aan deze vormen van overige vredesoperaties verbonden operationele taken worden nader beschreven in respectievelijk de hoofdstukken 15, 16 en 17. Zij bezitten geen gezamenlijke **kenmerken**.

Toch kunnen de volgende overeenkomsten van deze vormen van vredesoperaties worden vastgesteld.

- Lokale autoriteiten zijn onvoldoende in staat gebleken om hun rol in het kader van vrede en veiligheid te vervullen.
- Gelijktijdige uitvoering met gevechts- en vredesondersteunende operaties in vrijwel alle soorten (gewapende) conflicten is mogelijk.
- De mate van instemming kan variëren van volledige instemming tot geen instemming; gedurende de operatie kan dit bovendien nog veranderen.
- Het geweldsrisico kan variëren van geen tot aanzielijk.
- De inzet van een troepenmacht is in tijd beperkt.

0354. **Militaire assistentie** aan civiele overheden zal worden uitgevoerd totdat deze weer in staat zijn om de taken zelf ter hand te nemen. Militaire operaties hebben dus over het algemeen een aanvullend karakter, waardoor de inzet van militairen in tijd veelal beperkt blijft. Civiele organisaties nemen deze taken dan ook zo spoedig mogelijk over.

0355. Elke regering is verantwoordelijk voor het voorzien in de eerste levensbehoeften van de eigen bevolking en het handhaven van orde en gezag. Is een land niet in staat aan deze verantwoordelijkheden te voldoen, dan kan de internationale gemeenschap of een individueel land besluiten om **humanitaire operaties** uit te voeren. In beginsel zal dit plaatsvinden op verzoek van het betreffende land. Wanneer civiele instanties niet in staat zijn de nood onder de burgers te lenigen, kan worden besloten om voor zo'n humanitaire operatie de krijgsmacht in te zetten.

0356. Indien Nederlandse staatsburgers bij een crisis gevaar lopen, zal de Nederlandse overheid het als haar plicht voelen zich maximaal in te spannen voor hun veiligheid, ook wanneer zij in het buitenland verblijven. Bij een crisis in het buitenland zal de Nederlandse ambassadeur (of een andere vertegenwoordiger van de regering) - indien dit noodzakelijk is - de Nederlandse staatsburgers adviseren het crisisgebied te verlaten. Wanneer dit niet meer met civiele middelen kan plaatsvinden, kan de regering de krijgsmacht opdragen deze **evacuatietaak** uit te voeren.

Sectie 5 - Instemming bij vredesoperaties

0357. De doctrine voor vredesondersteunende operaties is hoofdzakelijk gebaseerd op het bevorderen van **vertrouwen en samenwerking**. Beide aspecten beïnvloeden dan ook direct de mate van instemming met de aanwezigheid van en het optreden door de vredesmacht. Hoewel het

Bevorderen van vertrouwen en samenwerking.

Foto: Mediacentrum KL
(IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)



gebruik van geweld in het mandaat van de vredesmacht en haar geweldsinstructies afhankelijk van de soort operatie in meer of mindere mate zal zijn toegestaan, wordt dit wel beperkt door de noodzaak om algemene instemming te behouden. Instemming speelt ook een rol bij de overige vredesoperaties. Maar omdat deze overige vredesoperaties veelal van korte duur zijn, speelt het begrip 'instemming' een minder dominante rol.

0358. Een eerste voorwaarde voor instemming is het duidelijk kunnen **identificeren van de partijen** in het conflict. Met andere woorden: er moet worden vastgesteld van wie instemming moet worden verkregen. Indien de betrokken partijen geïdentificeerd zijn, dan blijkt uit de mate van instemming door de partijen hun bereidheid om het conflict niet langer te beslechten door het gebruik van geweld. Stemmen de partijen niet in met een vredesoperatie, dan staat de internationale gemeenschap voor de keuze om geen operatie uit te voeren of dwangmaatregelen van politieke, economische, militaire of andere aard te treffen.

0359. **Het niveau van de instemming.** Op politiek-strategisch niveau berust instemming in beginsel op formele verklaringen en overeenkomsten. Hierdoor zal de instemming op dit niveau veelal ook in de tijd gezien aanwezig blijven. In het meest gunstige geval zal deze instemming ook bestaan op lagere tactische niveaus en zich vertalen in de naleving van de uitvoeringsbepalingen van het vredesakkoord. Zij kan zich echter ook slechts beperken tot een zekere mate van tolerantie voor de

operatie, hetgeen voor de vredesmacht een zeker risico inhoudt. Op tactisch niveau kan de instemming namelijk sterk afhangen van lokale gebeurtenissen, van de publieke opinie en van de invloed van de media ter plaatse. De mate van instemming kan daardoor onderhevig zijn aan frequente en onvoorziene wisselingen en kan leiden tot een slechte naleving van de gemaakte afspraken en overeenkomsten door lokale actoren.

De instemmingsgrens

0360. Indien de instemming met de operatie twijfelachtig is, moeten primair op alle niveaus de inspanningen gericht worden op het **stabiliseren en bevorderen van deze instemming**. Bij voorkeur gebeurt dit door middel van een dialoog en op vreedzame wijze. Echter, er kan ook voor worden gekozen om de mogelijkheden voor het gebruik van geweld door de vredesmacht te verruimen, zodat de troepenmacht haar opdracht op krachtige(re) wijze kan voortzetten. Politieke druk, sancties, de dreiging met geweld of een beheerste inzet van geweld zijn dan opties voor de internationale organisatie die de operatie leidt. Toepassing ervan kan ertoe leiden dat één of meerdere strijdgroepen instemmen met de doelstellingen van de operatie. Feitelijk wordt daarmee de instemmingsgrens verschoven om zo een grotere vrijheid van handelen te verkrijgen bij de uitvoering van het mandaat.

0361. Wanneer de grens tussen vredeshandhaving en vredesafwincing eenmaal is overschreden, is het voor het slagen van de operatie essentieel over de capaciteit te beschikken om een geloofwaardige hoeveelheid geweld te kunnen toepassen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het hier een vredesondersteunende operatie en geen oorlog betreft. Dit betekent dat de **verloren instemming** ook weer moet worden teruggevonden. Dit is uiterst moeilijk in de praktijk te brennen, waarbij het voor de vredesmacht niet eenvoudig zal zijn om opnieuw een band van vertrouwen en een goede samenwerkingsrelatie met de partijen op te bouwen.

0362. Een vredeshandhavende troepenmacht die als regel **vredesafwincende acties** uitvoert, brengt de doelstelling van de operatie en de militairen van de vredesmacht ernstig in gevaar. De legitimiteit van de troepenmacht neemt hierdoor af. Zelfs wanneer elementen van de vredeshandhavende troepenmacht alleen maar tijdelijk en plaatselijk partij (lijken te) kiezen of (buitensporig) geweld toepassen, kan daardoor de instemming op strategisch niveau verloren gaan en kan de gehele troepenmacht zelfs haar geloofwaardigheid als onpartijdige instantie verliezen. De beschikbare middelen moeten in dat geval steeds meer worden ingezet voor de bescherming van het eigen militair vermogen en kun-

nen als gevolg daarvan steeds minder worden aangewend voor activiteiten die een relatie hebben met de eigenlijke doelstelling van de operatie. Een dergelijke situatie leidt bijna zeker tot het verlies van de steun door de lokale bevolking, het verlies van de controle over de situatie en uiteindelijk tot een mogelijk onbeheersbare escalatie van het geweldsniveau. Daardoor nemen de politieke spanningen toe en raakt een oplossing van het conflict buiten bereik. Voor een vredeshandhavende macht, die de algehele instemming heeft verloren, is de kans om het mandaat uit te voeren nagenoeg nihil en de enige uitweg die de troepenmacht dan nog rest, is het operatietoneel te verlaten.

Instemmingsbevorderende maatregelen

0363. **Informatie-uitwisseling** tussen de vredesmacht en de partijen, tussen de partijen onderling en binnen de partijen kan van groot belang zijn voor de handhaving van de instemming en de naleving van gemaakte afspraken. Met het verstrekken van informatie aan leden van de partijen door commandanten van de troepenmacht moet selectief worden omgegaan, niet alleen om de eigen veiligheid te verzekeren maar ook om de onpartijdige status te behouden.

Samenwerking met plaatselijke autoriteiten kan een positief effect hebben.

Foto: Mediacentrum KL
(SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1998)



0364. Het uitvoeren van activiteiten door de troepenmacht **in samenwerking met** plaatselijke autoriteiten, internationale organisaties en partijen kan een positief effect hebben op de instemming. Immers, op deze wijze wordt de naleving op lokaal niveau gestimuleerd en worden alle betrokken partijen deelgenoot van het vredesproces. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het herstel van infrastructuur (waaronder communicatiefaciliteiten), medische hulpprojecten en opruimwerkzaamheden, zoals de afvoer van autowrakken, kadavers en dergelijke.

Daarbij worden bij voorkeur ook andere internationale organisaties, VN-organen, NGO's en de overheid van het gastland betrokken.

0365. Plaatselijk kan de vredesmacht de samenwerking tussen partijen bevorderen door activiteiten te stimuleren die bijdragen aan het versterken van het vredesproces. Zo kunnen opgelegde beperkingen worden versoepeld en kan de toegang tot steunprogramma's en subsidies worden verruimd. Het opzetten van dergelijke activiteiten is complex en behoort niet tot de 'normale' taken van militairen. Toch biedt het een dusdanig goede mogelijkheid om de instemming en naleving te bevorderen, dat iedere gelegenheid hiertoe moet worden benut.

Een militaire benadering van vredesoperaties

4

Sectie 1 - Inleiding

0401. Een militaire benadering van vredesoperaties leidt tot de basisprincipes waarop militaire operaties zijn gebaseerd. Deze zijn te beschouwen als regels van fundamentele aard voor de inzet van militaire middelen en gelden voor alle niveaus van optreden. Een juiste interpretatie en het zich bewust zijn van deze basisprincipes verschafft inzicht in de uiteenlopende facetten van militair optreden en draagt daarmee bij aan het uiteindelijke succes van de operatie. Als militaire basisprincipes van vredesoperaties worden aangemerkt:

- de grondbeginselen van militair optreden
- de *Rules of Engagement* en het gebruik van geweld
- de functies van militair optreden
- het operationeel raamwerk

0402. De basisprincipes van vredesoperaties kunnen per operatie aanzienlijk variëren in belang en relevantie. Ze geven vorm aan een militair **theoretisch kader** bij de planning en voorbereiding van operaties. Dit kader geeft houvast bij het besluitvormingsproces en bij de uiteindelijke toewijzing en inzet van middelen. Het vormt daarmee echter geen limitatieve opsomming van aandachtspunten die, mits er tijdens de planning rekening mee wordt gehouden, succes garanderen. Ook tijdens de uitvoering speelt dit theoretisch kader een belangrijke rol. Een operatie wordt immers zelden uitgevoerd zoals zij in de planning is voorzien. Ook bijsturing tijdens de uitvoering moet op deze grondslagen zijn gebaseerd.

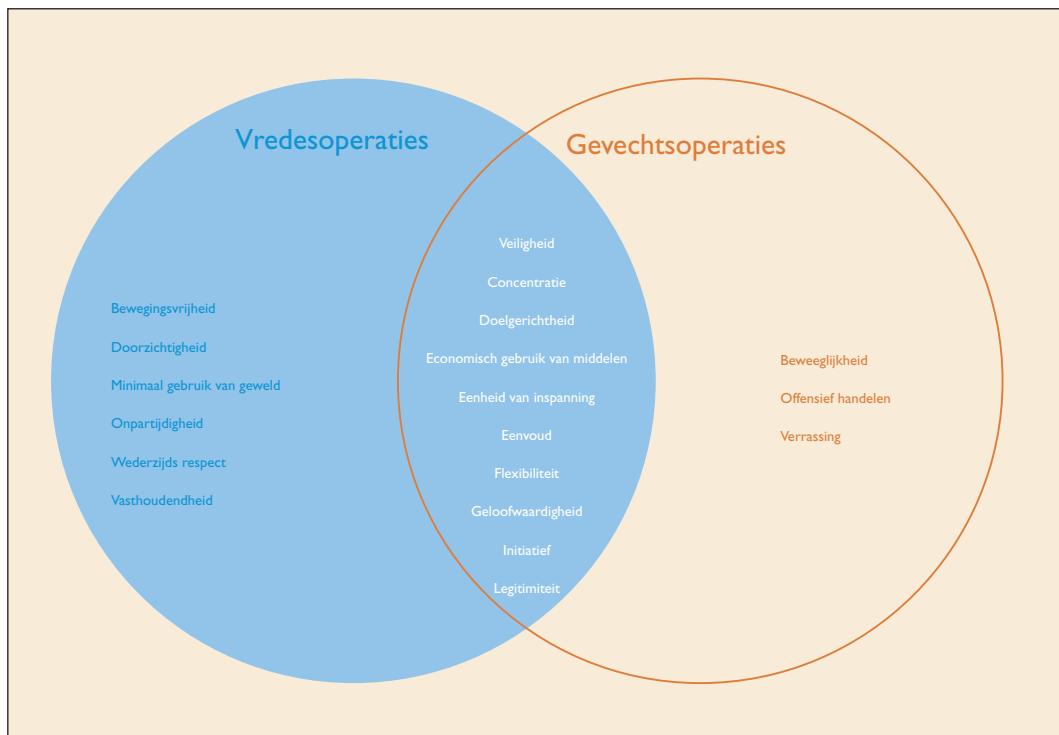
0403. Vredesoperaties verschillen wezenlijk van gevechtsoperaties. De verschillen zijn terug te voeren op het karakter en de doelstelling van beide hoofdvormen van militaire operaties. In de eerste plaats is er sprake van een andere benadering van het gebruik van geweld. Bij gevechtsoperaties gaat het primair om het voeren van gevechten, waarbij het gebruik van geweld centraal staat. Bij vredesoperaties gaat het juist om het terugbrengen van het geweldsniveau. Daarvoor zijn vele mogelijkheden, waaronder het gebruik van geweld. Gebruik van geweld staat bij

vredesoperaties dus niet centraal. Verder komen de verschillen tot uiting bij de grondbeginselen: naast algemeen geldende grondbeginselen kennen beide hoofdvormen een aantal specifieke ‘eigen’ grondbeginselen. Tenslotte krijgen vooral de functies van militair optreden ‘vuurkracht’ en ‘manoeuvre’ bij vredesoperaties een andere betekenis, waardoor zij een andere inhoud krijgen die verder reikt dan hun klassieke betekenis tijdens gevechtsoperaties. Ook het gebruik van het operationeel raamwerk kan een meerwaarde bieden. Hierbij geldt eveneens dat het veelal een andere inhoud krijgt dan bij gevechtsoperaties.

Sectie 2 - Grondbeginselen van militair optreden

o404. De **grondbeginselen van militair optreden** gelden voor zowel gevechtsoperaties als vredesoperaties. Bepaalde grondbeginselen kunnen afhankelijk van het soort operatie een grotere nadruk of een andere dimensie krijgen. Een beperkt aantal grondbeginselen geldt vooral voor één van de twee hoofdvormen van operaties. Desondanks kunnen ook deze specifieke grondbeginselen wel degelijk hun geldigheid bewijzen bij een andere hoofdform, zowel gedurende een bepaalde fase als in meer algemene zin. Indien bijvoorbeeld tijdens een vredesoperatie (tijdelijk en plaatselijk) gevechten moeten worden gevoerd, gelden op dat moment de beginselen voor gevechtsoperaties.

Afbeelding 4-1:
Grondbeginselen van militair optreden



0405. Internationaal bestaat er op hoofdlijnen overeenstemming over de meeste grondbeginselen, hoewel de gebruikte terminologie wel afwijken. Zo kent de NAVO voor haar *Military Operations Other Than War* het grondbeginsel ‘terughoudendheid’ (*restraint*), waarvan de kenmerken inhoudelijk grotendeels overeenkomen met het door de Koninklijke Landmacht gehanteerde ‘minimaal gebruik van geweld’. Het Verenigd Koninkrijk hanteert onder meer het grondbeginsel *objective*, waarvan de betekenis dezelfde is als het in deze publicatie beschreven grondbeginsel ‘doelgerichtheid’. Omdat vredesoperaties vrijwel altijd in internationaal verband worden uitgevoerd, moet waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij het internationaal relevante begrippenkader. Om die reden introduceert deze publicatie, analoog aan de NAVO- en Britse doctrine, een nieuw grondbeginsel voor vredesoperaties dat niet is behandeld in de LDP I: ‘vasthoudendheid’ (*perseverance*).

0406. De grondbeginselen moeten steeds in **onderlinge samenhang** worden bezien. Volledig voldoen aan het ene beginsel kan de volledige toepassing van een ander beginsel belemmeren. Toepassing van de beginselen gaat daarom gepaard met een afweging, waarbij rekening moet worden gehouden met het oogmerk van de hogere commandant, met de opdracht en de te bereiken doelstelling, met het optreden van andere partijen die bij het conflict betrokken zijn en met de factoren tijd en ruimte. Toepassing van de grondbeginselen kan daarom leiden tot keuzen of zelfs dilemma’s, waarbij risico’s moeten worden genomen of prioriteiten worden gesteld.

Algemene grondbeginselen

Veiligheid

0407. **Veiligheid** (*security*) is een essentiële voorwaarde voor het behoud van eigen middelen en vrijheid van handelen. Veiligheid wordt deels verkregen door beveiliging. Ook maatregelen om verrassing te voorkomen dragen er in belangrijke mate aan bij. Dit betreft bijvoorbeeld de fysieke bescherming van bases en logistieke aanvoerlijnen, het verzekeren van bewegingsvrijheid (ook in het luchtruim) en het gereedhouden van reserves. Veiligheid wordt ook bevorderd door een positief draagvlak bij de bevolking in het operatiegebied.

0408. De functie van militair optreden ‘**bescherming**’ heeft een nauwe relatie met de veiligheid van de troepenmacht (*force protection*). Een belangrijk element hiervan is operationele veiligheid (*operational security*), waarmee wordt beoogd de partijen essentiële informatie over groeiing, mogelijkheden en intenties van de eigen troepen te ontzeggen.

De fysieke bescherming van bases. Foto: AVDKM (IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)



De vredesmacht kan ook worden belast met de beveiliging van civiele elementen van de vredesoperatie of van de burgerbevolking.

Een al te defensieve houding van de vredesmacht kan een verkeerd signaal afgeven aan de partijen. Hierbij kan worden gedacht aan fysieke beschermingsfaciliteiten (bunkers en dergelijke), de wijze van patrouillegang, het tenue en de uitrusting. Het betreft hier middelen voor de beveiliging, die mogelijk effectiever en doelgerichter kunnen worden ingezet om de gewenste eindsituatie van de vredesoperatie te bewerkstelligen. Er bestaat dan ook een onderscheid tussen een effectieve beveiliging en een overdreven ‘bunkermaliteit’: het op grote schaal toepassen van fysieke beveiligingsmaatregelen.

0409. Het **recht op zelfverdediging** vormt het uitgangspunt voor de bescherming van eigen eenheden. Daarnaast wordt de veiligheid van de troepenmacht in zekere mate bepaald door een onpartijdige opstelling en respect voor de partijen. Ook de geloofwaardigheid van de vredesmacht kan sterk bijdragen aan de veiligheid van de militairen.

Concentratie

0410. Wanneer naar een beslissing wordt gezocht, moet op de juiste tijd en plaats een **zwaartepunt** worden gevormd. Dat is noodzakelijk om een zodanig overwicht te verkrijgen dat het gestelde doel wordt bereikt. In vredesoperaties heeft **concentratie** (*concentration*) behalve een fysieke component juist ook een mentale component. Dit betekent dat tijdens vredesoperaties het zwaartepunt in het optreden veelal zal zijn gericht op de *hearts and minds* van de politieke leiders van de conflicterende partijen en de bevolking van het conflictgebied. Onder meer door

middel van informatie-operaties (zie paragraaf 0457) kunnen de doelstellingen van de vredesoperatie bij de hiervoor genoemde groeperingen onder de aandacht worden gebracht en kan hun steun worden verkregen voor de gewenste eindsituatie, een duurzame vrede.

0411. Niet alleen door de concentratie van gevechtskracht, maar door alle activiteiten (waaronder de civiele) te concentreren met als doelstelling de partijen te beïnvloeden de strijd niet opnieuw aan te gaan, kan de vredesoperatie succesvol worden afgerond. Dit betekent dat militaire en civiele organisaties die bij de vredesoperatie zijn betrokken, hun activiteiten zoveel mogelijk op elkaar moeten afstemmen. De minimale vorm van concentratie is daarbij liaison en afstemming met civiele organisaties, een integrale samenwerking de maximale. Concentratie houdt ook in dat elders een relatieve zwakte wordt geaccepteerd, hetgeen een zeker risico inhoudt. Een goede analyse van de beschikbare middelen (inbegrepen de civiele), gevuld door een doelgerichte en doelmatige inzet, kan dit risico beperken. Hierbij kunnen bepaalde problemen worden overgelaten aan civiele organisaties, andere aan de troepenmacht en weer andere gezamenlijk worden aangepakt. Op deze wijze kan de relatieve zwakte van de militaire component worden opgevangen door het grotere geheel van alle organisaties, die bij de oplossing van het conflict betrokken zijn.

Door in een vroegtijdig stadium van de operatie het gesprek aan te gaan met de niet-militaire organisaties in het conflictgebied, kan op het uitvoerend niveau een basis van vertrouwen, wederzijds respect en begrip worden gekweekt, waardoor de samenwerking beter gestalte krijgt. De inrichting van een CIMIC-centrum, waar civiele en militaire organisaties, alsmede vertegenwoordigers van de burgerbevolking en de autoriteiten in het conflictgebied, elkaar kunnen ontmoeten, kan een belangrijke aanzet geven tot een betere samenwerking.

Doelgerichtheid

0412. Ieder militair optreden moet zijn gebaseerd op **doelgerichtheid**: gericht op een doelstelling (*objective*), die ondubbelzinnig, duidelijk omschreven en haalbaar is. Als een troepenmacht het zicht verliest op wat moet worden bereikt, leidt dit veelal tot het mislukken van de operatie. Door de hogere niveaus kan de doelstelling worden verwoord in een richtlijn of directief, waarin de gewenste eindsituatie wordt omschreven. Op het tactische niveau leiden ondercommandanten hun doelstelling af uit het oogmerk van de hogere commandant en de opdracht. Deze aspecten hebben een centrale plaats in de beoordeling van de toestand, die uiteindelijk weer leidt tot opdrachten aan het lagere niveau. Hierdoor ontstaat een doelgericht handelen van alle niveaus die bij een operatie betrokken zijn.

0413. Tijdens het verloop van een vredesoperatie kunnen delen van een troepenmacht taken op zich nemen, die niet in het mandaat staan omschreven. Meestal gaat het daarbij om taken die aanvankelijk alleen een lokale betekenis hebben, maar die wel bijdragen tot de overgang naar een stabiele situatie. Bij deze **verschuiving van de opdracht** (*mission creep*) dreigt het accent te komen liggen op het snel behalen van succes. Ook is het mogelijk dat vanwege de beschikbaarheid van bepaalde middelen andere, niet opgedragen taken worden uitgevoerd. Het is daarbij niet denkbeeldig dat andere taken, met ogenschijnlijk minder kans op succes, worden verontachtzaam. Toch kunnen deze voor het succes van de vredesoperatie wel degelijk essentieel zijn. Dit verschijnsel kan worden voorkomen door een voortdurende afweging te maken tussen opdracht, mandaat en taken.

0414. *Mission creep* mag overigens niet worden verward met een **wel-overwogen aanpassing** van de opdracht (*re-rolling*), zoals die zich in de loop van een vredesoperatie kan voordoen en die beoogt de doelgerichtheid van het optreden te behouden. Het normaliseren van de situatie in een conflictgebied vindt immers plaats langs een traject, waarbij het bereiken van militaire stabiliteit een eerste stap is om de voorwaarden te scheppen voor het bereiken van politieke en maatschappelijke stabiliteit. In dit traject kan de troepenmacht andere taken krijgen dan aanvankelijk was voorzien.

Zeker bij vredesoperaties, die langere tijd duren, bestaat het gevaar, dat het handelen van de troepenmacht minder doelgericht wordt. Procedures en vaste orders bepalen dan in toenemende mate het optreden van de vredesmacht en leiden de aandacht af van de oorspronkelijke reden van haar aanwezigheid. In het ongunstigste geval kan dit leiden tot nonchalance, routine en sleur en daarmee tot een minder adequate taakuitvoering. Een minder doelgericht optreden kan worden voorkomen door militairen en eenheden in het operatiegebied te laten rouleren en ook andere opdrachten te laten vervullen.

Economisch gebruik van middelen

0415. Het meest **economische gebruik van middelen** (*economy of effort*) tijdens een vredesoperatie wordt bereikt door een snelle betrokkenheid van de internationale gemeenschap. Hierdoor kan worden voorkomen dat de situatie zich ontwikkelt tot een complex en moeilijk oplosbaar conflict of tot een grootschalige noodsituatie. Een tijdig politiek ingrijpen, al dan niet ondersteund met een (preventieve) militaire ontplooiing, kan mogelijk het conflict in een vroegtijdig stadium indammen. De noodzaak van meer ingrijpend militair optreden wordt hiermee bovendien verkleind.

o416. Indien **militaire interventie** is vereist, verdient het de voorkeur om een troepenmacht uit te zenden die in staat is om snel op een hoger geweldsniveau op te treden en die ook andere operationele taken relatief eenvoudig kan uitvoeren. Op de langere termijn kan dit efficiënter zijn dan een eenheid te formeren, die - om aanvullende taken aan te kunnen - eerst moet worden versterkt.

Daar waar mogelijk dienen specifieke functies of taken vervuld te worden door de civiele sector en andere overheidsssectoren, waardoor de beschikbare militaire middelen doelmatiger kunnen worden ingezet. Militaire eenheden kunnen bijvoorbeeld uitstekend wederopbouwactiviteiten ontplooien. Dit is echter een relatief kostbare inzet van middelen die daardoor niet beschikbaar zijn voor de eigenlijke militaire taken. De inzet van grote aantallen individuele militairen in het kader van een vredesoperatie kan op termijn consequenties hebben voor de eventuele inzet van organieke eenheden.

Eenheid van inspanning

o417. **Eenheid van inspanning** (*unity of effort*) is verzekerd, indien het oogmerk van de operatie centraal wordt vastgelegd en de bevoegdheden en activiteiten van de verschillende actoren (inbegrepen de civiele organisaties) zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Dit is in de praktijk veelal ondoenlijk. Een gecoördineerd optreden heeft wel grote voordeelen. Het heeft een positieve invloed op het moreel van de troepen en op de geloofwaardigheid van de troepenmacht als geheel. Het zal de partijen beïnvloeden een duurzame oplossing te bereiken en hen ervan weerhouden een wig in de samenwerking te drijven.

o418. Een groot aantal lokale, nationale en internationale (politieke) autoriteiten kunnen betrokken raken bij het beheersen en oplossen van een crisis of conflict. Vanuit operationeel perspectief is het noodzakelijk dat hun inspanningen op elkaar zijn afgestemd en dat de **politieke richtlijnen** voor de troepencommandant en de civiele leiding van de operatie consequent en uitvoerbaar zijn. De politieke richtlijnen moeten een omschrijving bevatten van de gewenste eindsituatie in politieke, humanitaire en militaire termen. Zonder positief en consequent politiek leiderschap zullen operationele militaire en diplomatieke activiteiten alleen niet voldoende blijken om de gewenste eindsituatie te bereiken.

o419. Complexe crisissituaties vereisen een **integrale benadering** die is toegesneden op de beheersing, de beperking en uiteindelijk op het wegnemen van de directe en onderliggende oorzaken en symptomen van het conflict. Dit vergt een strategie die tenminste wordt omschreven door de diplomatieke en humanitaire instanties die bij de

oplossing van het conflict betrokken zijn. De integrale benadering heeft niet alleen betrekking op de multidisciplinaire aanpak, waarbij verschillende instanties zijn betrokken. Zij vereist ook een multifunctionele rol voor de vredesmacht. Deze moet zowel de vrede kunnen afdwingen, hulpverlener kunnen zijn en kunnen optreden als bewaker van orde en rust.

0420. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van consensus en eenheid van inspanning in het operatiegebied ligt primair bij de civiele leiding van de operatie, die is aangesteld door de internationale organisatie die de operatie autoriseert. Een bijkomend probleem in het kader van de afstemming van de activiteiten van de actoren in het conflict, is het feit dat veel civiele instanties vaak al actief zijn in het conflictgebied, voordat de militaire eenheden bij het conflict betrokken raken. Deze instanties zullen vaak nog lange tijd nadat de vredesmacht is vertrokken, actief blijven in het operatiegebied.

Eenheid van inspanning kan slechts effectief zijn, indien er sprake is van een campagneplan dat aan alle (militaire) facetten van het conflict aandacht besteedt: de ontplooiing in het conflictgebied, de operatielijnen, de doelstellingen, de aangrijppingspunten, de exit-strategie en de gewenste eindsituatie. Dit militaire operatieplan moet aansluiten op het overkoepelende civiele vredesplan, dat op zijn beurt gebaseerd is op een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of een tussen partijen overeengekomen vredesakkoord.

Eenvoud

0421. Door de snelle opeenvolging van gebeurtenissen en de complexiteit van het militaire optreden zijn bij ieder type operatie chaos, stress en frictie mogelijk. Complexe en moeilijk te doorgronden plannen vergroten de kans op verwarring op de lagere niveaus. **Eenvoud** daarentegen, die tot uiting komt in duidelijke en vooral begrijpelijke plannen en opdrachten, vergroot juist de kans op succes. Aangezien bij vredesoperaties een grote verantwoordelijkheid op de lagere niveaus van bevelvoering is neergelegd, zal aan de commandanten in heldere bewoordingen duidelijk gemaakt moeten worden wat van hen wordt verwacht.

0422. Tevens is van belang dat plannen en opdrachten eenvoudig en **ondubbelzinnig** geformuleerd zijn; dit vereist een directe relatie tussen de doelstelling(en) van de operatie en de activiteiten door de vredesmacht. Ten slotte kan de eenvoud ook worden bevorderd door een duidelijke en vooral logische verdeling van taken tussen de verschillende componenten van de vredesmacht. Eenheden en formaties moeten alleen opdrachten krijgen waarvoor zij zijn opgeleid of uitgerust.

Het grondbeginsel ‘eenvoud’ is ook van belang bij het formuleren van de *Rules of Engagement*. Deze zijn niet altijd even toegankelijk voor de individuele militair van de vredesmacht, vooral wanneer het gaat om de uiteenzetting van de politieke en juridische beginselen waarop zij zijn gebaseerd. Een veel gebruikte oplossing is de vertaling in een zogenaamde ‘ROE-kaart’, de geweldsinstructie voor de individuele militair. In combinatie met het in oefensituaties toepassen van de *Rules of Engagement*, kan hiermee ook op het laagste niveau van de vredesmacht duidelijk worden gemaakt waar de grenzen aan het gebruik van geweld liggen. Een ROE-kaart moet dan ook bij voorkeur in de eigen taal zijn gesteld, eenvoudig en toegankelijk zijn en in alle situaties kunnen worden gebruikt.

Flexibiliteit

0423. De specifieke kenmerken van vredesoperaties vereisen dat binnen de grenzen en mogelijkheden van het mandaat en de *Rules of Engagement* een verscheidenheid aan operationele taken wordt uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een breed scala aan middelen en (wapen)systemen. Een troepenmacht moet dan ook over flexibiliteit (*flexibility*) beschikken om met een korte reactietijd andere accenten te leggen in de taakuitvoering of zelfs van operationele taak te wisselen. In uitzonderingsgevallen moeten daarbij gevechtshandelingen worden verricht. Een vredesmacht moet - bij voorkeur reeds voor aanvang van de operatie - ook plannen hebben ontwikkeld voor het eventueel met geweld terugtrekken van de eenheden uit een conflictgebied. In hoofdstuk 18 wordt nader op dit aspect ingegaan.

Hoewel de doelstelling van de vredesoperatie niet hoeft te wijzigen, kan het toch noodzakelijk zijn de operatieplannen bij te stellen, wanneer bepaalde ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De taakuitvoering kan hierdoor beter worden afgestemd op een gewijzigde situatie of er kan worden ingespeeld op een niet eerder onderkende kans of bedreiging. Voorwaarden daarvoor zijn soepelheid van geest bij commandanten op alle niveaus, een hoog anticiperend vermogen van de staven van de vredesmacht en het kunnen beschikken over de middelen om te reageren op de gewijzigde situatie.

Geloofwaardigheid

0424. De *geloofwaardigheid* (*credibility*) van de vredesmacht is een weerspiegeling van de inschatting door de partijen van de capaciteit en de wil bij de vredesmacht om het mandaat uit te voeren en de gewenste eindsituatie te bereiken, alsmede van de onpartijdige houding door de leden van de vredesmacht. Ook de mate van internationale steun voor de operatie kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van de troepenmacht. De politieke wil om bij vredesoperaties resoluut op te treden, mag er niet toe leiden dat de troepenmacht zich uitsluitend richt op doelstellingen, waarvan op voorhand vaststaat dat deze op korte termijn niet te realiseren zijn. Immers, het gevaar bestaat dat de troepenmacht

'zijn hand overspeelt', waardoor de geloofwaardigheid ernstig kan worden aangetast. Dit geldt ook voor het gebruik van geweld. Het geweldsniveau moet relatief eenvoudig aangepast kunnen worden aan een gewijzigde situatie. Indien de *Rules of Engagement* echter een te geringe flexibiliteit bezitten, kan dit gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid van de vredesmacht.

0425. Vanuit een **psychologische invalshoek** speelt geloofwaardigheid een sleutelrol bij het verloop van de vredesoperatie, vooral bij de evaluatie van het eigen optreden. Geloofwaardigheid draagt in belangrijke mate bij aan het zelfvertrouwen van de militairen. Hoewel de vredesmacht geen directe bedreiging mag vormen voor één of meerdere van de partijen in het conflict, mag er geen twijfel zijn aan de wil en het vermogen om eventueel daadkrachtig op te treden. Derhalve moet de troepenmacht adequaat zijn uitgerust, opgeleid en voorbereid op de vredesoperatie. De vredesmacht moet bovendien snel en beslissend optreden bij incidenten. Bij inbreuken op het vredesakkoord en het schenden van de mensenrechten moet een beleid van '*zero tolerance*' worden gehanteerd. Het personeel moet van hoog tot laag voldoen aan de hoogste normen van houding, gedrag en discipline en een professionele uitstraling tonen zowel bij de uitoefening van de dienst als tijdens momenten van rust. De imponerende werking die daarvan uitgaat op de omgeving, mag niet worden onderschat.

Geloofwaardigheid op het tactische niveau is vooral een afspiegeling van vier elementen van het militaire optreden: een uitvoerbaar operatieplan, de juiste middelen, een hoog moreel en een onpartijdige taakuitvoering. De lokale media kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het verwerven van geloofwaardigheid door de troepenmacht en waar mogelijk moet de onpartijdigheid en geloofwaardigheid van de troepenmacht via de lokale media worden onderstreept. Hierbij moet men zich wel realiseren dat de media, en in het bijzonder de lokale media, zich niet laten dicteren wat zij moeten schrijven of tonen. Het bonus effect van een gunstige (lokale) pers is echter dermate groot dat een gepaste en actieve samenwerking met de media zeker het nastreven waard is.

Initiatief

0426. Een vredesmacht zal steeds trachten het initiatief - en daarmee haar vrijheid van handelen - te behouden of te verkrijgen. Een uitgangspunt moet dan ook zijn de gebeurtenissen te beheersen, in plaats van te reageren op de gebeurtenissen. Een methode om dat te bereiken is de betrokken partijen strikte, doch haalbare doelstellingen en tijdslijmitten op te dragen. Op deze wijze kan een zekere druk op de partijen worden uitgeoefend om aan hun verplichtingen te voldoen. Zodra het

initiatief is verkregen, moet de vredesmacht nieuwe, samenhangende initiatieven ontplooien, zodat het momentum op het politiek-strategische niveau blijft gehandhaafd en voorkomen wordt dat de vredesoperatie politiek stagneert.

De term momentum is ontleend aan de natuurkunde, waar het een hoeveelheid van beweging of een impuls (massa maal snelheid) van een lichaam aangeeft. Analoog aan deze betekenis heeft het begrip bij gevechtsoperaties de betekenis ‘het product van snelheid en stootkracht’ gekregen. In de context van vredesoperaties moet het worden opgevat als het product van snelheid en initiatief, waardoor de gebeurtenissen een zodanig tempo krijgen dat de ontwikkelingen haast niet meer te stuiven zijn. Zo kan het vredesproces worden gestimuleerd door gezamenlijke besprekingen te organiseren, vertrouwenwekkende maatregelen (zoals het wederzijds inspecteren van elkaars kazernes en wapenopslagplaatsen) uit te werken en door partijen met raad en daad bij te staan in economische samenwerkingsprojecten van bedrijven aan weerszijden van een scheidingslijn. Hierdoor kan een situatie worden gecreëerd, waarbij de positieve ontwikkeling van de vredesoperatie nauwelijks nog kan worden gestopt en de partijen feitelijk alleen nog maar hun verplichtingen overeenkomstig het vredesakkoord kunnen nakomen.

Legitimiteit

0427. Legitimiteit (*legitimacy*) heeft een juridische en een sociale component. Naarmate de legitimiteit, die door de internationale gemeenschap en de bij het conflict betrokken partijen aan de vredesoperatie wordt toegekend, groter is, neemt ook de kans op succes van de operatie toe. Militair optreden moet plaatsvinden met inachtneming van regels van het Nederlands en het internationaal recht, naar letter en geest. Dit recht geeft zowel een kader voor militair optreden als regels voor de uitvoering. Nederlandse militairen moeten altijd in overeenstemming met het Nederlands recht handelen, ook als zij optreden onder verantwoordelijkheid of onder bevel van een internationale organisatie. Ook de naleving van de beginselen van het humanitair oorlogsrecht is essentieel voor de legitimiteit.

0428. De juridische basis kan bij vredesoperaties sterk verschillen. Veelal zullen één of meer resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ten grondslag liggen aan een vredesoperatie. Daarnaast kan er sprake zijn van een door de partijen gesloten overeenkomst. Per operatie wordt bovendien bepaald welke stationeringsrechten gelden, veelal vast te stellen bij afzonderlijke *Status of Forces Agreements*, alsmede welke *Rules of Engagement* gelden. Het mandaat is geen afzonderlijk document, maar kan worden afgeleid uit bovengenoemde documenten, eventueel aangevuld met richtlijnen van de Verenigde Naties of de NAVO en (nationale) politieke richtlijnen. Een correct en consequent optreden



Draagvlak bij de bevolking in het operatiegebied is eveneens van groot belang.

Foto: Mediacentrum KL
(UNOMUR, Oeganda,
1994)

in overeenstemming met het mandaat en overig geldende rechtsregels draagt in belangrijke mate bij aan het beeld dat de operatie gerechtvaardigd is.

0429. De **sociale component** van legitimiteit omvat vooral het draagvlak voor de uitvoering van de militaire operatie bij de eigen bevolking en bij de politieke leiding. De meerderheid van de bevolking en de politiek moet de uitvoering van de vredesoperatie als juist en rechtvaardig ervaren. Eigen waarden en normen spelen hierbij een belangrijke rol. Sociale legitimiteit is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de voortzetting en afronding van vredesoperaties en draagt bij tot een groter draagvlak en een mogelijk bredere deelname van internationale en non-gouvernementele organisaties. Draagvlak bij de bevolking in het operatiegebied is eveneens van groot belang. Het vergroot de vrijheid van handelen en de bewegingsvrijheid van de vredesmacht en geeft haar de mogelijkheid zich volledig te richten op het bereiken van de doelstelling(en) van de operatie.

Het behoud van draagvlak wordt onder meer beïnvloed door de wijze van optreden. Zo moet onnodige schade worden voorkomen. Dit kan dus betekenen dat bepaalde wapensystemen of voertuigen niet of slechts beperkt zullen

worden ingezet. Het ‘Toetsingskader’ (zie hoofdstuk 5), dat wordt gehanteerd door de Nederlandse regering en het parlement om al dan niet te besluiten tot deelname aan een vredesoperatie, neemt sociale legitimiteit als één van de criteria in beschouwing.

Grondbeginselen specifiek geldend voor vredesoperaties

Bewegingsvrijheid

0430. **Bewegingsvrijheid** (*freedom of - military - movement*) is essentieel voor de succesvolle uitvoering van een vredesoperatie. In beginsel zal de bewegingsvrijheid van de vredesmacht zijn vastgelegd in het mandaat en de stationeringsovereenkomst. Afgezien van de praktische beperkingen leidt de acceptatie van enige beperking van de bewegingsvrijheid onvermijdelijk tot een verlies aan geloofwaardigheid. Iedere poging om de bewegingsvrijheid van de vredesmacht te beperken, moet dan ook resoluut en snel worden verijdeld, zo nodig met gebruikmaking van geweld overeenkomstig de *Rules of Engagement*.

Bewegingsvrijheid is niet alleen gerelateerd aan fysiek verplaatsen. Even belangrijk is het verkrijgen en behouden van mentale bewegingsvrijheid, oftewel de indruk dat de vredesmacht bepaalt wat er gebeurt en niet de partijen. Een (te) hoge graad van bescherming (*force protection*) met het doel verliezen te voorkomen, kan de bewegingsvrijheid aanzienlijk beperken. Ook de reactie op provocaties door de partijen kan een ongewenst signaal afgeven over de mentale bewegingsvrijheid van de vredesmacht.

0431. Een beperking van de bewegingsvrijheid is overigens een veel voorkomend probleem voor een vredesmacht. Een troepenmacht die zich niet vrijelijk kan bewegen, zal slechts hoogst zelden in staat blijken haar opdracht te volbrengen. Dit geldt vooral voor operaties in een omgeving met een (potentieel) hoog geweldsniveau, waar de instemming vaak twijfelachtig is en de naleving van de bepalingen uit een eventueel vredesakkoord plaats- en tijdgebonden is. De partijen kunnen proberen vast te stellen waar de vredesmacht haar grenzen stelt en daardoor het initiatief overnemen.

Doorzichtigheid

0432. Een troepenmacht moet zijn intenties en mogelijkheden zo **doorzichtig** mogelijk presenteren. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen doorzichtigheid (*transparency*) en operationele veiligheid. Het is belangrijk dat de operationele activiteiten en de eisen die worden gesteld aan de partijen juist worden geïnterpreteerd. Een doorzichtige

vredesmacht zal eerder een onpartijdige status verwerven, eerder de instemming verkrijgen van de partijen in het conflict en eerder internationale steun ondervinden. De partijen moet volledig en zo spoedig mogelijk duidelijk worden gemaakt wat de reden, het mandaat en de (politieke en militaire) doelstellingen van de vredesoperatie zijn.

De doorzichtigheid van de vredesmacht kan worden bevorderd door een samenhangende en doelgerichte informatie-operatie, eventueel versterkt door een civiel-militair samenwerkingsprogramma en een liaison-netwerk. Een verkeerde of niet begrepen boodschap kan argwaan wekken en een sfeer van achterdocht bewerkstelligen, waardoor de geloofwaardigheid van de vredesmacht en het wederzijds vertrouwen tussen de partijen en de vredesmacht kan worden geschaad. Het zou de partijen zelfs een excuus kunnen geven voor het niet naleven van het vredesakkoord.

Minimaal gebruik van geweld

0433. Twee uitgangspunten zijn voor het beperken van het gebruik van geweld (*restraint of minimum necessary force*) van belang: **noodzaak** en **proportionaliteit**. Noodzaak houdt in dat geweld alleen mag worden gebruikt als het wezenlijk is om het militaire doel te bereiken en andere middelen ontoereikend zijn. Proportionaliteit betekent dat geweld moet worden beperkt tot het minimaal noodzakelijke om dat doel te bereiken.

0434. Beide uitgangspunten beperken waar, wanneer en in welke mate een troepenmacht geweld mag gebruiken. Onnodig gebruik van geweld beïnvloedt de onpartijdigheid en geloofwaardigheid van de troepenmacht nadelig. Buitensporig geweld kan het behoud van instemming door de partijen in het conflict en het bereiken van lange termijnsuccessen bedreigen.

Indien de situatie dit vereist, moet zeker niet worden geaarzeld om geweld te gebruiken.

Foto: SMG (IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)



0435. Genoemde uitgangspunten mogen overigens niet worden uitgelegd als het afstand doen van het gebruik van geweld. Indien de situatie dit vereist, moet zeker niet worden gearrerd geweld te gebruiken. Te allen tijde geldt overigens het recht op zelfverdediging. Voor elk verdergaand gebruik van geweld, bijvoorbeeld om de vrijheid van beweging te verzekeren, moeten de *Rules of Engagement* autorisatie verschaffen. In sectie 3 van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het gebruik van geweld en de *Rules of Engagement*.

Onpartijdigheid

0436. Zonder **onpartijdigheid** (*impartiality*) kan er geen uitzicht zijn op het behoud van het vertrouwen van en de medewerking door de partijen, noch (op langere termijn) op het bereiken van de beoogde eindsituatie. Het onpartijdig handelen alleen is echter niet genoeg, het moet ook door alle partijen als zodanig worden geïnterpreteerd. Hoe complexer de situatie, des te vaker de onpartijdigheid op de proef zal worden gesteld. Dit sluit overigens acties tegen slechts één van de partijen niet uit. Een dergelijk handelen moet echter wel doorzichtig zijn. Bovendien moeten de acties specifiek gericht zijn tegen de partij, die zich niet houdt aan het vredesakkoord en moet er een duidelijke relatie zijn met de aard van de schending.

Onpartijdigheid mag niet worden verward met afzijdigheid. Een afzijdige houding beperkt de mogelijkheid om initiatieven te ontplooien en flexibel op te treden, stimuleert passiviteit en zal - als gevolg daarvan - niet leiden tot het bereiken van de gewenste eindsituatie. Onpartijdigheid daarentegen, vereist een toetsing van criteria, een mandaat, uitvoeringsbepalingen van een vredesakkoord, of een combinatie van deze elementen. Om het verschil tussen onpartijdigheid en afzijdigheid te onderstrepen, wordt in de internationale literatuur wel gesproken van 'actieve onpartijdigheid' en 'principe-onpartijdigheid'. De uitvoering van een vredesoperatie zal, ongeacht het niveau (strategisch, operationeel, tactisch) altijd onpartijdig en nooit afzijdig zijn ten opzichte van de partijen.

0437. Het verlies van onpartijdigheid (verondersteld dan wel daadwerkelijk) kan ernstige gevolgen hebben. In het gunstigste geval zal het resulteren in een kortstondige vermindering van het vertrouwen in de troepenmacht. In het ongunstigste geval kan het leiden tot een escalatie van geweld, ook tegen de troepenmacht, of het verlies van de instemming met de doelstelling van de vredesoperatie. Een wezenlijk element van onpartijdigheid is **evenwicht** (*even-handedness*). Dit houdt een eerlijke en consequente toepassing van regels en sancties in. Geen van de partijen mag daarbij worden voorgetrokken, ook al is de mate van samenwerking met de troepenmacht of de mate van instemming met

haar aanwezigheid verschillend. Dit betekent dus niet dat alle partijen gelijk, maar wel als gelijkwaardig moeten worden behandeld.

Wederzijds respect

0438. **Wederzijds respect** (*mutual respect*) moet niet alleen bestaan binnen de internationale troepenmacht, maar ook tussen de vredesmacht en de politieke en militaire leiders van de partijen in het conflict. Vooroordelen, chauvinisme en onvoldoende rekening houden met bepaalde gevoeligheden door leden van de vredesmacht kunnen leiden tot het verlies van het respect bij de partijen. Op langere termijn kan dit ook het succesvol beïindigen van de operatie negatief beïnvloeden. Er moet derhalve rekening worden gehouden met de gebruiken en de cultuur van de partijen en de bevolking in het operatiegebied. Ook een acceptatie van de feitelijke positie van de partijen - zonder daarbij overigens een waardeoordeel te vellen over (het optreden van) deze partijen - kan bijdragen aan het respect voor de vredesmacht.

Het respect voor de troepenmacht zal sterk toenemen, indien de leden van de vredesmacht professioneel en correct optreden, zich noch laten provoceren noch laten manipuleren. Dit onderstreept het belang van een goede kennis van de uitvoeringsbepalingen uit een eventueel vredesakkoord tot op het laagste niveau in de vredesmacht. Het consequent toepassen daarvan kan aanvankelijk leiden tot irritaties tussen de vredesmacht en de partijen, maar zal uiteindelijk resulteren in een betere 'samenwerking'. Het betekent ook dat behoedzaam moet worden omgegaan met contacten tussen leden van de vredesmacht en de partijen en de burgerbevolking in het operatiegebied. Eventuele misdragingen van individuen kunnen namelijk hun weerslag hebben op het beeld dat bestaat van de gehele vredesmacht.

Vasthoudendheid

0439. Vredesoperaties vereisen **vasthoudendheid** (*perseverance*) in de vorm van een langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap en van de vredesmacht, ook al zijn sommige vredesoperaties, zoals de evacuatie van non-combattanten, van relatief korte duur. In een vroeg stadium moet dan ook worden vastgesteld hoe de militaire inzet kan bijdragen tot het bereiken van de gewenste politiek-strategische eindsituatie. Daarbij moet onder meer rekening worden gehouden met de gewenste doelstellingen op lange(re) termijn en de politieke en juridische beperkingen waarmee de vredesmacht tijdens de uitvoering van de operatie te maken kan krijgen.

0440. Het vaststellen van criteria, waaraan (het militaire deel van) de operatie wordt getoetst, is een belangrijk instrument in handen van

politici en militaire planners. Het zal daarbij niet altijd mogelijk zijn een tijdslijn te koppelen aan de militaire uitvoering van de operatie. De onderliggende oorzaken van de meeste conflicten maken het namelijk lastig om bij aanvang van de militaire betrokkenheid vast te stellen hoe het conflict definitief kan worden opgelost en hoeveel tijd daarvoor benodigd is. Het rigide vasthouden aan een einddatum voor de operatie of een duidelijk gedefinieerde gewenste eindsituatie kan contraproductief werken, omdat het gevaar bestaat dat daarmee het initiatief in meer of mindere mate wordt overgelaten aan de partijen.

Het beginsel van de ‘lange adem’ mag nooit omslaan in een gevoel van onoplosbaarheid van het conflict, waardoor de vredesoperatie een permanent karakter krijgt. Immers, een ongewenste *status quo* mag geen de facto-legitimiteit verkrijgen door de aanwezigheid van de vredesmacht. Een aspect dat in dit verband extra aandacht verdient, is de motivatie van de leden van de vredesmacht op alle niveaus. In geen geval mag onder hen de mening postvatten dat hun inzet geen effect sorteert en zinloos is. Een dergelijke houding zal uiteindelijk de effectiviteit van de vredesmacht tot in de kern aantasten.

Sectie 3 - Rules of Engagement en het gebruik van geweld

0441. Bij het gebruik van geweld tijdens vredesoperaties moeten de beginselen van het **humanitair oorlogsrecht** in acht worden genomen. Zo moet steeds een onderscheid worden gemaakt tussen de burgerbevolking en eventuele combattanten. De burgerbevolking mag collectief noch individueel het doelwit van militair geweld zijn. Ook bij aanvallen op militaire doelen moeten slachtoffers onder de bevolking zoveel mogelijk worden vermeden. Indien bij vredesafdringende operaties op grotere schaal geweld wordt gebruikt, moeten naast de beginselen van het humanitair oorlogsrecht ook de regels, zoals die zijn vastgesteld voor een internationaal gewapend conflict, in acht worden genomen.

0442. Als middel tot beheersing van militair geweld en daaraan gerelateerde activiteiten worden *Rules of Engagement* vastgesteld. De *Rules of Engagement* bestaan uit richtlijnen en regels, die tezamen het (operatieel) beleid ten aanzien van het gebruik van geweld vaststellen, alsmede de op de operatie van toepassing zijnde geweldsinstructie. Zij omvatten echter ook regels voor - aan het gebruik van geweld gerelateerde - activiteiten, zoals positionering en gebruik van elektromagnetische apparatuur. *Rules of Engagement* zijn dus meer dan alleen geweldsregels. Voor iedere operatie worden specifieke *Rules of Engagement* vastgesteld door de voor die operatie verantwoordelijke autoriteit op basis van het mandaat, in samenhang met de militair operationele planning en de (internationaal-)juridische context van de operatie. Het doel van dit

De militair moet iedere situatie dan ook met gezond verstand beoordelen.

Foto: SMG (UNIFIL, Libanon, 1979)



document is om de politieke en militaire leiding in staat te stellen hun verantwoordelijkheid voor het militair optreden uit te oefenen.

o443. *Rules of Engagement* worden zowel in vredestijd als in oorlogstijd toegepast, alsmede voor vredesoperaties. Zij kunnen in een bijlage van een operatieplan of -bevel worden vastgelegd, maar ook als vaste order. Meestal bestaan de *Rules of Engagement* uit een serie richtlijnen en beginselen, gevolgd door instructies, geboden en verboden. Zij zijn vrij algemeen gesteld en niet elke denkbare situatie kan worden beschreven. De militair moet iedere situatie dan ook met **gezond verstand** beoordelen, waarbij de *Rules of Engagement* als basis dienen.

o444. De *Rules of Engagement* beperken niet het inherente recht op **zelfverdediging**: het recht om alle noodzakelijke middelen te gebruiken en alle passende maatregelen te nemen voor de eigen verdediging en de verdediging van eigen troepen. Dit recht geldt ongeacht het gestelde in de *Rules of Engagement*. Zelfverdediging gaat uit van een onmiddellijke noodzaak tot handelen als gevolg van een dreiging of aanval, hetgeen niet noodzakelijkerwijs aan de orde zal zijn bij iedere vijandelijke daad (*hostile act*) of getoonde vijandelijke bedoeling (*hostile intent*). Het recht tot gebruik van geweld zal in gevallen waarbij zelfverdediging niet aan de orde is dan ook moeten worden ontleend aan de *Rules of Engagement*. In alle gevallen blijven de uitgangspunten subsidiariteit (alleen geweld gebruiken als andere middelen ontoereikend zijn) en proportionaliteit (niet meer geweld gebruiken dan strikt noodzakelijk is) onverminderd van toepassing. Zij zullen de commandant moeten helpen bij zijn besluit over een passende reactie.

De *Rules of Engagement* beginnen meestal met een beschrijving van de algemeen geldende beginselen en met een aantal opmerkingen over de structuur en de toepassing. In ieder geval zijn de belangrijkste beginselen voor het gebruik van geweld erin opgenomen: proportionaliteit, subsidiariteit en militaire noodzaak. Vervolgens wordt voor de betreffende operatie een aantal specifieke regels beschreven, waarbij - indien van toepassing - onderscheid wordt gemaakt in regels voor het optreden van land-, lucht- en zee strijdkrachten. Daarbij wordt in het geval van een NAVO-operatie een selectie gemaakt uit bestaande regels die zijn omschreven in een soort catalogus. Zo kunnen de *Rules of Engagement* precies worden toegesneden op de aard en het doel van een bepaalde operatie en kan rekening worden gehouden met de beschikbare middelen. In de omschrijving zal ook de procedure zijn opgenomen voor eventuele tussentijdse wijzigingen van de geldende *Rules of Engagement*, die noodzakelijk worden geacht door veranderingen van omstandigheden of veranderde inzichten. Veelal wordt de omschrijving van de *Rules of Engagement* afgesloten met een aantal definities van gebruikte begrippen.

0445. Tot slot moet worden opgemerkt dat de *Rules of Engagement* zowel een bron van zekerheid als een **toetsingsinstrument** zijn voor het eigen optreden. Gezien de doelstelling en wijze van totstandkoming bieden zij zekerheid voor wat betreft het beoogde niveau van het gebruik van geweld tijdens de operatie. Dat geldt ook voor de bedoelingen van de voor die operatie verantwoordelijke autoriteit. Anderzijds moet men zich bewust zijn van het feit dat de *Rules of Engagement*, zoals hierboven reeds gesteld, algemeen geformuleerd zijn. De beginselen voor het gebruik van geweld (subsidiariteit en proportionaliteit) dienen tezamen met de *Rules of Engagement* als toetsingsinstrument, waarmee de militair afwegingen kan maken voor wat betreft zijn (beoogde) handelingen. De militair blijft individueel verantwoordelijk (en in het uiterste geval zelfs strafrechtelijk aansprakelijk) voor zijn handelen. Een strafrechtelijke procedure zal echter in de meeste gevallen in het eigen land (de zendstaat) van de militair plaatsvinden, aangezien het gebruikelijk is voor uitzending een stationerings- of statusovereenkomst te sluiten met het gastland. In dergelijke overeenkomsten vormen immuniteit voor lokale jurisdictie en de exclusieve jurisdictie van de zendstaat vaste onderdelen.

Het recht op zelfverdediging vormt het uitgangspunt voor de bescherming van eigen eenheden. Bij het vaststellen van de *Rules of Engagement* moet rekening worden gehouden met verschillen in interpretatie van het begrip 'zelfverdediging'. Op grond van nationale wetgeving kan het recht op zelfverdediging in de vredesmacht verschillend worden uitgelegd. Tijdens de IFOR-operatie in 1996 leidde dit in de Britse divisie tot verschillende interpretaties van de *Rules of Engagement*, namelijk die van de Britse en de Nederlandse en die van de overige landen. Vooral waar in multinationaal verband werd opgetreden, vereiste deze situatie een goed begrip voor de achtergronden van de nationale standpunten en een gedegen afstemming van de taakuitvoering. Een dergelijke situatie met nationaal verschillende *Rules of Engagement* moet echter zo mogelijk worden voorkomen.

Sectie 4 - Functies van militair optreden

0446. De functies van militair optreden gelden ook voor vredesoperaties. Door tijdens de planning en uitvoering van een vredesoperatie de functies integraal te beschouwen, ontstaat **samenhang** tussen de conceptuele, mentale en fysieke component van militair vermogen. Hierdoor fungeren zij als hulpmiddelen voor commandanten en kan het militair vermogen optimaal worden gericht op de doelstelling van de operatie.

0447. De functies geven inzicht in alle elementen van **militair optreden** van zowel eigen troepen als van andere partijen. Hierdoor is het mogelijk te bepalen hoe en waarmee de samenhang tussen de componenten van het eigen militair vermogen kan worden versterkt en die van anderen kan worden aangegrepen of verbroken. De functies moeten daarbij niet alleen in hun meest letterlijke of fysieke betekenis worden beschouwd. Bij sommige operaties lijkt het namelijk alsof bepaalde functies geen rol van betekenis spelen. Bij een relatief statische opdracht als interpositie lijkt de functie ‘manoeuvre’ minder van belang en bij een ongewapende monitormissie lijkt de functie ‘vuurkracht’ niet van toepassing. Door bij elke opdracht toch iedere functie in beschouwing te nemen, wordt voorkomen dat aspecten over het hoofd worden gezien en zullen planning en uitvoering verbeteren.

Commandovoering

0448. Commandovoering garandeert de **integratie** van andere functies van militair optreden, gericht op het behalen van een doelstelling. In de doctrine van de Koninklijke Landmacht is in het bijzonder gekozen voor een opdrachtgerichte commandovoeringsstijl. Dit is een stijl die gebaseerd is op het denken in doelstellingen. Opdrachten worden primair geformuleerd in termen van *wat* moet worden bereikt alsmede *waarom*. De uitvoering (het *hoe*), wordt binnen zekere grenzen overgelaten aan de eenheidscommandant. Commandanten op alle niveaus beschikken in beginsel dan ook over een grote mate van vrijheid van handelen.

Frictie is het kenmerk van elke militaire operatie. Met de daardoor veroorzaakte onzekerheid kan in het kader van de commandovoering op verschillende wijzen worden omgegaan. Bijvoorbeeld door de beslissingen op een zo hoog mogelijk niveau te nemen waardoor op dat niveau de onzekerheid afneemt. Op de lagere niveaus zal de onzekerheid dan echter juist toenemen, omdat de vrijheid van handelen ontbreekt om te reageren op wijzigende omstandigheden. Andersom kan een grote mate van vrijheid van handelen worden neergelegd bij de lagere niveaus. De hogere niveaus worden in dat geval geconfron-

teerd met de besluitvorming en het daaropvolgend handelen door de lagere niveaus, zonder dat ze daar nog veel invloed op uit kunnen oefenen.

0449. De commandovoering is gebaseerd op een aantal **beginselen**, namelijk centraal geformuleerde doelstellingen en een decentrale uitvoering, eenheid van commandovoering, wederzijds vertrouwen en begrip, en tijdige en effectieve besluitvorming. Zowel de commandovoeringsstijl als deze beginselen zijn van toepassing op iedere militaire operatie. Bij vredesoperaties is echter een aantal factoren van invloed, die het noodzakelijk maken deze beginselen nader te belichten.

0450. **Decentrale uitvoering** is bij uitstek geschikt om snel te kunnen inspelen op zich wijzigende omstandigheden en begunstigt het sneller denken en handelen dan de andere partijen. Een decentrale uitvoering is echter geen eenvoudige zaak. Het vergt helder geformuleerde doelstellingen, eenheid van opvatting, een organisatiecultuur die is gebaseerd op vertrouwen en begrip, eenheden met een hechte teamgeest en personeel met een hoge graad van professionaliteit. Een nadeel van decentrale uitvoering is dat het kan leiden tot verschillen in de taakuitvoering, hetgeen bij de partijen verwarring kan werken.

0451. Tijdens vredesoperaties kan een aantal **factoren** invloed uitoefenen op een decentrale uitvoering:

- **Politieke gevoeligheid.** Het feit dat de handelingen op de tactische en operationele niveaus politieke gevolgen hebben, kan een beperking voor de vrijheid van handelen op die niveaus inhouden.
- **Niet-organieke eenheden.** Een eenheid voor een vredesoperatie kan een op de opdracht aangepaste (*tailor made*) eenheid zijn. Deze zal vaak relatief kort voorafgaande aan een operatie zijn gevormd. Daardoor moet het vormen van een hechte teamgeest en eenheid van opvatting in de eenheid voorafgaande aan en tijdens de inzet aandacht krijgen.
- **Internationale samenwerking.** Tijdens vredesoperaties zal veelal sprake zijn van internationale samenwerking tot op het laagste niveau. Iedere militair kan daarom worden geconfronteerd met andere organisatieculturen en met communicatieproblemen.
- **Leidinggeven** tijdens vredesoperaties wordt gekenmerkt door een grote mate van zelfstandigheid tot op het laagste niveau. Door de vaak eenvoudige werk- en leefomstandigheden zal de (sociale) afstand tussen commandanten en hun personeel vaak gering zijn. Bovendien is er veelal sprake van een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid. Informeel leiderschap wint in de praktijk aan gewicht, maar kan tevens tot competentieproblemen leiden.

Iedere militair kan daarom worden geconfronteerd met andere organisatieculturen en met communicatieproblemen.

Foto: SMG (UNTAG, Namibië, 1989)



o452. **Eenheid van commandovoering** is een noodzakelijke voorwaarde om de eenheid van inspanning te garanderen. Zij kan worden bereikt door eenhoofdige leiding en duidelijke bevelslijnen. Bij vredesoperaties bemoeilijken echter een aantal aspecten de eenheid van commandovoering:

- Tijdens vredesoperaties zal vaak sprake zijn van een **veelheid aan (civiele) organisaties**, die verschillende en elkaar **overlappende doelstellingen** nastreven. De bevelslijn is zeker niet altijd duidelijk. Er bestaat ook geen bevelsrelatie tussen de militaire commandant en deze organisaties. De militaire eenheid is echter, door haar hoge graad van organisatie, vaste procedures en geavanceerde communicatiemiddelen, bij uitstek geschikt om de activiteiten van de verschillende organisaties op elkaar af te stemmen en soms ook te leiden.
- Tijdens vredesoperaties zal altijd sprake zijn van **meerdere bevelslijnen**. Er is een multinationale (operationele) lijn, maar daarnaast is er zeker ook sprake van een nationale (administratieve) lijn. Vooraf moet duidelijk zijn afgebakend wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de autoriteiten en instanties in beide lijnen zijn.

o453. **Wederzijds vertrouwen en wederzijds respect.** Het multinationale en ad hoc-karakter van vredesoperaties dwingt commandanten op alle niveaus ‘gevoel voor de omgeving’ te ontwikkelen. Dit vergt een naar

buiten gerichte en open attitude. Andere organisatieculturen en manieren van denken en handelen moeten worden gerespecteerd en geaccepteerd als een gegeven en niet als bedreigend worden ervaren.

0454. **Tijdige en effectieve besluitvorming.** Sneller beslissen dan andere partijen draagt bij aan het behoud van initiatief. Bij vredesoperaties gelden daarbij de volgende kanttekeningen:

- **Relatie tussen handeling en effect.** De doelstellingen van vredesoperaties zijn vaak abstract en complex, hetgeen ertoe leidt dat meerderen aan elkaar gerelateerde activiteiten worden ontplooid. Het is ook niet altijd duidelijk welke activiteit in welke mate leidt tot het bereiken van de doelstelling. Daarnaast hebben handelingen vaak pas na lange tijd effect. Het uitblijven van onmiddellijk resultaat kan ertoe leiden dat overhaast wordt besloten tot andere activiteiten. Dit kan uiteindelijk negatieve gevolgen hebben.
- **Meerdere partijen.** Een beslissing kan voor de ene partij geen problemen opleveren, maar voor de andere partij wel consequenties hebben en daardoor een averechts effect sorteren. Dit betekent dat een snelle beslissing niet altijd gewenst is. Eerst moet een grondige analyse van de directe en indirecte gevolgen van mogelijke beslissingen worden uitgevoerd.

Manoeuvre

0455. **Manoeuvre** omvat alle activiteiten die leiden tot een voordelige positie ten opzichte van de andere partij(en). Hiermee wordt niet alleen een positie in letterlijke zin (bijvoorbeeld geografisch) bedoeld, ook meer overdrachtelijke vormen (bijvoorbeeld een onderhandelingspositie) zijn hierbij denkbaar. Een voordelige positie kan worden bereikt door de eigen positie te versterken, maar ook door die van de andere partij(en) te zwakken. Ook de combinatie is uiteraard mogelijk. Oogmerk is daarbij om de andere partijen ervan te overtuigen dat hun positie dusdanig zwak is dat obstructie van het optreden van de vredesmacht geen zin heeft. Om dit te bereiken kunnen zowel klassieke als alternatieve manoeuvre-middelen worden ingezet.

0456. Bij vredesoperaties is de inzet van klassieke **manoeuvre-middelen**, zoals tanks, gepantserde infanterie, bewapende helikopters en dergelijke vaak aan beperkingen onderhevig. Dit kan worden veroorzaakt door het mandaat, de *Rules of Engagement*, maar ook door de intensiteit van een conflict op een bepaald moment. Het mentale effect dat uitgaat van de aanwezigheid van genoemde middelen, alsmede de demonstratie van de bereidheid tot inzet ervan, kan toch leiden tot de beoogde relatief gunstige positie.

0457. De commandant van de vredesmacht kan om zijn doelstelling(en) te bereiken ook bepaalde middelen zodanig gebruiken, dat zij tot de manoeuvre kunnen worden gerekend. In dit verband kan worden gesproken van **alternatieve manoeuvre-middelen**:

- **Informatie-operaties** (*Information operations*) bestaan uit acties die het beïnvloeden van degenen die beslissingen nemen, tot doel hebben. Dit gebeurt door het aangrijpen van informatie, op informatie gebaseerde processen, commandovoeringssystemen en communicatie- en informatiesystemen van anderen, terwijl de eigen informatiesystemen worden gebruikt en beschermd. Alle niveaus van de vredesmacht kunnen informatie-operaties uitvoeren, gericht op het verkrijgen van informatie-overwicht. Het oogmerk daarvan is een conflict of de escalatie ervan te voorkomen, of een zodanig voordeel te behalen dat een militaire operatie sneller succesvol kan worden beëindigd, terwijl het aantal slachtoffers beperkt blijft.
- **Samenwerking met civiele instanties** (*Civil Military Cooperation*, CIMIC) kan in belangrijke mate bijdragen aan het succes van de vredesmacht. Het bevordert het vertrouwen in de operatie bij het eigen personeel. Bovendien kan CIMIC bijdragen aan de verbetering van de verhoudingen met de civiele autoriteiten en de lokale bevolking. Wantrouwen wordt afgebroken en de acceptatie van de vredesmacht wordt vergroot. Als zodanig kan CIMIC worden gebruikt om de eigen positie te verbeteren en in die zin kan het bijdragen aan de manoeuvre van de vredesmacht. CIMIC kan op twee manieren vorm krijgen. In de praktijk zal er vrijwel altijd sprake zijn van een combinatie van beide manieren:
 - * De samenwerking kan zijn gericht op het ondersteunen van de militaire operatie, bijvoorbeeld met infrastructurele voorzieningen voor legering, leveren van goederen en diensten en dergelijke. Deze vorm van samenwerking wordt **CIMIC-activiteiten** (*CIMIC-activities*) genoemd.
 - * De samenwerking kan zijn gericht op het met militaire middelen steunen van civiele instanties, bijvoorbeeld het ruimen van mijnen, herstel van infrastructuur en hulp bij wederopbouw. Deze vorm van samenwerking wordt **CIMIC-operatie** (*CIMIC-operation*) genoemd.
- **Internationale samenwerking** tot op het laagste tactische niveau onderstreept de cohesie van een vredesmacht. Dit draagt bij aan de uitstraling van de vredesmacht en daarmee aan de verbetering van de eigen positie. Internationale samenwerking vereist een nauwkeurige afstemming van de *Rules of Engagement*, vaste orders, procedures en dergelijke.
- Creatieve en correcte interpretatie van de juridische documenten draagt bij aan een relatieve positieverbetering ten opzichte van de

Internationale samenwerking tot op het laagste tactische niveau.

Foto: Mediacentrum KL
(UNTAC, Cambodja,
1992)



tegenstander. In die zin vormt de **juridische capaciteit** van de vredesmacht ook een manoeuvremiddel. In de eerste plaats verschafft een duidelijk mandaat, bijvoorbeeld gebaseerd op een vredesverdrag of een resolutie van de Veiligheidsraad, de vredesmacht een sterke positie. Adequate stationeringsovereenkomsten en daarbij behorende uitvoeringsregelingen dragen daar ook aan bij. *Instructions to the Parties* (ITP) vormen de meer concrete vertaling van het vredesverdrag naar de partijen. Deze moeten de vredesmacht ruimte geven om op te treden. Duidelijke en toereikende *Rules of Engagement* zijn van wezenlijk belang. De *Rules of Engagement* moeten zodanig ruim zijn dat er op flexibele wijze gebruik van kan worden gemaakt.

Vuurkracht

0458. **Vuurkracht** is het vermogen afbreuk te doen aan het militair vermogen van anderen. Er bestaat een relatie met de functie manoeuvre. Enerzijds is het gebruik van vuurkracht het meest effectief als dat gebeurt vanuit een relatief gunstige positie ten opzichte van de tegenstander. Anderzijds kan vuurkracht worden gebruikt om een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van die relatief gunstige positie. Bij vredesoperaties zijn er echter vaak meer mogelijkheden om het militair vermogen van de partijen te beïnvloeden. Juist naar deze mogelijkheden moet in het besluitvormingsproces worden gezocht. In conceptuele zin is hier dan sprake van de inzet van vuurkracht, zelfs als dit met middelen gebeurt die traditioneel nooit voor dit doel bedoeld zijn.

0459. In **klassieke zin** wordt de functie ‘vuurkracht’ vooral vertaald in de inzet van middelen, die daadwerkelijk (fysiek) vuur af kunnen geven.

Bij vredesoperaties is het gebruik van deze middelen vaak aan beperkingen gebonden. Dit betekent overigens niet dat ze daarom minder belangrijk zouden zijn. Van de aanwezigheid van dit soort middelen gaat een geloofwaardige dreiging uit, die onder de partijen afbreuk kan doen aan de wil om hun militair vermogen aan te wenden. Vooral middelen met een lange dracht kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

0460. Vuurkracht bij vredesoperaties is vooral **overdrachtelijk van aard** en betreft in eerste instantie activiteiten, die zijn gericht op de mentale component van de partijen. Het gaat hierbij vooral om het veranderen van hun mening over de vredesmacht. In meer algemene zin gaat het er om het idee te veranderen dat alleen het aanwenden van geweld een oplossing biedt voor de heersende problematiek.

De middelen die hierbij kunnen worden gebruikt, kunnen variëren van humaan hulp tot media-operaties en van sociale patrouillegang tot het ondersteunen van het lokale bestuur. Creatief gebruik van deze middelen zal de effectiviteit van de vredesmacht in een gebied verhogen. Het vergt echter ook de flexibiliteit van het personeel om deze alternatieve taken uit te voeren. Inzet van dit soort middelen vereist van commandanten dat zij zich kunnen inleven in de problemen en dat zij kunnen anticiperen op toekomstige situaties. Dit kan worden vertaald in het uitbuiten van kansen en snel reageren.

Bescherming

0461. De functie ‘**bescherming**’ richt zich op het behoud van het eigen militair vermogen. Bij vredesoperaties heeft de functie bescherming een aparte dimensie. In de eerste plaats zal het belang, dat aan deze functie gehecht wordt, relatief groot zijn. Slachtoffers en omvangrijke materiële schade zullen in het algemeen niet acceptabel zijn. Passieve maatregelen om een hogere graad van bescherming te bewerkstelligen (bijvoorbeeld het gebruik van dekkingen en camouflage) kunnen echter een contraproductief effect hebben op het uitvoeren van de opdracht. Het succes van vredesoperaties is immers veelal gebaseerd op de aanwezigheid en dus zichtbaarheid van de vredesmacht. Ook actieve beschermingsmaatregelen kunnen niet zonder meer worden toegepast. Omdat vredesoperaties vaak een meer statisch karakter hebben, is de mogelijkheid eenheden te verplaatsen, om daarmee de graad van bescherming te verhogen, beperkt. Hierdoor wordt de kwetsbaarheid vergroot.

0462. Een **kenmerk** van vredesoperaties is de vaak langere duur. Eenheden functioneren gedurende langere tijd in omstandigheden, die soms minder bedreigend lijken te zijn. Hierdoor bestaat het gevaar dat beschermingsmaatregelen steeds meer worden veronachtzaamd,

Een andere klimatologische, infrastructurele en hygiënische situatie.

*Foto: Mediacentrum KL
(IPM, Haiti, 1995)*



waardoor de kans op slachtoffers wordt vergroot. Vredesoperaties vinden bovendien vaak plaats in gebieden, waar de omstandigheden sterk kunnen verschillen van de situatie in eigen land. Het personeel kan bijvoorbeeld worden geconfronteerd met een andere klimatologische, infrastructurele en hygiënische situatie. Deze omstandigheden kunnen bedreigend zijn voor het eigen militair vermogen.

0463. In klassieke zin is de functie 'bescherming' vooral gericht op de eigen eenheden. Bij vredesoperaties zal deze functie zich echter ook vaak uitstrekken tot de bescherming van **anderen in het operatiegebied**, zoals de burgerbevolking en hulporganisaties. Hiervoor moet tenminste een eventualiteitenplan worden gemaakt. Omdat bescherming altijd een toewijzing van middelen met zich meebrengt, kan een vredesmacht zich voor de keuze zien geplaatst tussen de eigen bescherming en die van derden. Bovendien dreigt het gevaar dat de vredesmacht daarbij van partijdigheid wordt beschuldigd. Deze keuze vergt een goede inschatting van de situatie, omdat de gevolgen ervan een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de taakuitvoering in de toekomst.

De functie 'bescherming' zal tijdens vredesoperaties voor commandanten vaak dilemma's opleveren. Zij zullen moeten kiezen tussen een graad van bescherm-

ming en de uitstraling, die deze graad van bescherming kan hebben op de omgeving. Een hoge graad van bescherming in een schijnbaar veilige omgeving kan worden uitgelegd als overmatig militair vertoon. Een lagere graad van bescherming brengt echter het risico met zich mee dat er slachtoffers vallen. Dit dilemma is een voortdurende zorg voor commandanten en vraagt een zeer goed invoelingsvermogen voor de situatie en communicatie naar de partijen om duidelijk te maken waarom bepaalde maatregelen genomen worden.

Inlichtingen en militaire informatie

0464. De functie ‘inlichtingen en militaire informatie’ heeft als doel een beeld van de omgeving op te bouwen, op basis waarvan de besluitvorming in een operatie plaatsvindt. Het gaat daarbij altijd om een **dynamisch beeld**: de functie ‘inlichtingen en militaire informatie’ probeert eerder een film dan een foto van de werkelijkheid te maken. Een belangrijke vaststelling is dat dit beeld nooit volledig zal zijn. Er moet ook niet worden gestreefd naar volledigheid, omdat beslissingen daardoor onaanvaardbaar lang uitgesteld kunnen worden.

0465. De toepassing van de functie ‘inlichtingen en militaire informatie’ in **klassieke zin** kenmerkt zich door twee aspecten. In de eerste plaats concentreert het verzamelen van gegevens zich vooral op het terrein, het weer en de vijand. Deze gegevens worden verwerkt tot inlichtingen. In de tweede plaats moet de inlichtingenstroom één kant op gaan: voor komen moet worden dat gevoelige informatie bij de tegenstander terecht komt.

0466. Voor vredesoperaties gelden in beginsel dezelfde **kenmerken**. Daarbij geldt echter dat het aantal gebieden waarover gegevens verzameld moeten worden, groter is en dat de omgeving complexer is. De klassieke inlichtingenverzamelorganen zijn voornamelijk geografisch en materieel gericht. Zij verschaffen informatie over terrein en partijen (intenties, doelstellingen, locaties, aantallen en sterkte). Ook kunnen zij worden gebruikt om een inbreuk op een wapenstilstand of staakt-het-vuren te onderkennen. Tijdens vredesoperaties bestaat daarnaast behoefte aan informatie over minder grijpbare zaken als opinies, visies, gevoelens, spanningen, en dergelijke.

0467. Bij vredesoperaties moet de **informatiestroom** bovendien tweezijdig zijn. Het is in het belang van de vredesoperatie dat informatie over het optreden van de vredesmacht bij alle partijen bekend is. Dit betekent niet dat altijd een volledige openheid van zaken gegeven moet worden, maar wel dat in de berichtgeving de waarheid geen geweld mag worden aangedaan.

Bij vredesoperaties gaat het vooral om inlichtingen en informatie uit menselijke bronnen (*Human Intelligence, HUMINT*). Deze inlichtingen kunnen zowel openlijk als heimelijk worden verzameld. Aan het openlijk verzamelen van informatie uit menselijke bronnen kunnen alle leden van de vredesmacht bijdragen, bijvoorbeeld door gesprekken met de lokale bevolking aan te knopen of ‘sociale patrouilles’ uit te voeren. Dit openlijk verzamelen van informatie moet worden gestructureerd door de informatiebehoefte bekend te stellen. Verder moeten de verwerking en interpretatie van de gegevens goed worden georganiseerd. Heimelijke verzameling van inlichtingen en informatie is een taak voor specialisten.

Verzorging

0468. **Verzorging** is het geheel van activiteiten dat tot doel heeft het militaire vermogen op een beoogd niveau te brengen om randvoorwaarden te scheppen voor het bereiken van de eindsituatie. Deze randvoorwaarden dragen bij aan de vrijheid van handelen van de militaire commandant en worden gerealiseerd door de uitvoering van verzorgingsactiviteiten.

0469. Tijdens iedere operatie vinden verzorgingsactiviteiten plaats om de eigen eenheden te ondersteunen (de organieke taak van verzorgings-eenheden). Vooral tijdens vredesoperaties worden veelvuldig verzorgingsactiviteiten uitgevoerd, die niet bedoeld zijn om de eigen eenheden te ondersteunen, maar die wel passen binnen de hoofddoelstelling van de troepenmacht, bijvoorbeeld het verlenen van hulp aan de burgerbevolking. Hoewel het soort activiteit overeenkomt, is de **taak van de verzorgingseenheid** in dit geval vooral gericht op het bereiken van de gewenste operationele eindsituatie. De verzorgingseenheden in de troepenmacht kunnen dan ook kwantitatief en kwalitatief anders zijn samengesteld dan strikt noodzakelijk is voor het ondersteunen van de eigen eenheden.

Tijdens de vredesoperatie *Provide Comfort* in Noord-Irak (1991) heeft 11 Geniehulpbataljon hulpposten van de geneeskundige compagnie gebruikt voor de verzorging van vluchtelingen. Deze waren onderweg vanuit de bergen naar vluchtelingenkampen in de vallei bij Zakho. Op deze wijze droegen deze logistieke installaties direct bij aan de realisatie van de operationele doelstelling van het bataljon: noodhulp verlenen aan de Koerdische bevolking. Deze faciliteiten werden *way-stations* genoemd.

0470. Verzorging kent twee vormen: **vredesverzorgingssteun** en **gevechtsverzorgingssteun** (zie LDP I, hoofdstuk 5, sectie 9). Alhoewel beide vormen een rol spelen tijdens de uitvoering van vredesoperaties, ligt in het operatiegebied de nadruk op de gevechtsverzorgingssteun.

Naast een groot aantal overeenkomsten bestaat er voor de gevechtsverzorgingssteun bij vredesoperaties een aantal afwijkingen ten opzichte van deze steun bij gevechtsoperaties.

0471. Vredesoperaties kunnen allereerst een **aanzienlijke duur** hebben, hetgeen gevolgen heeft voor de verzorgingsoperatie:

- Voertuigen en vele andere uitrustingstukken worden intensiever gebruikt dan mogelijk oorspronkelijk was voorzien.
- Er ontstaat behoefte aan semi-permanente infrastructuur voor de eigen eenheden in het operatiegebied.
- Er wordt speciaal voor de operatie extra en niet-organiek (mogelijk civiel) materieel ingedeeld.



Voertuigen en vele andere uitrustingstukken worden intensiever gebruikt.

*Foto: Mediacentrum KL
(SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)*

0472. Vredesoperaties kunnen **wereldwijd** plaatsvinden, hetgeen kan resulteren in lange aanvoerlijnen. Voor de verzorging kan dit de volgende consequenties hebben:

- Waar mogelijk heeft lokale verwerving de voorkeur boven aanvoer.
- Voor het strategische transport zal het veelal nodig zijn civiele capaciteit te huren.
- Voorafgaande aan een operatie wordt het instandhoudingsvermogen (*sustainability*) gedefinieerd. Dat is het totaal van de verzorgingsmiddelen dat de troepenmacht in het operatiegebied nodig heeft.

- In het operatiegebied moet een buffer van verzorgingsmiddelen worden opgebouwd, waarmee verstoringen van de aanvoer kunnen worden opgevangen.

0473. Vredesoperaties vinden veelvuldig in gebieden plaats met een gedegradeerde of een primitieve infrastructuur. Uitgebreide voorbereidingsmaatregelen zijn noodzakelijk om het operatiegebied te ontsluiten voor de eigen eenheden. Daarnaast moeten extra maatregelen worden getroffen voor het vervoer van personeel en materieel intern het operatieloneel (*in-theatre lift*). De ontsluiting van het operatiegebied wordt deels gerealiseerd door de logistieke voorbereiding van het operatieloneel. De logistieke voorbereiding omvat onder meer de volgende activiteiten:

- Het identificeren en inrichten van verzamelgebieden, logistieke bases en locaties voor hoofdkwartieren voor alle eigen eenheden in het theater.
- Het selecteren en, indien noodzakelijk, verbeteren van alle installaties, routes en faciliteiten die gezamenlijk de aanvoerlijnen vormen.

0474. Tijdens vredesoperaties is sprake van **vredesomstandigheden in Nederland**. Hierdoor kan er bij de uitvoering van de operationele taak een vermenging plaatsvinden van elementen van de gevechtsverzorgingssteun en elementen van de vredesverzorgingssteun:

- De geneeskundige verzorging in het operatiegebied moet voldoen aan de (stringentere) vredesnormen. Dit betekent dat hogere eisen worden gesteld aan de snelheid en kwaliteit waarmee geneeskundige behandeling moet worden geboden.
- In het operatiegebied geldt de lokale milieuwetgeving, die doorgaans minder streng zal zijn dan de Nederlandse. Toch moet worden getracht de Nederlandse normen te hanteren, hetgeen een verzwaring van de taakuitvoering kan betekenen.
- Er moet aansluiting worden gevonden tussen de operationele-logistieke procedures in het operatiegebied en de vredeslogistieke procedures in Nederland.

0475. De combinatie van de lange duur van vredesoperaties met de primitieve omstandigheden waaronder moet worden gewerkt, vergt extra aandacht voor de **personele verzorging**. Zowel voorafgaande aan als tijdens de operatie moet aandacht worden besteed aan aspecten van personeelszorg. Dit betreft niet alleen het uitgezonden personeel, maar ook de achterban, het zogeheten ‘thuisfront’. Het is van belang dat het uitgezonden personeel weet dat er een ‘vangnet’ is voor eventuele problemen met de achterban. Hierdoor wordt een bron van zorg weggenomen, hetgeen bijdraagt aan het welzijn van de uitgezonden troepen. De basis voor goede personele verzorging is vooral gelegen in een adequate informatievoorziening van zowel het personeel als de achterban.

0476. Tijdens de uitvoering van door de VN geleide vredesoperaties zullen eenheden geconfronteerd worden met het VN-verzorgingssysteem in het operatiegebied. Dit systeem neemt de verantwoordelijkheid voor een deel van de verzorgingsketen over van de nationale autoriteiten van de landen, die deelnemen aan een vredesoperatie.

0477. In het operatiegebied kunnen **non-gouvernementele organisaties** aanwezig zijn. Het is mogelijk dat deze een beroep doen op het militaire verzorgingssysteem, bijvoorbeeld in de vorm van de overdracht van goederen, diensten, steunverlening en dergelijke.

Sectie 5 - Operationeel raamwerk

0478. Het operationele raamwerk is een conceptueel hulpmiddel voor de planning en uitvoering van militaire operaties. Het onderscheidt een operatie in **drie onderling samenhangende delen**: de diepe operatie, de nabijoperatie en de achtergebiedsoperatie. Het verschil tussen deze operaties is vooral gericht op de doelstelling en is pas in tweede instantie een geografisch onderscheid:

- De **diepe operatie** is gericht op het beperken van de vrijheid van handelen van een tegenstander of partij. Zij richt zich op dat deel van de andere partij waar geen direct contact mee bestaat.
- De **nabijoperatie** strekt zich uit over de directe confrontatie met de strijdende partijen en leidt het meest direct tot de doelstelling van de totale operatie.
- De **achtergebiedsoperatie** heeft als doel de eigen vrijheid van handelen te behouden, te herstellen of te vergroten.

0479. Bij vredesoperaties heeft het operationele raamwerk in beginsel dus **geen geografische betekenis**. Desalniettemin kan het operationele raamwerk ook bij vredesoperaties een goed hulpmiddel zijn bij de planning en uitvoering. In tegenstelling tot de gevechtsoperaties is er bij vredesoperaties in het algemeen geen sprake van een duidelijk aanwijsbare vijand. De 'vijand' bij vredesoperaties is namelijk alles wat de realisatie van de eigen doelstelling in de weg staat. Hiermee wordt het begrip 'vijand' zeer complex.

0480. De diepe operatie bij vredesoperaties kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. In de eerste plaats kan het een operatie zijn die beoogt effect te hebben op de lange termijn. In de tweede plaats kan het een diepe operatie in letterlijke zin zijn, namelijk over een grote diepte. Met de diepe operatie kan ook de **indirecte benadering** worden bedoeld, die vooral gericht is op de beeldvorming bij de partijen over de oplossing van het conflict. Een goede uitvoering hiervan leidt ertoe dat de partijen

beperkt worden in hun vrijheid van handelen, niet alleen fysiek, maar zeker ook mentaal, omdat een aantal opties niet meer relevant of haalbaar lijkt. Het beïnvloeden van de meningsvorming van de partijen is veelal een langdurig proces; diepe operaties zullen dan ook vrijwel altijd langdurig van aard zijn. De mate van succes is echter moeilijk vast te stellen.

Toen de Britse brigadecommandant tijdens de IFOR-operatie in 1996 werd geconfronteerd met de opdracht om de militaire veiligheid te garanderen in een gebied, analyseerde hij dit probleem als volgt:

‘Het belangrijkste probleem voor de militaire veiligheid is een vroege terugkeer van de burgerbevolking in dit gebied. De levensomstandigheden zijn nog zeer slecht en in combinatie met de strenge winter zal dit levensbedreigende omstandigheden kunnen opleveren. Aangezien wij (IFOR) de enige organisatie in dit gebied zijn, wordt dat ons probleem. Dit betekent dat wij hiervoor middelen moeten inzetten, die we dus niet kunnen gebruiken voor onze feitelijke opdracht: het garanderen van militaire veiligheid. Ik richt mijn diepe operatie dus op het beïnvloeden van de burgerbevolking, met de intentie dat zij besluiten om pas na de winter naar dit gebied terug te keren.’

0481. De nabijoperatie bij vredesoperaties is gericht op het creëren en instandhouden van een stabiele situatie. Dit komt vooral tot uiting door rechtstreeks (gevechts)contact, een korte plannings- en uitvoeringshorizon en een **directe benadering**. Dit laatste komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de regelmatige controle van de militaire capaciteiten van de partijen. In deze stabiele situatie bestaat de mogelijkheid voor alle partijen om te werken aan hun eigen doelstellingen. Er zijn veel factoren die invloed hebben op stabiliteit en al deze factoren horen dus in een of andere vorm bij de taak van de vredesmacht. Hierdoor heeft een troepenmacht in een vredesoperatie per definitie een groot aantal verschillende taken. Eenheid van inspanning moet er toe leiden dat al deze taken uiteindelijk bijdragen aan dezelfde doelstelling.

0482. De achtergebiedsoperatie bij vredesoperaties is gericht op een stabiele situatie voor de vredesmacht zelf, voor **zowel de lange als de korte termijn**. Hierin schuilt tevens één van de grote dilemma's voor vredesoperaties. De uitvoering van de taken in het kader van de achtergebiedsoperatie lijkt sterk op die in het kader van de nabijoperatie, waarbij ook vaak dezelfde middelen worden gebruikt. Toch is het van belang om een onderscheid te maken tussen de taken in relatie tot beide typen operaties en dit onderscheid ook duidelijk te maken aan de partijen. Anders kunnen verkeerde verwachtingen worden gewekt, die negatief kunnen uitwerken op het beeld van de troepenmacht bij de partijen.

Het ruimen van mijnen in het kader van de bewegingsvrijheid (de nabijoperatie) tijdens de IFOR-operatie in 1996 gebeurde op dezelfde wijze en met dezelfde middelen als het ruimen van mijnen om de veiligheid van de bevolking te vergroten (de diepe operatie). Toch hechtte de Britse brigadecommandant er sterk aan om deze taken gescheiden te houden. Tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten met de commandanten van de militaire eenheden van de partijen, de zogenaamde *Joint Military Commission* (JMC) gaf hij altijd informatie aan de commandanten van de militaire eenheden van de partijen in welk kader bepaalde ruimwerkzaamheden plaatsvonden.

Politieke besluitvorming en militaire commandovoering

5

Sectie 1 – Inleiding

0501. Vredesoperaties hebben veelal een ad-hoc karakter en kennen vele vormen van uitvoering. Het besluit tot de uitvoering van een vredesoperatie wordt genomen door de internationale gemeenschap, in het bijzonder door de eerder besproken internationale organisaties. De deelname aan vredesoperaties, het aanwijzen en uitzenden van individuen en eenheden is een **nationale verantwoordelijkheid**. Deelname gebeurt in beginsel op basis van een mandaat, dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bevelvoeringsniveaus afbakent en de beoogde eindsituatie omschrijft. De commandant van de troepenmacht in het operatiegebied voert het bevel over militaire contingenten en eenheden. Hij ‘vertaalt’ daarbij als het ware het mandaat in concrete militaire opdrachten en taken om de beoogde eindsituatie te realiseren.

0502. Het voorgaande onderstreept dat er sprake is van een groot aantal actoren op verschillende niveaus dat betrokken is bij de besluitvorming over en aansturing van de inzet van militaire eenheden in het kader van een vredesoperatie. Op hoofdlijnen zijn er twee elementen in dit proces te onderscheiden: politieke (strategische) besluitvorming en militaire (operationele) commandovoering. Deze elementen worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Sectie 2 – Strategische besluitvorming op internationaal niveau

0503. De keuze om een vredesoperatie uit te voeren vloeit in beginsel voort uit een **besluit van de Verenigde Naties of een andere veiligheidsorganisatie**. Vaak spelen niet-gouvernementele organisaties of de media ook een belangrijke rol bij het signaleren van de noodzaak tot ingrijpen en beïnvloeden zij de meningsvorming over de inzet van troepen. Omdat vredesoperaties veelal onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties worden uitgevoerd, zal de besluitvorming van deze organisatie hierna nader worden toegelicht. Daarnaast zien wij de laat-

ste jaren een steeds belangrijkere rol voor de NAVO bij de besluitvorming over vredesoperaties. Hoewel oorspronkelijk opgericht als een militair bondgenootschap met een strikt defensief en regionaal karakter, heeft de NAVO zich na het einde van de Koude Oorlog in toenemende mate geconcentreerd op de uitvoering van vredesoperaties. In het NAVO Strategisch Concept is de uitvoering van vredesoperaties in het Euro-Atlantisch gebied opgewaardeerd tot kerntaak (naast de verdediging van het NAVO-grondgebied). Derhalve zal ook de besluitvorming van deze veiligheidsorganisatie worden besproken.

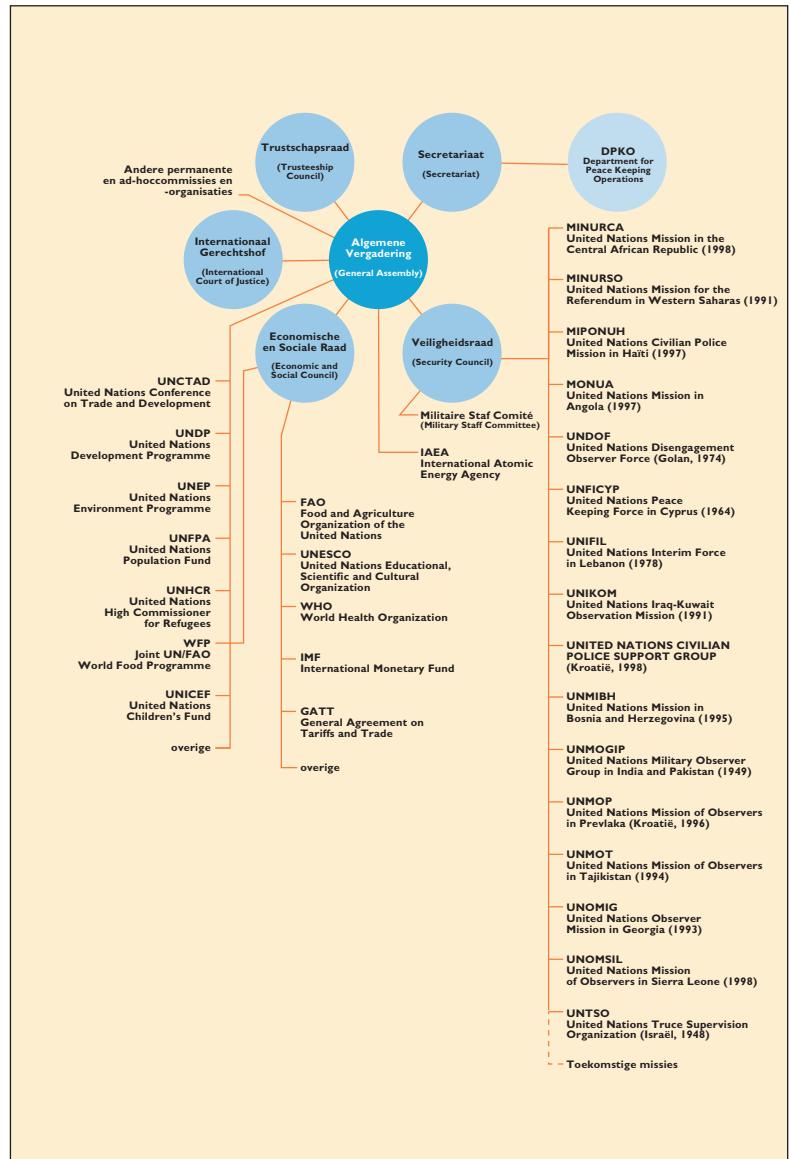
Het VN-besluitvormingsproces

0504. De **Algemene Vergadering** en de **Veiligheidsraad** zijn de belangrijkste organen van de Verenigde Naties. De Algemene Vergadering komt één keer per jaar bijeen. De thema's, die de lidstaten tijdens deze bijeenkomst bespreken, leiden in bijna alle gevallen tot resoluties. Echter, de resoluties van de Algemene Vergadering zijn niet bindend. De Veiligheidsraad is daarentegen permanent in functie en is belast met vraagstukken van internationale vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad kan door middel van bindende resoluties een juridisch mandaat verschaffen, op basis waarvan een vredesoperatie kan worden uitgevoerd. De Veiligheidsraad bemoeit zich in de praktijk niet of nauwelijks met de (militair-)operationele aspecten van vredesoperaties.

Ter ondersteuning van de Veiligheidsraad is het Militaire Stafcomité (*Military Staff Committee- MSC*) opgericht. Dit comité bestaat uit de Chefs van Staven van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Reeds snel na de oprichting openbaarden zich grote tegenstellingen tussen de leden en bleek men nauwelijks bereid om in VN-verband constructief samen te werken aan de militaire oplossing van conflicten. Het MSC bestaat weliswaar nog steeds, maar de effectiviteit ervan is gering.

0505. De **secretaris-generaal** (*Secretary General*) van de Verenigde Naties is het hoofd van het (permanente) Secretariaat en daarmee de spil waar alles om draait in het Hoofdkwartier van de Verenigde Naties in New York. Daarnaast is hij voor de internationale gemeenschap het boegbeeld van de Verenigde Naties en de functionaris, die namens de Verenigde Naties besprekingen voert met regeringsleiders en de leiders van partijen in het geval van een crisis of conflict. Hij is verantwoordelijk verschuldigd aan de Veiligheidsraad over de organisatie, uitvoering en leiding van vredesoperaties, zowel in de voorbereidings- als de uitvoeringsfase. Daarnaast kan hij elke aangelegenheid, die een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, onder de aan-

Afbeelding 5-1: De Verenigde Naties. Het overzicht geeft slechts een selectie van VN-organisaties weer. Aan de rechterzijde staat een overzicht van actuele vredesoperaties (1999). Tussen haakjes staat het beginjaar van de operatie vermeld.



dacht brengen van de Veiligheidsraad (overeenkomstig artikel 99 van het Handvest van de VN). Overigens kunnen ook de lidstaten dit doen. Zij moeten hiervoor dan een ontwerp-resolutie indienen.

0506. **De besluitvorming over een vredesoperatie** onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties zal in beginsel worden gestart door een rapport van de secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad. Naar aanleiding van de besprekking van dit rapport (eventueel na consultatie van het Department for Peacekeeping Operations) kan een functionaris worden aangesteld, die namens de secretaris-generaal de mogelijkheden van een

vredesoperatie nader onderzoekt. Deze functionaris wordt de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal genoemd, de Special Representative of the Secretary General (SRSG).

Het *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) is een van de vier permanente staforganen van het Secretariaat van de VN. De andere drie zijn het *Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het *Department for Political Affairs* (DPA) en het *Department for Administration and Management* (DAM). Het DPKO kent behalve twee onderafdelingen, die feitelijk betrokken zijn bij de planning, voorbereiding, uitvoering en beëindiging van vredesoperaties, ook nog het Bureau van de Militair Adviseur van de secretaris-generaal. De eerste onderafdeling is het *Office of Planning and Support*, dat bestaat uit een *Planning Division* en een *Field Administrative and Logistics Division*; tezamen zijn de hoofden van deze elementen verantwoordelijk voor de planning, de voorbereiding, de ondersteuning, de militair-technische begeleiding en de afbouw van een operatie. De tweede onderafdeling is het *Office of Operations*, dat drie regio-divisies kent. Iedere divisie is verantwoordelijk voor de militaire operationele begeleiding van de vredesoperaties in haar regio. Deze divisies zijn actief betrokken bij het aanzoeken van potentiële troepen leverende landen, het ‘vertalen’ van mandaten in operationele instructies, het opstellen van de *Rules of Engagement* en het schrijven van situatierapporten voor de secretaris-generaal. Het is dan ook primair het *Office of Operations*, dat namens de *Undersecretary-General for Peacekeeping Operations* inhoud geeft aan het consultatiemechanisme.

0507. In het geval van een operatie op basis van Hoofdstuk VI van het Handvest van de VN zal een vredesverdrag tussen staten onderling of tussen de Verenigde Naties en staten, worden opgesteld. Indien een operatie volgens Hoofdstuk VII van het Handvest wordt uitgevoerd, zal vermoedelijk (nog) geen sprake zijn van een vredesverdrag tussen partijen en kan de Veiligheidsraad eenzijdig besluiten tot een militaire interventie. Aan het **besluit tot militair optreden** gaat in alle gevallen nog een definitieve aanbeveling door de secretaris-generaal vooraf (in beginsel op basis van de verstrekte informatie door de SRSG) en zal de Veiligheidsraad in een resolutie formeel haar instemming met de vredesoperatie vastleggen. Op basis van deze resolutie kan het mandaat voor de operatie worden vastgesteld.

0508. Het is mogelijk dat het mandaat niet in een apart document wordt vastgelegd, maar moet worden afgeleid van één of meerdere resoluties van de Veiligheidsraad en (indien aanwezig) een vredesverdrag. In het laatste geval kunnen in een bijlage specifieke **richtlijnen en aanwijzingen** zijn opgenomen voor het militaire deel van de vredesoperatie. Voorbeelden hiervan zijn de operationele doelstellingen van de operatie, de *Rules of Engagement* en de stationeringsovereenkomst (*Status of Forces Agreement*).

Met het land of met de landen waar de operatie wordt uitgevoerd, alsmede met landen die bij de operatie zijn betrokken omdat hun grondgebied wordt gebruikt voor aanvoerlijnen of afwachtingsgebieden, worden stationeringsovereenkomsten gesloten. Een stationeringsovereenkomst regelt vooral de juridische positie van de deelnemers aan een troepenmacht en haar leden en vrijwaart hen in beginsel van rechtsvervolging in het betreffende land, in geval van een overtreding of misdrijf bij de uitoefening van de functie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verkeersovertredingen of het gebruik van wapens in een bedreigende situatie. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de gedragingen van leden van een troepenmacht niet getoetst kunnen worden aan de (militaire) wetten van het land waaruit de militair afkomstig is. Wanneer het niet mogelijk is om een stationeringsovereenkomst met een internationaal erkende regering af te sluiten, dan kunnen op deelgebieden ook andere overeenkomsten worden gesloten. Daarnaast kan onder omstandigheden bescherming worden ontleend aan de *Convention on Privileges and Immunities of the United Nations* en aan de *United Nations Convention on the Safety of UN and Associated Personnel*.

0509. Nadat het besluit is genomen door de Veiligheidsraad om een vredesoperatie uit te voeren, moet de Algemene Vergadering instemmen met het **budget** en moet een *Force Commander* van de vredesmacht worden aangewezen. De Verenigde Naties kan een internationale organisatie verzoeken de operatie uit te voeren en een *Force Commander* aan te wijzen. Indien de Verenigde Naties de operatie zelf uitvoert, zal aan de lidstaten worden gevraagd om kandidaten voor de functie van *Force Commander* aan te dragen. Wanneer een land een groot contingent militairen beschikbaar stelt of de Verenigde Naties actief steunt bij de planning en voorbereiding van een operatie, ligt het voor de hand dat dit land de *Force Commander* levert.

0510. De *Force Commander* stelt zo spoedig mogelijk een voorlopig plan op, waardoor inzicht ontstaat in de behoefte aan eenheden. De lidstaten kunnen vervolgens op deze **behoeftestelling** reageren door troepen aan te bieden. Nadat van alle landen bekend is welke bijdrage men wil leveren, zal het *Department for Peacekeeping Operations* van de Verenigde Naties in samenspraak met de *Force Commander* een besluit nemen over de definitieve omvang van de nationale contingenten, de commandostructuur en de (tijd)fasering van de operatie. Er moet immers zo snel mogelijk worden overgegaan tot uitvoering, teneinde de kans op succes van de vredesoperatie zo groot mogelijk te maken. De *Force Commander* van de VN-vredesmacht kan ook persoonlijk betrokken zijn bij het opstellen van het mandaat voor de operatie, teneinde zeker te stellen dat naast de politieke, ook de operationele doelstelling daarin voldoende tot uitdrukking komt.

SHIRBRIG: MULTINATIONAL UN STAND-BY HIGH READINESS BRIGADE

Eén van de problemen van de Verenigde Naties bij vredesondersteunende operaties is de vaak lange tijd, die nodig is om een troepenmacht te ontplooien. Vaak is een conflict al te ver geëscaleerd op het moment dat de eerste troepen arriveren. Om dit nadeel te ondervangen heeft een aantal landen op initiatief van Denemarken in 1996 het concept van een multinationale *High Readiness Brigade* opgesteld. De brigade zou moeten worden geïntegreerd in het *UN Stand-by Arrangement System* (UNSAS), dat voorziet in het aanwijzen van bepaalde eenheden door de VN-lidstaten voor uitsluitend vredeshandhavende taken. Daarbij wordt gelijktijdig informatie over de sterkte, de organisatie, de uitrusting en de beschikbaarheid gegeven. Dit moet de secretaris-generaal in staat stellen op een korte(re) termijn een VN-operatie samen te stellen.

Het concept van SHIRBRIG is gebaseerd op inzet op grond van Hoofdstuk VI van het Handvest, een snelle beschikbaarheid in het operatiegebied (vijftien tot dertig dagen na het politieke besluit door de afzonderlijke troepenleverende landen) en een maximale inzetduur van zes maanden (geen rotatie, maar beëindiging van de operatie of aflossing door een andere formatie).

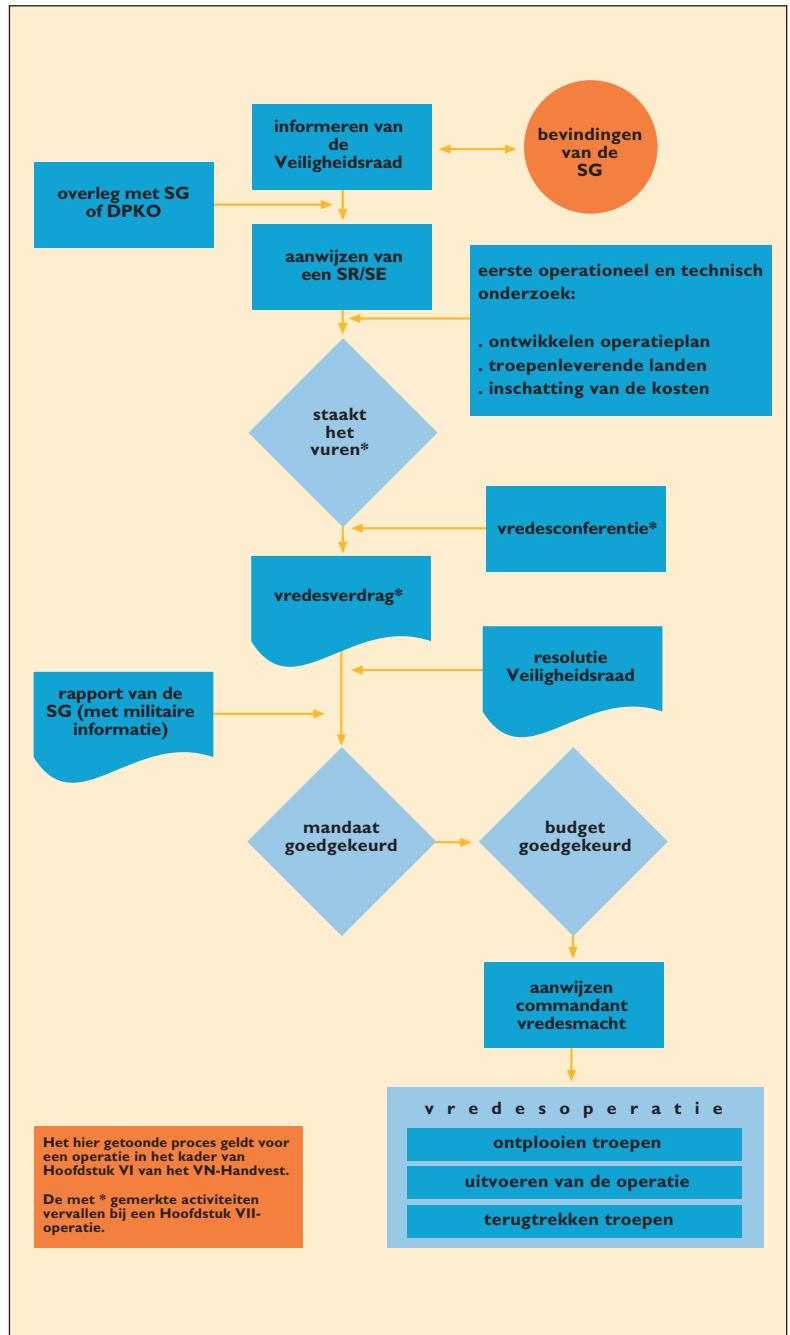
De brigade kan bij inzet bestaan uit een hoofdkwartier, een stafcompagnie met een verbindingselement, drie infanteriebataljons (zo nodig pantserinfanterie), een verkenningscompagnie, een geniebataljon, een verzorgingsbataljon, een verbandplaats, een helikopterdetachement en een militaire politiedetachement.

De sterkte van de brigade komt daarmee op ongeveer 4.500 man, maar een kleinere omvang is dus ook mogelijk. Wanneer inzet van één of meer eenheden van SHIRBRIG door één der lidstaten niet wordt toegestaan, moeten eenheden van andere lidstaten via het UNSAS beschikbaar worden gesteld.

0511. De Veiligheidsraad heeft de bevoegdheid te besluiten om een vredesoperatie uit te voeren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering berust echter grotendeels bij de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en de troepenleverende landen. Om de afstemming met deze landen te verbeteren, is in 1995 een consultatiemechanisme in het leven geroepen, waaraan de leden van de Veiligheidsraad, de troepenleverende landen en het Secretariaat van de Verenigde Naties (in het bijzonder het *Department for Peacekeeping Operations*) deelnemen. Hiermee heeft de Veiligheidsraad de bereidheid tot overleg met de troepenleverende landen onderstreept en verzekerd dat consultaties van de betrokken landen zullen plaatsvinden ruim voordat definitief over afkondiging, verlenging, beëindiging of wijziging van het mandaat wordt besloten.

0512. **Het karakter van de vredesoperatie.** Wanneer diplomatieke en andere niet-militaire maatregelen deescalatie van het conflict niet kunnen voorkomen en een militaire reactie noodzakelijk wordt geacht, moet allereerst worden beslist over het karakter van de militaire operatie. De mate van instemming door de landen, of door de partijen in het land waar inzet plaatsvindt, is daarbij van groot belang. Immers, in het geval van een militaire inzet moet tijdig een adequate inschatting van de benodigde en soort middelen worden gemaakt. Door het multinationa-

Afbeelding 5-2: Het VN-besluitvormingsproces



le karakter van een vredesoperatie speelt bovenbieden ook de mate van politieke steun door de deelnemende landen een belangrijke rol. Zoveel landen, zoveel meningen en de mogelijkheid is zeker reëel dat ieder land een eigen visie heeft op de oplossing van het conflict, inbegrepen de wijze van militaire interventie. De VN krijgt dan de zware taak om de

lidstaten op één lijn te krijgen, alvorens definitief het soort vredesoperatie kan worden vastgesteld. In de praktijk leidt dit vrijwel altijd tot een soort compromis, met in het ongunstigste geval een vaag geformuleerd mandaat. Om de complexiteit van de besluitvorming te illustreren, wordt hierna nader ingegaan op twee essentiële aspecten, die een dominante plaats innemen in het hiervoor geschilderde proces: het geweldsniveau en de prioriteitstelling.

0513. Het **vaststellen van het geweldsniveau**, dat wil zeggen of de operatie wordt uitgevoerd als vredeshandhavende operatie (volgens Hoofdstuk VI van het Handvest van de VN) of als vredesafdringende operatie (volgens Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN), is cruciaal. De uitkomst van deze keuze wordt weerspiegeld in het mandaat en in de *Rules of Engagement*, waarin de mogelijkheden tot gebruik van geweld zijn aangegeven.

0514. De keuze voor een (te) **hoog geweldsniveau** kan een gebrek aan vertrouwen in de naleving van het vredesakkoord door de partijen in het conflict suggereren en kan contraproductief werken op het behalen van de doelstellingen van de operatie. Bovendien wordt de kans op slachtoffers onder de troepenmacht, de partijen en de burgerbevolking vergroot, waardoor de politieke steun door de lidstaten kan afnemen. De keuze voor een (te) **laag geweldsniveau** kan ertoe leiden dat het toepassen van meer geweld nauwelijks nog mogelijk is (in ieder geval niet zonder een nieuw mandaat van de Veiligheidsraad), omdat de troepenmacht daarvoor niet is geautoriseerd, maar vooral ook omdat de vredesmacht daarvoor veelal onvoldoende is uitgerust. Indien de doelstellingen van de operatie dan niet kunnen worden gerealiseerd en ook nog de mensenrechten worden geschonden, komt de geloofwaardigheid van de troepenmacht en die van de Verenigde Naties als geheel al snel in het geding.

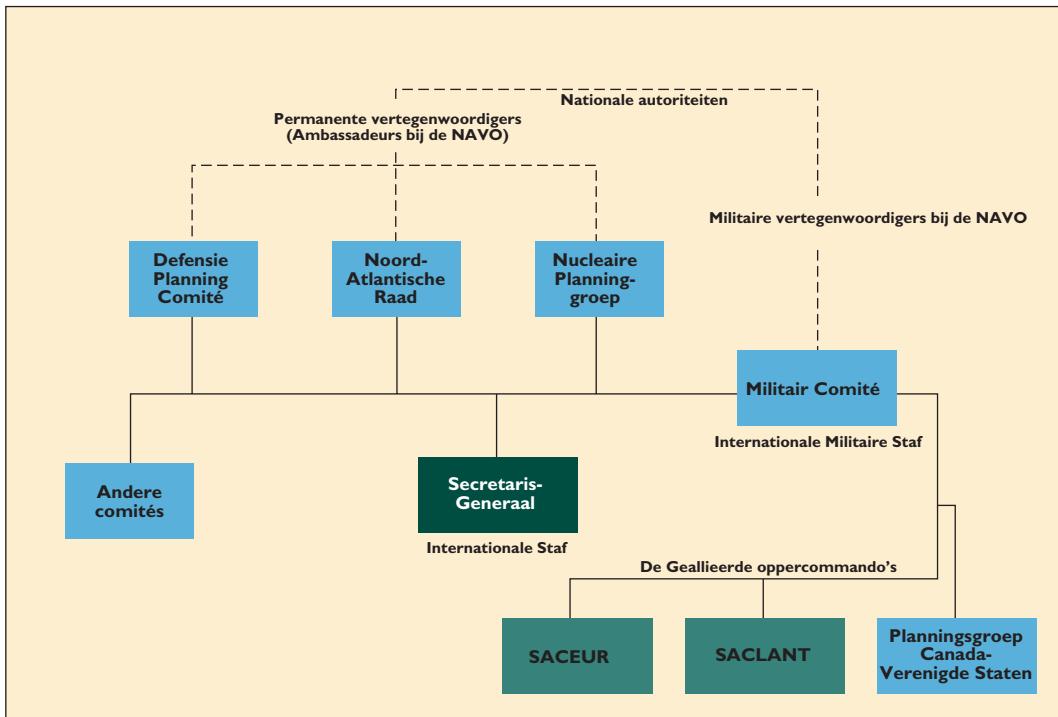
0515. Om **gebruik van geweld** dat verder gaat dan directe zelfverdediging te legitimeren, moeten mandaten en *Rules of Engagement* zorgvuldig worden geformuleerd. Wanneer dat niet gebeurt bestaat het gevaar dat de vredesmacht een vaag mandaat ontvangt, dat slechts het grijze gebied tussen vredeshandhaving en vredesafdringing beschrijft. Recente ervaringen met vredesondersteunende operaties hebben ertoe geleid deze meer en meer te doen plaatsvinden onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN. Dit betekent niet dat er van meet af aan dwingend wordt opgetreden. Het biedt de vredesmacht wel meer mogelijkheden te reageren in geval van problemen in de uitvoering.

0516. **Vaststellen van de prioriteiten.** Het toenemende beroep dat op de Verenigde Naties wordt gedaan om zich in te zetten voor de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld, staat in schril contrast met de beperkte middelen die de organisatie ter beschikking staan. Het aantal conflicten is groot; de mogelijkheid om bij ieder conflict te interveniëren, bijvoorbeeld met militaire middelen, is echter klein. Er zijn te veel conflicten op de wereld om allemaal door de Verenigde Naties te kunnen worden opgelost, laat staan dat er altijd met militaire middelen kan worden ingegrepen. De VN moet derhalve de middelen inzetten waar ze het meeste nodig zijn. Objectieve criteria om prioriteiten vast te stellen zijn er niet en de Veiligheidsraad zal dan ook van geval tot geval moeten besluiten.

0517. Deze prioriteitstelling leidt tot **ethische dilemma's**, zeker als het gaat om de schending van mensenrechten, waarbij iedere keer moet worden vastgesteld waarom het ene conflict wel ingrijpen rechtvaardigt en het andere niet. Hierbij moet bovendien worden vastgesteld dat de media de besluitvorming hierover in belangrijke mate beïnvloeden. De aandacht, die een crisis of conflict al dan niet krijgt in de (internationale) media, leidt in vele gevallen tot een (angepaste) meningsvorming bij het publiek en als gevolg daarvan niet zelden tot meer (of juist minder) aandacht voor de zaak in kwestie. De besluitvorming over een vredesoperatie kan door de aandacht van de media in een stroomversnelling raken, maar kan evenzeer van de internationale politieke agenda verdwijnen bij een afnemende belangstelling van de media.

Het NAVO-besluitvormingsproces

0518. Het samenwerkingsapparaat van de NAVO bestaat uit het Secretariaat-generaal, vijf besluitvormende fora en twee strategische hoofdkwartieren, alsmede een aantal overige comité's. Een kenmerk van de NAVO-organisatie is de dubbele structuur, namelijk een politieke en een militaire. De **Noord-Atlantische Raad** (NAR) vormt een forum voor overleg tussen de regeringen van de lidstaten over alle vraagstukken, die van invloed zijn op hun veiligheid. De Raad is samengesteld uit permanente vertegenwoordigers van alle lidstaten en komt tenminste eenmaal per week bijeen. Bij deze Raad berust de uiteindelijke politieke autoriteit en beslissingsbevoegdheid. Besluiten worden alleen genomen op basis van unanimiteit. De secretaris-generaal is voorzitter van de NAR. Tevens is hij de belangrijkste woordvoerder van de alliantie, zowel naar de pers en publieke opinie, als bij contacten met regeringen van (lid)staten en met andere internationale organisaties.



Afbeelding 5-3: De civiele en militaire organisatiestructuur van de NAVO

De NAVO-commandostructuur wordt momenteel herzien en zal - na goedkeuring door de NAR - vanaf 1999 worden gerealiseerd. De nieuwe structuur kent nog slechts drie niveau's van hoofdkwartieren, waarvan een groot aantal gezamenlijk (*joint*) en alle (uiterraad) multinationaal (*combined*) zijn ingericht. Er zijn twee strategische hoofdkwartieren:

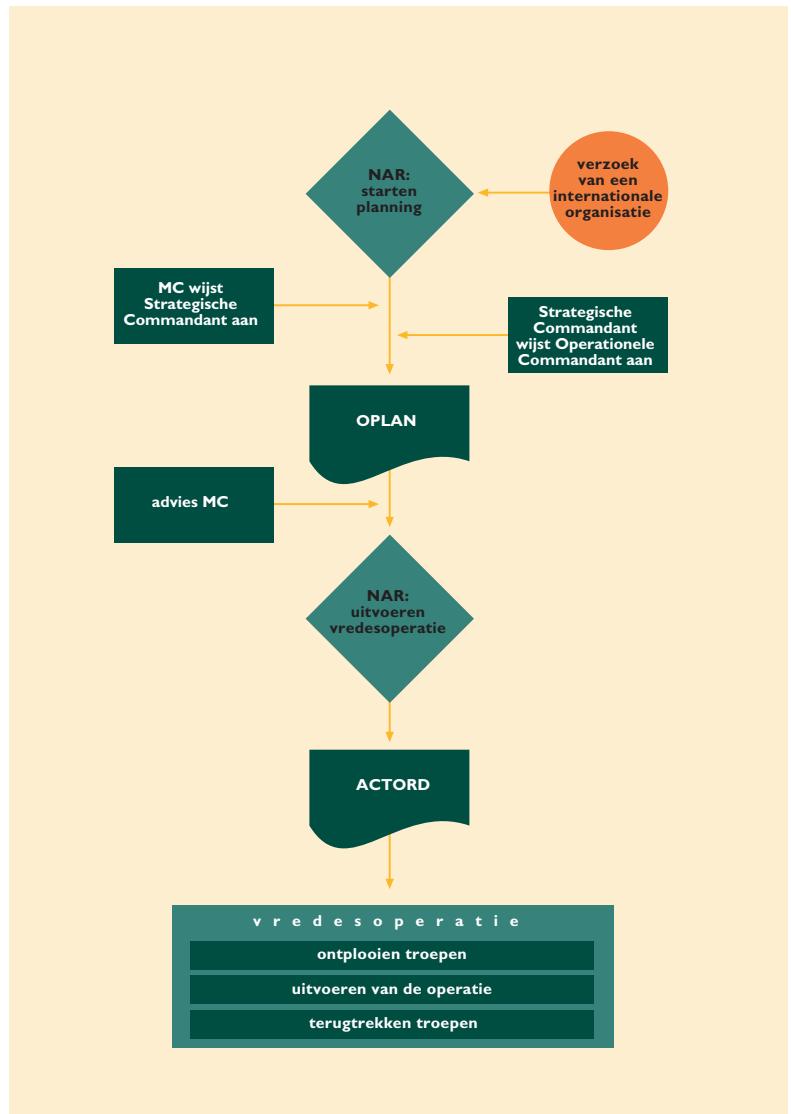
- *Allied Command Europe* (ACE), gecommandeerd door de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR)
- *Allied Command Atlantic* (ACLANT), gecommandeerd door de *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT)

Beide hoofdkwartieren beschikken over een planningsstaf, die eventueelitelen-planning uitvoert, inbegrepen de planning voor vredesoperaties. Daaronder ressorteren de regionale hoofdkwartieren (*Regional Commands*). Voor ACE zijn dit het *Regional Command North* (voorheen AFCENT) en *Regional Command South* (voorheen AFSOUTH).

0519. Het **Militair Comité** (MC) is het hoogste militaire orgaan van het bondgenootschap en ressorteert onder de NAR. Het bestaat uit de Chefs van Staven van de lidstaten en heeft tot taak aanbevelingen te formuleren voor de politieke autoriteiten van de NAVO, zowel met betrekking tot de bondgenootschappelijke verdediging van het NAVO-grondgebied als met betrekking tot de inzet van de NAVO in het kader van vredesoperaties. Er bestaat een nauwe relatie tussen het MC en de zogenaamde 'geïntegreerde militaire structuur' (deze laatste wordt ook wel de 'commandostructuur' genoemd). Deze biedt de NAVO het organisatorisch

raamwerk voor de verdediging van het NAVO-grondgebied en omvat een netwerk van militaire hoofdkwartieren op verschillende niveau's, die het gehele Noord-Atlantische gebied bestrijken.

Afbeelding 5-4: Het NAVO-besluitvormingsproces



0520. Indien de NAVO wordt benaderd door een andere internationale organisatie (bijvoorbeeld de Verenigde Naties) om onder haar auspiciën een vredesoperatie uit te voeren, zal eerst de NAR daarover moeten beslissen. Zodra in beginsel ingestemd wordt met het verzoek, zal het MC een strategische commandant verantwoordelijk stellen voor de operatie. In beginsel wordt bij de aanwijzing van deze autoriteit de regionale verdeeling tussen ACE en ACLANT aangehouden. De strategische commandant

(SACEUR/SACLANT) wijst vervolgens een operationele commandant aan, die hij verantwoordelijk stelt voor de feitelijke operationele commandovoering van de vredesoperatie. Hierbij kan worden gedacht aan een regionale commandant (bijvoorbeeld de *Regional Commander North*) of aan een commandant op een lager niveau (bijvoorbeeld de commandant van het *ACE Rapid Reaction Corps*). Deze commandant werkt vervolgens in nauw overleg met de planningsstaf van ACE/ACLANT het plan voor de operatie nader uit en ontwikkelt daarbij in beginsel meerdere opties. De uiteindelijke beslissing om te starten met de voorbereidingen voor de operatie, inbegrepen het gereed stellen van de troepenmacht, vindt plaats in opdracht van de NAR, waarbij deze zich laat adviseren door het MC. De feitelijke uitvoering van de vredesoperatie wordt aangekondigd door middel van een zogenaamde *Activation Order* (ACTORD).

0521. Van groot belang bij de uitvoering van een vredesoperatie door de NAVO is de gewenste militaire eindsituatie, die wordt afgeleid van de strategische eindsituatie. Zodra de NAVO is begonnen met haar planning, zal zij - of de internationale organisatie op verzoek waarvan de NAVO de operatie uitvoert - ernaar streven de militaire eindsituatie zo spoedig mogelijk vast te stellen. Het bereiken van overeenstemming over **een helder gedefinieerde strategische en operationele eindsituatie** tussen de NAVO en de betreffende internationale organisatie zal dan ook juist in de beginfase van de operatie één van de speerpunten van de NAVO zijn. Daarnaast kan de NAVO, indien eenmaal betrokken bij het conflict, zich in beginsel niet eenvoudig aan haar verantwoordelijkheid onttrekken. Het voortijdig beëindigen van de operatie leidt immers onvermijdelijk tot gezichtsverlies.

Sectie 3 – Strategische besluitvorming op nationaal niveau

0522. Bij de Nederlandse nationale besluitvorming spelen de regering, het parlement, de Chef Defensiestaf en de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen een rol.

0523. **De regering.** Ieder verzoek voor Nederlandse deelname aan een vredesoperatie wordt voorgelegd aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, aangezien zij in eerste instantie politiek verantwoordelijk zijn voor de Nederlandse bijdrage aan een militaire operatie. De deelname aan een vredesoperatie door Nederlandse militairen moet altijd passen binnen het door de regering aan de Tweede Kamer gepresenteerde buitenlands beleidskader. Een verzoek tot deelname door Nederlandse militairen wordt derhalve eerst voor wat betreft dit aspect nader geanalyseerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauw overleg met de Directie Algemeen Beleid (DAB) van het Ministerie van Defensie en het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC).

0524. **Het parlement.** In beginsel zal de regering reeds in een vroeg stadium de Tweede Kamer, via de Vaste Kamercommissie voor Defensie of de voorzitters van de grote fracties, informeren over het verzoek om Nederlandse militairen ter beschikking te stellen voor een vredesoperatie en het standpunt van de regering over deelname. Een positieve grondhouding over deelname zal leiden tot nader overleg met de Tweede Kamer en in ieder geval tot een beoordeling van de eventuele deelname aan de hand van het vastgestelde buitenlands- en veiligheidsbeleid.

0525. Het belangrijkste instrument dat de regering (en - al dan niet in een latere fase - ook de Tweede Kamer) bij haar analyse gebruikt, is het zogenaamde ‘Toetsingskader’ (zie kader). Dit is een lijst met aandachtspunten, die de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in juni 1995 bekend hebben gesteld aan de Tweede Kamer. Het ‘Toetsingskader’ wordt gehanteerd om het overleg tussen regering en parlement beter te structureren en om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen.

DE CRITERIA VAN HET ‘TOETSINGSKADER’:

- nationaal belang
- adequate juridische basis
- duidelijk mandaat
- heldere militaire taken
- transparante bevelsstructuur
- eenduidige geweldsinstructie
- solidariteit en te delen risico’s
- multinationale operatie
- draagvlak in samenleving/parlement
- voldoende eenheden
- risico’s voor personeel
- financiële lastenverdeling
- aansturing vanuit Nederland mogelijk
- duur van de operatie
- aflossing gegarandeerd

0526. De Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties staan op nationaal niveau onder leiding van de **Chef Defensiestaf**. Deze eenhoofdige leiding houdt in dat hij namens Nederland de uiteindelijke **beslissingsbevoegdheid** heeft **over alle militaire aspecten** van vredesoperaties, zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de inzet. De CDS is derhalve in het Ministerie van Defensie de functionaris, die direct door de Minister kan worden aangesproken op de wijze waarop het Nederlandse contingent de opdracht(en) uitvoert. Vanuit deze verantwoordelijkheid adviseert hij de Minister van Defensie omtrent militair-strategische en operationele aspecten van een eventuele deelname door Nederlandse troepen

aan een vredesoperatie. In beginsel geeft hij invulling aan deze verantwoordelijkheid in nauw overleg met de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen. Tevens onderhoudt hij contacten met de internationale veiligheidsorganisatie, die de operatie uitvoert en de commandant van de vredesmacht (indien deze reeds is aangewezen), om (deel)aspecten van de operatie verder uit te werken.

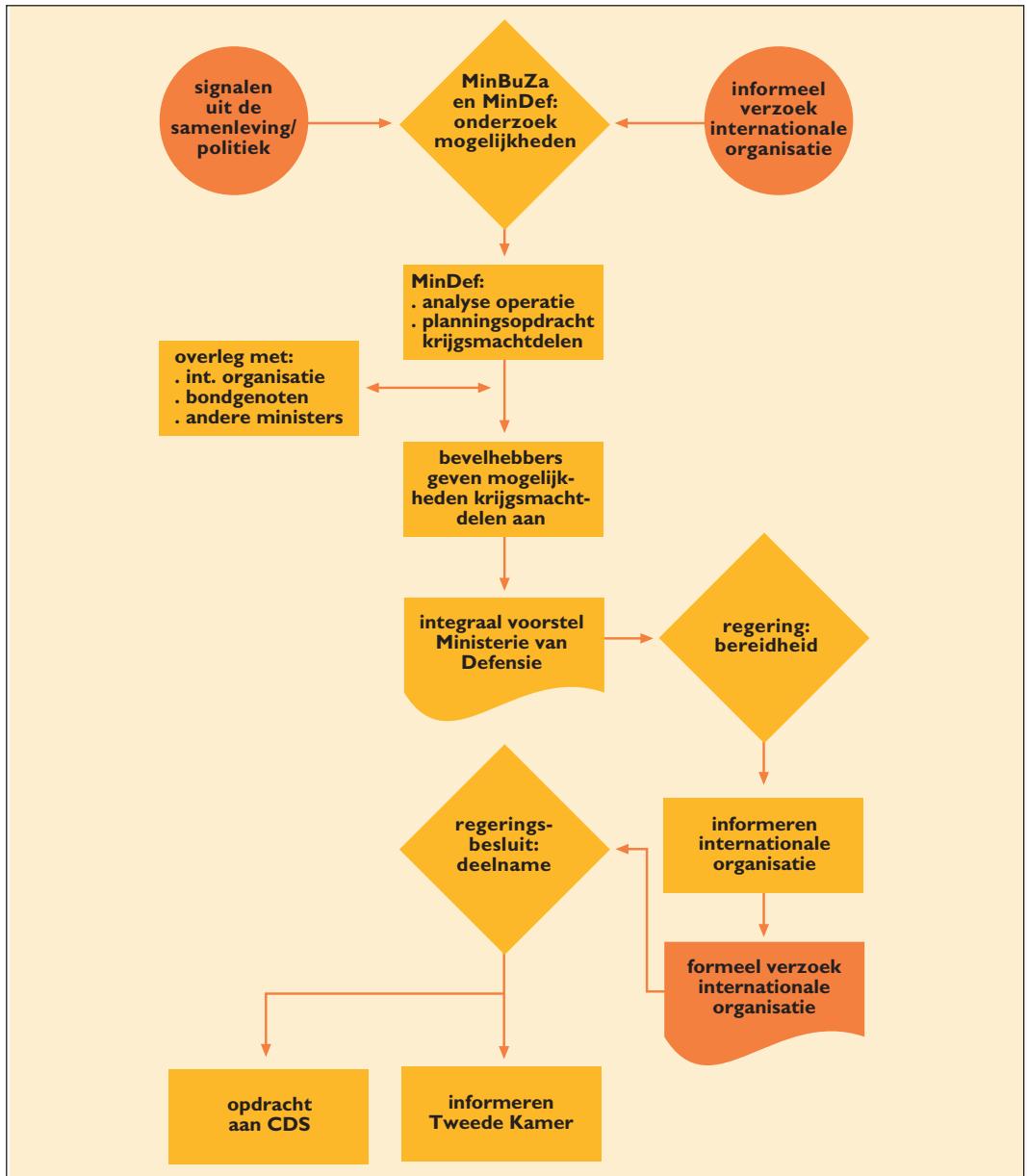
Het DCBC ondersteunt de CDS bij zijn besluitvorming, alsmede bij zijn aansturing van en de informatievoorziening aan het nationale contingent. Bij het DCBC zijn vaste liaisonofficieren van de krijgsmachtdelen, van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van andere organisatiedelen van de krijgsmacht aangesteld, die de dagelijkse communicatie met de Defensiestaf verzorgen. In de organisatie van het DCBC zijn ook (op basis van wederkerigheid) liaisonofficieren opgenomen van enkele bondgenoten. Hiermee beogen de betrokken landen de informatievoorziening in het geval van een crisis te versnellen en een mogelijke samenwerking eenvoudiger te kunnen realiseren.

0527. **De bevelhebbers van de krijgsmachtdelen** zijn verantwoordelijk voor het gereed stellen, instandhouden en de nazorg van het uitgezonden personeel en materieel. In zijn planningsoptocht bepaalt de Chef Defensiestaf welke soort eenheden aan de operatie zullen deelnemen. Op basis daarvan wijzen de bevelhebbers specifieke eenheden aan. Zij houden bij hun keuze zoveel mogelijk rekening met de wensen van de internationale organisatie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vredesoperatie, met betrekking tot onder meer de materieelkeuze en uitrusting van de Nederlandse bijdrage. Ter ondersteuning van de besluitvorming beschikt de Bevelhebber der Landstrijdkrachten over een Operationele Staf (OPS-BLS), die onder leiding staat van de Directeur Operationele Staf (DOPS). Ten behoeve van de informatievoorziening tussen Nederland en de Landmachtcomponent van het Nederlandse contingent, beschikt de BLS over het Situatiecentrum (SITCEN/BLS). Het SITCEN/BLS vervult ook de functie van aanspreekpunt voor de familieleden van de uitgezonden militairen van de Koninklijke Landmacht.

Ten behoeve van de informatievoorziening tussen Nederland en de landmachtcomponent van het Nederlandse contingent beschikt de BLS over het Situatiecentrum.

*Foto: Hennie Keeris,
Mediacentrum KL (Den Haag, 1997)*





Afbeelding 5-5: Het nationale besluitvormingsproces.

Het schema geeft slechts een mogelijke gang van zaken weer. Het is denkbaar dat bepaalde fasen worden overgeslagen en andere worden toegevoegd.

Het besluitvormingsproces

0528. Indien een internationale veiligheidsorganisatie een militaire interventie noodzakelijk acht en hiervoor voldoende politieke en publieke steun heeft ontvangen, worden landen, waarvan men vermoedt dat deze bereid zullen zijn om een bijdrage aan deze operatie te leveren, in eerste instantie informeel en later formeel benaderd. Voor ons land zal dit in beginsel gebeuren via de Nederlandse ambassadeur of

de Nederlandse (permanente) vertegenwoordiger bij de betreffende internationale organisatie. Het verzoek om een militaire bijdrage wordt vervolgens door genoemde functionaris(sen) doorgegeven aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Wanneer een dergelijk verzoek niet op voorhand door de Minister van Buitenlandse Zaken om politieke redenen wordt afgewezen (bijvoorbeeld omdat deelname niet past in het Nederlands buitenlands beleid), wordt het voorgelegd aan de Minister van Defensie om de operationele mogelijkheden tot deelname vast te stellen. Daarna vangt het **nationale besluitvormingsproces** aan, dat hierna nader zal worden toegelicht. Een voorbeeld hiervan is in afbeelding 5-5 schematisch weergegeven.

0529. Nadat het (informele) verzoek is ontvangen door tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vindt in het Ministerie van Defensie een nadere analyse plaats van het conflict en de betekenis die een Nederlandse militaire bijdrage kan leveren aan de oplossing ervan. Hierin hebben vooral de Defensiestaf en de Directie Algemeen Beleid een grote inbreng. Bij hun analyses wordt ook gebruik gemaakt van de inzichten en visies van de directoren-generaal, directies en afdelingen van het Ministerie van Defensie. Er vindt daarbij intensief **overleg** plaats met de **internationale organisatie**, die leiding zal geven aan de operatie en met de belangrijkste bondgenoten.

0530. Daarbij komen ook **algemene aspecten van de vredesoperatie** aan de orde, zoals de aard van de operatie, het mandaat, de geweldsinstructie en de (geplande of geschatte) duur van de operatie. Ook kunnen reeds nadere afspraken worden gemaakt over specifieke uitvoeringsaspecten, die in het bijzonder relevant zijn voor het Nederlandse contingent. Het betreft hier aspecten zoals de inbedding in de commandostructuur, de samenstelling en uitrusting van het Nederlandse contingent en de (geplande) datum waarop het contingent ter beschikking wordt gesteld aan de commandant van de vredesmacht. Tevens wordt in deze fase overleg gevoerd over eventuele andere Nederlandse bijdragen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking. Zo kunnen (voorlopige) afspraken worden gemaakt over gezamenlijk uit te voeren humanitaire hulpprojecten en wederopbouw-programma's en kunnen ook gemeenschappelijke standpunten worden voorbereid voor de berichtgeving aan het parlement, de pers en het Nederlandse volk.

0531. Om vast te stellen welke eenheden kunnen worden aangeboden aan de internationale organisatie voor deelname aan de vredesoperatie, wordt zo spoedig mogelijk nadat de Defensiestaf is begonnen met zijn analyse van de mogelijke opdracht, een **planningsopdracht** verstrekt

aan de krijgsmachtdelen. Dit betreft alleen die krijgsmachtdelen, waarvan deelname van eenheden of militairen opportuun is. Sommige vredesoperaties lenen zich slechts voor uitvoering door één krijgsmachtdelen, zoals de controle op het naleven van een *no-fly zone* of een maritieme blokkade in het kader van een handelsembargo.

0532. Indien een planningsopdracht aan één of meer krijgsmachtdelen wordt verstrekt, kunnen daarbij ook **randvoorwaarden** worden opgelegd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een maximale reactietijd (de tijd, die de eenheid nodig heeft om zich gereed te stellen en te verplaatsen vanuit Nederland naar een afwachtingsgebied of het operatiegebied), een globale indicatie van de (maximale) grootte van de eenheid (zoals ‘compagniesgrootte’ of ‘ongeveer honderd man’) en kwalitatieve eisen (bijvoorbeeld: ‘de militairen moeten de Engelse taal mester zijn’). Tevens zal er doorgaans onmiddellijk **overleg met de bondgenoten** worden gevoerd over de mogelijkheden van (wederzijdse) samenwerking op zowel operationeel als logistiek gebied. Dit overleg kan zowel op het niveau van het ministerie plaatsvinden als op krijgsmachtdelniveau en kan zowel bilateraal als multilateraal van aard zijn. Nationale afstemming van dit overleg is dan ook van groot belang om dubbele of tegenstrijdige afspraken te voorkomen.

0533. Direct na ontvangst van de planningsopdracht van de Chef Defensiestaf geeft de Directeur Operationele Staf namens de Bevelhebber der Landstrijdkrachten een waarschuwingsbevel aan de direct betrokken ondercommandant(en). Hiermee start het interne KL-besluitvormingsproces. De BLS verstrekt vervolgens een formele planningsopdracht aan de *Senior National Officier* (SNO) van 1 (GE/NL) Corps en in sommige gevallen ook aan de commandant van het Nationaal Commando (NATCO). In deze planningsopdracht zijn ook de richtlijnen van de CDS, eventueel aangevuld met richtlijnen van de BLS, alsmede de eerder besproken randvoorwaarden opgenomen.

0534. De Nederlandse SNO van 1 (GE/NL) Corps draagt de feitelijke uitvoering van de planningsopdracht, eventueel met aanvullende richtlijnen, op aan de **coördinerende autoriteit** (CA). Dit is in beginsel de commandant van 1 (NL) Divisie ‘7 December’. Diens staf werkt vervolgens de planningsopdracht uit. De Nederlandse SNO kan zich daarbij laten vertegenwoordigen. Bij het planningsproces kunnen ook stafffunctionarissen van 11 Luchtmobiele Brigade en de *Command Support Group* worden betrokken.

0535. **Aandachtspunten** in de besluitvorming zijn vooral de beschikbaarheid van de gevraagde of te formeren eenheden, het voortzettingsvermo-

gen (de mogelijkheid de operatie gedurende langere tijd te blijven uitvoeren; met andere woorden: is er een aflossingscapaciteit beschikbaar?), de benodigde (en beschikbare) voorbereidingstijd en de eventuele consequenties voor reeds lopende operaties. Tevens wordt aangegeven wat de consequenties zijn voor de overige activiteiten van de Koninklijke Landmacht zoals de vredesbedrijfsvoering, steunverleningen en reeds aangegane internationale verplichtingen. Uiteraard worden in deze fase ook de financiële consequenties van deelname inzichtelijk gemaakt.

0536. De uitwerking van de planningsopdracht wordt in beginsel door de betreffende ondercommandant aan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten gepresenteerd. In uitzonderings gevallen (bijvoorbeeld wanneer het een KL-bijdrage van enkele militairen betreft) kan deze uitwerking aan de Directeur Operationele Staf worden voorgelegd. De DOPS zal bij iedere planningsopdracht de BLS bij zijn besluitvorming adviseren. Wanneer de uitvoering van de operatie is opgedragen aan 1 (GE/NL) Corps, informeert de coördinerende autoriteit, na instemming door commandant en SNO, de BLS over de **mogelijke opties**. Mede op basis van het advies van DOPS kiest de BLS voor een optie (en mogelijk één of meerdere alternatieven) en stelt hij de Chef Defensiestaf formeel in kennis van zijn mogelijkheden om aan het verzoek tot deelname aan de vredesoperatie te voldoen.

0537. Door de Defensiestaf en de Directie Algemeen Beleid worden de analyses en mogelijkheden van de krijgsmachtdelen geïntegreerd in een **voorstel aan de Minister**. Wanneer deze met dit voorstel instemt, vindt weer overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken plaats. Vervolgens worden zowel de internationale organisatie als de troepenleverende bevelhebber(s) geïnformeerd over de beoogde deelname, uiteraard onder het voorbehoud van politieke instemming. Nadat de internationale organisatie, die de operatie uitvoert, de reacties van alle landen verzameld heeft en daaruit de zogenaamde *force balance* heeft ontwikkeld, wordt aan Nederland formeel om een bijdrage gevraagd. Deze kan overigens afwijken van het eerder gedane aanbod.

0538. Ten slotte zenden de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie een gezamenlijke brief naar de Ministerraad, waarna een **regeringsbesluit** wordt genomen en het parlement per brief wordt geïnformeerd. In beginsel zal de regering overleg met het parlement voeren, ook in eerdere fasen van het besluitvormingsproces. Na goedkeuring door de regering geeft de Chef Defensiestaf opdracht aan de troepenleverende bevelhebber(s) om het personeel en materieel binnen de opgedragen voorbereidingstijd gereed te stellen.

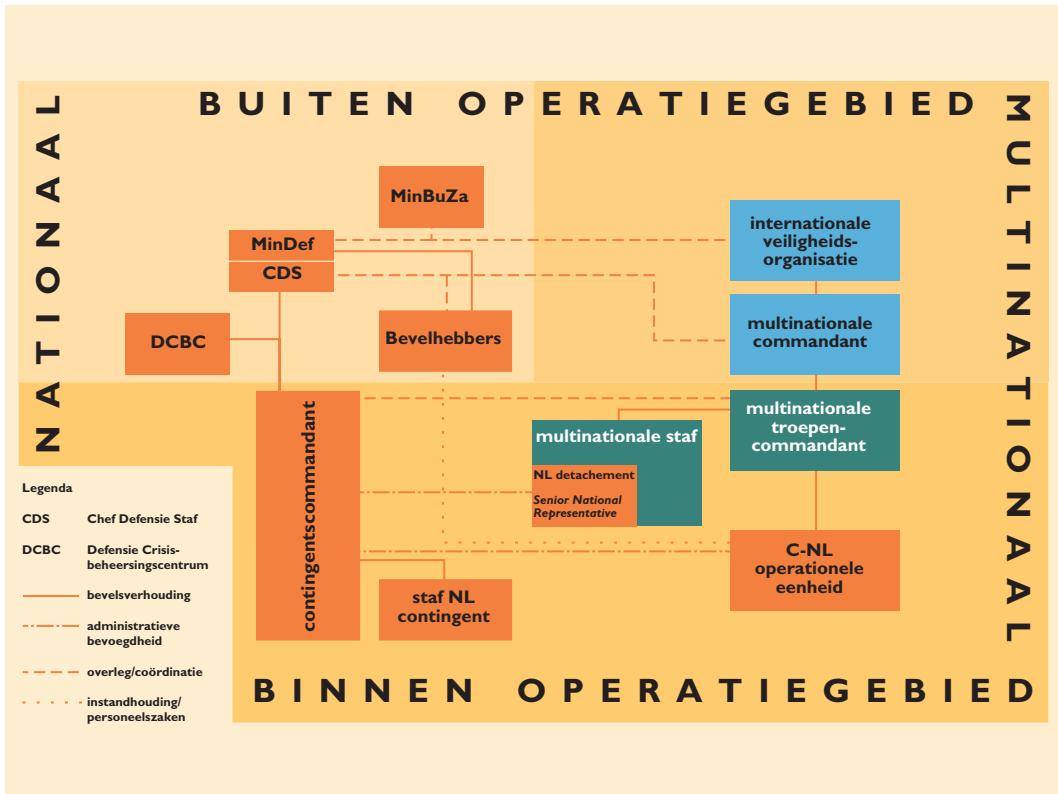
0539. Kenmerken van het besluitvormingsproces. Over het algemeen kenmerkt het nationale besluitvormingsproces zich door een grote mate van **onzekerheid** door onvolledige en niet tijdig beschikbare informatie. Zo wordt veelal om een bijdrage gevraagd zonder dat op dat moment alle aspecten uit het ‘Toetsingskader’ reeds goed in beschouwing kunnen worden genomen. Aangezien een beslissing om deel te nemen aan een vredesoperatie niet lichtvaardig mag worden genomen en regering en parlement een goed gefundeerd advies eisen van hun militair-operationele deskundigen (de Chef Defensiestaf en de bevelhebbers), dient zich hier een dilemma aan. Immers, er moet dikwijls worden gekozen tussen het volledig uitvoeren van het planningsproces met als resultaat een weloverwogen advies (hetgeen een langdurige procedure kan betekenen) en een in korte(re) tijd geforceerd afgewerkte planning met als resultaat een minder volledig advies. De **tijdsdruk** voor de militaire planners wordt vaak nog versterkt door het onvoorspelbare verloop van een crisis. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de (plotseling verhoogde) aandacht van de **media** voor de crisis aanleiding vormt om het besluitvormingsproces nog meer te versnellen.

0540. Door het voorgaande is de noodzaak onderkend om zo vroeg mogelijk en gelijktijdig op meerdere niveaus binnen het Ministerie van Defensie het besluitvormingsproces, inbegrepen de operationele planning, te laten plaatsvinden. Deze procedure, die **parallele planning** wordt genoemd, kan resulteren in sterk gereduceerde planningscycli, met behoud van een grote mate van kwaliteit. Zij staat en valt echter met goede (informele) informatiebronnen en een groot anticiperend vermogen bij de militaire planners.

Sectie 4 – Operationele commandovoering in het operatiegebied

0541. Nadat de planningsfase is afgerond, wordt overgegaan tot de formering en verplaatsing van de Nederlandse bijdrage aan de vredesmacht, gevolgd door de **overdracht aan de multinationale commandant** (*Transfer of Authority*). Daarbij is het van belang zo spoedig mogelijk overeenstemming te hebben over de bevelsverhoudingen; met andere woorden, welke soort bevelen door de commandant van de internationale troepenmacht kunnen worden gegeven en welke nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de operatie worden overgedragen aan de commandant van de internationale troepenmacht.

0542. In afbeelding 5-6 zijn de mogelijke bevelsverhoudingen schematisch weergegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de autoriteiten die zich buiten en de actoren die zich in het operatiegebied bevinden. Aan de rechterzijde wordt de internationale, operationele



Afbeelding 5-6:
Bevelsverhoudingen en nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij inzet. In sommige gevallen wordt afgezien van een Nederlands contingentscommando; in dat geval wordt de nationale administratieve bevoegdheid vervuld door een SNR (zie ook de paragrafen 0554 en verder).

bevelslijn gepresenteerd, aan de linkerzijde de nationale. Deze scheiding wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

Multinationale aspecten van operationele commandovoering

0543. Landen, die aan een vredesoperatie deelnemen, willen in beginsel zoveel mogelijk zeggenschap over hun nationale contingent behouden, zonder dat dit ten koste gaat van de operationele commandovoering en daarmee de effectiviteit van de vredesmacht. Uitgangspunt bij het vaststellen van de **bevelsstructuur** is derhalve dat de landen te allen tijde *Full Command* (FULLCOM) blijven houden over hun nationale contingenten. Anderzijds is het onwerkbaar voor de *Force Commander* om voor alle operationele opdrachten eerst de nationale autoriteiten te moeten consulteren. Niet alleen zou dit buitengewoon tijdrovend zijn, maar het doet bovendien afbreuk aan het grondbeginsel van eenhoofdige leiding.

0544. Een gebruikelijke oplossing bij recente vredesoperaties is om een deel van de **bevoegdheden** onder *Full Command* over te dragen aan de *Force Commander*. Deze overdracht is tijdelijk en heeft de vorm van *Operational Command* (OPCOM) of *Operational Control* (OPCON), waar-

bij eventueel nog voorbehouden (*caveats*) kunnen worden gemaakt. De nationale overheid blijft echter steeds bevoegd in te grijpen in de operationele taakuitvoering van het eigen contingent of dit zelfs geheel terug te trekken.

Bevelsrelaties geven een commandant bevoegdheden om opdrachten en aanwijzingen te geven aan toegewezen eenheden. De volgende bevelsrelaties kunnen worden toegepast:

- *Full Command* (FULLCOM) is de militaire bevoegdheid en de verantwoordelijkheid om orders te geven aan ondergeschikten. Het omvat alle aspecten van militaire operaties en bestaat alleen in nationaal verband.
- *Operational Command* (OPCOM) is de bevoegdheid van een commandant opdrachten en taken te geven, om eenheden te ontsplooien, om troepen anders te organiseren en om *Operational Control of Tactical Control* te delegeren. Het houdt geen verantwoordelijkheid voor personele verzorging of logistiek in.
- *Operational Control* (OPCON) is de bevoegdheid om toegewezen troepen zo te sturen dat specifieke opdrachten en taken worden uitgevoerd. Deze opdrachten zijn beperkt in functie, plaats of tijd. De bevoegdheid houdt in dat de eenheden ontplooid mogen worden en dat *Tactical Control* gedelegeerd mag worden. Er is geen verantwoordelijkheid voor personele verzorging of logistiek en het verband van de eenheden mag niet worden verbroken.
- *Tactical Command* (TACOM) is de bevoegdheid om troepen taken op te dragen ter uitvoering van de opdracht, die door de hogere commandant is gegeven.
- *Tactical Control* (TACon) is de gedetailleerde en - over het algemeen - plaatselijke leiding van verplaatsingen en manoeuvre, nodig om toegewezen opdrachten en taken te volbrengen.
- *Administrative Control* (ADMINCON) is een nader vast te stellen bevoegdheid over eenheden op het gebied van verzorging, zoals personeelsbeheer, personeelszorg, bevoorrading en diensten.

Naast deze bevelsrelaties komt ook *Coordinating Authority* voor. Dit houdt in dat over van te voren overeengekomen activiteiten overleg plaatsvindt. Het houdt niet in dat overeenstemming kan worden afgeworpen; bij een verschil van mening zal het hogere niveau worden geïnformeerd.

0545. Wanneer de vredesoperatie onder auspiciën van de VN wordt uitgevoerd, loopt de **operationele bevelslijn** van de Veiligheidsraad via de secretaris-generaal en de SRSG naar de commandant van de internationale troepenmacht. In het geval van een OVSE-missie kan in plaats van een SRSG sprake zijn van een Hoofd van de Missie (*Head of Mission*, HoM). Bij afwezigheid van het Hoofd van de Missie of de SRSG kan de secretaris-generaal rechtstreeks opdrachten verstrekken aan de commandant van de vredesmacht. Andersom rapporteert de hoogste civiele tegenwoordiger van de VN dagelijks aan het Departement voor Vredesoperaties (DPKO) van het Secretariaat van de VN over de stand van zaken in het operatiegebied. Er is geen ondubbelzinnige taakomschrijving te geven van de functies HoM en SRSG. De rol van bijvoorbeeld een

SRSG is niet bij elke operatie dezelfde. Deze functie wordt ook niet altijd ingesteld.

0546. Per operatie kan de **commandostructuur** anders zijn. De volgende varianten kunnen in ieder geval voorkomen:

- Aan het hoofd van een operatie staat de *Force Commander* (FC) of, in het geval van een waarnemingsoperatie, de *Chief Military Observer* (CMO). Beiden zijn rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties.
- De algehele leiding in het operatiegebied is in handen van een *Special Representative of the Secretary General* of een *Head of Mission*. De FC/CMO legt aan hen verantwoording af.
- Er bestaan naast elkaar een FC/CMO en een SRSG. De SRSG zit niet in de commando-lijn maar voert andere taken uit namens de SG.

0547. In het geval van een NAVO-geleide vredesmacht, die wordt uitgevoerd op grond van een mandaat van de VN of een andere internationale organisatie, zal de operationele bevelslijn lopen van de leiding van die organisatie (in het geval van een VN-mandaat de Veiligheidsraad en de secretaris-generaal van de VN) via de door de NAVO aangewezen Strategische Commandant (SACEUR of SACLANT) naar de operationele commandant.

HET COMBINED JOINT TASK FORCE-CONCEPT

Tijdens de NAVO-top van 1994 besloten de regeringsleiders van de lidstaten om een beleidsdocument op te laten stellen, waarin wordt uiteengezet hoe de Alliantie haar toekomstige operaties, inbegrepen vredesoperaties, zal uitvoeren. Een grotere effectiviteit en flexibiliteit in het reageren op crisissituaties en een verbetering van de mogelijke samenwerking met de Pfp-landen waren de belangrijkste vereisten voor het zogenaamde *Combined Joint Task Force* (CJTF)-concept. Later besloten de lidstaten dat ook operaties op basis van een mandaat van de VN of de OVSE volgens het CJTF-concept uitgevoerd zouden worden en dat het CJTF-concept ook toepasbaar zou zijn op door de WEU-geleide vredesoperaties, indien daarvoor NAVO-middelen gebruikt zouden worden. De werkzaamheden resulteerden uiteindelijk in MC 389, *Military Committee's Directive for the Implementation of the CJTF Concept*, dat eind 1996 werd aangeboden aan de lidstaten. Er werd besloten om het concept te testen tijdens een reeks van oefeningen, de *Exercise Trials*. In 1997 en 1998 werden zo onder meer de oefeningen *Allied Effort 97* en *Strong Resolve 98* gehouden, waarbij aan de hand van een generiek scenario de ontwikkeling van een NAVO-geleide vredesmacht en het functioneren van het hoofdkwartier in een vredesondersteunende operatie uitvoerig werden getest. In de proefneming zouden bovendien de ervaringen van de NAVO in Bosnië en Herzegovina met de IFOR- en SFOR-operaties worden meegenomen. Eind 1998 heeft het hoogste politieke orgaan van de NAVO, de Noord-Atlantische Raad (NAR), ingestemd met de aanbeveling van het Militaire Comité om het CJTF-concept te beschouwen als het operationele kader voor alle NAVO-operaties (zowel artikel 5- als vredesoperaties) in het

komend decennium. Tezamen met de nieuwe commandostructuur van de NAVO zal het CJTF-concept vanaf 1999 het operationele gezicht van de NAVO gaan bepalen.

Behalve een bevestiging van de reeds eerder genoemde visie van de NAVO op vredesoperaties (MC 327/1, *Military Concept for NATO Peace Support Operations*) beschrijft het CJTF-concept in het bijzonder de opbouw, inrichting en werkwijze van het CJTF-hoofdkwartier. Het CJTF-hoofdkwartier wordt gecreëerd vanuit een zogenaamd *Parent HQ*. Binnen de NAVO-commandostructuur zijn een (beperkt) aantal hoofdkwartieren, waaronder '*land-based*' (*Regional HQ North* - het 'oude AFCENT' en *Regional HQ South* - het 'oude AFSOUTH) en '*sea-based*' (STRIKEFLEETLANT), aangewezen als '*Parent HQ*'. Deze hoofdkwartieren hebben in zich een modulaire stafcapaciteit, die zich primair bezighoudt met de planning en voorbereiding van niet-artikel 5-operaties (ongeveer tien stafofficieren, de zogenaamde Key Nucleus Staff). Daarnaast hebben genoemde hoofdkwartieren nog zo'n honderd stafofficieren (de *Nucleus Staff*), die naast hun taak binnen het *Regional HQ* voor artikel 5-operaties, ook een functie binnen het *Parent HQ* in het kader van niet-artikel 5-operaties bekleden. Tezamen vormen beide elementen de kern van het CJTF-hoofdkwartier, dat verder aangevuld wordt met stafmodules, afkomstig van de lidstaten of de andere NAVO-hoofdkwartieren, en individuele stafofficieren (de zogenaamde '*augmentees*'). Een CJTF-hoofdkwartier kent geen vaste omvang of structuur en wordt afhankelijk van de operatie (geweldsniveau, omvang operatiegebied, grootte van de troepenmacht) samengesteld. Een CJTF-hoofdkwartier zal echter in beginsel zo'n 350 tot 400 staffunctionarissen hebben, afkomstig van alle krijgsmachtdelen en alle lidstaten. Een CJTF-hoofdkwartier is mobiel en kan, na een korte voorbereidingsperiode, wereldwijd worden ontplooid. Door te besluiten dat het CJTF-concept behalve voor niet-artikel 5-operaties ook toepasbaar is op de bondgenootschappelijke verdediging van het NAVO-grondgebied, heeft de NAVO een grotere flexibiliteit verkregen met betrekking tot het reageren op conflicten aan de grenzen van het grondgebied van de Alliantie. Immers, een dergelijke dreiging kan zowel vanuit de 'vaste' NAVO-commandostructuur als door middel van de ontplooiing van een mobiel CJTF-hoofdkwartier worden afgewend.

0548. Het **multinationale karakter** van vredesoperaties kan een complicatie zijn voor de bevelsstructuur van de troepenmacht. De NAVO onderkent drie principes voor de organisatie en bevelsstructuur van een multinationale troepenmacht:

- **Volledig geïntegreerd** (*fully integrated*), waarbij de troepenmacht is samengesteld uit nationale componenten van verschillende omvang. In de volledig geïntegreerde staf zijn de landen proportioneel vertegenwoordigd. De functie van commandant wordt doorgaans bij toerbeurt door de deelnemende naties vervuld.
- **Binationaal** (*bi-national*), waarbij twee landen een gelijke bijdrage in de troepenmacht hebben en in gelijke mate zijn vertegenwoordigd in een volledig geïntegreerde staf.
- **Raamwerknatie** (*framework nation*), waarbij één land het raamwerk voor verbindingen en logistiek levert, alsmede de commandant en een aanmerkelijk deel van de staf.

0549. Naast de operationele activiteiten moeten ook de **civiele aspecten** van een eventueel vredesplan gecoördineerd worden. De activiteiten van VN-organisaties in het operatiegebied en die van niet-gouvernementele organisaties en andere internationale organisaties die betrokken zijn bij de oplossing van het conflict, moeten op elkaar worden afgestemd. De secretaris-generaal kan hiervoor een speciale vertegenwoordiger aanstellen (zie ook hoofdstuk 2), maar kan ook een leidende organisatie (*lead agency*), bijvoorbeeld de UNHCR, aanwijzen om deze coördinerende rol te vervullen. Ook kunnen meerdere *lead agencies* voor de verschillende deelgebieden van het civiele deel van het vredesplan (bijvoorbeeld de zorg voor vluchtelingen, het herstel van infrastructuur of het toezicht op verkiezingen) worden aangezocht of aangewezen.

Nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de operationele commandovoering

0550. De Minister van Defensie heeft de **politieke verantwoordelijkheid** voor de Nederlandse militaire bijdrage aan een vredesoperatie. In dit verband ligt zijn eerste verantwoordelijkheid uiteraard in Nederland, in de regering en in het bijzonder ten opzichte van het parlement. Gedurende de operatie onderhoudt hij bovendien, in nauwe samenwerking en overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, het contact met de internationale organisaties, die verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de uitvoering of leiding van (delen van) de vredesoperatie. De Minister van Defensie heeft echter geen directe bemoeienis met de operationele uitvoering van de vredesoperatie.

0551. Gewijzigde situaties, bijvoorbeeld een herziening van het mandaat, kunnen voor de regering aanleiding zijn om de Nederlandse bijdrage aan de vredesoperatie opnieuw te bezien. Het in sectie 3 van dit hoofdstuk beschreven **nationale besluitvormingsproces** wordt dan opnieuw uitgevoerd. In het uiterste geval kan, als gevolg van de uitkomsten van dat besluitvormingsproces (en in het bijzonder het gebruik van het ‘Toetsingskader’), de Nederlandse bijdrage aan de vredesoperatie worden beëindigd.

0552. Alle vredesoperaties staan onder leiding van de **Chef Defensiestaf**. Hij heeft uiteindelijk de beslissingsbevoegdheid over alle militaire aspecten, voor zover die niet is gedelegeerd aan de *Force Commander*.

0553. De Chef Defensiestaf draagt de **operationele verantwoordelijkheid** over de inzet van eenheden over aan de *Force Commander*. Vanaf dat moment hebben de nationale autoriteiten - de Minister van Defensie, de CDS, de betrokken bevelhebber(s) - geen formele bevoegd-

heid meer ten aanzien van de operationele taakuitvoering door de Nederlandse militairen.

0554. Voor elke operatie waaraan Nederland deelneemt, wijst de Chef Defensiestaf - eventueel na overleg met de betreffende bevelhebber - een *Senior National Representative* (SNR) aan. Bij grotere operaties kan hij een **contingentscommandant** aanwijzen. Dit is de vertegenwoordiger van de CDS in het operatiegebied. Hij kan deze rol combineren met een functie in de staf van de multinationale troepenmacht. Wanneer zich belangrijke veranderingen voordoen in de taak, het mandaat, de geweldsinstructie of de samenstelling van de troepenmacht wordt de SNR of contingentscommandant hiervan op de hoogte gesteld door de *Force Commander*. Deze Nederlandse militair is immers verantwoordelijk voor de nationale informatievoorziening aan het DCBC over het verloop van de operatie en de taakuitvoering door de Nederlandse eenheden.

0555. De functie van SNR/contingentscommandant is niet altijd te vereinnenigen met een (staf)functie in de internationale vredesmacht. Het is soms dan ook noodzakelijk om een aparte functionaris op een, gezien zijn rang, juist niveau op te nemen in de internationale commandostructuur. Echter, in uitzonderingsgevallen is dit niet te realiseren en wordt een op zichzelf staande SNR/contingentscommandant naar het operatiegebied uitgezonden. Hij moet er dan wel naar streven om (op informele wijze) contacten te onderhouden met de directe operationele commandant(en) van de Nederlandse militairen of eenheden. Bij zeer grote operaties of indien de nationale contingenten over een groot gebied verspreid zijn ingezet, kan het nodig zijn bij meerdere multinationale staven een *Senior National Officer* (SNO) te plaatsen. In dit geval wordt deze functie bij voorkeur vervuld naast een organieke functie in de multinationale staf.

0556. De SNR/contingentscommandant heeft voor een aantal aspecten **coördinerende bevoegdheden** over de eenheden en individuele militairen. Dit uit zich onder meer in regelmatig overleg met de commandanten van de Nederlandse eenheden en met de multinationale troepen-commandant(en) over de operationele situatie en over de taakuitvoering. Hij rapporteert hierover aan de Chef Defensiestaf. Daarnaast heeft hij een **administratieve bevelsbevoegdheid** op het gebied van administratieve, logistieke en disciplinaire aangelegenheden. Deze blijven immers bij een vredesoperatie in beginsel een nationale verantwoordelijkheid. Over personele en materiële aangelegenheden rapporteert hij eveneens, maar in dat geval aan de betreffende bevelhebber. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de SNR/Contingentscommandant zijn vastgelegd in de zogeheten 'Aanwijzingen van de CDS'.

0557. Wanneer Nederland met een groot contingent aan een operatie deelneemt, kan een **nationale liaisoncel** worden verbonden aan de staf van de vredesmacht. Deze staat in dat geval in directe verbinding met en wordt geleid door de SNR/contingentscommandant. Afhankelijk van de aard en omvang van de operatie, richt Nederland een **nationale inlichtingencel** (*National Intelligence Cell - NIC*) in. Deze NIC is gelieerd aan de sectie CJ2 van de staf van de vredesmacht. Het NIC heeft als taak nationale inlichtingen in te brengen in de staf van de vredesmacht en onderhoudt een direct contact vanuit het operatiegebied met de inlichtingencel van het DCBC. Bovendien geeft de NIC inlichtingen vanuit het operatiegebied door naar Nederland.

0558. Namens de Chef Defensiestaf verzorgt het DCBC het dagelijkse toezicht op de vredesoperatie. Het DCBC is tevens het centrale punt in de **informatievoorziening** over de operatie, teneinde de politieke en militaire leiding van het ministerie tijdig en juist te kunnen informeren. De CDS kan overigens speciale aanwijzingen geven aan de commandanten van de uit te zenden eenheden of detachementen over de wijze, waarop de informatievoorziening wordt ingericht. Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen, onderhoudt het DCBC contacten met de SNR/Contingentscommandant ter plaatse en met de operationele staven van de krijgsmachtdelen (voor de Koninklijke Landmacht: OPS-BLS). Bij gewijzigde omstandigheden initieert het DCBC adviezen aan de bewindslieden, hetgeen ertoe kan leiden dat de krijgsmachtdelen nieuwe planningsopties krijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de commandant van de multinationale troepenmacht de wens te kennen geeft dat hij de ter beschikking gestelde troepen andere operationele taken wil laten uitvoeren.

0559. Tijdens de uitvoering is de Bevelhebber der Landstrijdkrachten uitsluitend verantwoordelijk voor de **instandhouding van het uitgezonden KL-personeel** en materieel. Namens de BLS is de Directeur Operationele Staf belast met de uitvoering van deze taak. De ondersteuningstaken liggen vooral op het gebied van de personele en materiële verzorging, de informatievoorziening naar en van de ingezette eenheden, de berichtgeving naar het thuisfront, het tijdig gereedstellen van aflossende individuen en eenheden en het regelen van de nazorg van terugkerende eenheden en personeel. Voor een aantal van deze taken speelt het situatiecentrum binnen de operationele staf een rol. In het bijzonder geldt dit voor de berichtgeving in het geval van een probleem met een familielid van een uitgezonden militair of een ongeval of incident waarbij één of meerdere Nederlandse militairen betrokken zijn.

6 Verzorging in multinationaal verband

Sectie 1 - Inleiding

0601. Tijdens vredesoperaties zullen eenheden van de Koninklijke Landmacht altijd in multinationaal verband worden ingezet. De deelnemende landen blijven daarbij veelal zelf verantwoordelijk voor de verzorging van hun eenheden, contingenten of individuele deelnemers. Tijdens de planning, voorbereiding en uitvoering van een operatie moeten de mogelijkheden tot multinationale samenwerking op het gebied van verzorging worden onderzocht. Een **effectieve ondersteuning** van de troepenmacht staat hierbij altijd voorop. Multinationale samenwerking is zinvol, als deze daarnaast duidelijke efficiëntievoordelen biedt of nationale tekortkomingen afdekt. Een belangrijke voorwaarde voor multinationale samenwerking is de standaardisatie van procedures en middelen en zo nodig moeten daartoe nadere overeenkomsten worden afgesloten.

0602. Multinationale samenwerking op het gebied van verzorging biedt belangrijke **voordelen**. De totale inspanning (waaronder de kosten) voor de verzorging van de troepenmacht wordt verminderd en een onnodige overlapping van capaciteiten wordt voorkomen. Bovendien geeft multinationale samenwerking een positief politiek signaal af. Multinationale verzorging is echter geen doel op zich. Er zijn ook **nadelen**, zoals een grotere behoefte aan coördinatie, de noodzaak tot aanpassing aan een ander verzorgingssysteem en verlies aan zeggenschap. Bovendien kunnen nationale normen, bijvoorbeeld op het gebied van voeding, huisvesting en medische verzorging, aanzienlijk afwijken.

0603. **Doelstelling** van dit hoofdstuk is inzicht te geven in het multinationale kader van de verzorging in het operatiegebied van voor vredesoperaties uitgezonden Nederlandse eenheden en individuele militairen. Bij het schrijven van het hoofdstuk is vooral uitgegaan van de inzet van eenheden en formaties van de Koninklijke Landmacht. Met nadruk wordt gesteld dat de uitgangspunten, beginselen en procedures uit dit hoofdstuk onverkort van toepassing zijn op kleine detachementen en individuele militairen. Nationale regelingen voor de verzorging van

eenheden van de Koninklijke Landmacht tijdens vredesoperaties worden beschreven in de LDP I, ‘Militaire Doctrine’, en in de LDP IV, ‘Nationale Operaties’.

o604. Aangezien de Koninklijke Landmacht in beginsel volgens de NAVO-doctrine zal optreden, ook als een andere internationale organisatie de operatie leidt, wordt het multinationale kader in eerste instantie beschreven aan de hand van relevante NAVO-documenten, zoals de AJP-4 (*Allied Joint Logistic Doctrine*) en ALP-9 (*Land Forces Logistic Doctrine*). Vanwege de specifieke kenmerken van de verzorging in VN-verband, wordt hieraan aan het slot van dit hoofdstuk aandacht besteed.

Sectie 2 - Verzorgingsopties

o605. De internationaal meest gangbare verzorgingsopties zijn:

- nationale verantwoordelijkheid (*national responsibility*)
- leidende natie (*lead nation*)
- taakspecialisatie (*role specialization*)
- multinationale geïntegreerde logistieke eenheden (*Multinational Integrated Logistic support Unit, MILU*)

o606. **Nationale verantwoordelijkheid.** In deze optie neemt elke natie de volledige verantwoordelijkheid op zich voor de verzorging van de eigen troepen. Korte reactietijden voor de ontplooiing van een haastig samengestelde troepenmacht kunnen betekenen dat het instellen van een nationale aanvoerlijn (*national stovepipe*) de enige ‘veilige’ verzorgingsoptie is gedurende de initiële fase van de operatie. Als eenmaal een ‘stabiele’ situatie is bereikt en de kosten en personele consequenties van een langdurige inzet duidelijk worden, kan de mogelijkheid tot kostenbesparing door multinationale samenwerking in beschouwing worden genomen. Ook tijdens deze stabiele situatie zullen bepaalde goederen of diensten een nationale aanvoerlijn vereisen. De multinationale commandant blijft echter verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van de verzorgingsactiviteiten, ook als de troopenleverende landen alleen op nationale basis de verzorging van hun troepen regelen.

o607. Bij de verzorgingsoptie ‘leidende natie’ is één land verantwoordelijk voor de coördinatie van de verzorgingsactiviteiten. Doorgaans zal dit een land zijn dat een groot aandeel heeft in deze activiteiten of in de troepenmacht als geheel. Meerdere landen kunnen daarbij eenheden, personeel of materieel beschikbaar stellen om de verzorging uit te voeren in het raamwerk van de leidende natie. Achteraf worden de geleverde goederen en diensten verrekend.

o608. **Taakspecialisatie.** Verzorgingssteun kan worden geleverd door een land of krijgsmachtdeel in een specifiek functiegebied of bepaalde bevoorradingssklasse, zodat schaalvoordelen worden behaald of gebruik wordt gemaakt van nationale capaciteiten waarin andere landen minder sterk zijn. In deze optie wordt de verzorgingssteun geleverd met de middelen van het taakspecialisatie-land. Achteraf worden de geleverde goederen en diensten verrekend.

o609. **Multinationale geïntegreerde logistieke eenheid.** In deze optie worden middelen van meerdere naties gegroepeerd in één organisatie onder commando van de hoogste officier van het grootste nationale contingent óf van een aangewezen multinationale commandant. Deze optie is zinvol voor naties die slechts kleine contingenten leveren, waardoor de ‘logistieke staart’ onevenredig groot zou worden om toch in alle functionaliteiten te voorzien. Door het clusteren van de middelen in een multinationale geïntegreerde logistieke eenheid kan van de samenwerkende landen de personele, materiële en financiële last worden verkleind. De multinationale geïntegreerde logistieke eenheden kunnen optreden onder bevel van multinationale formaties en eenheden, maar ook onder bevel van een achtergebiedscommando.

Sectie 3 - Bronnen voor de verzorging

o610. De benodigde middelen voor de verzorging van de vredesmacht kunnen, naast levering uit de eigen voorraad, op andere wijzen verkregen worden. Het is van belang om hiermee reeds tijdens de voorbereiding rekening te houden. Daarmee kan voorkomen worden dat onnodig veel inspanning, tijd en geld wordt gestoken in het overbrengen van eigen middelen van het achterland naar het operatietoneel. Tevens wordt hiermee voorkomen dat onnodig veel beslag gelegd wordt op de schaarse infrastructuur en middelen voor transport en overslag, zoals bijvoorbeeld transportschepen en havenfaciliteiten.

o611. **Wederzijdse steunovereenkomsten (*Mutual Support Agreements*).** Vooral voor landen die slechts kleine contingenten leveren, bestaat de mogelijkheid om gezamenlijk de verzorgingssteun te regelen door middel van (vooraf opgestelde) overeenkomsten, waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van elkaars middelen. Opties zijn hierbij het gezamenlijk uitvoeren van de strategische verplaatsingen en het oprichten van multinationale geïntegreerde logistieke eenheden. Dergelijke overeenkomsten moeten worden gemeld aan de multinationale troepencommandant. Deze is immers verantwoordelijk voor de coördinatie van verzorgingsactiviteiten.

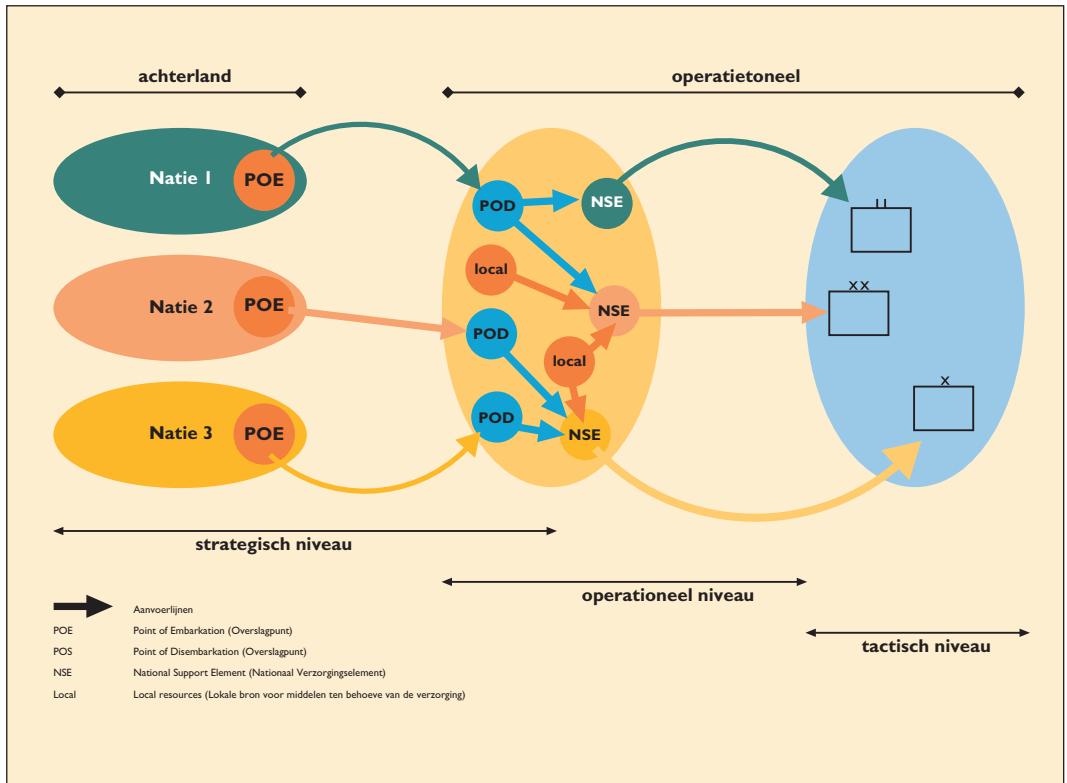
0612. **Gastlandsteun** (*Host Nation Support*) is de civiele en militaire steunverlening die tijdens een operatie door een gastland wordt geleverd aan troepenleverende landen of internationale organisaties, die zijn ingezet op of zich verplaatsen over het grondgebied van het gastland. Veelal zijn tussen de NAVO-lidstaten overeenkomsten met betrekking tot gastlandsteun reeds op voorhand afgesloten. In de voorbereidingsfase van vredesoperaties zal met de nationale of lokale overheden over de uitvoering van de gastlandsteun moeten worden onderhandeld. Dergelijke onderhandelingen worden bij voorkeur gevoerd door het hoofdkwartier van de leidende internationale organisatie of door tussenkomst van de multinationale troepenmacht. Hierdoor wordt voorkomen dat de diverse troepenleverende landen met elkaar gaan concurreren om de schaarse middelen te verkrijgen. Indien geen gezaghebbende overheid aanwezig is, is gastlandsteun niet mogelijk.

0613. **Contracteren** (*Contracting*). Indien het niet mogelijk is via een nationale of lokale overheid de benodigde middelen te verkrijgen, kan worden getracht om deze via de civiele markt op een commerciële basis te contracteren. Hierbij moet echter worden voorkomen dat daardoor schaarse goederen niet langer voor de lokale bevolking beschikbaar zijn. Contracteren kan echter ook een belangrijke stimulans zijn voor de lokale economie. Ook bij deze optie is multinationale coördinatie en tijdelijke voorbereiding een noodzaak. Als bijzondere vorm van contracteren wordt de optie *third party logistic support* onderkend. Dit houdt in het gebruikmaken van geselecteerde (grote) leveranciers op basis van contracten die voor het begin van de operatie zijn afgesloten.

0614. **Steun van niet betrokken landen** (*Third Nation Support*). Als blijkt dat het land van inzet niet in staat is om de benodigde middelen te leveren of dat dit ten koste gaat van de dienstverlening aan de lokale bevolking, kan eventueel worden uitgeweken naar niet betrokken landen, bijvoorbeeld één van de buurlanden. Daar kan mogelijk via de officiële (commerciële of overheids-)kanalen in de benodigde middelen worden voorzien.

Sectie 4 - Verzorging tijdens de uitvoering van de vredesoperatie

0615. In de LDP I is een algemeen verzorgingsconcept geschetst. Hierbij is tevens een indeling gegeven in verzorging op het strategische, het operationele en het tactische niveau. Deze niveaus vertonen enige overlap en er is niet altijd een duidelijke scheidslijn aan te geven tussen de niveaus. In afbeelding 6-1 wordt het **verzorgingssysteem** gepresenteerd dat wordt gecreëerd door de koppeling van de genoemde niveaus. Dit verzorgingssysteem bestaat uit het achterland, de aanvoerlijnen en het operatietoneel.



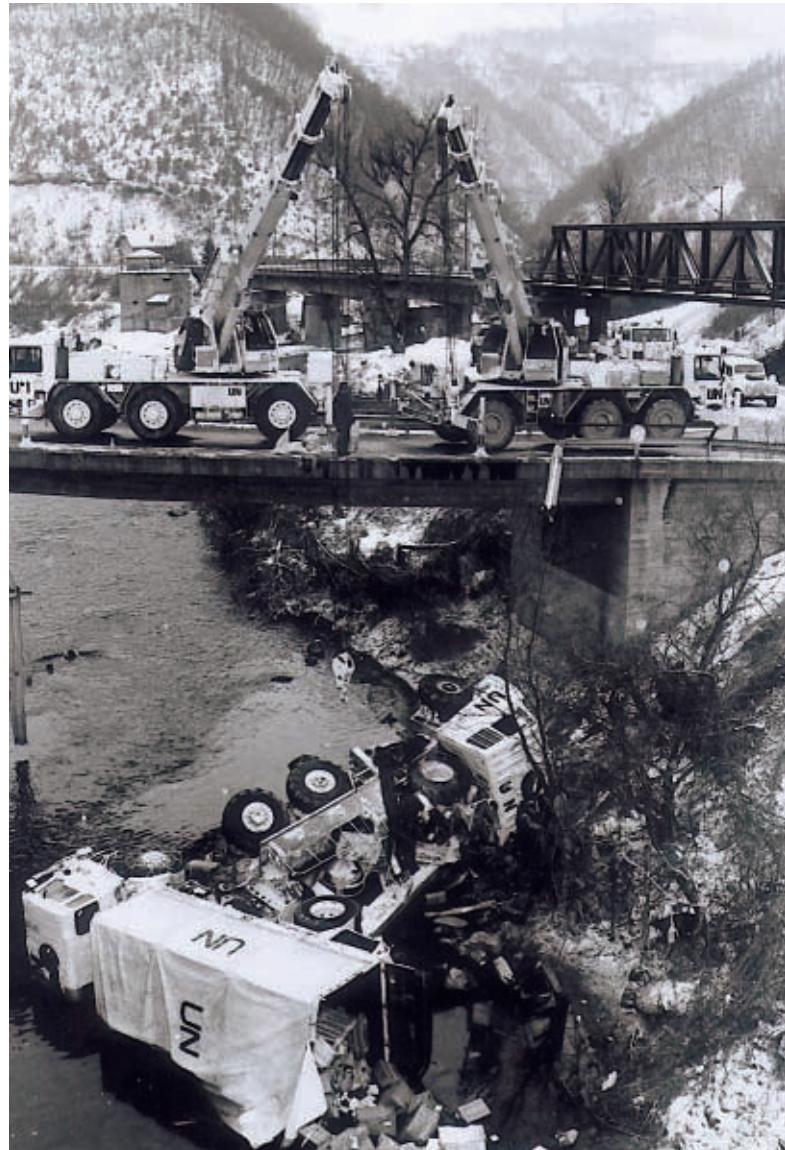
Afbeelding 6-1: Algemeen concept van het verzorgingsysteem in multinationaal verband

0616. De basis voor het verzorgingssysteem wordt gevormd door de verzorgingsorganisatie in het **achterland** (*home base*). In het achterland bevinden zich voornamelijk statische verzorgingsinstallaties. Voorbeelden hiervan zijn civiele leveranciers, depots en werkplaatsen. De inlaadpunten (*Points of Embarkation - POE*) vormen het beginpunt van de strategische verplaatsingen en het transport naar het operatietoneel. Deze punten spelen tevens een rol bij de retourstroom van personeel en materieel vanuit het operatietoneel en hebben dan de functie van uitlaadpunt (*Point of Disembarkation - POD*).

0617. De **aanvoerlijnen** (*Lines of Communication*) worden onderhouden door civiele en militaire organisaties en bieden de mogelijkheid voor het verplaatsen van personeel en materieel, gebruikmakend van de bestaande of speciaal gecreëerde infrastructuur. In voorwaartse richting functioneren de aanvoerlijnen als een 'slagader' voor de aan- en doorvoer van personeel en materieel naar het operatietoneel en in achterwaartse richting hebben zij dezelfde functie om personeel en materieel af te voeren naar het achterland.

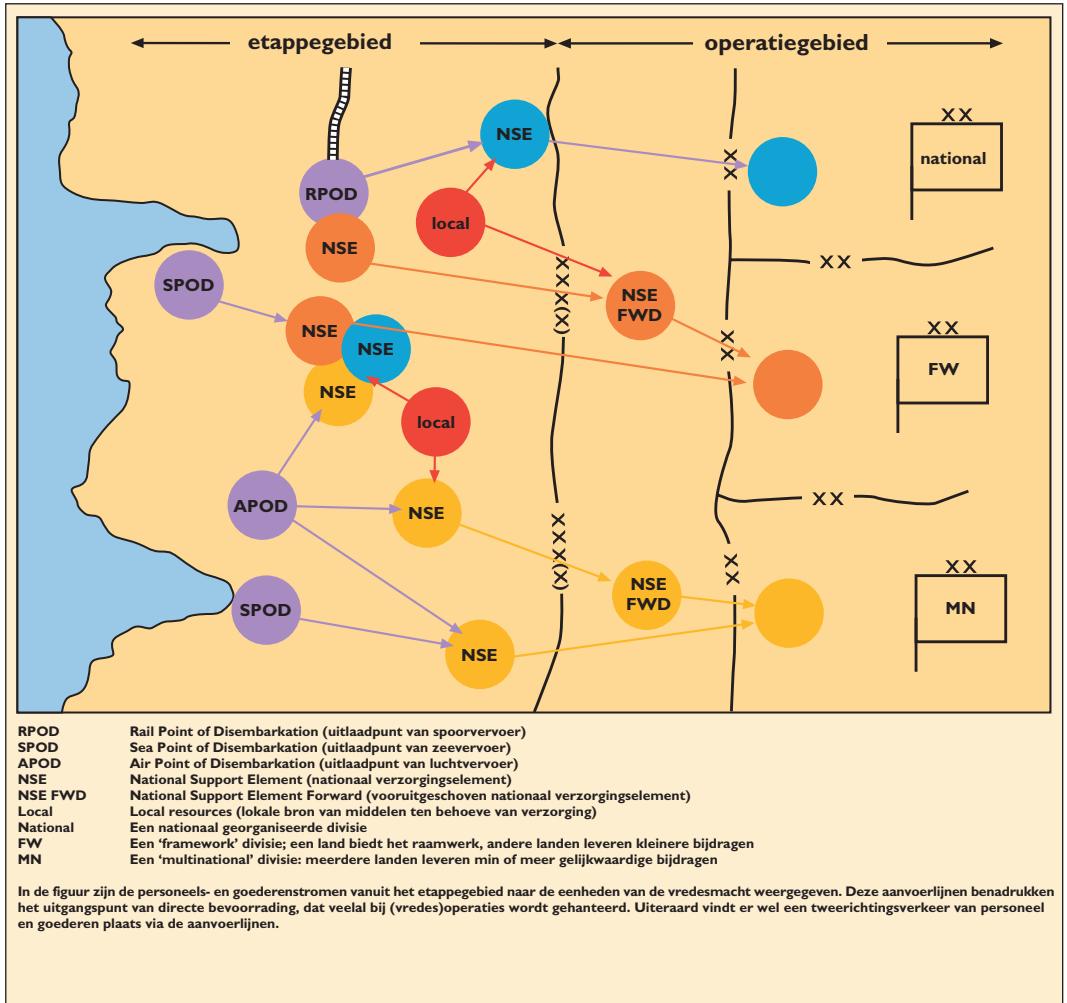
De aanvoerlijnen worden uitgebracht en onderhouden door civiele en militaire organisaties.

Foto: SMG (UNPROFOR, Bosnië en Herzegovina, 1993)



o618. **Operatietoneel.** Het operatietoneel is het aaneengesloten gebied, waar de vredesoperatie met de bijbehorende verzorgingsactiviteiten plaatsvindt. Het operatietoneel wordt vanuit operationeel oogpunt fictief verdeeld in een etappegebied en een operatiegebied. In afbeelding 6-2 wordt deze onderverdeling schematisch weergegeven.

o619. In het **etappegebied** wordt in hoofdzaak de operationele gevechtsverzorgingssteun uitgevoerd. Dit betekent onder meer: voorraadhouding, materieelbeheer, verplaatsen van personeel en materieel en het afsluiten van contracten met lokale leveranciers. De activiteiten



Afbeelding 6-2:
Schematische weergave van
het operatietoneel

in het etappegebied zijn tweeledig: enerzijds worden personeel en materieel aangevoerd uit en afgevoerd naar het achterland, anderzijds worden personeel en materieel doorgevoerd naar en afgevoerd van de ingezette eenheden. In het etappegebied bevinden zich onder meer de uitlaadpunten voor het vervoer naar het operatietoneel en de achterwaartse verzorgingsgebieden, die door het nationaal verzorgingselement (*National Support Element - NSE*) ingericht worden.

0620. In (het achterste deel van) het **operatiegebied** vindt de tactische gevechtsverzorgingssteun plaats door verzorgingseenheden, die (organiek) zijn ingedeeld bij het ingezette tactische troepenverband. Indien de tussenafstanden of omlooptijden te groot worden, kunnen delen van het nationaal verzorgingselement naar voren gebracht worden als vooruitgeschoven nationaal verzorgingselement (*National Support Element*

Forward - NSE FWD). De verzorgingsactiviteiten in het operatiegebied zijn voorwaarts gericht: de ‘logistieke staart’ is geen direct aandachtsgebied voor de tactische commandant. Derhalve zal hier veelal directe bevoorrading worden toegepast. In het operatiegebied kunnen zich onder andere veldhospitalen en voorraad- en aanvulcentra bevinden. Deze kunnen afhankelijk van de situatie meer of minder mobiel optreden.

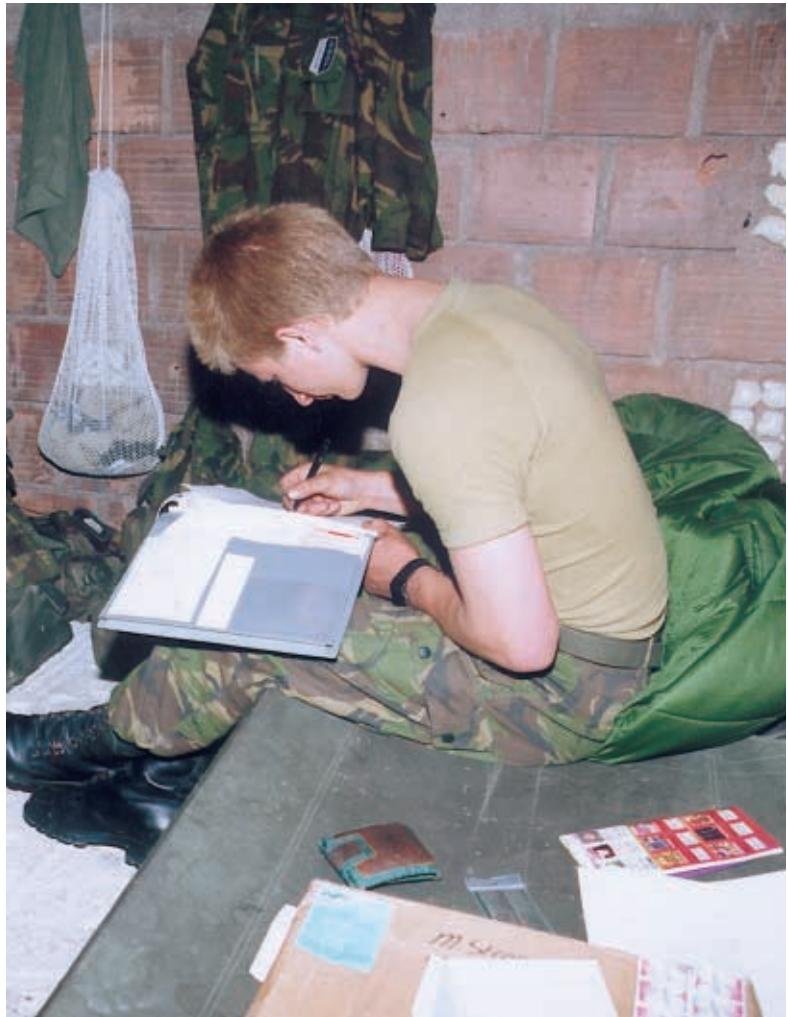
o621. De taak van het **nationaal verzorgingselement (NSE)** is om in het operatietoneel uitvoering te geven aan de nationale verantwoordelijkheid voor de verzorging van de in multinationaal verband ingezette eenheden. Het nationaal verzorgingselement wordt als afzonderlijke eenheid beschouwd, die administratief deel uitmaakt van het nationale contingent. Het NSE levert derhalve de externe verzorgingssteun aan alle eenheden en individuen van de eigen nationaliteit in het operatiegebied. Deze steun is een aanvulling op de interne verzorgingssteun die geleverd wordt door de (organiek) ingedeelde verzorgingseenheden.

o622. Onder meer de volgende activiteiten worden door het nationaal verzorgingselement uitgevoerd ten behoeve van de nationale eenheden, contingents en individuen:

- voorzien in een commando-element en commandovoeringssysteem voor de eenheden, die aan het nationaal verzorgingselement zijn toegewezen
- ontvangen, overslaan, opslaan en distribueren van alle goederen, die vanuit het achterland worden aangevoerd
- indien nodig inrichten en in bedrijf houden van een POD
- voorzien in medische verzorging en afvoer, bijvoorbeeld het inrichten van een evacuatiehospitaal of inlaadpunt voor medische afvoer op een luchthaven
- leveren van transportmiddelen en -diensten
- uitvoeren van onderhoud en berging
- personeelsbeheer
- zorgdragen voor de faciliteiten op het gebied van ontspanning en ontwikkeling (O&O), verlof en recuperatie, geestelijke verzorging en sportbeoefening
- opvangen en (tijdelijk) huisvesten van personeel dat het operatietoneel binnenkomt of verlaat
- leveren van alle diensten die door de eenheden, contingents en individuen gevraagd worden, zoals het begeleiden van rotaties, bad- en wasfaciliteiten, geldvoorziening en veldpost

De logistieke capaciteit en de voorraden van het NSE staan onder nationaal beheer, tenzij vooraf daarover in multinationaal verband andere afspraken zijn gemaakt. In de praktijk wordt de (hoofd)locatie van

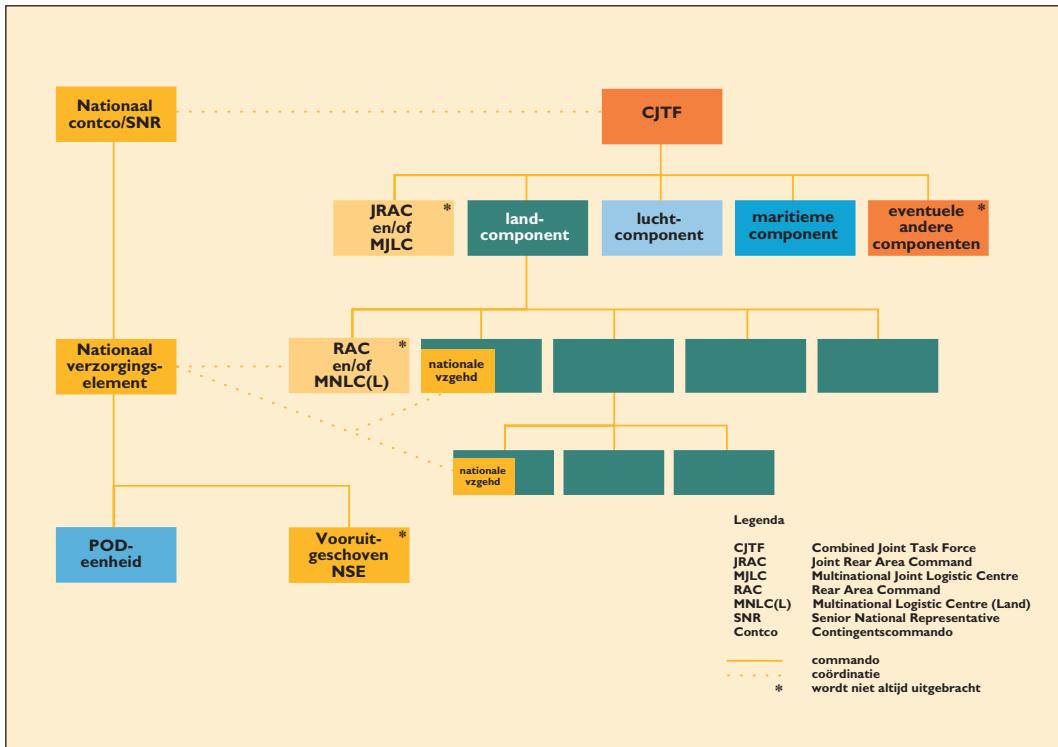
Veldpost. Foto:
Mediacentrum KL
(SFOR, Bosnië en
Herzegovina, 1998)



waaruit het nationaal verzorgingselement zijn taken uitvoert, de logistieke basis (*Logistic Base*) genoemd. Het is mogelijk dat van daaruit ook verzorgingssteun wordt geleverd aan elementen van andere, Nederlandse krijgsmachtdelen.

Sectie 5 - Commandovoering en coördinatie

0623. De gevechts- en gevechtssteuneenheden zijn altijd ingebed in een **multinationale commandostructuur**. Bij vredesoperaties, zeker als deze uitgevoerd worden in een NAVO-structuur, zal veelal sprake zijn van een *Combined Joint Task Force* (CJTF), bestaande uit onder meer een land-, een lucht- en een maritieme component. In deze componenten zijn de bijdragen van de deelnemende landen verenigd. De formaties en eenhe-



Afbeelding 6-3: De plaats van de nationale verzorgingseenheden in de internationale commandostructuur

den van grondstrijdkrachten, inbegrepen hun (organiek) ingedeelde verzorgingseenheden, vallen onder het commando van de multinationale commandant van de landcomponent (zie ook afbeelding 6-3).

0624. Afhankelijk van de noodzakelijke coördinatie-inspanningen en het niveau waarop deze moeten plaatsvinden, kan worden gekozen voor het oprichten van een *Multinational Joint Logistic Centre* (MJLC) of een *Multinational Logistic Centre* (MNLC) per component. Er kan tevens een *Joint Rear Area Command* (JRAC) of, onder de landcomponent een *Rear Area Command* (RAC), worden opgericht.

0625. Naast deze multinationale commandostructuur bestaat er ook een **nationale commandostructuur** (zie ook hoofdstuk 5). In het operationele loopt deze van de nationale contingentscommandant naar het nationaal verzorgingseenheden en eventueel van daar naar het vooruitgeschoven nationale verzorgingseenheden of de POD- eenheden. Het nationaal verzorgingseenheden zal coördineren met het MJLC of het MNLC(L) en met de nationale verzorgingseenheden, die (organiek) zijn ingedeeld bij de gevechts- en gevechtssteunseenheden. De contingentscommandant heeft bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot logistieke, administratieve en personeelsaangelegenheden.

o626. Het MJLC en het MNLC(L) zijn vooral bedoeld als **coördinatiecentra** en zullen geen commando voeren. Coördinatie vindt plaats op de vele vakgebieden, die gerelateerd zijn aan de functie verzorging. Derhalve zijn binnen het MJLC of MNLC(L) ook meerdere specialistische coördinatiecellen aanwezig, die functionele aanwijzingen van de diverse stafsecties kunnen ontvangen. De contingentscommandant, het nationaal verzorgingselement en de ingezette eenheden kunnen met elk van deze cellen te maken krijgen.

Sectie 6 - Het logistieke planningsproces

o627. Gelijktijdig met de besluitvorming op internationaal en nationaal niveau, zoals beschreven in hoofdstuk 5 en geïntegreerd in het operationele planningsproces, zal het **logistieke planningsproces** worden uitgevoerd. Reeds in een vroegtijdig stadium wordt een aanvang gemaakt met dit proces. De logistieke voorbereiding van een operatie moet immers voltooid zijn, voordat de troepenmacht kan worden ontplooid. Dit betekent wel dat bij de aanvang van het logistieke planningsproces een grote mate van onzekerheid bestaat, die gedurende het proces plaats maakt voor vaststaande gegevens.

o628. Het doel van het logistieke planningsproces is vast te stellen hoe groot de **behoefte is aan verzorgingssteun**, alsmede hoe in deze behoefte kan worden voorzien. Uitgangspunt daarbij is de geplande operationele capaciteit, die overigens ook kan bestaan uit verzorgingseenheden. Dit laatste geldt in het bijzonder voor operaties met een overwegend humanitair karakter. Het logistieke planningsproces is een cyclisch proces, waarbij alle niveaus (nationaal en internationaal) betrokken zijn. Het accent van de activiteiten zal echter gedurende het proces verschuiven van hoog (voorwaardenscheppend) naar laag (uitvoerend) niveau.

o629. Het logistieke planningsproces in de staf van de Koninklijke Landmacht vangt formeel aan met het ontvangen van een **planningsopdracht** van de Chef Defensiestaf. Echter, zodra een mogelijke operatie zich aandient, zal al zoveel mogelijk (logistieke) informatie worden ingewonnen over de operatie, de deelnemende landen en organisaties, het operatietoneel en de omgeving daarvan.

o630. Uitgangspunten voor de planning zijn de operationele taak en de **instandhoudingsverklaring** (*Sustainability Statement*). De instandhoudingsverklaring wordt na overleg tussen de leidende internationale organisatie, de multinationale troepencommandant en de deelnemende landen opgesteld en dient in een planningsopdracht van de Chef Defensiestaf te zijn opgenomen. In het bijzonder de instandhoudings-

verklaring is bepalend voor de inspanningen op het gebied van de verzorging. Hierin wordt aangegeven welke capaciteiten en welke mate van logistieke zelfstandigheid en voortzettingsvermogen van de deelnemende landen, wordt verwacht.

o631. Allereerst zal op basis van het operationele plan van de hogere commandant, de instandhoudingsverklaring en de verkregen (logistieke) informatie een **verzorgingsconcept** worden opgesteld. Met behulp van dit concept, de generieke plangegevens en de voorziene personele en materiële sterkte van het contingent, wordt de behoefte aan verzorgingssteun berekend. Daarna zal worden geïnventariseerd, in hoeverre deze verzorgingssteun met eigen middelen kan of moet worden geregeld en in hoeverre multinationale verzorgingsopties de behoefte kunnen afdekken. Ook wordt nagegaan welke andere bronnen voor verzorgingssteun beschikbaar zijn.

De multinationale verzorgingsopties.

Foto: Richard Frigge,
AVDKM (UNPROFOR,
voormalig Joegoslavië,
1993)



o632. De **multinationale verzorgingsopties** worden in beginsel uitgewerkt tijdens logistieke planningsconferenties (*Logistic Planning Conferences*), waaraan vertegenwoordigers van de multinationale staven die de operatie zullen leiden en van de (krijgsmacht- of krijgsmachtdel)staven van de potentieel troepenleverende landen deelnemen. Het resultaat van het logistieke planningsproces wordt vastgelegd in een verzorgingsaanwijzing, een verzorgingsbevel of een bijlage verzorging bij het operatiebevel.

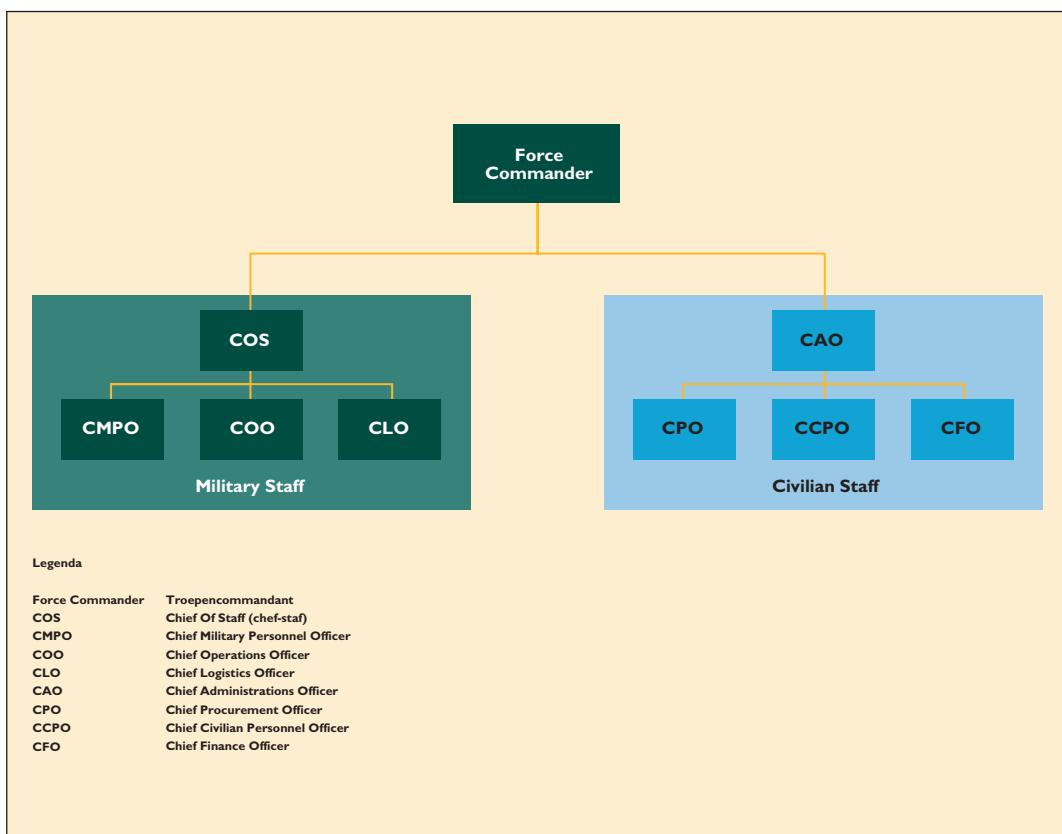
Sectie 7 - Verzorging in VN-verband

o633. Anders dan in NAVO-verband, waar verzorging een nationale verantwoordelijkheid is, is in VN-verband de verzorgingssteun in beginsel

een verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties. Daartoe kent de VN een commandovoeringsstructuur, die mede is ingesteld op deze verantwoordelijkheid. Niettemin wordt de uitvoering van de verzorging uit praktische overwegingen vaak overgelaten aan nationale verzorgings-eenheden. De leverende landen ontvangen hiervoor echter wel een vergoeding. De verzorgingscapaciteiten, die ter beschikking staan van de troepenmacht als geheel, worden in beginsel geleverd door de VN. Hieronder vallen bijvoorbeeld middelen voor geneeskundige afvoer over grotere afstanden (*Medical Evacuation - Medevac*) en middelen ten behoeve van de bevoorrading van universele verbruiksartikelen zoals levensmiddelen en brandstoffen.

Afbeelding 6-4: Een mogelijke organisatie van de staf van de troepencommandant in een VN-operatie.

0634. **Commandovoering.** In een door de VN geleide operatie bevat de staf van de troepencommandant naast de gebruikelijke militaire staf tevens een civiele staf (zie afbeelding 6-4). Deze civiele staf houdt zich vooral bezig met administratieve en financiële aangelegenheden. Deze aangelegenheden hebben een belangrijke relatie met de verzorgingsactiviteiten, die onder leiding van de militaire staf worden uitgevoerd.



o635. Door het VN-hoofdkwartier wordt een *Chief Administrative Officer* (CAO) aangesteld, die het hoofd is van het civiele deel van de staf. De CAO en zijn staf treden op als een vertegenwoordiging van de troepencommandant bij de coördinatie van de externe verzorging, waaronder het op peil houden van de voorraden. De CAO treedt tevens op als tussenpersoon tussen de vredesmacht en de overheid van het gastland of de gastlanden met betrekking tot:

- verwerving en lokale bevoorrading
- financiële regelingen (betalingen en claims)
- civiel transport
- tewerkstelling van lokale civiele stafmedewerkers
- rotaties van troepen
- gebruik of huur van accommodatie
- gebruik van civiele communicatiemiddelen (radio en telefoon)
- post- en welzijnsfaciliteiten

o636. In de militaire staf van de troepenmacht is de *Chief Logistics Officer* (CLO) verantwoordelijk voor de **verzorgingsactiviteiten** ten behoeve van de vredesmacht, die uitgevoerd worden door de multinationale en nationale verzorgingseenheden. In de staf van de CLO zijn alle logistieke functionaliteiten vertegenwoordigd.

o637. De VN sluit overeenkomsten met de troopenleverende landen over de omvang van hun bijdrage met hoofduitrustingsstukken en personeel en over het niveau, waarin zelf in de eigen behoefte wordt voorzien. Voor deze overeengekomen bijdrage ontvangen de landen een vergoeding. De VN kent een **vergoedingsregeling** op basis van twee lease-systeem voor hoofduitrustingsstukken en voor kleinere uitrustingsstukken, bevoorradingartikelen, personeel en diensten.

o638. De **lease-systeem** gelden alleen voor de uitrustingsstukken, waarvan is overeengekomen dat de troopenleverende landen deze zullen meenemen (*contingent-owned equipment*). De lease-systeem gelden niet voor de uitrustingsstukken, die door de VN worden geleverd en verzorgd (*UN owned equipment*), en uitrustingsstukken die door de troopenleverende landen worden ingezet bovenop de eerder overeengekomen bijdrage (*nationally owned equipment*).

o639. De twee **hoofdvormen** van de lease-systeem zijn *Wet Lease* en *Dry Lease*. In het *Wet Lease*-systeem is het troopenleverende land verantwoordelijk voor het leveren van:

- de hoofduitrustingsstukken
- de gerelateerde kleinere uitrustingsstukken

- de werkplaatsuitrusting en gereedschappen benodigd voor het onderhoud
- reservedelen en verbruiksgoederen
- onderhoudspersoneel

De VN is daarbij verantwoordelijk voor het leveren van de benodigde accommodaties, zoals opslag- en werkruimten.

0640. In het *Dry Lease*-systeem is het troepenleverende land alleen verantwoordelijk voor het leveren van de hoofduitrustingsstukken en is de VN verantwoordelijk voor de overige middelen. Voor beide systemen gelden verschillende vergoedingstarieven. Door beide partijen (het troepenleverende land en de VN) kan de verantwoordelijkheid ook worden ingevuld door overeenkomsten te sluiten met andere landen of civiele leveranciers. Voor de vergoedingsregeling maakt dit echter geen verschil.

0641. In beginsel zal de VN verschillende **diensten** verlenen aan de troepenleverende landen. Mocht de VN dit niet kunnen of willen, dan zal de VN verzoeken aan de troepenleverende landen om deze diensten zelf te leveren. Voor deze *self-sustainment* zijn vaste tarieven opgesteld, gebaseerd op de overeengekomen personeelssterkte van het nationale contingent.

0642. Om de naleving van de overeenkomsten te controleren worden de volgende **inspecties** uitgevoerd:

- Een **aankomstinspectie** (*Arrival Inspection*), direct na aankomst in het operatietoneel en af te ronden binnen een maand na aankomst. Hierbij wordt gekeken naar de aard en aantal van de hoofduitrustingsstukken en moeten de landen laten zien, dat zij in staat zijn om de diensten op het overeengekomen niveau te leveren.
- Een **operationele gereedheidsinspectie** (*Operational Readiness Inspection*), minstens eenmaal per zes maanden of wanneer twijfel bestaat over de kwaliteit van de bijdrage.
- Een **terugkeerinspectie** (*Repatriation Inspection*), voordat het contingent terugkeert naar het eigen land. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de toestand van het materieel, dat onder het *Dry Lease*-systeem was ingebracht. Tevens wordt gecontroleerd of geen *UN-owned equipment* wordt meegenomen.

DEEL B
OPERATIONELE TAKEN

7 Waarnemen, monitoren en toezicht houden

Sectie 1 - Inleiding

0701. Waarnemen, monitoren en toezicht houden vormen een wezenlijk bestanddeel van vrijwel alle vredesoperaties. Deze operationele taken zijn gericht op het **verzamelen van informatie**, teneinde vast te stellen in hoeverre de partijen in het conflict zich aan de verdragen, overeenkomsten of opgelegde sancties of andere bepalingen houden. Waarnemers kunnen worden beschouwd als de ‘ogen en oren’ van de opdrachtgever. Dit kan ook een civiele, niet-veiligheidsorganisatie zijn, bijvoorbeeld de Europese Unie.

0702. Van de aanwezigheid van waarnemers gaat veelal een **preventieve werking** uit: partijen, die een verdrag of andere overeenkomst hebben gesloten, zullen deze onder het oog van waarnemers minder snel schenden. Wanneer dat toch gebeurt, kunnen waarnemers worden ingezet om bewijsmateriaal van (veronderstelde) schendingen te verzamelen.

0703. Een waarnemingsoperatie kan op drie wijzen worden uitgevoerd:

- als een zelfstandige en op **zichzelf staande operatie**
- als een zelfstandige operatie **naast een** in hetzelfde conflictgebied optredende **vredesmacht**
- als **integraal deel** van een grotere vredesoperatie (en vredesmacht)

Een voorbeeld van de eerste categorie is de VN-operatie UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*), die sinds 1949 toezicht houdt op de wapenstilstandslijn tussen India en Pakistan in de betwiste staat Jammu en Kashmir. Het optreden van UNMO's (*United Nations Military Observers*) en leden van de ECMM (*European Community Monitor Mission*) in het voormalig Joegoslavië sinds begin jaren '90 naast de UNPROFOR- en IFOR-vredesmachten kan worden gerangschikt onder de tweede categorie. Een waarnemingsoperatie die deel uitmaakt van een groter geheel is UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*). UNTSO is sinds 1948 in het Midden-Oosten gestationeerd om, in de Israëlische grensgebieden, toezicht te houden op de naleving van de bestanden tussen Israël en haar buurlanden. In Zuid-Libanon bevindt zich de VN-vredesmacht UNIFIL, die de bufferzone tussen beide landen

bewaakt. Er zijn waarnemers van UNTSO onder OPCON gesteld van de commandant van UNIFIL; deze waarnemers bemannen een aantal observatieposten en voeren patrouilles uit waar UNIFIL geen eenheden heeft.

0704. Vaak zal een grotere vredesoperatie ook beginnen met de uitzending van waarnemers. De verdere uitvoering van de operatie kan dan voor een groot deel vorm worden gegeven op basis van de observaties en aanbevelingen van de waarnemers. Ook tijdens en na afloop van een grotere vredesoperatie kunnen waarnemers worden ingezet. Indien een waarnemingsoperatie wordt uitgevoerd naast een in hetzelfde conflictgebied optredende andere vredesmacht, zal de waarnemingsoperatie tenminste een nauwe liaison hebben met die vredesmacht.

Sectie 2 - Kenmerken

0705. In het **internationale begrippenkader** worden, gerelateerd aan de uitvoering van vredesoperaties, de termen *observation*, *monitoring* en *supervision* naast en door elkaar gebruikt. Deze publicatie onderscheidt, overeenkomstig de meeste officiële documenten:

- **Waarnemen** (*observation*, NAVO: *surveillance*) is het systematisch observeren van het luchtruim, het aardoppervlak of gebieden onder het aard- en wateroppervlak, plaatsen, personen of zaken door kijken, luisteren of inzet van elektronische, optische of andere middelen.
- **Monitoren** (*monitoring*) is een specifieke vorm van waarnemen, gericht op het actief volgen van activiteiten van bepaalde partijen of van gebeurtenissen.

Monitoren is een specifieke vorm van waarnemen gericht op het actief volgen van activiteiten.

*Foto: Mediacentrum KL
(ECMM, voormalig
Joegoslavië, 1996)*



- **Toezicht houden** (*supervision*) is een specifieke vorm van waarnemen, gericht op de naleving van overeenkomsten en verdragen.

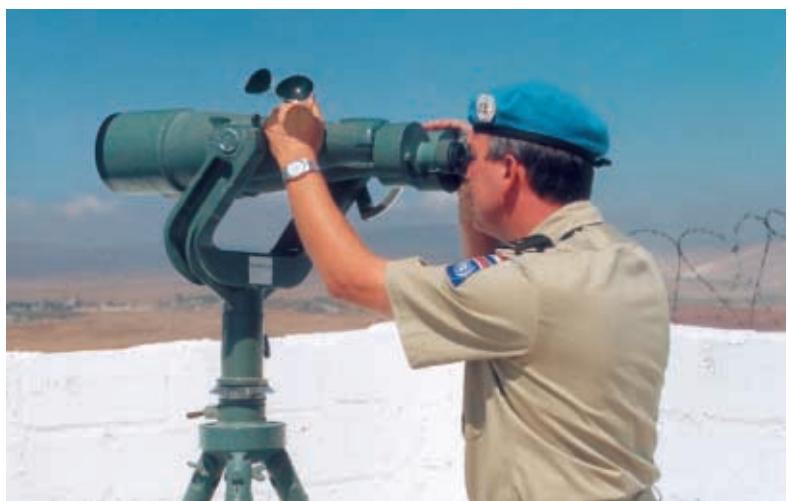
0706. Deze begrippen overlappen elkaar deels en zijn daardoor niet ondubbelzinnig af te bakenen. Echter, ‘waarnemen’ is het meest algemene begrip van de drie en wordt bovendien als enige in de betekenis van dit hoofdstuk door de NAVO gedefinieerd. Derhalve wordt in deze doctrinepublicatie ‘waarnemen’ als de **generieke term** gebruikt en worden ‘monitoren’ en ‘toezicht houden’ als bijzondere vormen van waarnemen getypeerd.

0707. Het instellen van een waarnemingsoperatie vloeit veelal voort uit een **overeenkomst** of een **resolutie**, waarvan een vredesmacht de naleving controleert. Deze troepenmacht treedt op voor een internationale organisatie, die doorgaans ook een toezichthoudende autoriteit aanwijst. In beginsel is dit de commandant van de multinationale troepenmacht, die de vredesoperatie uitvoert. Alle waarnemers staan, tenzij dit anders is overeengekomen, onder OPCOM van deze functionaris.

0708. In de praktijk kunnen de **opdrachten aan waarnemers** zeer divers van aard zijn en een groot scala aan activiteiten omvatten. Onder meer kan worden gedacht aan:

- waarnemen van bufferzones en scheidingslijnen (*cease-fire lines*) met als doel vroegtijdig te waarschuwen bij het uitbreken of escaleren van het conflict
- waarnemen van de terugtrekking van troepen van de partijen uit een bepaald gebied
- volgen van de activiteiten in een gedemilitariseerd gebied tussen de partijen

*Toezicht houden bij het uitvoeren van elementen van het vredesakkoord.
Foto: Mediacentrum KL
(UNTSO, Golan hoogvlakte, 1990)*



- toezicht houden bij het uitvoeren van elementen van het vredesakkoord, zoals het uitwisselen van gevangenen of doden, het begeleiden van de uitvoering van verkiezingen of wapenbeheersingsovereenkomsten
- toezicht houden op het naleven van de mensenrechten

0709. Waarnemers kan daarnaast worden gevraagd om de **contacten te onderhouden** tussen de vredesmacht en de partijen en tussen de partijen onderling. Ook is het mogelijk dat zij worden gevraagd om te onderhandelen of te bemiddelen namens partijen bij lokale spanningen. Bovendien kunnen zij worden belast met het uitvoeren van het onpartijdige onderzoek (*investigation*) en het verzamelen van aanwijzingen of bewijzen in het geval van een onderkende schending van het vredesakkoord of de mensenrechten. Uiteindelijk zullen zij hun bevindingen altijd rapporteren aan de toezichthoudende autoriteit, die immers verantwoordelijk is voor de uitvoering van alle aspecten van de vredesoperatie.

0710. In het conflictgebied kunnen reeds waarnemers aanwezig zijn. In het kader van het **afdringen van sancties** kan een beroep op hen worden gedaan om de vredesmacht te assisteren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de controle van industriële complexen om de naleving van overeengekomen en opgelegde wapenproductiebeperkingen te controleren. Echter, gezien de consequenties van deze verificatetaak voor hun onpartijdigheid, zal deze taak slechts bij uitzondering door waarnemers worden vervuld. Anderzijds kan de onpartijdige verificatie door waarnemers het wantrouwen van partijen ten opzichte van elkaar helpen overbruggen.

De veiligheid van de waarnemers.

Foto: ANP (Nederlandse waarnemers na beëindiging van hun gijzeleling door Bosnische Serviërs in 1995)



0711. Waarnemers kunnen **individueel of in teams** worden ingezet, en zowel in nationaal als in multinationaal verband optreden. Het is ook mogelijk organieke eenheden te belasten met de waarnemingsopdracht. Zij voeren dan in beginsel een object- of gebiedsbewaking uit met onder meer waarnemings- en luisterposten en patrouilles.

0712. Waarnemers zijn voor hun **veiligheid** grotendeels afhankelijk van hun onpartijdige status. Bij sommige operaties kan een onafhankelijke positie ten opzichte van de militaire vredesmacht juist ook bijdragen aan de veiligheid van de waarnemers. Immers, een (te) nauwe band met een vredesmacht, die niet altijd kan rekenen op de sympathie van de burgerbevolking, zal bij uitstek voor waarnemers (van wie het succes in belangrijke mate afhangt van de mate van acceptatie door de lokale bevolking en leiders) al gauw contraproductief werken.

Gedurende het conflict in het voormalige Joegoslavië waren de Verenigde Naties zeer terughoudend in het gebruik van het luchtwapen om de partijen te dwingen de resoluties van de Veiligheidsraad na te komen en een politieke oplossing voor het conflict te zoeken. Met name het risico dat de (ongewapende) waarnemers en monitoren van de Verenigde Naties en de Europese Unie liepen, was de reden dat pas eind 1994 voor de eerste maal NAVO-vliegtuigen op verzoek van de Verenigde Naties luchtaanvallen uitvoerden op Servische doelen in Bosnië en Herzegovina. Dat de angst voor represailles terecht was, bleek toen als reactie op deze luchtaanvallen VN-personeel huisarrest kreeg. In het vervolg van het conflict werd een dergelijke handelwijze vaker toegepast, zodra de internationale gemeenschap met geweld reageerde op de acties door de partijen. Met name waarnemers en monitoren liepen daarbij grote risico's, waarvan de televisiebeelden van een aan een brug vastgeketende waarnemer getuigen. Om die reden werden tijdens het conflict in Kosovo in 1999 de OVSE-waarnemers uit het conflictgebied teruggetrokken, voordat de NAVO begon met luchtaanvallen op Servische doelen.

0713. Er is een direct verband tussen het ingeschatte **dreigingsniveau** van het conflict en de **bewapening** van waarnemers. Bij een laag dreigingsniveau kan de waarneming worden uitgevoerd door ongewapend personeel dat individueel, maar bij voorkeur in kleine teams optreedt. Deze taak kan overigens ook worden vervuld door burgers. Bij een hoger dreigingsniveau of wanneer de instemming met de operatie niet zonder meer vaststaat, kunnen de waarnemers hun taak gewapend uitvoeren. De bewapening moet dan echter beperkt blijven tot persoonlijke bewapening voor zelfverdediging en de bescherming van de chauffeur of tolk in het gezelschap van de waarnemer. Ten slotte zullen er ook afspraken moeten worden gemaakt met de eventueel ook in het gebied opererende vredesmacht over het verlenen van bijstand of onderdak, indien de veiligheid van de waarnemers in gevaar dreigt te komen. Zo kunnen er plannen zijn voorbereid om in het geval van oplopende span-

ning de waarnemers te evacueren of hen tijdelijk (bijvoorbeeld bij verplaatsingen of bijeenkomsten) te laten beschermen door militairen van de vredesmacht.

0714. Het succes van alle waarnemingsactiviteiten wordt in belangrijke mate bepaald door de mogelijkheid om accuraat en tijdig te rapporteren. Daarvoor zijn betrouwbare - al dan niet veilige - verbindingen en een efficiënt meldingssysteem vereist. Daarnaast moet - ook vanuit het oogpunt van moreel - de logistiek en medische verzorging van de waarnemers adequaat zijn geregeld. Transport, eten en drinken, legering, postvoorziening, en kleding en uitrusting zijn slechts voorbeelden van aandachtspunten die, juist bij zo'n kwetsbare functionaris als de waarnemer, goed moeten zijn geregeld. De internationale organisatie, die belast is met de leiding van de waarnemingsoperatie, zal ten minste moeten zorgdragen voor een minimumniveau aan voorzieningen in het conflictgebied. Het blijft echter een nationale verantwoordelijkheid om de individuele waarnemer goed voor te bereiden, op te leiden en uit te rusten voor de taakuitvoering in het kader van de waarnemingsoperatie.

0715. Waarnemers zijn slechts zeer beperkt in staat en gemanageerd om op te treden in het geval van **overtredingen of schendingen van het vredesakkoord** door één of meerdere van de partijen. Onderhandelingen met de leiders van lokale groeperingen kunnen daarentegen wel effect hebben en ten minste lokaal resulteren in de naleving van de gemaakte afspraken. De meldingen van overtredingen of schendingen kunnen echter ook aanleiding zijn voor de toezichthoudende autoriteit om in te grijpen, waarbij zijn mogelijkheden variëren van onderhandelen tot het opleggen van strafmaatregelen. Aangezien een melding door een waarnemer van een lokale schending van de overeenkomst gevolgen kan hebben voor de houding van de partijen ten opzichte van alle waarnemers en de militaire vredesmacht, legt dit een extra druk op diens schouders om een correcte en tijdige melding te doen. Dit onderstreept eens te meer de noodzaak van duidelijke instructies aan de waarnemerteams en een goede kennis van het vredesakkoord en de eventuele uitvoeringsbepalingen door de waarnemers.

0716. De ingezette waarnemers moeten bij de uitvoering van hun taken intensief contact onderhouden met alle in het operatiegebied optredende partijen. Ook bij schendingen van het vredesakkoord of een escalatie van het conflict moeten zij voorkomen partij te kiezen. Een **onpartijdige status** garandeert dan ook in belangrijke mate de bescherming van de waarnemers. De toegevoegde waarde van de inzet van waarnemers in het kader van het afdwingen van sancties (zie ook hoofdstuk 9) moet dan ook zorgvuldig afgewogen worden tegen het gevaar dat een

dergelijke activiteit met zich meebrengt. Immers, de onpartijdigheid komt daarmee mogelijk onder druk te staan en daarmee ook de effectiviteit en de persoonlijke veiligheid van de waarnemer.

0717. Indien de **bewegingsvrijheid** van de waarnemers wordt beperkt, zijn de opgedragen taken veelal niet meer effectief uit te voeren. De noodzakelijke bewegingsvrijheid kan op verschillende manieren worden bevorderd. Hierbij kan worden gedacht aan een onpartijdige opstelling, het tonen van respect voor de vertegenwoordigers van de (strijdende) partijen, maar ook door interventie in woord en daad door de militaire vredesmacht, waarmee op enige wijze wordt samengewerkt.

De uitmonstering.

Foto: Mediacentrum KL
(MFO, Sinaï, 1983)



Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

0718. Tijdens de planningsfase moeten ten minste de volgende aspecten ondubbelzinnig zijn vastgelegd, teneinde de besluitvorming over de uitvoering van een waarnemingsoperatie mogelijk te maken (niet in prioriteitsvolgorde):

- de instemming van de betrokken partijen met de stationering van waarnemers (of een troepenmacht)
- de begrenzing van het operatiegebied waarin de betreffende waarnemers en eenheden zullen opereren
- de toezichthoudende autoriteit

- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de toezicht-houdende autoriteit en de waarnemers
- de mate van bewegingsvrijheid van de individuen en eenheden, inbegrepen het gebruik van land-, lucht- en waterwegen, vliegvelden en havens
- het recht om al dan niet wapens te dragen
- de uitmonstering en uitrusting, waarmee de waarnemers zullen optreden
- de duur van de operatie

Voor deze aspecten kan gebruik worden gemaakt van een bijlage bij het vredesakkoord, de stationeringsovereenkomst of het mandaat. Als separaat document zullen veelal *Rules of Engagement* voor de waarnemingsoperatie worden uitgegeven.

0719. Tijdens het besluitvormingsproces voor een waarnemingsoperatie moet een beslissing worden genomen over:

- de samenstelling van de waarnemingsoperatie (er moet rekening worden gehouden met alle voor het conflictgebied relevante aspecten, zoals religieuze, culturele, politieke en etnische factoren; dit kan betekenen dat bepaalde landen niet zullen worden uitgenodigd om waarnemers te leveren)
- de invloed van de kenmerken van het operatiegebied (terrein en weer) op het optreden van alle partijen en de gewenste uitrusting van de uit te zenden troepenmacht
- de risico's van het uitbreken van vijandelijkheden of een verdere escalatie van het conflict
- de eventualiteitenplanning voor de situatie dat de gewapende strijd (op grote schaal) weer oplaait, waaronder een evacuatieplan voor de waarnemers
- de structuur van het commandovoeringssysteem en het gebruik van communicatiemiddelen
- het gebruik van lokale of nationale tolken, alsmede hun bescherming/status
- de organisatie van de verzorgingssteun
- het voortzettingsvermogen in relatie tot de duur van de operatie

0720. Wanneer het waarnemen slechts één van de taken van een vredesoperatie is, kan door de troepenmacht een aparte **waarnemersorganisatie** worden gevormd. Deze organisatie kan centraal worden ingedeeld bij de staf van het Hoofd van de Missie, onder leiding van een *Chief Military Observer*. Bij een decentrale inzet worden de waarnemers in beginsel onder OPCOM gesteld van de eenheden, die in een bepaald gebied optreden.

0721. Een belangrijk aspect bij de planning van en besluitvorming over de waarnemingsoperatie is de grootte en de geografie van het operatiegebied van de waarnemers. Op basis van de analyse van het operatiegebied kan het volgende worden vastgesteld:

- de operationele indeling van het operatiegebied (gebiedsbedekking en onderverdeling in bijvoorbeeld sectoren)
- de commandostructuur (waaronder de locatie van de *Chief Military Observer*)
- de behoefte aan verbindingsmiddelen
- de omloopafstanden en -tijden met betrekking tot verzorgingsaangelegenheden

0722. Een belangrijk aspect, dat gedurende het planningsproces moet worden geanalyseerd, is de **identificatie** van de andere internationale

*Verbindingsmiddelen en
andere uitrusting.*

Foto: SMG (MFO, Sinaï,
1983)



organisaties en NGO's, die actief zijn in het operatiegebied. In het bijzonder moet de aandacht daarbij uitgaan naar andere waarnemingsoperaties, alsmede naar een troepenmacht die eventueel kan bijdragen aan de veiligheid van het personeel en bij een escalatie van het conflict de waarnemers kan evacueren. Ook dient te worden nagegaan welke afspraken over samenwerking reeds zijn gemaakt met andere internationale organisaties of lokale instanties, dan wel waar samenwerking of afstemming van de taakuitvoering de kans op succes van de waarnemingsoperatie vergroot.

0723. Tenslotte moet zo spoedig mogelijk duidelijkheid bestaan over het aantal gevraagde waarnemers en eventuele specifieke kwalificaties (militair of burger, vereiste vooropleiding en dergelijke). Daarnaast moet worden vastgesteld wie het te gebruiken materieel levert. De internationale organisatie, die leiding geeft aan de operatie, moet aangeven of de deelnemende landen naast het personeel ook verantwoordelijk zijn voor de voertuigen, verbindingsmiddelen en andere uitrusting of dat zij hierin zal voorzien. De internationale organisatie zal aanwijzingen en richtlijnen uitvaardigen over bijvoorbeeld het kaliber van de bewapening, het soort uitrusting en de uitmonstering van de waarnemers. In beginsel zal de bewapening en de persoonlijke uitrusting van de waarnemers altijd een nationale verantwoordelijkheid zijn. Overigens worden de meeste waarnemingsoperaties ongewapend uitgevoerd.

0724. Een waarnemingsoperatie kan worden versterkt met middelen voor het waarnemen van specifieke activiteiten, zoals radarsystemen voor artillerie- en mortieropsporing en voor luchtwarneming. Een andere mogelijkheid is het gebruik van middelen die grote gebieden (al dan niet op een incidentele basis) kunnen observeren. Voorbeelden daarvan zijn de inzet van tactische luchtverkenningen, helikopters en (onbemande) grondsensoren.

0725. Het is mogelijk om een waarnemingsoperatie uit te voeren met **technologisch hoogwaardige middelen**, zoals onbemande vliegtuigen (*Unmanned Aerial Vehicles - UAV's*), luchtgebonden waarnemingssystemen en satellieten. De informatie, die deze systemen produceren, is echter doorgaans alleen op strategisch en operationeel niveau direct beschikbaar. Bovendien kennen deze systemen beperkingen (aantal beschikbare systemen, inzetduur, kosten van inzet, weersinvloeden, en dergelijke) en zal vrijwel altijd aanvullende waarneming op het land of ter zee noodzakelijk zijn. Door inzet van dergelijke technische systemen, kunnen waarnemers op de grond echter meer gericht worden ingezet. Zo kunnen bijvoorbeeld onherbergzame en moeilijk toegankelijke gebieden met behulp van de hiervoor genoemde systemen worden

geobserveerd, terwijl andere gebieden met bijvoorbeeld grote bevolkingsconcentraties en militaire complexen juist door waarneming op de grond worden bestreken.

Voorbeelden van hoogwaardige luchtgebonden waarnemingssystemen zijn JSTARS (*Joint Surveillance and Target Attack Radar System*) en AWACS (*Airborne Warning and Control System*). JSTARS is bij uitstek geschikt voor het monitoren van grondgebonden troepenbewegingen, terwijl AWACS een belangrijke rol vervult bij het waarnemen en registreren van vliegbewegingen en de controle op de naleving van vliegverboden.

0726. De aard van het (potentiële) conflict en de geografische omstandigheden in het conflictgebied kunnen de **inzet van lucht- en zeestrijdkrachten** noodzakelijk maken voor de uitvoering van monitoring en toezichthoudende activiteiten. Zo zal de controle op de naleving van een embargo tegen een aan zee gelegen gebied in beginsel door maritieme eenheden worden uitgevoerd. In uitgestrekte gebieden zijn vooral luchtmobiele troepen in staat om over grote afstanden (foto-)verkenningsvluchten uit te voeren, bijvoorbeeld om troepenconcentraties en -bewegingen te registreren.

0727. Tijdens de uitvoering van de opgedragen taken is het voor de leiding van de operatie van belang om door middel van **periodieke en incidentele rapportages** inzicht te krijgen in de gebeurtenissen in het operatiegebied. Accurate en objectieve rapportages zijn voor de leiding van de operatie van essentieel belang om tijdig inzicht te krijgen in ontwikkelingen die de uitvoering van de vredesoperatie in gevaar kunnen brengen (oplopende spanningen tussen de conflictpartijen, belemmeren van de bewegingsvrijheid, verminderen of zelfs geheel wegvalLEN van de instemming).

0728. De **situatierapporten** van de waarnemers zijn bij verdrags- of bestandsschendingen een belangrijke bron van informatie om te kunnen bepalen welke partij zich hieraan schuldig heeft gemaakt. Bij het verzenden van de situatierapporten moeten strikte (elektronische) beveiligingsmaatregelen worden toegepast. Er moet worden voorkomen dat de informatie-uitwisseling tussen de waarnemers in het operatiegebied en het hoofdkwartier van de vredesmacht of van de waarnemingsoperatie (te vroeg) in handen komt van derden (één of meerdere van de partijen, de media). Immers, dit zou ertoe kunnen leiden dat het optreden van de vredesmacht of de waarnemingsoperatie in ernstige mate wordt belemmerd. Daarnaast is het van belang dat de rapportages uitsluitend in zakelijke termen zijn opgesteld; er mogen geen waarde-oordelen worden gegeven.

0729. Bij **interstatelijke conflicten** kunnen waarnemers worden ingezet bij het terugtrekken van gevechtseenheden uit de voorste linies naar de achtergebieden van de betrokken strijdkrachten. Waarnemers kunnen in die omstandigheden optreden als liaisonofficieren op de hoofdkwartieren van de partijen. Ook kunnen zij optreden als begeleiders of gidsen bij het hergroeperen en terugtrekken van geïsoleerde eenheden. In een latere fase kunnen waarnemers opnieuw worden ontplooid in het gebied van scheiding (de bufferzone) tussen de partijen. Zij kunnen daarbij zorgdragen voor de communicatie tussen de partijen en de eventueel overeengekomen militaire aanwezigheid in de betreffende zone inspecteren.

Waarnemers ontplooid in het gebied van scheiding tussen de partijen.

Foto: SMG (UNIFIL, Libanon, 1979)



0730. Waarnemers in een **intrastatelijk conflict** zullen veelal in een minder gestructureerde omgeving optreden. Het gezag van de plaatse lijke overheid wordt in die omstandigheden door één of meer partijen ontkend. De partijen zijn niet altijd herkenbaar en opereren niet altijd openlijk. In de initiële fase na een staakt-het-vuren of wapenstilstand zijn de taken van waarnemers uiteenlopend van aard. Ze zijn dan in de eerste plaats gericht op het bevorderen van de communicatie tussen de partijen onderling, de plaatselijke autoriteiten en het lokale hoofdkwartier van de VN of een andere leidende organisatie. Daarnaast kunnen waarnemers onpartijdige en betrouwbare informatie verschaffen over de ontwikkeling van de situatie aan de internationale organisaties die betrokken zijn bij (de oplossing van) het conflict.

0731. In latere fasen kunnen waarnemers toezicht houden op het hergroeperen en ontwapenen van de partijen en hun bevindingen van het

verloop daarvan rapporteren aan de leiding van de waarnemingsoperatie. Hun taken kunnen zich in de **opbouwfase na het conflict** tevens uitbreiden naar het toezicht houden op verkiezingen, de naleving van de mensenrechten en het uitbrengen van liaison met de hoofdkwartieren van de partijen en met de internationale organisaties, die ook actief zijn in het operatietoneel.

0732. Het mandaat, waarin de taakstelling van de troepenmacht is vastgelegd, brengt de uitvoering van een groot aantal **activiteiten** met zich mee. Deze omvatten tenminste:

- het rapporteren en registreren van (al dan niet specifiek omschreven) gebeurtenissen in het gebied
- het bemannen van waarnemingsposten of controleposten
- het uitvoeren van patrouilles
- het onderhouden van liaison met de conflictpartijen en internationale organisaties
- het onderzoeken van klachten over bestandsschendingen

0733. De taak van de waarnemers blijft in hoofdzaak beperkt tot het rapporteren van incidenten, dan wel toezien op de correcte naleving van het vredesakkoord. Zij kunnen ook aanbieden om op te treden als **adviseur en bemiddelaar**. Het kan voorkomen dat in de loop van de operatie het mandaat wordt verruimd en dat de troepenmacht daardoor actiever op kan treden. De activiteiten van de waarnemingsoperatie kunnen in dat geval worden uitgebreid met:

- het toezicht houden op specifieke gebeurtenissen of activiteiten, zoals het uitwisselen van krijgsgevangen, het ontruimen van wapendepots, demobilisatie en verkiezingen
- het bemiddelen tussen de partijen
- het ondersteunen van de vredesmacht bij het afdwingen van sancties door bijvoorbeeld het uitvoeren van controles van militaire of industriële complexen

DE MISSIE VAN DE KAMELEON: ECMM, UNAVEM EN MFO

Waarnemers doen het in het wit, blauw, groen of fel oranje en, naar gelang de situatie, gewapend of ongewapend, als burger of als militair, te land, ter zee en in de lucht. Hoewel in theorie de taak van een waarnemer betrekkelijk eenvoudig kan worden uiteengezet, is er in de praktijk vaak dynamiek te over: geen operatie is hetzelfde en geen operatie blijft in de loop van de tijd hetzelfde. Waarnemers zijn vaak de eersten die in een conflictgebied arriveren en niet zelden zijn zij de laatsten die ook weer vertrekken. Alle stadia die een conflict intussen doormaakt, ondervinden zij aan den lijve.

Daar kunnen bijvoorbeeld de waarnemers van de *European Community Monitoring Mission* (ECMM) van meepraten. Deze missie vloeide voort uit de

allereerste bemoeienis van de huidige Europese Unie (EU) met het uiteenvallen van Joegoslavië. Begin juli 1991 kreeg een onderhandelingsdelegatie van de Europese Gemeenschap Slovenië en Kroatië (die zich de maand ervoor onafhankelijk hadden verklaard) zo ver dat zij het zogeheten ‘Akkoord van Brioni’ sloten met de federale regering in Belgrado. Een wapenstilstand tussen de miltie van Slovenië en het Joegoslavische leger maakte deel uit van dit akkoord en afgesproken werd dat internationale waarnemers de naleving ervan zouden monitoren. De operatie weerspiegelde de toenmalige, nog behoedzame aanpak van de Joegoslavische burgeroorlog. De taak van de waarnemers was aanvankelijk dienovereenkomstig bescheiden: observeren en rapporteren. Men had geen bevoegdheden tot enige bemiddeling. De waarnemers hadden een burgerstatus, werkten in drie man sterke teams van internationale en steeds wisselende samenstelling, waren ongewapend en geheel in het wit gekleed - ‘ijsverkopers’ en ‘slagers’ noemden ze elkaar met enig gevoel voor zelfspot wel eens. De waarnemers waren afkomstig uit landen van de EU alsmede uit landen, die waren aangesloten bij de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Zij brachten verslag uit aan de Europese Unie, aan de regeringen van de deelnemende landen en aan het Secretariaat van de OVSE te Praag. De situatie vroeg echter om een actievere benadering. Daarom begaven waarnemersteams zich eind juli 1991, zonder dat het mandaat daarin voorzag, naar de conflictgebieden in Kroatië. Daar trachtten zij, met wisselend resultaat en in een aanzienlijk minder veilige omgeving, de lokale wapenstilstandsovereenkomsten in stand te houden door bemiddeling, vertrouwenwekkende maatregelen en hun fysieke aanwezigheid. In september 1991 ging de Servische president Milosevic akkoord met de uitbreiding van de ECMM tot Kroatië. De volgende maand werd ook Bosnië en Herzegovina haar werkterrein. De omvang van de missie groeide mee; begonnen met 48 waarnemers telde zij aan het einde van 1991 reeds meer dan 325 man. Tevens gingen de teams hun taak steeds breder opvatten, daartoe in staat gesteld door een nadere overeenkomst van 8 oktober 1991. Een Nederlandse monitor zou terugkijkend zichzelf beschrijven als iemand die “de ene keer als arts, dan weer als postbode of als diplomaat en ook wel degelijk als militair [...] optreden”.

Eind 1992 en begin 1993 verzochten drie buurlanden van Servië, te weten Albanië, Bulgarije en Hongarije, de ECMM haar activiteiten tot hun grondgebied uit te breiden. De drie landen beoogden zo aan de strijdende partijen duidelijk te maken dat zij zich hielden aan het, juist in deze periode verscherpte, embargo- en sanctieregime tegen Klein-Joegoslavië. Zij profiteerden dus niet van de oorlog en wilden hun onpartijdigheid onderstrepen. Zij hoopten zo gevrijwaard te blijven van het eventueel overslaan van de oorlog naar hun grondgebied. In Kroatië raakte de ECMM in het najaar van 1992 betrokken bij het optreden van de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR). De Verenigde Naties poogden daar vier door Serviërs bewoonde *Protected Areas* (UNPA’s) te demilitariseren en de terugkeer van vluchtelingen mogelijk te maken. Rondom deze gebieden lagen de zogeheten *pink zones*, waaruit Servische militieën en het Joegoslavische leger zich dienden terug te trekken. Vervolgens kon dan het Kroatische bestuur daar worden hersteld. Het monitoren van dit proces werd toevertrouwd aan de ECCM. Tevens zouden haar leden het militaire verkeer vanaf Kroatische vliegvelden gaan monitoren. Dit hield verband met het vliegverbod boven Bosnië en Herzegovina, dat de Verenigde Naties op 9 oktober 1992 hadden afgekondigd. Allengs was echter duidelijk geworden dat het Joegoslavische conflict niet met onschuldige maatregelen als het sturen van waarnemers kon worden beheerst. In een steeds gewelddadiger omgeving nam de invloed van de Europese landen op het verloop van de gebeurtenissen op de Balkan steeds meer af. Alle betrokken partijen waren in afwachting van nieuwe politieke initiatieven of krachtadige(re) militaire oplossingen.

Veel waarnemers in voormalig Joegoslavië maakten kennis met de risico's van het werken in een oorlogsgebied: hinderlagen, mijnen en schietpartijen waarvan nooit duidelijk werd voor wie zij waren bedoeld. Wie vervolgens afreisde naar Angola, zou ervaren dat het allemaal nog erger kon. Ook in dit land was de effectiviteit van de waarnemingsoperatie sterk afhankelijk van de veiligheidssituatie. De eerste VN-operatie in Angola gaf nog reden tot enig optimisme. Op 22 december 1988 sloten Angola, Cuba en Zuid-Afrika een akkoord dat een einde moest maken aan de Cubaanse en Zuid-Afrikaanse interventies in de Angolese burgeroorlog. De Verenigde Naties riepen vervolgens de *United Nations Angola Verification Mission* (UNAVEM) in het leven om toezicht te houden op het vertrek van de Cubaanse troepen. De operatie ondervond, op enkele geweldsincidenten tegen Cubaanse militairen na, geen al te grote moeilijkheden en kon begin juni 1991 worden afgesloten.

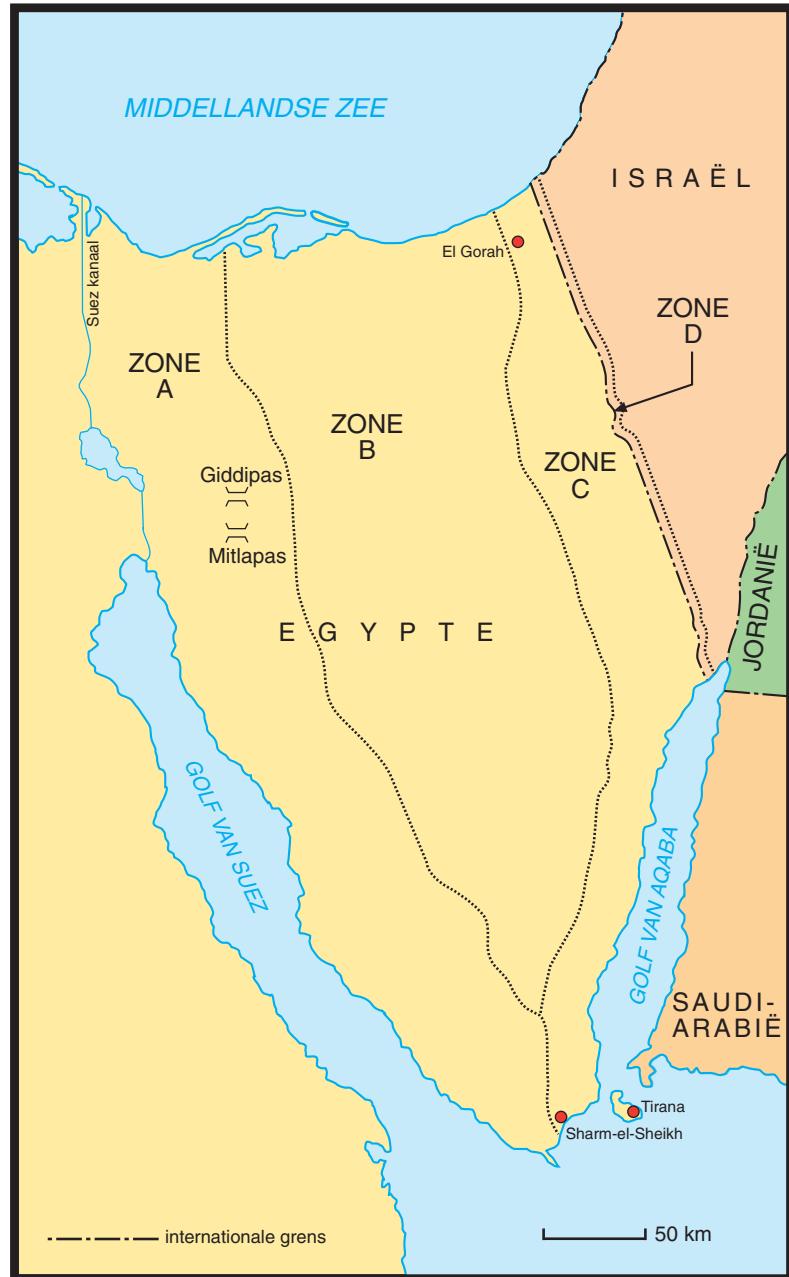
Intussen was de oorlog tussen het leger van de regeringspartij, de *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) en de troepen van de *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA) eveneens tot een einde gekomen, dankzij het vredesakkoord van Estoril (in mei 1991). De VN-operatie in Angola werd vervolgens voortgezet als UNAVEM-II. Zij kreeg de opdracht toezicht te houden op het staakt-het-vuren tussen en de demobilisatie van de troepen van de MPLA en UNITA, alsmede op de daaropvolgende oprichting van het nieuwe Angolese leger. Verder diende zij toe te zien op de wettigheid van het optreden van de politie. Tot slot zou UNAVEM-II toezicht houden op en technische bijstand verlenen bij de verkiezingen voor een nieuw parlement en een nieuwe president.

Had UNAVEM-I toegekund met zo'n zeventig militaire waarnemers, de opvolger, met zijn veel ruimere mandaat, zou uitgroeien tot bijna 450 waarnemers, exclusief staf en ondersteuning. Vijfentwintig landen, waaronder Nederland, leverden een bijdrage. Hoewel fors uitgebreid, stond de omvang van UNAVEM-II in schril contrast met de tienduizenden militairen die een jaar later in Joegoslavië (UNPROFOR) en Cambodja (UNTAC) zouden worden ingezet. Ook de omvang van het land (dertig maal Nederland) rechtvaardigde zonder twijfel een (nog) grotere operatie. UNAVEM-II werd reeds vanaf het begin geplaagd door problemen. De eerste waarnemers die het land binnengingen, waren grotendeels op zichzelf aangewezen. In een arm tropisch land dat de sporen droeg van dertig jaar (burger)oorlog, ging veel tijd verloren met de zorg voor de eigen huisvesting, voeding, hygiëne en gezondheid. In de steden was de situatie in dit opzicht iets gemakkelijker, maar daar was sprake van veel criminaliteit. Verder legden het slechte wegennet en de alom aanwezige mijnen grote beperkingen op aan de bewegingsvrijheid van de waarnemers. De interne organisatie van de operatie werkte bovendien ook niet mee; veel waarnemers klaagden over de weinig behulpzame staf op het hoofdkwartier in Luanda.

Het grootste gevaar school echter in het wantrouwen tussen de voormalige strijdende partijen. De UNITA laadde de verdenking op zich de demobilisatie te saboteren en zich heimelijk voor te bereiden op een hervatting van de strijd. Dit vermoeden werd uiteindelijk in het najaar van 1992 bewaarheid. De UNITA verloor de verkiezingen van 29 en 30 september 1992 en een maand later barstte het geweld weer in alle hevigheid los. Bemiddelingspogingen van de waarnemers hadden hooguit een tijdelijk effect, een wapenstilstand werd verbroken en eind januari 1993 breidden de gevechten zich tot heel Angola uit. De leden van UNAVEM beschouwden zich vanaf dat moment als 'oorlogswaarnemers'. De logistieke ondersteuning van de buitenposten stortte in, de bevolking nam hier en daar een dreigende houding aan ten opzichte van waarnemers en zelfs werden VN-posten aangevallen en geplunderd. Onder deze omstandigheden verminderden de VN de sterkte van UNAVEM-II tot een kleine tachtig man, bestaande uit 50 militaire en 18 politie-waarnemers en enig medisch personeel, allen geconcentreerd in Luanda.

Hun aanwezigheid had echter vooral een symbolische betekenis: een signaal dat de VN het verscheurde land ondanks alles niet in de steek wilde laten. Pas toen een nieuw akkoord tussen de UNITA en de MPLA, gesloten op 20 november 1994, leek stand te houden, durfde de Veiligheidsraad de waarnemersorganisatie weer tot de oorspronkelijke sterkte uit te breiden. Tevens werd de missie, nu aangeduid als UNAVEM-III, aangevuld met een 6500 man grote internationale vredesmacht. De hoop dat de burgeroorlog door de vorming van een

*Overzichtskaart Sinai
met de zones volgens de
Egyptisch - Israëlische vre-
desakkoorden van 1978*



regering van nationale eenheid eindelijk zou ophouden, bleek in 1997 echter ijdel. Sinds 30 juni van dat jaar zet de *United Nations Observer Mission in Angola* (UNOMA) het werk van UNAVEM-III voort, met ongeveer de halve sterkte van de voorganger.

Waarnemers vormen een kwetsbare soort vredeshandhavers en in een gewelddadige omgeving worden zij, vaak tegen alle goede bedoelingen in, gemakkelijk de gijzelaars van één van de partijen. Elders in dit hoofdstuk wordt herinnert aan het lot van VN- en ECMM-waarnemers in Bosnië en Herzegovina tijdens de aanloop naar de crisis rond de Oost-Bosnische enclaves in juni/juli 1995. De *Multinational Force and Observers* (MFO) in de Sinaï is een voorbeeld van de omgekeerde realiteit. Israël en in mindere mate ook Egypte beschouwden deze vredesmacht bij de oprichting ervan in 1982 als hun 'gijzelaar' in een eventuele volgende politieke of militaire crisis. De MFO, waarin de Verenigde Staten de hoofdrol speelden, verschaafte hen immers de zekerheid dat deze grote mogendheid niet afzijdig zou blijven. Van hun kant rekenden de Verenigde Staten erop dat Egypte en Israël niet lichtvaardig opnieuw naar de wapens zouden grijpen. Tot nu toe is de operatie, ondanks deze 'verborgen' agenda, even risicoloois als succesvol gebleken.

Het vredesverdrag dat Israël en Egypte in 1979 in Camp David (het buitenverblijf van de Amerikaanse president) sloten, ging er nog vanuit dat de reeds aanwezige VN-vredesmacht, de na de Oktoberoorlog van 1973 gevormde *United Nations Emergency Force II* (UNEF-II), de geleidelijke Israëlische ontruiming van de Sinaï zou begeleiden. Daarbij zouden ook de waarnemers van de sinds 1948 actieve *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) zich verdienstelijk kunnen maken. Deze werkten namelijk reeds nauw samen met UNEF-II. De Sinaï zou na de ontruiming door de *Israel Defense Forces* worden verdeeld in drie zones. In de meest westelijke zone A zou het Egyptische leger maximaal 22.000 militairen mogen stationeren en in de middelste zone B niet meer dan 4.000 licht bewapende militairen. In beide zones zouden internationale waarnemers op de naleving van het vredesakkoord toezien. In de oostelijke zone C was, bij wijze van interpositie-operatie, een internationale troepenmacht voorzien. Tenslotte zou Israël aan zijn kant van de grens, in de smalle zone D, maximaal 4.000 lichtbewapende militairen mogen aanhouden.

In de Veiligheidsraad stuitte de voortzetting van UNEF-II echter op een feitelijk Russisch veto. Tot groot genoegen van Israël zagen de Verenigde Staten zich nu gedwongen opnieuw het voortouw te nemen. Israël wantrouwde de VN sinds de Veiligheidsraad in 1967 UNEF-I had teruggetrokken. Daarnaast speelden de vele veroordelingen die deze raad tegen de joodse staat had uitgesproken, een belangrijke rol bij de Israëlische houding naar de VN. Israël zette nu zijn zinnen op een door de Verenigde Staten gedomineerde vredesmacht annex waarnemersmissie, om de machtige bondgenoot fysiek te binden aan de vredesregeling. Daarvoor bestond trouwens al een precedent in de vorm van de Amerikaanse *Sinai Field Mission*, die sinds 1975 de situatie monitorde bij de Egyptische en Israëlische elektronische bewakingsstations aan weerszijden van de Giddi- en Mitlapassen. Deze posities zouden in ieder volgend gewapend conflict fel omstreden zijn. Egypte, hoewel minder enthousiast over het einde van UNEF-II, zag uiteindelijk ook de voordelen van een blijvende Amerikaanse betrokkenheid bij de vredesregeling. In augustus 1981 tekenden Israël en Egypte het protocol waarbij de MFO werd opgericht. De Verenigde Staten traden daarbij op als getuige en namen het gros van de aanvangskosten voor hun rekening. Afgesproken werd dat een dertigtal Amerikaanse civiele waarnemers in alle zones de aanwezige sterkttes zou controleren. In zone C werden bovendien drie infanteriebataljons gestationeerd, waaronder steeds één Amerikaans bataljon: afwisselend een bataljon van de *82ND* en *101ST Airborne Division*. Met eenheden van deze kwaliteit benadrukten de Verenigde Staten nog eens het

belang dat ze aan de zaak hechten. De Fiji-eilanden en Colombia leverden de andere twee bataljons. Hun voornaamste taak was en is erop toe te zien dat Israël en Egypte niet met gewapende eenheden in zone C verschijnen. Zij bemannen daartoe controle- en waarnemingsposten en zenden te land en in de lucht patrouilles uit. Tot slot ziet men toe op de vrije vaart door de Straat van Tirana. De MFO grijpt nimmer in bij geconstateerde overtredingen, maar rapporteert slechts en wel gelijktijdig aan Israël en Egypte. Behalve de Verenigde Staten, Fiji en Colombia nemen zeven andere, meest Europese, landen deel aan de MFO met ondersteunende eenheden. Nederland leverde tot 1995 een verbindingseenheid en een detachement militaire politie.

Toen de MFO van start ging stond het succes geenszins vast. Per slot van rekening hadden Israël en Egypte tientallen jaren op voet van oorlog met elkaar verkeerd. Zo bezien liep de MFO een reële kans zich op een dag op een slagveld te bevinden. Achteraf moet echter worden vastgesteld dat de vaste wil van Israël en Egypte om de vrede te handhaven de overhand heeft gekregen. Tevens is van belang dat het hier gaat om een regeling tussen stabiele staten die zich gedragen volgens de regels van het internationaal-politieke spel. Dit is een groot onderscheid met veel andere conflicthaarden waarin waarnemers zich na het einde van de Koude Oorlog plegen te begeven. Toch is het einde van de MFO nog lang niet in zicht. Er mag dan vrede zijn, meer dan een koele vrede is het echter niet.

8 Preventieve ontplooiing

Sectie 1 - Inleiding

0801. Ook in het kader van vrede en veiligheid is voorkomen beter dan genezen. Preventief handelen kan voorkomen, dat een crisis uitmondt in een gewapend conflict. Met **preventieve maatregelen** kan de maatschappelijke, economische en sociale situatie in een getroffen regio worden gestabiliseerd en mogelijk worden verbeterd en kan leed worden voorkomen. De diplomatieke maatregelen in dit kader worden door de Verenigde Naties aangeduid met het begrip ‘preventieve diplomatie’ (*preventive diplomacy*). Deze vorm van diplomatie omvat alle activiteiten om een zich aftekenende crisis af te wenden en het te verwachten geweld te voorkomen. Deze activiteiten kunnen uiteenlopen van diplomatieke maatregelen en inspanningen op het culturele of economische vlak tot de inzet van militaire middelen.

0802. **Militaire activiteiten** kunnen een belangrijk onderdeel uitmaken van de preventieve diplomatie. Dergelijke activiteiten zijn bijvoorbeeld

Tonen van gevechtsbereidheid.

Foto: Fotovlucht

Soesterberg (IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)



het verhogen van de paraatheid, tonen van gevechtsbereidheid (*show of force*) en preventieve ontplooiing. Deze militaire activiteiten worden ‘conflictpreventie’ (*conflict prevention*) genoemd en hebben als doel te demonstreren dat men vastberaden is om tot een vreedzame oplossing te komen, terwijl men gelijktijdig toont bereid te zijn zonodig geweld toe te passen om een vreedzame oplossing af te dwingen.

0803. Preventieve ontplooiing is de feitelijke ontplooiing van een vredesmacht in het operatiegebied en is één van de maatregelen, die in het kader van de conflictpreventie kunnen worden genomen. Een dergelijk ingrijpende maatregel zal alleen worden toegepast, wanneer bij een **interstatelijke of transnationale crisis** de dreiging van het uitbreken van een gewapend conflict groot is. De preventieve ontplooiing is erop gericht de verticale en horizontale escalatie van een crisis te voorkomen. Hiermee onderscheidt de preventieve ontplooiing zich van andere operaties. Preventieve ontplooiing heeft als doel voorafgaande aan een mogelijk gewapend conflict het diplomatische proces met militaire middelen kracht bij te zetten. Geweld zal doorgaans geen of slechts een bescheiden rol spelen.

Er bestaan verschillende vormen van escalatie. Wanneer er sprake is van geografische uitbreiding van een conflict, spreekt men van horizontale escalatie. Dit kan het geval zijn wanneer bij een intrastatelijk conflict verschillende staten betrokken worden of bijvoorbeeld wanneer een transnationaal conflict overgaat in een interstatelijk. Gedurende het conflict in voormalig Joegoslavië bestond voortdurend het gevaar van horizontale escalatie, onder meer naar Kosovo en Macedonië. In dat laatste land had de VN preventief troepen gestationeerd om dieescalatie te voorkomen. Verticale escalatie heeft betrekking op het toenemen van de geweldsintensiteit tijdens een conflict. Het conflict in voormalig Joegoslavië escaleerde, overigens bewust, verticaal toen de NAVO in 1995 bombardementen uitvoerde op Servische doelen om hen naar de onderhandelingstafel te dwingen. Deze (tijdelijke) verticale escalatie heeft uiteindelijk geleid tot een vredesverdrag en de inzet van een Implementatie Troepenmacht (IFOR) van de NAVO.

0804. In de regel zal de vredesmacht haar eenheden ontplooien aan de grens van een gebied met een **oplopende spanning**. Hierbij hoeft het inzetten van eenheden in het kader van preventieve ontplooiing niet gebaseerd te zijn op een overeenkomst tussen alle betrokken partijen. Er is slechts toestemming of een verzoek nodig van de staat op wiens grondgebied de vredesmacht wordt ontplooid.

0805. Uit de rol van een preventief ontplooide eenheid volgen drie taak-elementen, die vaak in elkaars verlengde liggen en elkaar deels kunnen overlappen:

- Om tijd te creëren voor aanvullende diplomatie, humanitaire en militaire activiteiten, is een **vroegtijdige identificatie** van een dreiging of het uitbreken van een gewapend conflict een noodzaak. Dit betekent dat commandanten op alle niveaus hun inlichtingenverzamelenorganen moeten richten op potentiële crisishaarden in hun operatiegebied.
- Een voortdurende **bewaking** van het operatiegebied zal bijdragen tot het voorkomen van ondermijning van de vrede door één van de partijen. Effectieve bewaking is daarom een van de belangrijkste preventieve activiteiten. Zij kan gestalte krijgen door bijvoorbeeld patrouilles, inspecties en observatieposten.
- Bepaalde afspraken en gezamenlijk ondernomen activiteiten kunnen bijdragen tot een vermindering van de spanning in het gebied. Zij zullen de eerste stap in de richting zijn van de eindsituatie. Deze maatregelen om het **vertrouwen** te bevorderen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de volgende activiteiten:
 - * oprichten en onderhouden van een liaison- en communicatiennetwerk met en tussen alle partijen
 - * uitvoeren van gelijktijdige en uitgebalanceerde demobilisatie-activiteiten
 - * inrichten en bewaken van controlezones voor de ontplooiing van wapens en personeel
 - * wederzijds rapporteren van militaire activiteiten en oefeningen
 - * uitvoeren van gemeenschappelijke inspecties van omstreden gebieden

Sectie 2 - Kenmerken

0806. Uit de hierboven beschreven context valt af te leiden dat een preventieve ontplooiing vooral een **signaalfunctie** heeft. De internationale gemeenschap wil hiermee kenbaar maken dat zij daadwerkelijk bereid is militair in te grijpen om een gewapend conflict te voorkomen. De geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap met betrekking tot die bereidheid, mag daarbij niet in het geding komen. Dat betekent dat de in te zetten vredesmacht over voldoende gevechtskracht moet beschikken om een (weer) oplaiend conflict in de kiem te smoren. Deze gevechtskracht moet ten minste voor een deel in de ontplooide vredesmacht aanwezig zijn. Voor een ander deel kan zij bestaan uit externe steun door een (multinationale) troepenmacht, inbegrepen lucht- en zeestrijdkrachten.

0807. Omdat een preventieve ontplooiing vooral een signaal van de internationale gemeenschap is naar de partijen, moet de operatie in beginsel door een **multinationale troepenmacht** worden uitgevoerd.

Deze troepenmacht kan opereren onder de vlag van de Verenigde Naties of een regionale veiligheidsorganisatie. Het is daarbij van belang dat de vredesmacht breed is samengesteld. Een eenzijdige samenstelling van de vredesmacht kan nadelig werken op de uiteindelijk te behalen eindsituatie. Dit kan namelijk polariserend werken en bijdragen aan een verdere escalatie van het conflict.

0808. Om **geloofwaardig** te kunnen optreden, is het gewenst dat één of meer permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties deelnemen aan een preventieve ontplooiing. Niet alleen geeft de internationale gemeenschap hiermee het signaal af over voldoende militaire middelen te beschikken om haar intenties kracht bij te zetten, zij beschikt dan bovendien over voldoende continuïteit om over te gaan op een andere operatie of de ontplooide troepenmacht te ondersteunen.

De media kunnen derhalve - indirect - een belangrijke rol in de operatie vervullen. Foto: ANP (Koerdische vluchtelingen, 1998)

0809. Een preventieve ontplooiing zal leiden tot belangstelling bij de **media**. Dit biedt een uitstekende mogelijkheid om de vastberadenheid en de intenties, zowel in de aanloopfase als in de uitvoeringsfase, onder de aandacht te brengen. Tevens komen de partijen door de aandacht in de media onder druk te staan om hun geschillen door onderhandelin-



gen op te lossen. De media kunnen derhalve - indirect - een belangrijke rol in de operatie vervullen.

0810. De multinationale troepenmacht moet altijd met **instemming** op het grondgebied van een soevereine staat worden ontplooid. Dat kan een staat zijn die bij het conflict is betrokken, maar het kan ook om een derde land gaan dat geen partij is in het conflict, bijvoorbeeld een land in de regio. Indien een vredesmacht zich zonder instemming op het grondgebied van een soevereine staat ontplooit, is dit geen preventieve ontplooiing. In dat geval is er sprake van een vredesafdringende operatie of van een humanitaire interventie.

0811. De belangrijkste grondbeginselen bij een preventieve ontplooiing zijn **geloofwaardigheid** en **economisch gebruik van middelen**. Meer dan bij andere operaties zal het moeilijk zijn om de optimale samenstelling en omvang van de vredesmacht vast te stellen en te realiseren. Een te grote multinationale troepenmacht kan bedreigend werken en kan leiden tot een verdereescalatie van het conflict. Een te kleine troepenmacht zal de intenties van de internationale gemeenschap onvoldoende kracht bijzetten en kan er toe leiden, dat de geloofwaardigheid van de troepenmacht in het geding komt. Wel moet in dit verband worden opgemerkt dat een preventieve ontplooiing snel moet worden uitgevoerd, waardoor initieel met een troepenmacht van relatief beperkte omvang zal moeten worden volstaan.

0812. De troepenmacht moet haar activiteiten en intenties openlijk presenteren, zodat deze niet verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd. Juist omdat een preventieve ontplooiing vooral gericht is op de **mentale component** van de partijen, moet duidelijk worden gemaakt wat de consequenties voor de partijen zijn van het laten escaleren van het conflict. Door duidelijkheid te scheppen over de doelstelling en mogelijkheden van de preventieve ontplooiingsmacht, kunnen problemen bij de taakuitvoering worden voorkomen.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

0813. **Taken.** Een preventief ontplooide troepenmacht heeft de volgende taken:

- waarnemen en rapporteren van activiteiten van de partijen in het operatiegebied
- patrouilleren aan en bewaken van een grens of demarcatielijn
- demonstreren van de aanwezigheid om een potentiële aggressor af te schrikken

- lokaal en op beperkte schaal optreden tegen inbreuken op bestaande vredesregelingen
- bemiddelen tussen de partijen

0814. Een preventieve ontplooiing is gericht op het voorkomen van een verdere escalatie van een crisis. Snel reageren is daarbij een voorwaarde. Hierdoor is er bij de planning van een preventieve ontplooiing, nog meer dan bij andere operaties, sprake van een spanningsveld tussen zorgvuldigheid en snelheid. Daarnaast is de bereidheid van de partijen om geweld te gebruiken moeilijk in te schatten.

0815. Bij de planning van een preventieve ontplooiing moeten in het bijzonder de volgende aspecten in beschouwing worden genomen:

- gewenst effect
- ontplooiingstijd
- gevechtskracht
- voortzettingsvermogen

0816. Het **gewenste effect** moet bij een preventieve ontplooiing centraal staan. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wordt vooral preventief ontplooid om aan de partijen een politiek signaal af te geven. Dit betekent dat een gedoseerd gebruik van dit middel een voorwaarde is voor het welslagen van de operatie. Een brede en gedegen voorlichting over de

In de regel gebruik worden gemaakt van snel inzetbare en daardoor veelal licht bewapende eenheden.

Foto: Mediacentrum KL



noodzaak voor de operatie is bovendien noodzakelijk voor een juiste interpretatie van de operatie door de doelgroep(en). Het succes van de operatie, een indamming van het conflict in plaats van een verdere escalatie, hangt daarmee nauw samen.

0817. De benodigde of beschikbare **ontplooingstijd** is een cruciaal gegeven. De internationale gemeenschap is er immers bij gebaat om een crisis in te perken of te voorkomen. Vertraagt de besluitvorming de ontspooing van eenheden, dan kan het zijn dat de preventieve ontplooiing niet meer uitvoerbaar is of de noodzaak daarvoor is achterhaald. Gezien de beschikbare tijd en het gewenste effect zal - althans initieel - in de regel gebruik worden gemaakt van snel inzetbare en daardoor veelal licht bewapende eenheden.

0818. Een vredesmacht die een preventieve ontplooiing uitvoert, zal veelal een beperkte **gevechtskracht** hebben. Gezien de korte reactietijd waarmee een preventieve ontplooiing moet worden uitgevoerd, is de inzet van aanvullende grondtroepen ter ondersteuning van de vredesmacht niet altijd mogelijk. De inzet van luchtmobiele troepen kan in dat geval een bijdrage leveren aan de geloofwaardigheid en de bescherming van de troepenmacht. Ook zeestrijdkrachten kunnen in dit verband een belangrijke rol vervullen.

0819. Om te voorkomen dat het preventief ontplooien van een eenheid escalerend zal werken, zullen de *Rules of Engagement* slechts op beperkte schaal geweld toestaan: voor zelfverdediging of om de opgedragen bewakingstaken te kunnen uitvoeren. Desalniettemin zal men zich bij elke activiteit moeten afvragen wat de neveneffecten kunnen zijn en of de verwachte effecten in het verlengde liggen van de politieke doelstelling: het begunstigen van de preventieve diplomatie.

0820. Bij de planning van de operatie moet ook rekening worden gehouden met de **voortzetting** van de operatie, eventueel in een andere uitvoeringsvorm. In dat geval zal de vredesmacht ook een gewijzigd mandaat moeten krijgen. Het probleem hierbij is dat de initieel ontplooide eenheid meestal niet over voldoende of de juiste middelen beschikt. In dat geval zal de inzet van een andere troepenmacht noodzakelijk zijn.

0821. Een preventieve ontplooiing is **succesvol**, indien de partijen tot een politieke oplossing voor het conflict komen en de stabiliteit in de regio is behouden. Gezien de complexiteit van een crisis is echter meestal niet ondubbelzinnig vast te stellen, wanneer deze doelstelling is bereikt. Dit houdt in dat een preventieve ontplooiing als succesvol

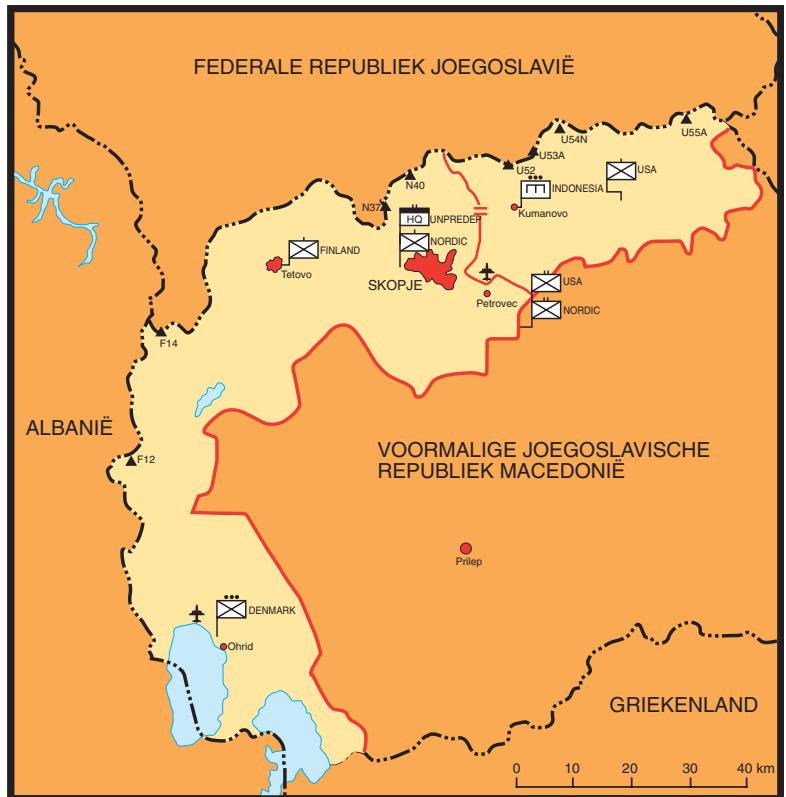
wordt beschouwd wanneer de omstandigheden zijn gecreëerd, waaronder andere maatregelen tot de gewenste eindsituatie leiden en de aanwezigheid van militaire middelen uiteindelijk niet langer noodzakelijk is.

VOOR HERHALING VATBAAR: UNPREDEP IN MACEDONIË

De kortstondige strijd in Slovenië in 1991 tussen het Joegoslavische (Servische) Federale leger en de Sloveense strijdkrachten en de daaropvolgende hevige strijd in Kroatië en Bosnië en Herzegovina baarden de internationale gemeenschap grote zorgen. De strijd zou zich namelijk nog verder kunnen uitbreiden, niet alleen binnen de grenzen van het voormalig Joegoslavië, maar ook daarbuiten. De toen reeds oplopende etnische spanningen in de Servische provincie Kosovo en in de (zelfstandige en onafhankelijke) voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* - FYROM, hierna aangeduid als ‘Macedonië’) bracht de Veiligheidsraad ertoe eind 1992 de situatie op de agenda te zetten. Door middel van resolutie 795 werd het advies van de secretaris-generaal opgevolgd: ‘...requests the Secretary-General to establish a presence of the United Nations Protection Force (UNPROFOR) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, as recommended by him in his report’. Door deze resolutie maakte de Veiligheidsraad tevens duidelijk dat zij zorgen had over de stabiliteit en territoriale integriteit van Macedonië. De benodigde grootte van de vredesmacht werd op ongeveer de grootte van een bataljon geschat. Begin januari 1993 werden de eerste UNPROFOR-troepen in Macedonië ontplooid. De Veiligheidsraad zette in 1995 met resolutie 983 de UNPROFOR-operatie in Macedonië om in de *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP). De sterkte van deze vredesmacht heeft vanaf 1995 gevaren van circa 1.000 tot 1.250 man. In 1998 omvatte UNPREDEP ongeveer 900 militairen en circa 75 internationale burgermedewerkers en politiemensen, afkomstig uit meer dan 25 landen. Daarnaast waren er bij UNPREDEP nog circa 100 plaatselijke krachten werkzaam. De militaire component omvatte een internationaal hoofdkwartier, een (zogenoemd NORDIC) infanteriebataljon met detachementen uit verschillende landen rond de Baltische Zee, een Amerikaans infanteriebataljon, een Indonesisch geniepeloton en een detachement *UN Military Observers* (UNMO’s). Op 25 februari 1999 moest de Veiligheidsraad beslissen over de halfjaarlijkse verlenging van het mandaat. De Volksrepubliek China stemde echter tegen, waarmee een einde kwam aan UNPREDEP. De officiële Chinese argumentatie was dat UNPREDEP niet langer nodig was en dat de capaciteit van UNPREDEP elders in de wereld beter kon worden benut. Waarschijnlijk betrof het echter een reactie op de diplomatische erkenning van de (Chinese) republiek Taiwan door Macedonië. Op 28 februari 1999 om middernacht heeft UNPREDEP zijn activiteiten gestaakt. In de weken daarna hebben de deelnemende troepen het land verlaten.

UNPREDEP was ontplooid op het territorium van Macedonië in een gebied langs de 420 kilometer lange grens met Albanië en Klein-Joegoslavië (Servië en Montenegro). In dat gebied waren zo’n 20 tot 30 permanente controleposten ingericht van waaruit de grens onder waarneming werd gehouden. Daarnaast werden circa 30 waarnemingsposten tijdelijk op wisselende locaties ingericht en werden in het gehele gebied patrouille-activiteiten ontplooid. Een van de eerste activiteiten van UNPREDEP was het maken van afspraken met de grensbewakingseenheden van Albanië en Klein-Joegoslavië met betrekking tot een militaire patrouillescheidingslijn in het grensgebied. Daarna werden regelmatig contacten onderhouden met de grensbewakingseenheden van de drie lan-

*Ontplooiing UNPREDEP in
juni 1998*



den in het grensgebied. Verder werd er bemiddeld bij politieke en etnische problemen en werden andere activiteiten ontplooid om de spanningen in het gebied te verminderen. Daartoe werd nauw samengewerkt met onder meer de OVSE, de UNHCR, UNICEF, het ICRK en tal van NGO's in het gebied.

De operatie kan worden gekenmerkt als een succes. Ondanks de toename van spanningen en conflicten in de regio, in het bijzonder in Albanië en in Kosovo, is in de periode dat UNPREDEP was ontplooid, uitbreiding van het conflict naar Macedonië voorkomen. Als vredesondersteunende VN-operatie in de vorm van een preventieve ontplooiing was UNPREDEP bovendien de eerste (en voorlopig enige) in zijn soort. Gelet op de ontwikkelingen in de regio moet de vraag worden gesteld, of de operatie niet te vroeg is afgebroken. Daarnaast moet worden afgevraagd waarom, juist gezien het succes in Macedonië en de relatief lage kosten van een preventieve ontplooiing in vergelijking met bijvoorbeeld een grootschalige operatie als IFOR in Bosnië en Herzegovina, een preventieve ontplooiing niet vaker wordt toegepast. Het is moeilijk hiervoor een eenvoudige verklaring te geven. Een aantal aspecten speelt namelijk een rol hierbij. Allereerst kan worden gesteld dat weinig staten, gezien de grote en vaak van tevoren moeilijk te overziene risico's, bereid zijn 'zomaar' deel te nemen aan een vredesoperatie. Pas onder druk van de publieke opinie en de media gaat een land doorgaans over tot deelname aan een vredesoperatie. Het probleem is echter dat een crisis waarbij een preventieve ontplooiing toegepast zou kunnen worden, veelal (nog) niet in de belangstelling van de internationale media staat. De aandacht van het publiek en de media is veelal slechts gericht op daadwerkelijk uitgebroken conflicten, vaak gestimuleerd door dramatische

beeldverslagen. Hiermee komt tevens het tweede probleem aan de orde. Een preventieve ontplooiing kan alleen plaatsvinden in een vroeg stadium van een crisis, of voordat een militair conflict is uitgebroken. Wil een preventieve ontplooiing effect hebben, dan dient de dreigende situatie in een vroeg stadium te worden opgemerkt. Vaak ontbreekt dan de wil en de tijd voor de noodzakelijke beraadslagingen in de Verenigde Naties. Ook hebben de staten die eventueel bereid zijn deel te nemen aan zo'n operatie tijd nodig voor nationale besluitvorming en voorbereiding.

Een derde en laatste aspect geldt vooral voor dit specifieke voorbeeld. Macedonië bevond zich namelijk in een enigszins uitzonderlijke situatie. De internationale gemeenschap was immers niet in staat geweest de conflicten in Kroatië en in Bosnië en Herzegovina te voorkomen, of zelfs maar een halt toe te roepen. De Europese Unie en de Verenigde Staten waren echter vastberaden een uitbreiding van de conflicten in de regio te voorkomen. De stabiliteit van Europa zou namelijk kunnen worden bedreigd en daarmee waren de nationale, vitale belangen van de landen van de Europese Unie en de Verenigde Staten in het geding. En hoewel Macedonië zelf nog niet bij het conflict was betrokken, was de publieke opinie wel reeds gemobiliseerd door de recente dramatische ontwikkelingen in de buurlanden. Bovendien was in de regio al een vredesmacht ontplooid (UNPROFOR) en door herschikking van de aanwezige troepen kon snel een eenheid ter beschikking worden gesteld.

De praktijk heeft inmiddels laten zien dat vredesmachten alleen dan ontplooid worden, indien de publieke druk op een regering groot is, of indien nationale, vitale belangen direct op het spel staan. Zonder dat er sprake is van één van deze voorwaarden zullen vredesoperaties niet plaatsvinden. Het omgekeerde geld echter evenzeer: als nationale belangen dat vereisen, kan een verder succesvolle missie daaraan worden opgeofferd. De op het eerste gezicht zeer aantrekkelijke en efficiënte preventieve ontplooiing vormt daarop geen uitzondering.

9

Afdwingen van sancties

Sectie 1 - Inleiding

0901. Onder een **sanctie** wordt in dit verband verstaan een maatregel, genomen door een staat, een groep van staten of een internationale organisatie, die gericht is tegen een of meer andere staten of partijen, die een internationale rechtsregel hebben overtreden. Sancties worden derhalve vastgesteld en uitgevaardigd door het politiek-strategische niveau. Sancties kunnen economisch, diplomatiek, cultureel en militair van aard zijn. Zij kunnen bestaan uit het ontzeggen van goederen, diplomatieke en handelsprivileges, maar ook uit de inperking van de bewegingsvrijheid binnen of juist vanuit een bepaald gebied.

Een voorbeeld van een sanctie ingesteld door een staat tegen een andere staat is het stopzetten door de Verenigde Staten van de voedselleveranties aan de Sovjet-Unie naar aanleiding van de inval in Afghanistan in 1979. Een voorbeeld van een sanctie door een internationale organisatie tegen een staat zijn de economische sancties door de EEG (inmiddels de Europese Unie) in 1982 tegen Argentinië naar aanleiding van de Falkland-oorlog.

0902. Hoewel staten en in het algemeen alle internationale organisaties sancties kunnen instellen, moet in het kader van deze publicatie in het bijzonder worden gedacht aan maatregelen genomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Sancties ingesteld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties moeten door de lidstaten worden nageleefd. De **rechtsgrond** hiervoor wordt gevormd door de bepalingen uit het Handvest van de VN, die de functie en bevoegdheden van de Veiligheidsraad beschrijven (onder meer artikel 48, zie kader). De naleving van sancties kan ook met militaire middelen worden afdwongen. Het daadwerkelijk afdwingen van de sancties vloeit in beginsel voort uit een resolutie van de Veiligheidsraad. De uitvoering van de operatie kan overigens ook door een andere (bijvoorbeeld regionale) veiligheidsorganisatie dan de Verenigde Naties gebeuren.

ARTIKEL 48 VAN HET HANDVEST VAN DE VERENIGDE NATIES

1. De maatregelen die nodig zijn om de besluiten van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid uit te voeren, worden door alle Leden van de Verenigde Naties of door enkele daarvan genomen, al naar gelang de Veiligheidsraad bepaalt.
2. Zodanige besluiten worden door de Leden der Verenigde Naties rechtstreeks en door hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale organen waarvan zij Lid zijn, uitgevoerd.

0903. Overeenkomstig artikel 41 van het Handvest van de VN (zie hoofdstuk 2) kan de Veiligheidsraad maatregelen nemen zonder inzet van militaire middelen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn een boycot en een embargo. Een boycot kan betrekking hebben op economische, culturele en sociale activiteiten, alsmede op diplomatieke betrekkingen. Een embargo omvat economische maatregelen. Bij **militaire maatregelen** op grond van artikel 42 moet worden gedacht aan demonstraties, blokkades en andere operaties door land-, zee- en luchtstrijdkrachten. De operationele taak ‘afdwingen van sancties’ (*enforcement of sanctions*) betreft activiteiten, die zowel op het grondgebied van staten of partijen als daarbuiten kunnen worden uitgevoerd.

Van een andere orde zijn sancties die worden opgelegd vanwege een schending van een (vredes)overeenkomst. In het geval dat partijen bepalingen of verplichtingen uit de overeenkomst niet nakomen, kan de bevoegdheid bestaan voor staten, een internationale organisatie of de *Force Commander* van de vredesmacht om op grond van de overeenkomst maatregelen te nemen tegen betreffende partij(en). Een voorbeeld van een overeenkomst waarin dergelijke bevoegdheden zijn opgenomen, is het Vredesverdrag van Dayton uit 1995 betreffende Bosnië en Herzegovina. Van Commandant-IFOR tot op het niveau van de divisiecommandanten had men onder meer de bevoegdheid om (schie)oefeningen, verplaatsingen, (militaire) parades en deelname van militairen aan herdenkingen te beperken.

0904. Het afdwingen van sancties kan plaatsvinden in een **complex omgeving**. Zo kan er sprake zijn van gelijktijdig uitgevoerde operaties te land, ter zee en in de lucht, met als doelstelling het afdwingen van een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingestelde sanctie. Het is ook denkbaar dat in hetzelfde operatietoneel andere vredesoperaties plaatsvinden op basis van een ander mandaat en dus met een geheel andere doelstelling dan het afdwingen van een sanctie. Een goed besef van de politieke context waarin de operatie wordt uitgevoerd en coördinatie bij de taakuitvoering, kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het succes van de vredesoperatie.

Een goed voorbeeld van de complexiteit van verschillende vredesoperaties (waaronder sanctie-operaties) in hetzelfde operatietoneel is de situatie in het voormalig Joegoslavië eind 1995/begin 1996. Gelijktijdig en nauw met elkaar verbonden door de verschillende doelstellingen en mandaten, werden zeven vredesoperaties uitgevoerd. Het betrof hier:

- in Bosnië en Herzegovina de VN-operatie UNPROFOR, die eind 1995 overging in de NAVO-vredesoperatie IFOR
- in Oost-Slavonië en twee andere Kroatische provincies de VN-operatie UNTAES
- in de Adriatische Zee de maritieme NAVO/WEU sanctie- en embargo-operatie *Sharp Guard*
- in het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina de NAVO-operatie *Deny Flight*, die eind 1995 overging in de IFOR-operatie
- op de Donau langs de grens met Klein-Joegoslavië een embargo-operatie van de WEU
- in Mostar (Bosnië en Herzegovina) een civiele politie-operatie van de WEU
- in Bosnië en Herzegovina een civiele politie-operatie van de VN (*International Police Task Force, IPTF*)

0905. Een belangrijk effect van het afdwingen van sancties is de mentale beïnvloeding van de partijen. Sancties kunnen daarbij een **direct** en een **indirect effect** beogen. Zo kan het instellen van een sanctie als direct oogmerk hebben een bepaalde gedragslijn af te dwingen. Het indirecte oogmerk daarbij kan zijn ook op andere gebieden een effect te bewerkstelligen. Economische sancties zullen vooral de burgerbevolking treffen, maar daarmee tevens (indirect) van invloed zijn op de mentale component van het militaire vermogen van de partij in kwestie. Militaire sancties zullen in beginsel vooral gericht zijn op de fysieke component van het militaire vermogen van partijen. Een voorbeeld van een militaire sanctie met een dergelijke doelstelling is het vernietigen van wapenvoorraden.

0906. Sancties kunnen een relatie met diverse gebieden hebben:

- de productie en uitvoer van goederen, waaronder halffabrikaten, (nbc-) strijdmiddelen en wapens
- de ex- en import van wapens, olie, medicamenten, voedsel, en dergelijke
- het uitvoeren van handels- en financiële transacties
- het verkeer over een (inter)nationale grens
- het overschrijden van een overeengekomen (scheidings)lijn
- het betreden of het verlaten van bepaalde gebieden

0907. Ook kunnen sancties worden ingesteld, specifiek gericht op het beperken van de **militaire capaciteiten van partijen**, zoals:

- aantallen en soorten uitrusting en wapensystemen
- de omvang van de krijgsmacht
- oefen- en opleidingsactiviteiten

- het gebruik van militaire complexen, terreinen en routes
- voorraadniveaus

0908. **Samenwerking met andere krijgsmachtdelen** kan noodzakelijk zijn voor de effectiviteit van de operatie. Juist bij deze operationele taak zal ook het optreden met bondgenoten een belangrijke operationele meerwaarde bieden. In het bijzonder de coördinatie en onderlinge afhankelijkheid van de diverse activiteiten kan een reden zijn om gezamenlijk of multinationaal op te treden. Het is zinloos om de grenzen op het land te controleren, wanneer dit niet gelijktijdig in de lucht en op zee gebeurt. Zo is het mogelijk dat landstrijdkrachten een vredesafdringende operatie uitvoeren, terwijl gelijktijdig maritieme middelen worden ingezet voor het afdwingen van ingestelde sancties.

*Gelyktijdig ook maritieme middelen worden ingezet.
Foto: AVDKM (Operatie Sharp Guard, Adriatische zee, 1996)*



Sectie 2 - Kenmerken

0909. Het afdwingen van sancties speelt zich af binnen een cyclisch proces dat bestaat uit:

- **controleren en toezicht houden** op de naleving
- **constateren** en rapporteren van eventuele overtredingen
- **reageren** op een wijze die is aangegeven in het mandaat

De eerste twee taken zijn gericht op het bereiken van de doelstelling van de operatie; de taak ‘reageren’ is het specifiek ‘afdwingende’ element. De organisatie en samenstelling van de vredesmacht moet zijn afgestemd op het uitvoeren van deze taken.

0910. **Controleren en toezicht houden** is noodzakelijk om toe te zien op de naleving van de opgelegde sancties. Dit kan inhouden dat een bepaald gebied, een (grondgebonden) lijn, een grens of een specifieke plaats wordt gecontroleerd. In de praktijk betekent dit dat controle-(*checkpoints*) en waarnemingsposten (*observation posts*) worden ingericht en patrouilles worden uitgevoerd.

0911. Hier ligt een nauwe relatie met de operationele taak ‘waarnemen, monitoren en toezicht houden’. Voor de controle op de naleving van de opgelegde sancties kan eventueel een beroep worden gedaan op reeds in het gebied aanwezige waarnemers. Deze combinatie ligt echter niet zonder meer voor de hand, aangezien deze waarnemers op basis van een ander mandaat optreden. Wanneer deze functionarissen een aanvullende, verifiërende rol moeten vervullen, kan dit consequenties hebben voor de beeldvorming door de partij(en) met betrekking tot de onpartijdigheid van deze waarnemers. Voorts beschikken waarnemers niet over de militaire middelen om de sanctie eventueel af te dwingen en zijn zij bovendien uitermate kwetsbaar. Een dergelijke combinatie van waarnemen en verifiëren zal dan ook slechts bij uitzondering plaatsvinden.

0912. De controle kan leiden tot het **constateren** van overtredingen. Het is essentieel dat geconstateerde overtredingen zorgvuldig worden vastgelegd en dat daarover gedetailleerd wordt gerapporteerd. Op basis van deze rapportages wordt vervolgens besloten tot een eventuele reactie.

0913. Na het constateren van een overtreding van een sanctie kan een **reactie** volgen. Deze reactie kan direct of indirect worden toegepast. De *Force Commander* of de *Head of Mission* moet voor aanvang van de operatie op basis van het mandaat de bevoegdheid krijgen te kunnen reageren op overtredingen.

Indien bijvoorbeeld in de vredesovereenkomst is overeengekomen dat de partijen land mijnen zullen ruimen en één van de partijen geen activiteiten op dit gebied ontplooit, kan de *Force Commander* besluiten om hierop te reageren, bijvoorbeeld door oefeningen (tijdelijk) niet toe te staan. Een dergelijke handelwijze is in 1996 toegepast door de commandant van de IFOR-vredesmacht in Bosnië en Herzegovina, toen de Bosnische Serviërs hun verplichtingen uit het Vredesverdrag van Dayton ten aanzien van het ruimen van mijnen niet nakwamen.

0914. De **vorm van de reactie** is afhankelijk van het mandaat. Een duidelijk onderscheid tussen controlerende en afdwingende elementen of middelen kan een positieve bijdrage leveren aan de beeldvorming door de partijen over de onpartijdigheid en daarmee aan de veiligheid van de controleurs. Afgezien van de veiligheid brengt deze tweedeling nog een voordeel met zich mee: wanneer het vertrouwen in de onpartijdigheid van de waarnemers is gewaarborgd, blijft voortzetting van de taakuitvoering mogelijk.

0915. Deze tweedeling is echter niet altijd mogelijk. Sommige overtredingen vereisen een **directe reactie**, omdat anders de indruk ontstaat dat de sanctie kan worden ontlopen. In die gevallen moet onmiddellijk worden opgetreden om de sanctie af te dwingen. Voorbeelden hiervan zijn het terstond in beslag nemen van verboden goederen, wanneer die bij een controle worden aangetroffen, of het neerschieten van een vliegtuig wanneer een *no-fly zone* wordt genegeerd.

0916. In andere gevallen is er tijd om een reactie te overwegen. In die situaties zal dan ook eerst een rapportage van de overtreding plaatsvinden, waarna tot een passende reactie wordt besloten. Kenmerkend voor deze **indirecte reactie** is dat het constateren van de overtreding in tijd en veelal ook plaats gescheiden is van de actie om naleving van de sanctie te bewerkstelligen. Er hoeft ook geen directe relatie te bestaan tussen de overtreding en het doelwit van de actie. Vaak is de symbolische waarde van de actie belangrijker dan het fysiek uitschakelen van het doel.

0917. Indien indirecte reacties met **militaire middelen** worden uitgevoerd, kan daaraan op uiteenlopende manier inhoud worden gegeven. Zo kan de bestaande militaire controle worden verscherpt en kan de controle op meer aspecten betrekking krijgen. Ook is het mogelijk dat een strafmaatregel wordt opgelegd. Deze kan de vorm aannemen van beschietingen, het (tijdelijk) bezetten van gebied, het in beslag nemen of vernietigen van militaire uitrustingsstukken, het oppakken en interneren van opponenten of een combinatie van deze activiteiten.

0918. Bij de besluitvorming tot een indirecte militaire reactie moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de relatie tussen het te bereiken **doel** en het **middel**. Vanwege het indirecte karakter is dit niet eenvoudig. De reactie moet ertoe leiden dat de oorspronkelijk opgelegde sanctie beter kan worden afgedwongen. Er moet dus worden voorkomen, dat het militaire optreden tot gevolg heeft dat de oorspronkelijk opgelegde sanctie minder goed of zelfs in het geheel niet meer kan worden afgedwongen. Dit zou dan een aanvullende indirecte reactie noodzakelijk maken. Als de bereidheid of de mogelijkheid daartoe niet

bestaat, verliest de vredesmacht zijn geloofwaardigheid en zal de opgelegde sanctie nog moeilijker afgedwongen kunnen worden. Feitelijk is de uitvoering van de opdracht dan mislukt.

Er kan worden gekozen voor onaangekondigde controles van het betreffende object of gebied, wat het effect van verrassing verhoogt. Hierdoor neemt ook de kans toe op een reëel beeld van de situatie. De controllerende eenheid moet beschikken over de juiste expertise en (technische) middelen voor de herkenning en onderkennung van eventuele schendingen van de opgelegde sanctie. In de planning moet worden afgewogen of de controllerende functionarissen over - fysieke - bescherming en (militaire) assistentie moeten beschikken. De controle van het verbod op wapenproductie kan de inzet vereisen van individuele of kleine groepen militaire specialisten. Deze zullen veelal slechts beschermd worden door politieke afspraken en de dreiging met verdere militaire acties. Een voorbeeld van een dergelijke operatie was de *United Nations Special Commission* (UNSCOM), die van 1991 tot 1998 inspecties uitvoerde in Irak op de productie en aanwezigheid van chemische en biologische strijdmiddelen en op raketinstallaties. Bovendien zag UNSCOM toe op de vernietiging van deze strijdmiddelen en wapens. Toen Irak in 1998 de medewerking met de inspecties door het UNSCOM-personeel opzegde, besloten de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk om Irak - op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad - door de inzet van luchtstrijdkrachten weer tot medewerking te dwingen. Deze operatie (*Desert Fox*) had geen resultaat en de Verenigde Naties besloot eind 1998 het UNSCOM-personeel uit Irak terug te trekken. De reden hiervoor was niet alleen dat men geen inspecties meer kon uitvoeren, maar ook dat men aan de veiligheid van het personeel twijfelde.

0919. In beginsel komen alle **soorten eenheden** in aanmerking voor het uitvoeren van deze taak. Indien het echter gaat om het feitelijk met geweld afdwingen van een sanctie, zijn eenheden met op deze taak afgestemde middelen noodzakelijk. Hiervoor zijn vooral geschikt (panzer)infanterie- en verkenningsenheden, eventueel versterkt met specifieke capaciteiten voor het verzamelen van inlichtingen. Indien de maatregelen zich meer richten op controllerende en bewakingstaken, is de toevoeging van (militaire) politie-elementen zinvol. Ook de inzet van gevechtshelikoptereenheden kan aan de orde zijn, gelet op hun (manoeuvre)snelheid, goede waarnemingsmogelijkheden onder diverse omstandigheden en hun grote diversiteit aan bewapening. De hiervoor genoemde eenheden zijn door hun training en uitrusting bij uitstek geschikt om op min of meer permanente basis sancties af te dwingen die een beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. Daarnaast kunnen sancties worden afgedwongen door de uitvoering van geïsoleerde en kortdurende acties in het gebied van de partijen. Voor dergelijke operaties zijn vooral speciale eenheden geschikt. Deze zijn eveneens bij uitstek geschikt voor het gedurende langere tijd - heimelijk - observeren van verdachte locaties of personen.

Voor de controlerende aspecten van de sanctie kan aanvullende expertise benodigd zijn.

*Foto: René van Bakel
(WEU-missie op de Donau, 1993)*



0920. Voor de controlerende aspecten van de sanctie kan **aanvullende expertise** benodigd zijn. Het betreft hier bijvoorbeeld specifieke kennis op het gebied van techniek, informatietechnologie of chemie, alsook kennis van de productie van (deel)fabrikaten benodigd voor de assemblage of productie van 'verboden' artikelen en goederen.

0921. Tijdige en correcte **inlichtingen** zijn essentieel bij iedere operatie en een adequate inlichtingenstructuur is dan ook een eerste vereiste voor een succesvolle taakuitvoering. Bij deze operationele taak ligt het accent vooral bij de controle op de effecten van de sanctie. Immers, slechts indien de sanctie het beoogde (al dan niet directe) effect sorteert, zal zij bijdragen aan het bereiken van de hogere (politieke) doelstelling. De geloofwaardigheid van de operatie kan in gevaar komen, indien er geen resultaten zichtbaar zijn of kunnen worden aangetoond. Een correcte inschatting van het effect maakt het mogelijk om - tijdelijk of plaatselijk - het zwaartepunt van de taakuitvoering te verleggen.

0922. Het **gebruik van geweld** bij het afdwingen van sancties moet, zoals bij alle vredesoperaties, altijd proportioneel zijn. Dit grondbeginsel is in dit verband van belang, aangezien deze 'afdwingende' taak in

praktisch het gehele spectrum van ‘vrede, gewapend conflict/oorlog en post-conflict’ kan worden uitgevoerd. Dit houdt in dat het dreigingsniveau, waarmee de vredesmacht wordt geconfronteerd, sterk kan verschillen. Dat geldt evenzeer voor de ter beschikking staande middelen. Hoewel ook hier geldt dat de - duidelijk zichtbare - aanwezigheid van bewapening escalerend kan werken, is het succes van de operatie in belangrijke mate afhankelijk van het vermogen om in elke situatie de sanctie te kunnen afdwingen.

0923. Het afdwingen van sancties kan een toekomstige of lopende vredesondersteunende operatie bemoeilijken. De gesanctioneerde partij zal veelal niet instemmen met de maatregel; ook kan het afdwingen van de sanctie (onbedoelde) neveneffecten hebben op andere partijen of bevolkingsgroepen. In het belang van de **doorzichtigheid** moeten de bedoeilingen van de genomen maatregelen duidelijk worden gemaakt. Hoewel dit niet altijd betekent dat volledige openheid van zaken over methode en tijdstip van controle of ingrijpen vooraf gegeven wordt, houdt het wel in dat ten minste achteraf verantwoording moet kunnen worden afgelegd. Daarom moeten de doelstelling en de verwachte effecten van de sanctiemaatregelen dan ook duidelijk en geloofwaardig besproken en nagestreefd worden.

0924. Ook de **legitimiteit** moet worden verzekerd, vooral bij de publieke opinie. Het afdwingen van sancties kan een negatief effect hebben op de publieke meningsvorming en daarmee op het draagvlak bij politiek en samenleving. Dit aspect is vooral van belang, waar het sancties betreft die niet rechtstreeks een militair object of militaire groepering raken en die in hun uitwerking ook negatieve effecten hebben op de burgerbevolking.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

0925. De **militaire planning** van de operatie vangt aan met de ontvangst van de (politieke) opdracht. Gezien het specifieke karakter en de mogelijke consequenties van deze operationele taak zullen de *Rules of Engagement* in beginsel restrictief worden opgesteld. De samenwerking met andere civiele en militaire instanties (in het bijzonder met elementen van de andere krijgsmachtdelen) maakt een belangrijk deel uit van de taak. Ook kunnen specifieke randvoorwaarden voor de uitvoering worden vastgesteld en kunnen vooral de direct te nemen dwangmaatregelen bij niet-naleving van de sanctie tot in detail worden beschreven.

0926. In de planningsfase worden in het kader van het operationeel besluitvormingsproces de aspecten in beschouwing genomen, die een

rol vervullen bij de uitvoering van de opdracht. Belangrijk bij deze operationele taak zijn onder meer de **reactietijd** en de **beschikbare middelen**. De *Rules of Engagement* geven aan welke directe maatregelen geoorloofd zijn bij het constateren van een overtreding. De organisatie en uitrusting van de afdwingende troepenmacht moeten daarop zijn afgestemd. Voor de beschikbare reactietijd geldt dat de politieke besluitvorming voor het afdwingen van sancties minder snel en daadkrachtig kan verlopen dan de leiding van de vredesmacht wenselijk acht.

De afstemming met activiteiten van andere krijgsmachtdelen.

Foto: Mediacentrum KL



0927. Ook de **coördinatie en afstemming** met overige eenheden en elementen die bij de operatie betrokken zijn, is van groot belang. Het betreft hier de afstemming met de activiteiten van andere krijgsmachtdelen, andere nationale contingenten, en zo mogelijk ook van andere internationale organisaties, zoals NGO's. Naast goede verbindingen is het uitbrengen van (wederzijdse) liaisonofficieren bij dit soort complexe opdrachten onontbeerlijk. Hierbij moet ook nadrukkelijk worden afgewogen welke, bijvoorbeeld civiele, groeperingen opgenomen moeten worden in de informatievoorziening.

0928. Ook met de civiele en militaire eenheden en elementen die niet direct betrokken zijn bij de uitvoering van de operatie, moet afstemming plaatsvinden. Door deze op de hoogte te stellen van het (mogelijke) optreden van de troepenmacht, kunnen zij daar rekening mee houden bij de planning en uitvoering van hun eigen taken. Dit kan vooral van belang zijn voor in het gebied ontplooide waarnemers en monitoren.

0929. Voor de veiligheid van eigen troepen en middelen moet rekening worden gehouden met **represaillemaatregelen** door de groeperingen of instanties, die een sanctie krijgen opgelegd. Beschermdende maatregelen,

zowel actieve als passieve, moeten worden voorbereid. Vooral belangrijk materieel en kwetsbare eenheden of installaties moeten reeds in een vroeg stadium goed worden beschermd.

0930. Bij de uitvoering van deze operationele taak kan een onderscheid worden gemaakt in drie **hoofdvormen**. Deze hebben een nauwe relatie met de geografische taakstelling en zijn daarnaast vooral gericht op de controlefunctie:

- controle van een gebied
- controle van een grens
- controle van een bepaalde plaats

0931. Bij het **controleren van een gebied** gaat het niet alleen om de controle op doorvoer van materieel en personeel. Vooral de controle op activiteiten die als gevolg van de sanctie verboden zijn en op het gebruik van bepaalde faciliteiten, zal bepalend zijn voor de taakuitvoering. Het afdwingen van de sanctie zal in dit geval een anticiperende aanpak vergen. Hierbij kan worden gedacht aan het dreigen met geweld, het blokkeren van objecten en doorvoerwegen of het afsluiten van bepaalde voorzieningen.

0932. Normaal gesproken wordt gekozen voor de bewaking van het gebied door middel van patrouilles of luchtverkenningen. Hierbij kan een snel verplaatsbaar deel van de vredesmacht dat beschikt over een adequate hoeveelheid gevechtskracht, bij geconstateerde overtredingen worden ingezet en corrigerend optreden. De eenheid kan daarbij van meet af aan in het te controleren gebied ontplooid zijn. Bij een lagere geweldsdreiging kan ervoor worden gekozen om de eenheid in een groot aantal kleine eenheden van bijvoorbeeld pelotons- of groepsgrootte op te splitsen. Hierdoor kan een groter gebied worden bestreken en in het geval van een overtreding ook direct worden ingegrepen. Het hoofdkwartier van de vredesmacht zal in beginsel zodanig worden gelocaliseerd dat centrale aansturing van de operatie mogelijk is. Bij deze wijze van optreden zullen de ondercommandanten eigen sectoren toegewezen krijgen.

0933. Bij het **controleren van een grens** wordt vooral de doorvoer van goederen of personen beheerst. De opdracht zal in beginsel zijn om een grens te bewaken, waarbij is aangegeven welke doorvoer is toegestaan of juist verboden. Zo kan een verbod gelden op de doorvoer van bepaalde goederen, zoals wapens of chemicaliën. Ook kan alle verkeer van personen behorende tot een bepaalde partij, worden tegengehouden. Bepaalde locaties, zoals grensovergangen, passen, bruggen en dergelijke, kunnen door middel van controleposten fysiek worden bezet. De een-

heden van de troepenmacht kunnen op enige afstand van de grens zijn gepositioneerd en met behulp van helikopters en voertuigen hun opdracht uitvoeren. De positie van het hoofdkwartier van de vredesmacht zal in beginsel centraal in het operatiegebied worden gekozen, maar bij voorkeur niet in het gebied dat gecontroleerd wordt door de gesanctioneerde partij. De eigen subeenheden zullen een deel van het operatiegebied toegewezen krijgen als gebied van verantwoordelijkheid.

Controle van de productie en opslag van goederen.

Foto: VN (UNSCOM, Irak, 1997)



0934. Bij het **controleren van een bepaalde plaats** zal een locatie of object worden geobserveerd; de taak kan echter tevens betrekking hebben op dorpen, steden of gebieden met een beperkte omvang. Evenals de gebiedscontrole en de controle van een grens kan de opdracht betrekking hebben op een doorgangsverbod voor bepaalde goederen of personen. Het is echter de bedoeling dat de opdracht is gericht op de controle van de productie en opslag van goederen.

SUCES MET EEN BIJSMAAK: OPERATIE SHARP GUARD EN DE WEU-DONAU-MISSIE

Klein-Joegoslavië behoort tot de landen die sinds het einde van de Koude Oorlog veelvuldig zijn geconfronteerd met sancties en embargo's. Sancties en embargo's behoorden tot de eerste maatregelen, waarmee de Verenigde Naties een einde probeerden te maken aan de burgeroorlog op de Balkan. Een kleine vier maanden na het uitbreken van de gevechten in Kroatië, riep de Veiligheidsraad door middel van resolutie 713 van 25 september 1991 de lidstaten op tegen Joegoslavië een '*general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment*' in acht te nemen. Invloed op de strijd had dit echter niet. De internationale gemeenschap deed namelijk geen pogingen het

embargo af te dwingen, omdat zij in dit stadium liever probeerde langs diplomatieke weg tot een vredesregeling te komen. Wel voerde de Europese Gemeenschap in november 1991 de druk op de Joegoslavische regering op door het afkondigen van economische sancties. Deze sancties waren aanvankelijk gericht tegen heel Joegoslavië en vanaf december 1991 alleen nog tegen Klein-Joegoslavië, de federatie van Servië en Montenegro. Dit, noch de activering van de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in februari 1992 konden echter verhinderen dat de oorlog in april van dat jaar oversloeg naar Bosnië en Herzegovina. De Veiligheidsraad ging nu echter een stap verder en legde op 30 mei 1992 aan Klein-Joegoslavië een reeks economische sancties op met betrekking tot het handelsverkeer, vliegverbindingen en wetenschappelijke, sportieve, culturele en technologische uitwisselingen. Voor het eerst kwam er nu ook toezicht op de naleving, althans op zee. In juli verschenen schepen van de NAVO, bijgestaan door AWACS-vliegtuigen, in de Adriatische Zee en ondervoegen vrachtschepen over hun bestemming en lading. Ook werd nagegaan, of zij werkelijk de door hen opgegeven haven bereikten. De operatie kreeg de naam *Maritime Monitor*, hetgeen een adequate aanduiding was aangezien zij niet meer inhield dan het monitoren van scheepsbewegingen. De West-Europese Unie (WEU) stuurde gelijktijdig eveneens een groep oorlogsschepen naar de Adriatische Zee, met dezelfde opdracht en onder de naam Operatie *Sharp Vigilance*.

Intussen leek niets een einde aan de Bosnische oorlog te kunnen maken: de sancties niet, UNPROFOR niet en de onderhandelingen over het zogeheten ‘Vance-Owen’-vredesplan al evenmin. De sancties werden dan ook nog verder aangescherpt. In november 1992 breidde de Veiligheidsraad de lijst van verboden leveranties uit met strategische producten als ruwe olie, daaruit geraffineerde brandstoffen en steenkool. Minstens zo belangrijk was dat de Veiligheidsraad Hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN van toepassing verklaarde op de situatie in het voormalig Joegoslavië. Staten en regionale veiligheidsorganisaties kregen nu de mogelijkheid om zoals de desbetreffende resolutie stelde ‘*to use such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary [...] to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation*’ (van de resoluties uit september 1991 en mei 1992). Met ingang van 22 november 1992 gingen *boarding teams* van NAVO- en WEU-oorlogsschepen nu zonodig aan boord van de vrachtaarders op de Adriatische zee. In geval van twijfel werden de schepen zelfs opgebracht naar havens in Italië voor een nadere inspectie. De namen van de operaties veranderden in *Maritime Guard* (NAVO) en *Sharp Fence* (WEU).

Pogingen het embargo te breken, leidden tot een verdere aanscherping van de sancties. Op 17 april 1993 werd een totaal embargo tegen Klein-Joegoslavië van kracht dat op land, op zee en in de lucht kon worden afgewongen. De schepen van *Maritime Guard* en *Sharp Fence* zouden verdachte schepen mogen achtervolgen tot in de territoriale wateren van Montenegro. Hierdoor kwam voor de blokkadebrekers een einde aan de mogelijkheid een goed heenkommen te zoeken in de havens van Kotor en Bar. Tevens werd nu het ‘lek’ in het embargoregime gedicht. Dit werd gevormd door de Donau, waar deze de grens vormt tussen Servië en Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Hier nam de WEU de afdwinging op zich met een operatie, waaraan ook leden van de Nederlandse Koninklijke Marechaussee en de Rijkspolitie te water deelnamen. Deze missie staat bekend als de *Police and Customs Mission on the Danube*.

Het waren de Bosnische Serviërs die, niet voor het laatst, de hoop op een politieke oplossing toch weer frustreerden. Op 5 mei 1993 verwierp hun parlement in Pale als enige van de betrokken partijen het ‘Vance-Owen’-vredesplan. De oorlog laaide weer op en de diplomatie likte haar wonden. Eén van de reacties van de internationale gemeenschap was de verhoging van de effectiviteit van

de sancties door de samenvoeging van de operaties *Maritime Guard* en *Sharp Fence* onder een gezamenlijk operationeel commando van de NAVO en de WEU. Deze operatie kreeg de naam *Sharp Guard* en trad op 15 juni 1993 in werking. Intussen bleef de internationale diplomatie naarstig zoeken naar een territoriale verdeling van Bosnië en Herzegovina (gekoppeld aan een federatieve staatsstructuur), die voor alle partijen aanvaardbaar zou zijn. Voornaamste struikelblok waren nog steeds de Bosnische Serviërs, die eind juli 1994 opnieuw als enige een verdelingsplan, ditmaal dat van de sinds 25 april 1994 actieve 'Contact Groep', van de hand wezen. De Bosnische Serviërs verspeelden door hun houding nu ook de, althans openlijke, steun van Servië. Begin augustus verbrak dat land de betrekkingen met Karadzic en de zijnen. Het sanctieregime spitste zich nu ook toe op de Bosnische Serviërs. Op 23 september 1994 stelde de Veiligheidsraad de gedeeltelijke en tijdelijke opheffing van de economische sancties tegen Klein-Joegoslavië in het vooruitzicht, zodra afdoende gebleken zou zijn dat dit land de grens met Servisch Bosnië had gesloten voor alle goederen en diensten, met uitzondering van voedsel, kleding en medische hulpverlening. Klein-Joegoslavië ging hierop in en de internationale gemeenschap plaatste een 150 man sterke civiele waarnemersmissie langs deze grens om op de naleving toe te zien. Deze operatie, waaraan ook Nederland deelnam, trad op onder verantwoordelijkheid van de sinds augustus 1992 bijeenkomende *International Conference on the Former Yugoslavia* (ICFY). Deze conferentie was in feite de paraplu, waaronder zich alle diplomatische bemoeienis van de VN en de Europese Gemeenschap met het voormalige Joegoslavië voltrok.

Gedurende het verdere verloop van de oorlog in Bosnië en Herzegovina en Kroatië bleef het sanctie- en embargoregime ongewijzigd. Bij het bereiken van het Verdrag van Dayton, op 21 november 1995, schortte de Veiligheidsraad het wapenembargo en de diverse sancties op. De raad stelde een volledige opheffing in het vooruitzicht na afloop van de verkiezingen, die in Bosnië en Herzegovina zouden worden gehouden volgens 'Dayton'. Deze volledige opheffing zou uiteindelijk per 1 oktober 1996 haar beslag krijgen. Dit betekende ook het einde van Operatie *Sharp Guard*, de WEU-missie op de Donau en de ICFY.

Hebben het wapenembargo en de sancties tegen Klein-Joegoslavië nu het gewenste effect gehad? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. De eerste complicatie is dat de internationale gemeenschap zelf aanvankelijk vaag en verdeeld was over het effect dat zij ermee beoogde. Het embargo- en sanctieregime moest de strijdende partijen en in het bijzonder Servië en de Bosnische Serviërs stimuleren mee te werken aan een politieke in plaats van een militaire oplossing. Maar hoe die politieke oplossing eruit zou zien, zouden de VN en de Europese Gemeenschap zelf ook pas in de loop van het diplomatische onderhandelingsproces onder elkaar één met de partijen in het conflict, ontdekken. Zolang het wapenembargo en de sancties niet al te erg knelden, konden de strijdende partijen zich permitteren gelijktijdig te blijven vechten en te onderhandelen, op zoek naar een acceptabele uitkomst. Een tweede complicatie is dat het lang heeft geduurd, voordat de genomen maatregelen daadwerkelijk werden afgewongen. Pas toen dat het geval was, begonnen zij effect te sorteren. Het omslagpunt lag in het voorjaar en de vroege zomer van 1993, toen het 'lek' aan de Donau werd gedicht en op de Adriatische Zee Operatie *Sharp Guard* in werking trad. Beide operaties waren op zichzelf een succes en tonen indrukwekkende cijfers: tienduizenden schepen werden ondervraagd, bijna zesduizendmaal voerden *boarding teams* inspecties uit, 1.480 schepen werden opgebracht, terwijl maritieme patrouillevliegtuigen en AWACS-vliegtuigen duizenden sorties vlogen. Vanaf april 1993 slaagde geen schip er meer in de blok-

kade te doorbreken. Een zelfde positief oordeel kan worden geveld over de missie op de Donau. Het sterkste bewijs ervoor is dat het scheepvaartverkeer op deze rivier in april 1993 vrijwel tot stilstand kwam.

De economie van Servië en Montenegro stortte geleidelijk in; althans de officiële economie, want tegelijkertijd bloeiden smokkel en zwarte handel op, een geleidelijke criminalisering van de economie met zich mee brengend. Zo gemakkelijk als het was een zeeblokkade in te richten, zo moeilijk was het op land de grenzen van Klein-Joegoslavië te sluiten, in het bijzonder die met Albanië en Macedonië. Verschillende malen deed de secretaris-generaal van de VN de Veiligheidsraad voorstellen voor het stationeren van *border observers* langs de gehele grens. Maar tot een uitbreiding van UNPROFOR met nog eens 10.000 militairen die daarvoor nodig zou zijn geweest, heeft de raad nooit willen besluiten. Toch valt niet te ontkennen dat de sancties naarmate de tijd vorderde, een verwoestend effect hadden op de Servische economie. Desondanks zou het nog drieënneenhalf jaar duren voordat het gewenste politieke effect waaraan de sancties en het wapenembargo hun aandeel moesten leveren (een vredesregeling voor Bosnië en Herzegovina), werd bereikt. De beslissing van de Servische president Milosevic van augustus 1994 om de Bosnische Serviërs niet langer te steunen, kan worden gezien als een eerste signaal dat Servië de noodzaak begon in te zien zich van de sancties te ontdoen. Voor de democratische oppositie in Servië gold dit als een teken van hoop, maar tegelijkertijd was er meer aan de hand.

De sancties hebben op de verschillende delen van Servië uiteenlopende effecten gehad. In het algemeen had het agrarische platteland er het minst van te lijden en waren de gevolgen in de steden, met hun hoger ontwikkelde maatschappelijke structuur en hun afhankelijkheid van buiten voor de voedselvoorziening, veel duidelijker merkbaar. In de steden werden vooral de middenklasse en de beoefenaars van de vrije en de intellectuele beroepen getroffen. Dit was uitgerekend de maatschappelijke laag, waarop de relatief democratische en liberale oppositie tegen het bewind van Milosevic steunde. Onder de platelandsbevolking, de traditionele machtsbasis van Milosevic, bleef de steun voor zijn bewind, sancties of niet, grotendeels intact. Sterker nog, de aanvankelijk voor de president zo profijtelijke Servisch-nationalistische politieke mobilisatie begon hier uit de hand te lopen. Nationalisten van extremistischer snit dan Milosevic, zoals Seselj, namen niet lang genoegen met de positie van stroman en groeiden uit tot een politiek risico voor de president. Even onheilspellend was het steeds eigengereider gedrag van de nationalistische extremist Karadzic, de leider der Bosnische Serviërs.

Het politieke effect van de economische sancties is al met al paradoxaal geweest. Aan de ene kant hebben ze Milosevic gedwongen eieren voor zijn geld te kiezen. Dankzij de, uiteindelijk, harde lijn op dit punt had de internationale gemeenschap in Dayton tenminste één troef in handen. Zonder sancties, ‘we would have begun the negotiations with almost no bargaining chips’, zoals de Amerikaanse onderhandelaar Richard Holbrooke later opmerkte. Maar aan de andere kant hebben de sancties juist de politieke krachten waar het Westen in de toekomst het meest van te verwachten heeft, ernstig verzwakt. Economische sancties zijn een indirect middel voor het bereiken van politieke doelen. Door als het ware een samenleving in gijzeling te nemen tegen haar eigen machthebbers, kunnen echter ook averechtse effecten worden opgeroepen. Toch zal de internationale gemeenschap dit middel blijven gebruiken, omdat sancties en embargo’s een flexibel instrument zijn dat makkelijk aan veranderende politieke omstandigheden kan worden aangepast. Bovendien drukken zij reeds in hun lichtste vorm (afgekondigd maar niet afgedwongen) de bereidheid uit zonder instemming, dus op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, tegen een staat op te treden.

10 Instellen en instandhouden van beschermd gebieden

Sectie 1 - Inleiding

1001. Tot het instellen en instandhouden van een beschermd gebied kan worden besloten om een (bedreigde) gemeenschap te vrijwaren van geweld. Het begrip ‘beschermd gebied’ duidt op een per situatie vast te stellen **geografisch domein**, waarbinnen door een vredesmacht aan mensen bescherming en humanitaire hulp kan worden geboden. Het gebied is doorgaans gekozen in relatie tot bestaande infrastructuur en de aldaar wonende gemeenschap. In internationaal verband hanteert men onder meer de termen *safe area* en *safe haven*. In het verleden is ook de term *protected area* gebezigd.

Naast het hier gepresenteerde algemene begrip ‘beschermd gebied’ komen in het humanitair oorlogsrecht meerdere bepalingen voor, waarin bijzondere bescherming wordt verleend aan bepaalde plaatsen en gebieden, alsmede aan de daar verblijvende burgerbevolking, gewonden en zieken. Het betreft hier de zogenaamde ‘onverdedigde plaatsen’ (een uitwerking van de ‘open stad-doctrine’), gedemilitariseerde zones, hospitalisatie- en veiligheidsgebieden en geneutraliseerde gebieden. In beginsel worden deze plaatsen en gebieden bij overeenkomst ingesteld. Een onverdedigde plaats kan echter ook door een eenzijdige verklaring tot stand komen.

1002. Het is mogelijk dat een geografisch domein wordt aangeduid als overgangsgebied om vluchtelingen of ontheemden te laten terugkeren naar hun oorspronkelijke woonplaats. In zo’n transitiegebied, ook wel **beschermd zone** (*protected zone*) genoemd, worden vluchtingenkampen ingericht, van waaruit humanitaire en medische hulp wordt verleend en vluchtelingen en ontheemden op weg worden geholpen.

1003. Het instellen en instandhouden van een beschermd gebied kan deel uitmaken van zowel een vredeshandhavende, een vredesafdringen-de als een vredesopbouwende operatie. Het sterk **humanitaire karakter** is vooral kenmerkend voor deze operationele taak. Het feitelijke vast-



Medische hulp.

Foto: Mediacentrum KL
(UNTAC, Cambodja,
1992)

stellen, instellen en instandhouden kan plaatsvinden met of zonder instemming van de partijen in het conflict. De ligging en exacte begrenzing van het beschermd gebied kunnen worden vastgesteld met of zonder overleg met de partijen.

1004. De planning en uitvoering komen voor een deel overeen met die van de operationele taken ‘met dwang scheiden’ en ‘interpositie’. Bij de uitvoering van deze drie taken neemt de vredesmacht immers posities in temidden van de partijen. De operationele taak ‘instellen en instandhouden van een beschermd gebied’ onderscheidt zich echter voor wat betreft twee specifieke grondbeginselen voor vredesoperaties duidelijk van de andere twee taken. Ten eerste wekt het beschermen van één bepaalde gemeenschap bij de partijen mogelijk de suggestie van een partijdige houding. Daarom is het van groot belang, dat de vredesmacht haar onpartijdigheid blijvend demonstreert. Ten tweede is bij de hier beschreven operationele taak de kans groot dat de vredesmacht haar taak moet verrichten vanuit een geïsoleerde positie. Om zijn taak te

kunnen uitvoeren, moet de commandant van de troepenmacht dan ook over voldoende bewegingsvrijheid beschikken.

Sectie 2 - Kenmerken

1005. Een belangrijk aspect bij de uitvoering van deze operationele taak is de **instemming** door de partijen met de vredesoperatie. Indien de partijen instemmen met de instelling van een beschermd gebied, zal de vredesmacht in beginsel een bewakingsrol krijgen. Er moet rekening mee gehouden worden, dat de instemming (tijdelijk) verdwijnt en dat daarmee het geweldsniveau van het conflict toeneemt. De troepenmacht zal derhalve wel moeten beschikken over gevechtskracht om te kunnen optreden tegen een bedreiging van de te beschermen bevolking. De middelen waarover de vredesmacht beschikt, zijn mede afgestemd op de militaire steun die van buitenaf mag worden verwacht.

1006. Indien één of meerdere partijen niet instemmen met de instelling van het beschermd gebied, moet de vredesmacht beschikken over meer gevechtskracht. Deze kan dan worden ingezet om de bevolking in het beschermd gebied te vrijwaren van gewelddadig optreden. In het uiterste geval zal de vredesmacht, gesteund met militaire middelen van buitenaf, moeten kunnen overgaan tot het metterdaad verdedigen van het beschermd gebied.

1007. De keuze voor de **geografische locatie** van het beschermd gebied wordt primair ingegeven door de doelstelling van de operationele taak: het beschermen van een bepaalde gemeenschap of groepering tegen geweld door derden. Daarom wordt het gebied meestal ingesteld op of rondom de plaats, waar de te beschermen gemeenschap zich reeds (of nog) bevindt. De besluitvorming rondom het instellen van beschermd gebieden vindt doorgaans in multinationaal verband plaats, meestal in het verband van de Verenigde Naties. In de afweging voor de locatiekeuze spelen zowel politieke als militaire overwegingen een rol, zeker indien wordt getracht het gebied in te stellen met instemming van de partijen. Om die reden zijn wellicht de geografische grenzen van het beschermd gebied bij de instelling daarvan niet exact bepaald. De keuze voor de geografische locatie hoeft dus uit militair-operationeel en -tactisch oogpunt niet de meest voor de hand liggende te zijn, terwijl de exakte ligging een punt van dispuut tussen partijen kan vormen.

1008. De te beschermen gemeenschap kan zeer divers van samenstelling zijn. Naast de oorspronkelijke bewoners kunnen zich in het gebied ook vluchtelingen en ontheemden bevinden. De vredesmacht moet boven-

dien rekening houden met de komst van andere vluchtelingen en ontvluchten gedurende de operatie, zeker indien deze succesvol verloopt. Vanwege de aard van de operatie ligt het voor de hand, dat er in het gebied ook verschillende hulpverleningsorganisaties aanwezig zijn, zowel gouvernementel als non-gouvernementel.



De te beschermen gemeenschap kan zeer divers van samenstelling zijn.

Foto: Hennie Keeris,
Mediacentrum KL
(UNPROFOR, Bosnië en Herzegovina, 1994)

1009. **Militaire elementen** van de partijen die zich in het gebied bevinden, moeten worden ontwapend. Na ontwapening kunnen deze troepen zich blijvend in het gebied ophouden, maar zijn ze mogelijk niet als militair herkenbaar; de leden ervan kunnen als individu in de leefgemeenschap zijn opgegaan. De vredesmacht moet er echter rekening mee houden dat deze militairen zich vanuit die situatie (ondergronds) trachten te (her)groeperen. Het beschermd gebied kan in dat geval worden gebruikt als uitvalsbasis voor (para-)militaire activiteiten daarbuiten. Indien de vredesmacht daar niet onmiddellijk tegen optreedt, kan de geloofwaardigheid van haar aanwezigheid sterk negatief worden beïnvloed. Het mandaat moet daar overigens wel in voorzien.

1010. **Voldoende bewegingsvrijheid** van de vredesmacht, zowel binnen het beschermd gebied als voor wat betreft het land- en luchttransport (de laatste bijvoorbeeld in de vorm van helikopters) naar en van het

gebied, is essentieel voor het succesvol kunnen uitvoeren van de taak. Rondom het beschermd gebied kunnen zich één of meerdere partijen ophouden. Het is bovendien mogelijk dat het gebied, en daarbinnen de vredesmacht, geheel of grotendeels omsingeld of omringd is door mijnenvelden. De bewegingsvrijheid van de vredesmacht kan daardoor, bijvoorbeeld bij een aflossing, worden beperkt. Bevoorrading en versterking van de vredesmacht kunnen eveneens worden bemoeilijkt of zelfs geheel worden geblokkeerd. In deze situatie kan de vredesmacht in een geïsoleerde positie en zelfs geheel afgesneden raken. Bij het vaststellen van de mate van logistieke zelfstandigheid van de vredesmacht moet met het voorgaande dan ook rekening worden gehouden.

1011. De keuze om een bepaalde gemeenschap te beschermen, kan door één of meerdere partijen als partijdig worden beschouwd, ondanks het feit dat de vredesmacht in beginsel een onpartijdige houding aanneemt. Zelfs indien alle partijen met het instellen van het beschermd gebied hebben ingestemd, is het denkbaar dat partijen de keuze voor het beschermen van de één beschouwen als het afwijzen van de ander. Om die reden moet de vredesmacht in de taakuitvoering zoveel mogelijk **doorzichtigheid** nastreven.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1012. De aard van de taak en de omstandigheden waaronder deze wordt uitgevoerd, maken de vredesmacht in het beschermd gebied sterk afhankelijk van de voorwaarden die hogere bevelsniveaus scheppen om haar onpartijdigheid en bewegingsvrijheid mogelijk te maken. De planning voor het instellen en instandhouden van een beschermd gebied gebeurt derhalve vanuit de wetenschap, dat de ‘bewegingsvrijheid’ kan worden ontnomen en de ‘onpartijdigheid’ ter discussie kan worden gesteld. De planning van de operatie moet zich daarom vooral richten op het treffen van maatregelen en het kiezen van een wijze van optreden, waarbij zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met deze mogelijke ontwikkelingen.

1013. De feitelijke analyse van de opdracht stoelt op een goede vertaling van de resolutie en het mandaat voor de militaire opdracht. Indien de eenheid wordt aangestuurd door een organiek naast hoger **operationeel bevelsniveau** (bijvoorbeeld het brigadeniveau in het geval dat een bataljon zich in het gebied bevindt), mag worden verwacht dat de operationele taak op basis van een operatiebevel wordt uitgevoerd. Het operatiebevel is dan een militaire vertaling van het mandaat in de vorm van een operationele opdracht. Het kan echter voorkomen dat de commandant van het beschermd gebied rechtstreeks ressorteert onder het hoog-

ste militair bevelsniveau van de VN (de *Force Commander* of de *Head of Mission*) of een andere internationale organisatie. In die situatie is het voorstellbaar dat er geen operatiebevel wordt verstrekt, maar dat de commandant van het beschermd gebied het mandaat als oogmerk van de hogere commandant moet interpreteren. De commandant zal dan daaruit een militaire opdracht afleiden en deze ter goedkeuring aanbieden aan de *Force Commander* of de *Head of Mission*.

1014. Een goede analyse van de opdracht steunt op het voortdurende besef dat juist de operationele taak ‘inrichten en instandhouden van beschermd gebieden’ wordt uitgevoerd in een **politieke context**. Het gaat daarbij niet alleen om een operationele taak, maar ook (overeenkomstig de resolutie waarin tot het instellen wordt besloten) om een signaal van en stellingname door de internationale gemeenschap. Mede om die reden bevindt het beschermd gebied zich zeker in de beginfase van de operatie vrijwel continu in de belangstelling van de media. De militair-operationele mogelijkheden bij het instandhouden van het gebied worden door deze politieke context ingekaderd. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat de internationale gemeenschap verdeeld is of raakt over (militaire) beslissingen, die in het kader van het instandhouden moeten worden genomen. De vredesmacht bevindt zich in het beschermd gebied dan ook in een afhankelijke en daardoor kwetsbare positie.

1015. Indien de operationele taak in een relatief rustige en stabiele situatie wordt uitgevoerd, zullen de tijds marges voor **besluitvorming** doorgaans ruim zijn. In het geval van escalatie van het conflict of indien anderszins snelle besluitvorming vereist is, kan er juist bij deze operationele taak een discrepantie ontstaan tussen de militair-operationeel wenselijke snelle besluitvorming enerzijds en de veelal langdurige politieke besluitvormingstijd anderzijds. Actuele gebeurtenissen en ontwikkelingen kunnen de commandant van de vredesmacht noodzaken tot (onmiddellijk) handelen, terwijl de feitelijke toestemming tot handelen door het hogere niveau vanwege het politiek besluitvormingsproces nog op zich laat wachten. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de consultatie van hogere bevelvoeringsniveaus en het bereiken van consensus tussen politieke autoriteiten over de eventuele actie. Deze mogelijke discrepantie moet bij de analyse van de opdracht worden herkend als één van de mogelijke dilemma’s van de commandant van de militaire eenheid in het beschermd gebied. In alle gevallen moet deze lokale commandant kunnen communiceren met zijn hogere bevelsniveaus; hij moet daarom over goede en gegarandeerde verbindingen kunnen beschikken. Het opstellen van eventualiteitenplannen kan de besluitvorming vergemakkelijken.

1016. De politieke eindsituatie waarnaar resolutie en mandaat streven, kan geen andere zijn dan het opheffen van de status van het beschermd gebied. Het beschermen van de gemeenschap is dan niet meer nodig. Het spreekt voor zich dat de commandant van de vredesmacht in het beschermd gebied bij de vaststelling van het bereiken van deze eindsituatie slechts een ondergeschikte rol vervult. Een groot aantal factoren van invloed op de gewenste eindsituatie bevindt zich immers buiten zijn invloedssfeer. De planning van de operatie moet dus voor de vredesmacht vooral zijn gericht op de rol, die de eenheid vervult in relatie tot de hogere politieke doelstelling. Los van de fysieke maatregelen die moeten worden getroffen om de operationele taak te kunnen uitvoeren, kan deze rol in generieke termen worden omschreven als het stabiliseren, het stabiel houden en zo mogelijk verbeteren van de betrekkingen tussen de partijen, die zich binnen de invloedssfeer van de vredesmacht in of in de omgeving van het beschermd gebied bevinden.

1017. Een zorgvuldige evaluatie van de ligging en kenmerken van het operatiegebied is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle taakuitvoering. Met het oog op een mogelijke afhankelijke en geïsoleerde positie van de eenheid, moeten de naderingsmogelijkheden naar het gebied goed bekend en verkend zijn. Ook de infrastructuur en verplaatsingsmogelijkheden in het beschermd gebied moeten tot in detail bekend zijn. Een zorgvuldige inschatting van *tijd- en ruimtefactoren* in

*Tijd- en ruimtefactoren in
relatie tot bevoorrading.*

Foto: Hennie Keeris,

Mediacentrum KL

(UNPROFOR, Bosnië en
Herzegovina, 1994)



relatie tot bevoorrading, versterking en aflossing is ook van belang, uitgaande van zowel relatief gunstige als ongunstige weersomstandigheden. Daarnaast moet rekening worden gehouden met een (tijdelijk) verminderde medewerking van de partijen, waardoor verdere belemmeringen kunnen ontstaan.

1018. Een cruciaal element in de planning vormt het inzicht in het **aantal en soort actoren**, dat op enigerlei wijze betrokken is bij de operationele taakuitvoering. Kenmerkend is het operationeel optreden en handelen temidden van een grote en diverse groep actoren met verschillende en deels tegenstrijdige belangen, eisen, wensen en behoeften. Daarbij valt te denken aan de te beschermen gemeenschap, met daarbinnen bestuurlijke functionarissen, personen in het gebied die op grond van hun positie en invloed een rol van betekenis kunnen vervullen, en daarnaast de te verwachten vluchtelingen en ontheemden, de partijen in en rond het beschermd gebied en hun leiders, vertegenwoordigers van gouVERNEMENTele, non-gouvernementele of hulpverleningsorganisaties.

1019. Naast het bewaken en in voorkomend geval verdedigen van het gebied en het verlenen of ondersteunen van humanitaire hulp, heeft de troepenmacht tot taak toezicht te houden op de naleving van de gemaakte afspraken met en tussen de partijen in het conflict. Hier toe zal de vredesmacht specifiek **militaire taken** uitvoeren, zoals het:

- instellen en monitoren van wapenvrije zones
- instellen en controleren van locaties waar wapens, munitie en militair materieel zijn opgeslagen (*weapon collection points*)
- bezetten van gebied
- beheersen van naderingen
- uitvoeren van patrouilles en doorzoeken
- inrichten van *checkpoints*
- bemannen van observatie- en waarnemingsposten

Deze taken zullen zo mogelijk zowel naar binnen als naar buiten gericht zijn.

1020. De **samenstelling van de vredesmacht**, het nationale contingent of de eenheid moet afgestemd zijn op de initieel onderkende taken. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke ontwikkelingen in het conflict. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de behoefte wordt onderkend aan *Forward Air Controllers* (FAC) ten behoeve van de inzet van luchtsteun, speciale eenheden voor onder meer bewakingsopdrachten en het uitvoeren van speciale verkenningen, een helikopterdetachement voor het uitvoeren van luchtverkenningen, bevoorrading en geneeskundige afvoer, alsmede specialisten op het gebied van mijnen- en explosievenopruiming.

1021. De mate waarin de vredesmacht kan beschikken over gevechtskracht (zelfstandig of extern gesteund) en deze ook daadwerkelijk kan inzetten, is bepalend voor de geloofwaardigheid van de vredesmacht en daarmee voor **het succes bij de uitvoering**. In het streven naar een evenwicht tussen doorzichtigheid en bescherming is het noodzakelijk duidelijk met de partijen te bespreken welke maatregelen de vredesmacht zal nemen, indien afspraken niet worden nagekomen, bestanden worden geschonden of de bewegingsvrijheid van de bevolking of de vredesmacht wordt beperkt of ontezegd. In de praktijk van de uitvoering zal daarom de vertegenwoordigers van de partijen duidelijk moeten worden gemaakt wat wel en wat niet toelaatbaar is, waarbij de consequenties worden aangegeven. Uiteraard moet - indien toch gehandeld wordt in strijd met deze afspraken - overeenkomstig de aangekondigde maatregelen worden opgetreden, ongeacht tot welke partij de overtreder behoort.

1022. De demonstratie van onpartijdigheid door de vredesmacht stoeft ook op een zichtbaar en aantoonbaar contact met alle partijen. Zo mogelijk zal (afhankelijk van de ruimte die het mandaat hiertoe biedt) de presentie van de vredesmacht niet alleen in, maar ook onmiddellijk buiten het beschermd gebied moeten worden gedemonstreerd. Het **bevorderen van de dialoog** tussen de partijen en het tot elkaar brengen van de partijen onderstreept de actieve onpartijdige rol van de vredesmacht.

Een zichtbaar en aantoonbaar contact met alle partijen.

*Foto: Operationele Staf
BLS (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)*



1023. De **onpartijdigheid** van de vredesmacht kan op veel manieren worden aangetast. De fysieke positie van de vredesmacht geeft de partijen aanleiding te suggereren dat de vredesmacht de ene partij beschermt en de andere (dus) niet. Zo kunnen locaties van de vredesmacht worden gebruikt ter bescherming van het eigen optreden. Indien leden van de beschermd gebied acties ondernemen buiten het beschermd gebied, zal de vredesmacht worden verweten dat controle

op infiltratie weliswaar strikt wordt uitgevoerd, maar de controle op exfiltratie te wensen overlaat. De omringende partij kan ook proberen dergelijke acties uit te lokken. De vredesmacht moet derhalve in haar optreden uitgaan van het feit dat het verwijt van partijdigheid bij deze operationele taak vrijwel altijd zal worden gemaakt.

1024. Het **onderhouden van contacten** en het **onderhandelen** met de partijen is een verantwoordelijkheid van de commandant van de eenheid. Hij bepaalt welke onderhandelingen hij zelf voert en welke hij aan zijn ondercommandanten of liaisonofficieren overlaat. Het onderhandelen moet plaatsvinden tegen de achtergrond van de politieke activiteiten met betrekking tot de conflictbeëindiging. Het standpunt van de vredesmacht moet passen in het zoeken naar een blijvende politieke oplossing voor het conflict. De commandant is bij uitstek de functionaris, die dit bredere perspectief kan ‘vertalen’ in lokale activiteiten en richtlijnen. Indien wordt onderhandeld door andere functionarissen van de vredesmacht (dan de commandant zelf), kunnen deze door de partijen tegen elkaar worden uitgespeeld. Voor het onderhouden van contacten moet de commandant beschikken over betrouwbare tolken.

1025. De in het gebied aanwezige **hulporganisaties** zullen in beginsel hetzelfde doel nastreven als de vredesmacht. Echter, iedere organisatie heeft hierbij zijn eigen oogmerk en prioriteiten. Het is van belang de werkzaamheden zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, zodat hulp op een zo effectief mogelijke wijze kan worden geboden. De samenwerking met deze organisaties moet derhalve gebaseerd zijn op vertrouwen, wederzijds begrip en duidelijke afspraken omtrent de verdeling van de taken en competenties.

BESCHERMDE GEBIEDEN: HUMANITAIRE INTERVENTIES MET WISSELEND SUCCES

Het vraagstuk van de beschermd gebieden hangt nauw samen met het vraagstuk van internationale humanitaire interventies. Beschermd gebieden zijn immers vrijwel altijd een reactie op humanitaire noodsituaties, waarbij op korte termijn grote aantallen slachtoffers van oorlogsgeweld en honger – plus de (non-)gouvernementele hulporganisaties die in het gebied werken – door een internationale militaire troepenmacht moeten worden afgeschermd en verzorgd. Beschermd gebieden zijn een noodoplossing en kunnen dus hoogstens tijdelijk zijn.

Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn beschermd gebieden op verschillende manieren toegepast. De VN, internationale hulporganisaties en (vooral westerse) regeringen bleken steeds vaker bereid de soevereiniteit van staten onderschikt te maken aan het belang van de slachtoffers van oorlogsgeweld en honger. Desnoods moesten de beschermd gebieden maar zonder de instemming van de betrokken staat of de lokale partijen worden afgedwongen. Het theoretische kader bleef echter vaag. Dat is verklaarbaar omdat een

beschermd gebied vrijwel altijd een ad hoc reactie op een specifieke crisissituatie is. Vorm en inhoud zullen dus per geval sterk verschillen. Dat blijkt ook uit de gevarieerde terminologie die sinds 1991 voor beschermd gebieden wordt gehanteerd: *safe havens*, *security zones*, (*semi-*)*protected areas* en *safe areas*.

Het was Operatie *Provide Comfort* (ook bekend onder de naam van het Brits-Nederlandse aandeel: Operatie *Haven*) die in 1991 de discussie over het afdwingen van beschermd gebieden losmaakte. *Provide Comfort* was de eerste grote humanitaire interventie sinds het einde van de Koude Oorlog en haar succes leek een belofte voor de toekomst. Niet eerder hadden zoveel militairen (23.000 uit dertien landen) en hulporganisaties op zo'n grote schaal vluchtelingen in een beschermd gebied veiligheid en zorg geboden. *Provide Comfort* vond plaats in de nasleep van de Tweede Golfoorlog (Operatie *Desert Storm*) tegen Irak. De coalitie – aangevoerd door de Verenigde Staten – slaagde er eind februari 1991 in de troepen van Saddam Hoesslein uit Kuweit te verdrijven en zijn strijdkrachten zware verliezen toe te brengen. Maar nadat de Amerikaanse president het grondoffensief na honderd uur stopte, konden verschillende Irakese divisies (waaronder enkele van de Republikeinse Garde) ontsnappen. Saddam Hoesslein gebruikte deze eenheden vervolgens om opstandigen van de Koerden in Noord-Irak en van de Sjiïtische bevolking in het zuiden van het land te bestrijden. In Noord-Irak ontstond door de Koerdische opstand een politiek vacuüm, zonder lokaal bestuur, medische zorg of economische activiteiten. Uit angst voor de wraak van Saddam Hoessleins troepen en de gevreesde geheime politie vluchtten meer dan een half miljoen Koerdische burgers naar de bergen langs de grenzen met Turkije en Iran. De omstandigheden daar waren onmenselijk. De temperaturen waren nog steeds winters, onderdaak en water ontbraken en voortdurend dreigde het gevaar van epidemieën.

De acute noodsituatie in Noord-Irak zette veel druk op de leden van de anti-Irakese coalitie om ‘iets te doen’. De coalitie was immers medeverantwoordelijk voor deze dreigende humanitaire ramp, omdat ze de Koerden en Sjiïten had opgeroepen om tegen het Irakese regime in opstand te komen. Het was vooral om deze reden dat de anti-Irakese coalitie in april 1991 een tijdelijke *safe haven* voor de honderdduizenden Koerdische vluchtelingen in Noord-Irak instelde. De vluchtelingenorganisatie UNHCR nam in dit gebied, gelegen ten noorden van de 36e breedtegraad en ongeveer vijfduizend vierkante kilometer groot, de verantwoordelijkheid op zich voor de humanitaire hulp. Nederland was een van de dertien coalitieleden die actief aan *Provide Comfort* deelnamen. Nederland leverde een geniehulpbataljon voor de opbouw en instandhouding van een aantal vluchtelingenkampen rond de plaats Zakho, een gevechtsgroep van het Korps Mariniers ter beveiliging, een licht veldhospitaal, enkele Alouette-helikopters, een F-27 en een detachement van de Koninklijke Marechaussee. De meeste Koerdische vluchtelingen keerden in de loop van de zomer naar hun woongebieden terug, zodat *Provide Comfort* eind september 1991 kon worden afgesloten.

De coalitie-eenheden werden door de veel kleinere VN-macht UNGCI (*UN Guards Contingent in Iraq*) afgelost. UNGCI bestond uit vijfhonderd *UN-guards*, die normaal gesproken overal ter wereld VN-gebouwen bewaakten. Nu waren ze verantwoordelijk voor de bescherming van de resterende humanitaire hulpverleners, de hulpkonvoien en de VN-infrastructuur in Irak. UNGCI had zelf geen vredesafwringende (of zelfs maar vredeshandhavende) taken. Werkte Irak de humanitaire hulp aan de Koerden tegen, dan zou de echte *peace-enforcement* van buitenaf komen, namelijk van de hoofdzakelijk in Turkije gestationeerde geallieerde luchtvloot (Operatie *Poised Hammer*). De coalitie had daartoe geheel Noord-Irak tot *no-fly zone* uitgeroepen. Deze zone bestaat overigens tot op heden. Het regime van Saddam Hoesslein deelt er met enige regelmaat militaire speldenprikkens uit, bijvoorbeeld door luchtdoelradars te activeren. Dat

heeft de afgelopen jaren verschillende kerken ook tot vergeldingsacties vanuit de lucht geleid.

De Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk – de belangrijkste westerse mogendheden in de anti-Irakese coalitie – rechtvaardigden de vorming van een *safe haven* in Noord-Irak vooral als een puur humanitaire maatregel. In strikt juridisch opzicht was *Provide Comfort* in elk geval niet onomstreden. De coalitie baseerde zich op resolutie 688 van de Veiligheidsraad. Deze eiste dat Irak onmiddellijk zijn repressie van de Koerdische en Sjittische minderheden zou staken en verlangde ‘immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq’. Resolutie 688 definieerde de grote stroom Koerdische vluchtelingen in de richting van de grenzen met Turkije en Iran als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en riep alle lidstaten en humanitaire organisaties op een noodhulpoperatie te steunen. De resolutie sprak echter niet expliciet over het instellen en met geweld afdwingen van een *safe haven* in Noord-Irak op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk redeneerden niettemin dat resolutie 688 voldoende juridische rechtvaardiging voor de humanitaire interventie in Noord-Irak bood. Het afdwingen van een *safe haven* was bovendien de enige praktische manier om snelle noodhulp aan de honderdduizenden Koerdische vluchtelingen mogelijk te maken.

Provide Comfort bereikte haar onmiddellijke humanitaire doel – het redden van vele duizenden Koerdische levens – en daarmee leek even een trend te zijn geboren. De internationale gemeenschap ging tussen 1992 en 1995 vier keer tot grotere internationale humanitaire interventies over: in Somalië (1992-1995), voormalig-Joegoslavië (1992-1995), Haïti (1993-heden) en Rwanda (1994). In twee gevallen kwam het tot de vorming van beschermd gebieden om direct bedreigde groepen burgers voor nog meer leed te behoeden: in Rwanda en voormalig-Joegoslavië.

Een golf van etnisch geweld overspoelde Rwanda in april 1994. Radicale Hutu's vermoordden honderdduizenden Tutsi's en gematigde Hutu's. De VN, kopschuw geworden door het debâcle waarop hun eerdere interventie in Somalië was uitgelopen, misten de daadkracht om militair in te grijpen. De reeds aanwezige vredeshandhavende UNAMIR-missie (*UN Assistance Mission for Rwanda*) had te weinig mankracht om daadwerkelijk iets te doen. Het was uiteindelijk Frankrijk dat in juni 1994 tot een humanitaire interventie overging: operatie *Turquoise*. Dat gebeurde met instemming van de Veiligheidsraad en op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest. De Franse legionairs en para's richtten in zuidwestelijk Rwanda een ‘veilige zone’ voor de Tutsi-bevolking in. Dit gebied grensde in het zuiden aan Burundi en het kon vanuit het nabijgelegen Zaire betrekkelijk eenvoudig worden bevoorraad. De Franse militairen beveiligden het beschermd gebied gedurende twee maanden, waarna ze door VN-eenheden werden afgelost (Operatie *Gabriel*).

In voormalig-Joegoslavië vonden twee toepassingen plaats van beschermd gebieden, in de zogenoemde (*semi-protected areas*) en *safe areas*. Het zouden echter geen geslaagde proeven worden. Integendeel, het lot van de *protected areas* en *safe areas* op de Balkan boorde weer grotendeels de hoop de grond in dat de internationale gemeenschap met de combinatie van humanitaire interventies en beschermd gebieden een effectief dwanginstrument in handen had. De vredesmacht UNPROFOR kreeg begin 1992 de bescherming van vier *United Nations Protected Areas* (UNPA's) toegezwezen. Die bevonden zich op Kroatisch grondgebied en waren bedoeld om de opstandige Krajina-Serviërs aldaar te beschermen. Maar nog voor de eerste UNPROFOR-contingenten goed en wel waren gearriveerd, bezetten de Serviërs nog een aantal zones juist buiten de

Protected areas en safe areas in voormalig-Joegoslavië 1992-1995



UNPA's. Deze stonden al snel als *semi-protected areas* of *pink zones* bekend. UNPROFOR was, zoals het mandaat stelde, ‘*required to ensure that the protected areas (and ‘pink zones’) remained demilitarized and that all persons residing in them were protected from fear of armed attack*’. Deze beschermingstaak omvatte vooral het monitoren van de – altijd kwetsbare – wapenstilstanden tussen Kroaten en Krajina-Serviërs en van de terugtrekking van het Kroatische leger en milities uit de zones. De vredesmacht moest ook toeziен op de rechten van de minderheden, het herstel van het lokale gezag en, meer in het algemeen, de handhaving van orde en rust. Zolang de lokale partijen elkaar in militair opzicht enigszins in evenwicht hielden, bleef het betrekkelijk kalm in de UNPA's. In 1995 voelden de Kroaten zich echter sterk genoeg om de Krajina-Serviërs aan te vallen. Het Kroatische leger verdreef in mei 1995 de Krajina-Serviërs uit één, en vervolgens in augustus uit twee andere UNPA's (*Operatie Storm*). Oost-Slavonië, de enig overgebleven UNPA, kwam later na overleg met Servië zonder geweld weer in Kroatische handen.

Het tweede experiment van UNPROFOR met beschermde gebieden speelde zich in Bosnië en Herzegovina af. Hier ging het om zogenoemde *safe areas*. Ook deze gebieden waren een directe reactie op een acute humanitaire noodssituatie en bedoeld om nieuwe slachtoffers, etnische zuiveringen en vluchtelingenstro-

men te voorkomen. De Bosnisch-Servische aanval op de moslimenclave Srebrenica in maart 1993 vormde de aanleiding voor de instelling van – uiteindelijk – zes *safe areas* in Bosnië en Herzegovina: Bihać, Gorazde, Sarajevo, Srebrenica, Tuzla en Zepa. De Veiligheidsraad voelde overigens weinig voor deze nieuwe uitbreiding van het toch al complexe en bijna onuitvoerbare UNPROFOR-mandaat. Bovendien zagen veel VN-militairen de instandhouding van totaal geïsoleerde moslimgebieden tegenover een Bosnisch-Servische overmacht bepaald niet zitten.

Het ging bij deze *safe areas* in feite om een preventieve ontplooiing om de Bosnische Serviërs van nieuwe etnische zuiveringen te weerhouden. De Veiligheidsraad stelde echter niet de manschappen en materiële middelen beschikbaar om de *safe areas* geloofwaardig te kunnen verdedigen. Secretaris-generaal Boutros-Ghali vroeg om 36.000 ‘blauwhelmen’ voor deze taak, maar de Veiligheidsraad wilde niet verder dan zevenduizend gaan. Uiteindelijk zouden slechts ruim drie duizend VN-militairen ook daadwerkelijk in de zes *safe areas* ontplooien. Mede hierom stonden de VN in de praktijk toe dat – hoewel de resoluties van de Veiligheidsraad de demilitarisering van de zes gebieden dicteerden – moslimstrijdkrachten bewapend en wel in de *safe areas* optradën, tot woede van de Bosnische Serviërs.

Het was zelden rustig in en rond de *safe areas*. Sarajevo lag als voorheen onophoudelijk onder Bosnisch-Servisch vuur en de troepen van generaal Ratko Mladić voerden zware aanvallen uit op met name Gorazde (april 1994) en Bihać (december 1994). Op hun beurt gebruikten de moslims de veilige gebieden om *raids* tegen hun belegeraars uit te voeren. UNPROFOR kon haar beschermende mandaat nauwelijks uitvoeren en secretaris-generaal Boutros-Ghali dacht vanaf begin 1995 serieus aan het weghalen van de ‘blauwhelmen’ uit de zes *safe areas*. Nog voor het hiervan kon komen, zetten de Bosnische Serviërs een eindoffensief in tegen de drie Oost-Bosnische enclaves. In juli veroverden ze Srebrenica en Zepa en ook Gorazde viel bijna in Bosnisch-Servische handen. Dit betekende een enorme politieke en morele klap voor de VN, die nog verergerd werd, toen bleek dat Mladić’ manschappen duizenden moslimmannen uit Srebrenica om het leven hadden gebracht. De westerse mogendheden voelden zich gedwongen op deze Bosnisch-Servische vernedering van UNPROFOR te reageren. Dat gebeurde via de inzet van een Frans-Brits-Nederlandse *Rapid Reaction Force* en het NAVO-bombardementoffensief *Deliberate Force*. De Bosnische Serviërs moesten uiteindelijk inbinden. Eind 1995 kwam het tot de akkoorden van Dayton, die de basis voor de ‘groene’ vredesmacht IFOR (en haar opvolger SFOR) en de nieuwe staatsstructuur van Bosnië en Herzegovina legden. Srebrenica viel daarbij overigens aan de Bosnische Serviërs toe.

De val van Srebrenica en Zepa droeg dus in hoge mate bij aan het beslissende ‘groene’ ingrijpen door de internationale gemeenschap en de daarop volgende Dayton-akkoorden. Dat nam natuurlijk niet weg dat het experiment met de *safe areas* op zich een fiasco was geweest. Daar waar een *safe haven* in Noord-Irak militair uitvoerbaar en dus levensvatbaar bleek, faalde het *safe area*-beleid in Bosnië en Herzegovina. De redenen voor dit verschil in succes laten zich rond drie thema’s groeperen: de medewerking door de lokale partijen in directe samenhang met de beschikbare middelen, de geografische ligging van het gebied en de structuur en werkwijze van de beschermende troepenmacht.

Zowel de *safe haven* in Noord-Irak als de *safe areas* in Bosnië en Herzegovina hadden de vrijwillige of afgedwongen instemming van alle betrokken partijen. Het grote verschil tussen beide typen van beschermd gebied zat in de medewerking die de partijen in de praktijk verleenden. Het regime van Saddam Hoësseïn had geen keus dan met de dictaten van de coalitie akkoord te gaan. Irak beschikte immers na operatie *Desert Storm* niet langer over de militaire

middelen om de coalitie verder uit te dagen. De uitvoering van *Provide Comfort* ging dan ook geheel buiten het bewind in Bagdad om. De coalitie stelde de ligging en begrenzing van de *safe haven* vast en bepaalde hoe lang de hulpoperatie zou gaan duren.

Waar het op de medewerking en het vertrouwen van de lokale partijen aankwam, was de situatie in en rond de *safe areas* in Bosnië en Herzegowina een stuk onvoorspelbaarder. Karadzic en zijn handlangers wensten geen multi-etnisch Bosnië en Herzegowina, maar een ‘zuivere’ Bosnisch-Servische Republiek. Moslimenclaves hadden in deze Bosnisch-Servische gedachtengang vanzelfsprekend geen enkele plaats. Maar de Bosnische Serviërs beschikten – in tegenstelling tot het Irakese regime – wel over de militaire mogelijkheden om hun (on)wil aan de moslimenclaves en de daar gestationeerde ‘blauwhelmen’ op te leggen. Dat was gezien de geïsoleerde ligging van de zes *safe areas* geen al te moeilijke exercitie.

De beschermers slaagden er in Bosnië en Herzegowina bovendien nauwelijks in het vertrouwen te winnen van degenen, die ze moesten beschermen. De coalitiestrijdmacht in Noord-Irak dwong het respect van de lokale bevolking en strijders af. De moslims in de *safe areas* daarentegen voelden er weinig voor hun lot in handen van de uitgedunde UNPROFOR-contingenten te leggen en zij weigerden zich te laten ontwapenen. De moslims ontzegden de ‘blauwhelmen’ in enkele gevallen zelfs de toegang tot bepaalde ‘gevoelige’ gebieden binnen het *safe area*. En op hun beurt probeerden de moslimstrijders UNPROFOR te manipuleren door met gewapende acties vanuit de *safe areas* een reactie van de Bosnisch-Servische belegeraars tegen de ‘blauwhelmen’ uit te lokken, in de hoop dat dit eindelijk tot een grootschalige internationale militaire interventie zou leiden. Complicerende factor bij dit alles was dat de afspraken over de *safe areas* weinig gedetailleerd waren. Zo bestond er – in tegenstelling tot de *safe haven* in Noord-Irak – veel onduidelijkheid over de vraag waar de enclavegrenzen nu precies lagen.

Ook de geografische ligging vormde een belangrijke, wellicht zelfs doorslaggevende factor voor het slagen of falen van de beschermd gebieden. De anti-Irakese coalitie profiteerde in hoge mate van het feit dat de *safe haven* in het noorden aan Turkije grensde, een NAVO-bondgenoot met een goede infrastructuur. De geallieerde luchtmacht kon vanaf bases in Oost-Turkije opereren. Ook de Fransen hadden tijdens operatie *Turquoise* veel voordeel gehad van de ligging van hun *veilige zone* in zuidwestelijk Rwanda, aan de grens met Burundi en dichtbij Zaïre. De situatie rond de *safe areas* in Bosnië en Herzegowina was veel minder voordeelig. De moslims en de ‘blauwhelmen’ waren omsingeld en uiterst kwetsbaar voor represailles van de Bosnische Serviërs. Daar kwam nog het gebrek aan mankracht bij: ruim drieduizend ‘blauwhelmen’ voor de zes *safe areas* in plaats van de 36.000 waarom secretaris-generaal Boutros-Ghali in eerste instantie had gevraagd! Alleen al om deze redenen was het vrijwel onmogelijk om de lokale partijen effectief (en desnoods onder dwang) te scheiden. Zelfs een ‘eenvoudige’ interpositie was vaak al teveel gevraagd.

Ten slotte bepaalden de structuur en (politieke) wilskracht van de interveniërende macht, of het beschermd gebied een efficiënte en geloofwaardige constructie zou worden. De coalitiestrijdkrachten die in Noord-Irak operatie *Provide Comfort* uitvoerden, kenden een duidelijke bevelsstructuur. De operatie stond onder Amerikaanse leiding en ging uit van heldere en vertrouwde NAVO-procedures. De coalitie benadrukte bovendien dat het elke Irakese inbreuk op de *safe haven* onmiddellijk zou afstraffen. In dit opzicht was de uitgangssituatie voor de door UNPROFOR beheerde *safe areas* niet eens zoveel slechter, althans op papier. UNPROFOR mocht geweld gebruiken als het mandaat in

gevaar kwam. Net als de coalitiestrijdkrachten in Noord-Irak kon UNPROFOR, indien nodig, op luchtsteun terugvallen.

Maar ook hier zat het verschil in de praktische toepassing van de mandaten. UNPROFOR had niet de wilskracht om de veiligheid van de *safe areas* met geweld af te dwingen en zo de hele operatie in gevaar te brengen. Vooral de VN-lidstaten die troepen voor de *safe areas* leverden, bleken aanzienlijk voorzichtiger in de toepassing van geweld tegen de Bosnische Serviërs, wat de verdeeldheid binnen UNPROFOR alleen maar vergrootte. UNPROFOR slaagde er niet in een werkbaar compromis te vinden tussen een lijdzame, ‘niet-provocerende’ houding van de ‘blauwhelmen’ op de grond enerzijds en de ‘actieve’ dreiging met vergelding vanuit de lucht anderzijds. De besluitvormingsprocedure voor luchtsteun was door alle compromissen ingewikkeld en tijdrovend. Zowel de VN als de NAVO moesten instemming verlenen en het gesoebat rond deze ‘dubbele sleutel’ illustreerde voor velen het failliet van UNPROFOR als een geloofwaardige vredesmacht. De incidentele luchtsteun had nauwelijks effect en loste de belangrijkste uitvoeringsproblemen niet op. Steeds dreigde het gevaar dat de Bosnische Serviërs als represaille de *safe areas* volledig zouden afsluiten of gijzelaars onder de kwetsbare ‘blauwhelmen’ zouden nemen. Ironisch genoeg speelde de aanwezigheid van VN’ers in de *safe areas* de Bosnische Serviërs zo in de (militaire) kaart. Zo lang de UNPROFOR-lidstaten met eigen troepen in de veilige gebieden tot terughoudendheid opriepen, hoefden Mladic en Karadzic niet te vrezen dat de haviken onder de VN-lidstaten – de Verenigde Staten voorop – het pleit zouden winnen.

Pas toen de Bosnische Serviërs in de zomer van 1995 duidelijk hun hand overspeelden – door vrijwel alle VN-operaties te blokkeren, door de Oost-Bosnische *safe areas* Srebrenica, Zepa en Gorazde aan te vallen en door duizenden moslimmannen op afschuwelijke wijze om het leven te brengen – greep de getergde internationale gemeenschap in. Dit was een belediging die niet ongestraft kon blijven. Daarbij moeten we echter vaststellen dat juist het vertrek van de ‘blauwhelmen’ uit de drie moslimenclaves de internationale keuze voor een strafexpeditie tegen de Bosnische Serviërs – via de inzet van de *Rapid Reaction Force* en het bombardementsoffensief *Deliberate Force* – aanzienlijk vergemakkelijkte. Mladic’ manschappen konden immers de VN-eenheden in de drie voormalige *safe areas* niet langer gijzelen. De twijfel of de dreiging met het luchtwapen op zich voldoende is om – in combinatie met een kleine en in de praktijk alleen vredeshandhavende presentie op de grond – het instandhouden van beschermd gebieden te garanderen, is daarom blijven bestaan.

Ter afsluiting nog de volgende kanttekening. Beschermd gebieden zijn er vooral om in humanitaire noodsituaties groepen mensen voor nog groter leed te behoeden. Beschermd gebieden kunnen dus hooguit tijdelijke oplossingen zijn. Ze hebben vele levens gered, maar in geen van de drie hierboven besproken gevallen heeft het internationale ingrijpen de (ernstige) wortels van het conflict – die de vorming van de beschermd gebieden noodzakelijk maakten – kunnen wegnemen. De *safe haven* in Noord-Irak (afgedwongen door de geallieerde luchtmacht) bestaat nog steeds en dat zal zo blijven zolang Saddam Hoessein het Koerdische probleem op zijn eigen gewelddadige manier wil ‘oplossen’. De spanningen tussen Tutsi’s en Hutu’s in Rwanda houden ook tot op heden aan. De moslims uit Srebrenica en Zepa leven tot de dag van vandaag als verdrevenen in de Moslim-Kroatische ‘entiteit’ van de nieuwe Bosnisch-Herzegovijnse staat. Alleen een zeer ingrijpende overkoepelende politieke en geografische regeling voor deze gebieden kan de angel echt uit het conflict halen en zo de noodzaak van nieuwe beschermd gebieden in de toekomst uitsluiten.

11 Interpositie

Sectie 1 - Inleiding

1101. Interpositie is het met instemming van de partijen inzetten van een vredesmacht in een **gedemilitariseerde zone**. Deze zone kan tijdens een conflict worden afgedwongen; of, nadat het conflict is beëindigd, in onderling overleg worden vastgesteld. In het eerste geval gaat de operationele taak ‘met dwang scheiden van partijen’ aan de interpositie vooraf en zal er dus ook pas in tweede instantie sprake zijn van instemming. De vredesmacht zal dan ook - althans initieel - een andere omvang en samenstelling hebben. Interpositie is een operationele taak, die voortkomt uit de eerste generatie vredeshandhavende operaties.

De vredeshandhavende operaties die de VN tot aan het einde van de Koude Oorlog uitvoerde, worden eerste generatie vredeshandhavende (*peacekeeping*) operaties genoemd. Kenmerkend voor deze operaties was dat zij alleen werden uitgevoerd met volledige instemming van de bij het conflict betrokken partijen. De vredesmacht beschikte dan ook niet over de militaire middelen om dwingend op te treden. Instemming was derhalve een voorwaarde voor het succes van de operatie. Dit betekende dat een vredesmacht alleen kon worden ingezet, wanneer een positie was ontstaan of wanneer het conflict zich begon te stabiliseren en de politieke wil om een alternatief voor geweld te zoeken de overhand kreeg. Hoofdstuk 3 gaat gedetailleerder in op de eerste en tweede generatie vredeshavende operaties.

1102. De partijen stemmen in met de inzet van een troepenmacht, die dus na een gewapend ingrijpen dan wel na een overeengekomen **staakt-het-vuren** of **wapenstilstand** tussen de strijdende partijen wordt geplaatst. De interpositie wordt dan ook gecombineerd met het terugtrekken van troepen achter een bepaalde lijn of uit een bepaald gebied. Soms gaat het concentreren van troepen door de partijen in daarvoor overeengekomen gebieden aan de interpositie vooraf.

Sectie 2 - Kenmerken

1103. Interpositie is alleen uitvoerbaar, wanneer de bij het conflict betrokken partijen daarmee instemmen. Deze **instemming** kan aanvan-

kelijk ontbreken. Dat is het geval als een internationale organisatie besluit tot ingrijpen in een (dreigend) conflict en overgaat tot het met dwang scheiden van partijen. Zo'n operatie wordt - indien succesvol - veelal gevolgd door een interpositie-operatie met dan ook (in ieder geval aanvankelijk *de facto*) instemming van de partijen.

1104. Een troepenmacht die tussen de partijen wordt ingezet, moet vooral gebruik maken van haar gezag en autoriteit om het gebruik van geweld te voorkomen en overleg tussen de partijen te bevorderen. De belangrijkste functie van zo'n troepenmacht is dus het **anticiperen op gewapend geweld**. Er zijn omstandigheden denkbaar dat een troepenmacht berekend moet zijn op situaties die meer gevechtskracht vergen dan alleen zelfverdediging. Bij het vaststellen van het mandaat, de organisatie, de bewapening en de uitrusting van de vredesmacht moet daarmee rekening worden gehouden. Daarnaast kan de troepenmacht in voorkomend geval ook extern worden ondersteund door snel beschikbare versterkingen en vuursteun.

1105. Een interpositie-operatie kan worden uitgevoerd om op korte termijn een **plaatselijke crisis** te beheersen. Snelheid is dan een belangrijke factor om een dergelijke situatie in de hand te houden. Bij het ontstaan van een lokale crisis kunnen reeds elementen van de troepenmacht die zal worden belast met de interpositie, tussen de partijen worden

*Patrouilles uitvoeren.
Foto: SMG (UNIFIL,
Libanon, 1979)*



geplaatst. De leiding van de vredesmacht kan daarbij worden geautoriseerd om op lokaal niveau onderhandelingen met de leiders van de partijen te voeren.

1106. Een interpositie-operatie kan **gefaseerd** worden uitgevoerd. Indien de situatie dit vereist, kunnen in eerste instantie alleen snel inzetbare eenheden worden ingezet. Deze eenheden, die klein van omvang zullen zijn en slechts beschikken over een geringe hoeveelheid gevechtskracht, moeten dan een ‘scherm’ vormen tussen de strijdende partijen. Bij dergelijke eenheden kan ook worden gedacht aan kleine, zelfstandig optredende elementen, die patrouilles of waarnemings- of controletaken uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn een pantserinfanteriegroep of verkenningsploeg, een tank of pantservoertuig, maar ook een schip, helikopter of verkenningsvliegtuig. De interpositie-operatie wordt dan zo snel mogelijk uitgevoerd om verdere schermutselingen of het verbreken van een kwetsbare wapenstilstand te voorkomen, waarbij de aanvankelijke risico’s voor de eenheden (een geringe gevechtskracht en een geïsoleerd optreden) moeten worden geaccepteerd.

1107. Interpositie kan ook worden voorafgegaan door een **vredesafdringende operatie**: het met geweld scheiden van de partijen. In dat geval zal rekening moeten worden gehouden met een intensief gebruik van geweld om de doelstellingen van de militaire operatie te bereiken. Indien een interpositie-operatie volgt op een operatie, waarbij de partijen met dwang zijn gescheiden, moet de vredesmacht belast met de interpositie het zwaartepunt van haar inspanningen richten op het verkrijgen van de instemming met haar aanwezigheid en doelstellingen bij de bevolking in het operatiegebied en hun leiders.

1108. In het bijzonder **onpartijdigheid** speelt bij vredeshandhavende operaties, zoals interpositie, een belangrijke rol. Zonder onpartijdigheid kan er immers geen uitzicht zijn op het behoud van de instemming en op samenwerking met de partijen. Voor vredeshandhavers is het niet genoeg om onpartijdig te handelen; het handelen moet door de partijen ook worden geïnterpreteerd als onpartijdig. Deze onpartijdigheid zal tijdens een interpositie-operatie constant worden uitgedaagd en bedreigd. Hoe complexer de situatie, des te moeilijker is het voor de vredeshandhaver om onpartijdig te blijven en de instemming van de partijen te behouden.

1109. Ook **geloofwaardigheid** is essentieel voor het slagen van een interpositie-operatie. Dit betekent dat de troepenmacht in staat geacht moet worden om zelfs in het geval van een escalatie van het conflict haar taak te blijven uitvoeren, zonodig totdat externe versterkingen en ondersteun-

ning arriveren. Dit betekent niet dat gevechtsoperaties worden uitgevoerd gericht tegen één of meerdere van de partijen, maar dat de vredesmacht door haar aanwezigheid voor de burgerbevolking een zekere mate van veiligheid blijft creëren. Op de strijdende partijen kan de aanwezigheid van de vredesmacht een stabiliserende invloed hebben, waardoor een opleving van vijandelijkheden veelal kan worden voorkomen of van korte duur kan blijven.

DE VREDESMACHT ALS GIJZELAAR: UNIFIL

In het begin van de jaren zeventig was Libanon nog een geliefde vakantiebestemming. In 1975 kwam daaraan een einde toen tal van interne spanningen tot ontlading kwamen en een burgeroorlog ontbrandde. In wisselende coalities streden christenen, Druzen en verschillende (soennitische en shiïtische) moslim-groeperingen om de macht. Daarbij bleef het echter niet. Evenals op Cyprus zorgde een combinatie van interne tegenstellingen en externe inmenging voor een gecompliceerde situatie. De aanwezigheid in Libanon van grote aantallen Palestijnen, die niet lang daarvoor uit Jordanië waren verdreven, speelde daarbij een belangrijke rol. Aangezien de Libanese regering in grote delen van het land geen effectief gezag meer kon doen gelden, konden radicale Palestijnse groeperingen zuidelijk Libanon als uitvalsbasis voor hun terroristische aanvallen op Israël gebruiken.

Voor Israël was de aanwezigheid van de Palestijnse bases in Libanon een doorn in het oog. Vanuit deze bases konden de Palestijnse strijders immers vrijwel ongehinderd hun operaties tegen Israëlische militaire en burgerdoelen uitvoeren. In maart 1978, na een nieuwe golf van terreurdaden waarvan onder meer een aantal Israëlische schoolkinderen het slachtoffer werd, besloot de Israëlische regering hard terug te slaan. Het Israëlische leger (de *Israeli Defence Forces - IDF*) viel met een grote overmacht Zuid-Libanon binnen om de PLO-bases uit te schakelen. Binnen enkele dagen wisten de Israëli's hun operationele doelen te bereiken en hadden zij vrijwel geheel zuidelijk Libanon tot aan de rivier de Litani bezet. Alleen het gebied rond de havenstad Tyrus (de *Tyre-pocket*) bleef in Palestijnse handen.

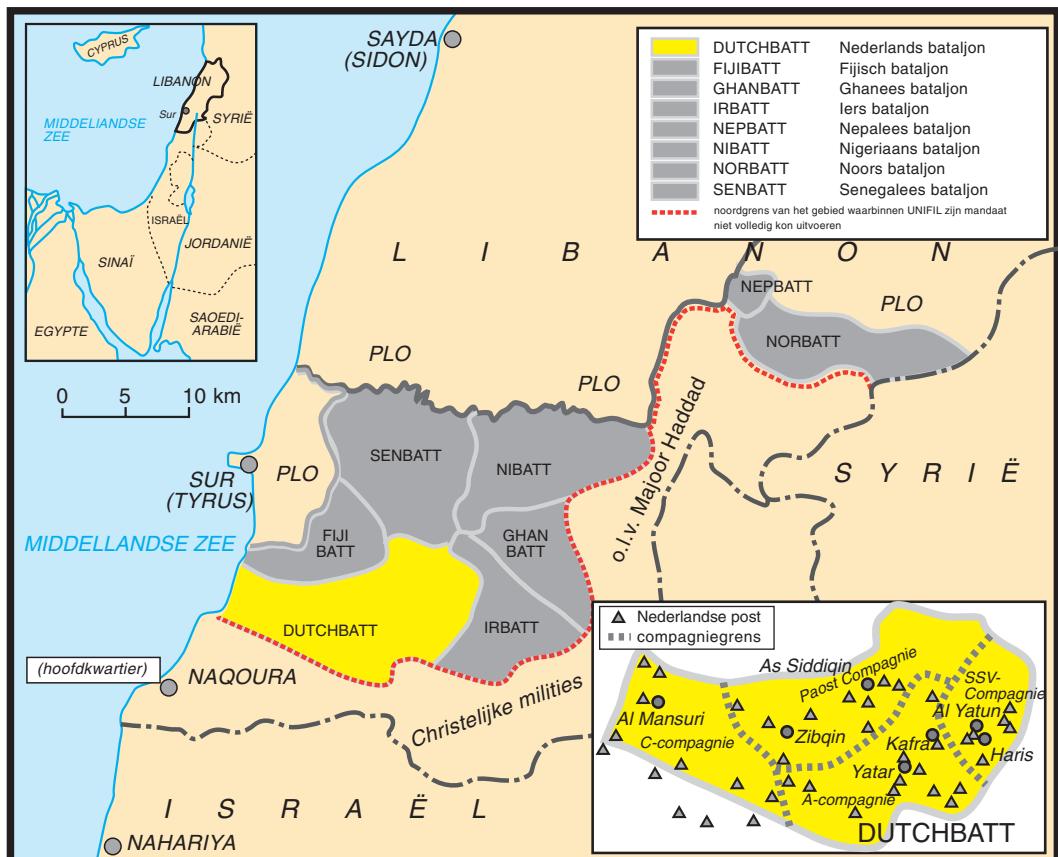
De Israëlische invasie leidde tot een formele protest van de Libanese regering bij de Veiligheidsraad. Deze riep op 19 maart Israël op (in de resoluties 425 en 426) om alle militaire operaties te staken en de invasiemacht terug te trekken. Een VN-vredesmacht zou daarbij in het leven worden geroepen om de terugtocht van de Israëlische troepen te begeleiden, de rust en orde in het gebied te doen terugkeren en het herstel van het gezag van de Libanese regering in het zuiden te ondersteunen. Israël legde zich bij de resoluties van de Veiligheidsraad neer en zegde alle medewerking toe. Al op 23 maart arriveerden de eerste troepen voor de *United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)* in het operatiegebied.

Al snel bleek echter dat Israël er een geheime agenda op na had gehouden. Tot ontsteltenis van UNIFIL droeg de IDF een circa tien kilometer brede strook langs de grens met Israël niet over aan de VN-vredesmacht, maar aan een pro-Israëlische Libanese militie. Deze stond onder leiding van majoor Saad Haddad en werd door de VN wel aangeduid als de *De Facto Forces (DFF)*. In de door de DFF gecontroleerde zone (de 'enclave') lag overigens ook Naqoura, waar het hoofdkwartier van UNIFIL was gevestigd. In het oostelijk deel van het UNIFIL-mandaatgebied controleerde de DFF zelfs het gehele gebied tussen de grens met Israël en de Litani en waren de PLO en de DFF slechts door de rivier

*Overzichtskaart van
Zuid-Libanon en de ont-
plooiing van UNIFIL
(januari 1980)*

van elkaar gescheiden. In het noorden van dit gebied was UNIFIL nog wel actief, maar de Noorse en Nepalese bataljons die hier waren ontplooid, waren sterk geïsoleerd. Overigens slaagde UNIFIL er op termijn in ook in het door de DFF gecontroleerde gebied enkele observatieposten (de zogenaamde ‘bovenposten’) in te richten.

Met de overdracht van de grensstreek aan de DFF werd UNIFIL voor een *fait accompli* gesteld en was feitelijk al vanaf het begin niet in staat zijn mandaat volledig en naar de letter uit te voeren. De taakuitvoering door de vredesmacht werd nog aanzienlijk bemoeilijkt door de geaccidenteerde terreinomstandigheden, waarin vooral de vele diepe drooggevallen rivierbeddingen (*wadi's*) goede infiltratiemogelijkheden boden. Daarbij kwam nog dat de lokale bevolking van het door UNIFIL gecontroleerde gebied (hoofdzakelijk shiïtische moslims) geensins afzijdig bleef. Onder hen waren verschillende militante groepen actief (zoals de door Syrië gesteunde Amal-beweging, en later ook de pro-Iraanse Hezbollah). Hoewel deze moslimgroepen vaak onderling en met de Palestijnse groeperingen streden, bracht de gemeenschappelijke afkeer van Israël en de door Israël gesteunde DFF hen vaak tezamen.



Nederland nam aanvankelijk niet deel aan UNIFIL. Pas in 1979, toen de Fransen hun infanteriebataljon uit de vredesmacht terugtrokken, ging Nederland in op het dringende verzoek van de VN het in de jaren zestig toegezegde (pantserinfanterie)bataljon ter beschikking te stellen van UNIFIL. De sector die *Dutchbatt*

van de Fransen overnam, lag in het zuidwesten van het door UNIFIL gecontroleerde gebied. Het was een moeilijk begaanbaar, bergachtig gebied dat zich van de kust tot zo'n dertig kilometer landinwaarts uitstrekte. In het uiterste oosten, in Haris, was het hoofdkwartier van *Dutchbatt* gevestigd. Vanwege zijn YP 408-pantservoertuigen, TOW-antitankwapens en 120 mm-mortieren was *Dutchbatt* het zwaarst bewapende bataljon van UNIFIL. In de praktijk bleek de vuurkracht van *Dutchbatt* een bruikbaar wapen om de partijen te imponeren en hen duidelijk te maken dat met UNIFIL niet te spotten viel. Met enige regelmaat organiseerde *Dutchbatt* dan ook *fire power-demonstrations* voor delegaties van de lokale partijen, die meestal verwerkt waren in de reguliere oefenprogramma's. Vanwege zijn zware bewapening leverde *Dutchbatt* tevens de kern voor de *Force Mobile Reserve* (FMR), die als snel inzetbare eenheid ten dienste stond van de *Force Commander*. Evenals de andere UNIFIL-bataljons worstelde ook *Dutchbatt* met de vraag, hoe het moeilijke terrein goed onder observatie kon worden gehouden. *Dutchbatt* nam van het Franse bataljon een groot aantal hooggelegen posten over, die echter onvoldoende zicht boden op alle naderingsroutes. De weinige wegen in het gebied konden met een aantal *checkpoints* redelijk goed gecontroleerd worden, maar er was een uitgestrekt netwerk van observatieposten voor nodig om ook de infiltraties te voet door de *wadi's* te kunnen voorkomen. Hiertoe richtte het Nederlandse bataljon ook (mobiele) posten in de laaggelegen terreindelen in.

De UNIFIL-bataljons moesten niet alleen vertrouwd raken met het terrein, maar ook met de lokale bevolking en de partijen. Het eerste bleek meestal niet zo moeilijk, het tweede echter wel. Herhaalde toezeggingen ten spijt, weigerden de partijen op cruciale momenten vaak hun medewerking. De eigen belangen en het verlangen om de tegenstander schade te berokkenen bleken vaak zwaarder te wegen dan de wil om mee te werken aan een duurzame vrede. Daarbij moest UNIFIL alle schijn vermijden dat het partij zou kiezen voor één van de partijen. Zo kregen Palestijnse infiltranten, die door UNIFIL waren onderschept en vervolgens naar hun eigen zone waren teruggestuurd, al binnen een paar dagen hun wapens terug. Ook deden de partijen er alles aan om UNIFIL te compromitteren. Een beproefd middel was het installeren van een eigen *roadblock* vlakbij een UNIFIL-*checkpoint*, onder het voorwendsel dat zij de VN-vredesmacht bijstonden in zijn taakuitvoering.

UNIFIL moest uitermate omzichtig opereren om binnen de grenzen van het mandaat toch met de nodige daadkracht een beslissing te forceren in een crissituatie. Dat gold bijvoorbeeld voor de 'slag om At Tiri', een dorp in de Ierse sector. Hoewel At Tiri zelf strategisch van weinig belang was, zag de DFF het als een springplank voor de verovering van de door de Ierse VN-militairen bezette heuvel 880, die de wijde omtrek beheerste (inclusief het stadje Haris, waar de commandopost van *Dutchbatt* was gevestigd). De 'slag' begon op 6 april 1980 toen een DFF-colonne door een VN-*checkpoint* brak en het dorp bezette. De Ierse UNIFIL-militairen versterkten daarop het *checkpoint*, sloten de weg richting heuvel 880 af en probeerden de DFF ertoe over te halen het dorp te verlaten. De betreffende DFF-commandant bleek het spel hoog te willen spelen en liet het vuur openen op de VN-militairen, waarbij een Ierse soldaat om het leven kwam. Tevens werden UNIFIL-militairen die in de DFF-enclave posten bezetten, enige tijd gegijzeld.

In de dagen die volgden werd de spanning verder opgevoerd, onder meer door dat Israëlische pantservoertuigen in de directe omgeving posities betrokken. Aanvankelijk retourneerden de Ieren het vuur van de DFF-strijders niet, in de hoop zo het conflict niet te laten escaleren. Maar dat bleek al snel onhoudbaar. Alleen door geweld met geweld te beantwoorden, slaagden zij erin de DFF ervan te weerhouden een post van *Irishbatt* in het dorp te veroveren. Bij deze vuurgevechten verloor een tweede UNIFIL-militair het leven. De DFF gaf aan het

conflict nog een aparte wending door kinderen de VN-troepen met stenen te laten bekogelen, terwijl zij tevens dienden als schild van waarachter de DFF vuur kon uitbrengen op de UNIFIL-posities. Onder deze omstandigheden moesten de VN-militairen ter plaatse, inmiddels versterkt met de onder Nederlands commando staande FMR, het hoofd koel houden. Uiteindelijk ging UNIFIL over tot offensieve actie. Gebruikmakend van de bescherming en vuurkracht die de beschikbare pantservoertuigen (waaronder de Nederlandse YP's) boden, rolde de FMR uiteindelijk de DFF-posities op. Daarmee liet UNIFIL volgens de *Force Commander*, de Ghanese generaal Erskine, voor het eerst zijn tanden zien. De DFF moest At Tiri en omgeving verlaten; de 'slag om At Tiri' was door UNIFIL gewonnen.

Vrijwel direct daarop nam de DFF echter wraak voor deze nederlaag. Het UNIFIL-hoofdkwartier in Naqoura, dat in de door de DFF gecontroleerde enclave lag, werd door hen zwaar onder vuur genomen. Hoewel slechts één UNIFIL-militair gewond raakte, was de materiële schade groot. Vooral de beschadiging van enkele helikopters leverde een gevaar op voor UNIFIL, aangezien met deze toestellen gewonden uit het operatiegebied geëvacueerd zouden moeten worden. Nauwelijks een week na de beschieting van Naqoura volgde een tweede wraakactie, dit keer gericht tegen het Ierse UNIFIL-bataljon. Ierse militairen hadden namelijk tijdens de strijd om At Tiri een DFF-strijder gedood. De DFF ontvoerden daarom drie Ierse VN-soldaten, van wie er twee in koelen bloede werden neergeschoten en de derde zwaargewond raakte. Hoewel er geen twijfel bestond over wie hiervoor verantwoordelijk was, kon UNIFIL niets tegen dit geweld uitrichten. In 1979 had zich ook al een dergelijk incident afgespeeld, waarbij Nederlandse militairen betrokken waren. Toen waren drie Dutchbatt-militairen en een UNTSO-waarnemer ontvoerd, omdat UNIFIL en de Nederlandse regering (!) weigerden een 'zoengeld' te betalen na de dood van een DFF-strijder. Dat dit slachtoffer was gevallen tijdens een aanval op het UNIFIL-hoofdkwartier in Naqoura, deed daarbij niet ter zake. Met de gijzelaars achter de hand kreeg de DFF de VN-vredesmacht, en in dit geval zelfs de *Force Commander* in eigen persoon, op de knieën. Het 'zoengeld' werd betaald en de VN-militairen keerden veilig terug. Hoewel UNIFIL af en toe klinkende successen behaalde, zoals bij At Tiri, was de vredesmacht in zijn geheel in feite een gijzelaar van alle betrokken partijen.

Omdat UNIFIL er niet in slaagde PLO-infiltraties naar het zuiden te voorkomen, besloot Israël in 1982 opnieuw Libanon binnen te vallen. Enigszins eufemistisch kreeg deze operatie de naam *Peace for Galilee*. De IDF-troepen hadden opdracht zich niets aan te trekken van de aanwezigheid van de VN-militairen, die ook niet beschikten over het materieel en de mankracht om de Israëlische invasimacht te stoppen. Tegen de zwaar gepantserde eenheden van de IDF kon de licht bewapende UNIFIL-vredesmacht niets uitrichten, ook al was de vredesmacht formeel bevoegd de wapens ter hand te nemen als de uitvoering van het mandaat in het geding kwam. De militairen van de vredesmacht konden niet veel meer doen dan lijdzaam toekijken hoe de Israëlische colonnes naar het noorden oprukten. Met in totaal circa 50.000 man en 1.800 tanks stootte de IDF door het UNIFIL-operatiegebied.

Onder deze omstandigheden was UNIFIL in het geheel niet meer in staat uitvoering te geven aan het mandaat. Op tal van plaatsen kwamen VN-troepen, die zich tussen de strijdende partijen poogden op te stellen, onder vuur te liggen. Wat de VN-militairen wel konden doen, was proberen de lokale bevolking zo goed en zo kwaad als het kon tegen de gewelddadigheden te beschermen. UNIFIL hield daarmee in feite op een interpositie-operatie te zijn en nam het karakter van een humanitaire operatie aan. Deze nieuwe taak namen de blauwhelmen met voortvarendheid ter hand, en met enig succes. De humanitaire hulp gold overigens ook de talrijke vluchtelingen, die huis en haard hadden moeten ontluchten als gevolg van de Israëlische invasie.

Anders dan in 1978 hield het Israëlische leger in 1982 geen halt bij de Litani. De Israëli's rukten op naar Beiroet, de hoofdstad van Libanon, en realiseerden zo in korte tijd hun operationele doelen. Internationaal leden zij echter veel gezichtsverlies. In Beiroet nam een onder Amerikaanse leiding staande *Multinational Force* (MNF) al snel de Israëlische posities over, maar de IDF zou nog gedurende drie jaar Zuid-Libanon bezetten. UNIFIL bleef eveneens ter plaatse, maar was feitelijk geheel machteloos. Diverse landen waren van mening dat het mandaat van de vredesmacht zijn betekenis had verloren en wilden hun contingent uit UNIFIL terugtrekken. Al in oktober 1982 vertrok het Nepalese bataljon uit Libanon. Ook in Nederland gingen stemmen op om *Dutchbatt* naar huis te halen. Aangezien een dergelijk besluit politiek gevoelig lag en Nederland zich niet te veel wilde distantiëren van het VN-beleid, dat onverkort aan UNIFIL vasthield, reduceerde Nederland in 1983 zijn UNIFIL-bijdrage eerst tot een compagnie, *Dutchcoy*. Daarmee was echter wel de eerste stap gezet in de richting van een volledige terugtrekking uit de VN-vredesmacht, die in 1985 haar beslag kreeg.

In datzelfde jaar trok het Israëlische leger weg uit het bezette gebied in Zuid-Libanon. Langs de grens behield de IDF samen met de DFF nog wel een *security zone*, die het noorden van Israël tegen terroristische aanvallen moest beschermen. Voor UNIFIL betekende dit feitelijk een terugkeer naar de situatie van voor 1982, met dien verstande dat de situatie in het operatiegebied er alleen nog maar ondoorzichtiger op was geworden. Ook het recente wegvallen van de PLO als speler in het conflict heeft niet tot een vermindering van de spanning geleid, aangezien de Hezbollah zich tot een minstens even fanatieke partij in het conflict heeft ontpopt. Scheiding van de partijen is in de huidige omstandigheden zo goed als onmogelijk, omdat de machtsbasis van de Hezbollah en van de Amal-beweging gevestigd is in de talrijke dorpen en verspreid over het UNIFIL-operatiegebied. In de tweede helft van 1998 telde UNIFIL bijna vierhonderd incidenten gericht tegen de IDF en de DFF in het operatiegebied. Van zijn kant liet ook Israël zich niet onbetuigd, onder meer door het uitvoeren van luchtaanvallen boven Zuid-Libanon. Een politieke, lange termijn-oplossing voor het conflict in Libanon is echter nog steeds ver weg.

Hoewel de UNIFIL-operatie oorspronkelijk was bedoeld als interpositie, is deze operatie dit *de facto* niet geworden. UNIFIL worstelt nog dagelijks met de realiteit van de verschillende groeperingen die zich nauwelijks iets van de aanwezigheid van de VN-vredesmacht lijken aan te trekken. In het geval van UNIFIL kan dan ook niet van zelfs maar een militair succes worden gesproken.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1110. De troepenmacht moet zodanig zijn ontplooid, dat zij toezicht heeft op alle aspecten van het bestand of vredesakkoord en in voorkomend geval de naleving ervan kan afdwingen. Gedurende de uitvoering van de interpositie-operatie is het van groot belang om snel te kunnen reageren op een lokale crisis en deze tijdig in te dammen. Snelheid van handelen is daarbij een voorwaarde om zo'n crisis niet te laten escaleren. De vredesmacht moet daarom over **fysieke en mentale bewegingsvrijheid** beschikken. Deze bewegingsvrijheid moet dan ook vanaf het begin van de operatie worden nagestreefd.

III. Eén van de maatregelen om voldoende bewegingsvrijheid te verwerven, is het **beschermen van verplaatsingen** van eenheden of elementen van de vredesmacht en eventuele andere internationale (hulpverlenings)organisaties, die in het operatiegebied actief zijn. Daarnaast is het belangrijk maatregelen te treffen voor de bescherming van voertuigen, voorraden en persoonlijke uitrusting. Ook belangrijke onderdelen van de verkeersinfrastructuur (bruggen, viaducten, verkeersknooppunten) in het operatiegebied moeten beveiligd worden. De bewegingsvrijheid kan verder worden vergroot door voldoende wegherstel-, mijnenruim- en logistieke capaciteit in te delen bij de vredesmacht.

III2. Bij een interpositie-operatie zal veelal gebruik worden gemaakt van **lokale infrastructuur**. Het inhuren van lokale infrastructuur moet worden beoordeeld in relatie tot de uit te voeren opdracht en worden afgewogen tegen de voor- en nadelen van het gebruik van militaire onderkomens. Zo biedt het gebruik van ‘harde’ civiele infrastructuur doorgaans meer bescherming, meer comfort en betere faciliteiten voor de uitvoering van logistieke activiteiten. Anderzijds kan het gebruik van civiele infrastructuur ten koste gaan van de flexibiliteit van de eenheid. Ook kan het de geloofwaardigheid van de eenheid aantasten, zeker indien de leefomstandigheden van de plaatselijke bevolking slecht zijn.

III3. Wanneer een vredesmacht een interpositie-operatie moet uitvoeren nadat een andere troepenmacht (die bijvoorbeeld de strijdende partijen met geweld heeft gescheiden) in hetzelfde operatiegebied heeft opgetreden, zijn bij de **overdracht van gebiedsverantwoordelijkheid** vooral de volgende aspecten van belang:

- het formele moment van overdracht
- de *Transfer of Authority* van eenheden, die overgaan van de ene naar de andere vredesmacht
- de uitwisseling of overdracht van inlichtingen en militaire informatie
- informatieverstrekking over nog lopende hulpoperaties, zoals het herstel van bruggen en wegen
- de overdracht van opgebouwde communicatie- en liaisonnetwerken
- de coördinatie met de in het gebied aanwezige internationale en non-gouvernementele organisaties
- de overdracht en bestemming van nog in het gebied aanwezige voorraden

III4. De vredesmacht wordt tussen de partijen in een bepaald gebied geplaatst in een zogenaamde **bufferzone** (*zone of separation; buffer zone*). Dit gedemilitariseerde gebied kan in overleg worden vastgesteld, bijvoorbeeld door een vredesverdrag, een staakt-het-vuren of een wapenstilstand. Het kan echter ook zijn afgedwongen, wanneer de operationele

taak ‘met dwang scheiden van partijen’ is uitgevoerd. Een bufferzone zal zich vaak bevinden langs de voormalige **confrontatielijn** (*confrontation line*), die tijdens het conflict het front tussen de strijdende partijen vormde. Ook territoriale grenzen en etnische indelingen kunnen een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van een bufferzone.

De bufferzone wordt begrensd door scheidingslijnen.

Foto: Mediacentrum KL
(UNFICYP, Cyprus,
1998)

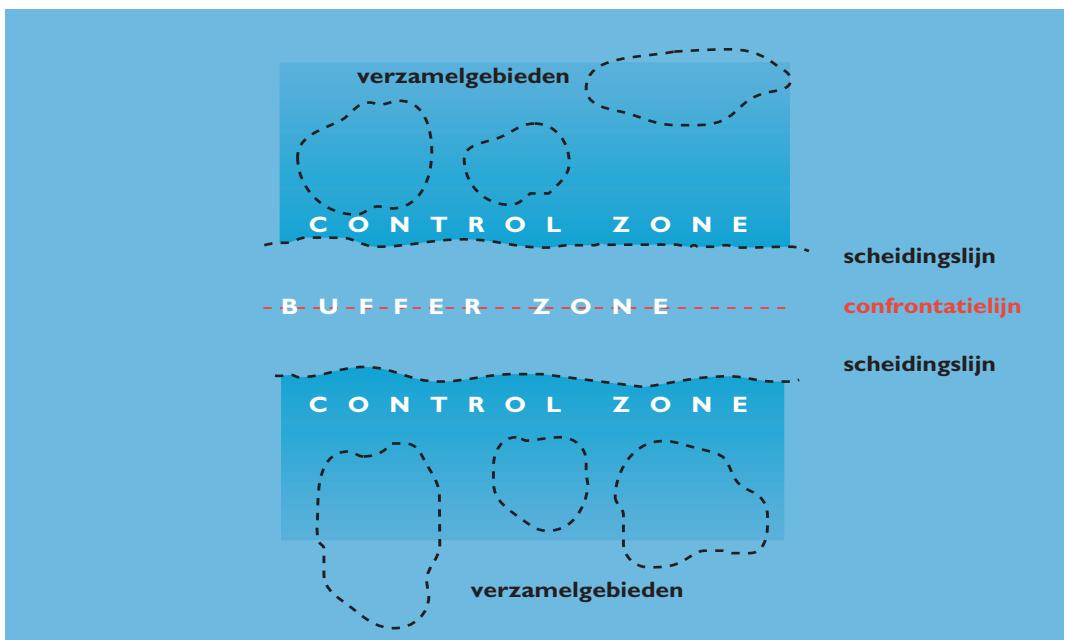


III5. De bufferzone wordt begrensd door **scheidingslijnen** (*separation line* of *buffer line*). De partijen moeten het gebied verlaten en zich terugtrekken achter de scheidingslijnen. Het gebied dat daardoor ontstaat, is neutraal; ook het luchtruim erboven wordt tot de bufferzone gerekend. De breedte van het gebied wordt vooral bepaald door de waarnemings- en schootsvelden van de wapens, waarover de partijen beschikken. Een bufferzone die breder is dan de genoemde waarnemings- en schootsvelden heeft de voorkeur, omdat daardoor wordt voorkomen dat toch nog vuurgevechten kunnen uitbreken. In een bufferzone kunnen overigens nog wel mensen wonen of werken. Ook kunnen er zich bijvoorbeeld landbouwgronden en openbare voorzieningen bevinden. De vredesmacht zal doorgaans de toegang tot en de doorgang door de bufferzone bewaken, overeenkomstig de aanwijzingen van de in het verdrag aangewezen toezichthoudende autoriteit.

III6. **Controlezones** (*control zone*). Dit zijn de gebieden aan weerszijden van de bufferzone. In de controlezones kunnen beperkingen worden opgelegd aan de partijen voor wat betreft de aantal troepen en de aard van het materieel, waarover zij beschikken. Wapensystemen met

een dusdanig lange dracht dat daarmee vuur kan worden uitgebracht in de bufferzone, in de tegenoverliggende controlezone of zelfs nog verder, worden uit de controlezone geweerd. De totale breedte van de bufferzone en de controlezones moet derhalve worden afgestemd op de maximale dracht van de wapensystemen in de organisatie van de militaire eenheden van de partijen. Bij de vaststelling van een controlezone moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden, die het terrein biedt om dit gebied duidelijk te markeren en af te bakenen.

III7. De hiervoor beschreven coördinatiemaatregelen zijn in afbeelding II-1 samengevoegd in een schematische weergave van een interpositie-operatie. Uiteraard is hier slechts sprake van een **mogelijke uitvoering** van een dergelijke operatie. De feitelijke uitvoering moet vanzelfsprekend gebaseerd zijn op het resultaat van het planningsproces door de commandant en staf van de vredesmacht en zal vooral gerelateerd moeten zijn aan de ontplooiing van de militaire eenheden van de strijdende partijen.



Afbeelding II-1:
Schematische weergave van
een interpositie-operatie

III8. Om een interpositie-operatie daadwerkelijk en met succes te kunnen uitvoeren, moet ten minste aan de volgende **voorwaarden** zijn voldaan:

- gebruiken van een door alle partijen erkende en gewaarmerkte kaart
- opstellen van een accurate en gedetailleerde beschrijving van de staakt-het-vuren-lijn met tussen de partijen overeengekomen coördinaten (bij voorkeur een lijn, die ook herkenbaar is in het terrein)
- fysiek en permanent markeren van de confrontatielijn, de schei-

dingslijnen en de overeengekomen doorgangen en routes door de bufferzone

- ondertekenen van de afspraken tussen de partijen over de markeringen in het terrein (bij voorkeur als bijlage bij een vredesverdrag of bestandsovereenkomst)
- (voor zover mogelijk) onder waarneming houden van genoemde coördinatielijnen en -gebieden
- onderhouden van contacten met lokale commandanten van de partijen (bij voorkeur in bijeenkomsten, waarbij vertegenwoordigers van alle partijen aanwezig zijn)

1119. Een interpositie-operatie zal in beginsel worden uitgevoerd door het opzetten van een **bewakingssysteem** in de bufferzone. Deze gebiedsbewaking wordt primair uitgevoerd door observatieposten en patrouillegang; het personeel van de eenheden van de vredesmacht opereert in beginsel vanuit vaste basiskampen. De kern van een vredesmacht belast met de uitvoering van interpositie, wordt bij voorkeur gevormd door (pantser)infanterie- of verkenningsseenheden. Ook troepen van andere wapens kunnen in deze rol worden ingezet.

1120. De vredesmacht die belast is met een interpositie-operatie, kan ook met **andere taken** worden belast, die (aanvankelijk) niet in het mandaat zijn opgenomen. Dit kan betekenen dat de vredesmacht (tijdelijk) moet worden versterkt met gespecialiseerd personeel om deze taken te kunnen uitvoeren. Tot de mogelijke andere taken kunnen behoren:

- assistentie van de lokale autoriteiten bij het handhaven van de openbare orde (onder meer *crowd and riot control*)
- assistentie van de lokale autoriteiten bij het bestrijden van criminale activiteiten in de bufferzone
- toezicht houden op de terugtrekking en demobilisatie van (para-) militaire groeperingen
- bewaken van ingeleverde of opgeslagen wapens

CYPRUS: DE ACHTERTUIN VAN GRIEKENLAND EN TURKIJE

Sinds het einde van de negentiende eeuw zwaaidde Groot-Brittannië de scepter over het eiland Cyprus, waar al eeuwen lang Grieken (zo'n tachtig procent van de bevolking) en Turken (circa 20 procent) naast elkaar leefden. In de loop van de jaren vijftig van deze eeuw nam de roep om beëindiging van het Britse bestuur over Cyprus toe. In deze periode van (ook gewapend) verzet tegen het Britse koloniale bewind, werd tevens duidelijk dat de Grieks- en Turks-Cypriotische bevolkingsgroepen verschillende doelen nastreefden. De Grieks-Cypriotische meerderheid zocht aansluiting bij Griekenland (dit streven staat bekend als *enosis*), terwijl de Turkse minderheid het eiland wilde verdelen in een tweetal zelfstandige statjes (*taksim*). Beide partijen wisten zich hierin gesteund door hun respectievelijke 'moederlanden'. Intensief overleg tussen Griekenland en Turkije, onder leiding van Groot-Brittannië, leidde in 1959 tot

een compromis. Cyprus werd in 1960 een zelfstandige staat, waarin de belangen van de Turkse minderheid via speciale constitutionele voorzieningen werden beschermd tegen de Griekse meerderheid. Tevens behielden Groot-Brittannië, Griekenland en Turkije zich het recht voor, gezamenlijk of ieder voor zich, in te grijpen als de stabiliteit van de jonge staat zou worden bedreigd. Daarmee, en door het recht van Griekenland en Turkije een klein militair contingent op het eiland te stationeren, was de soevereiniteit van Cyprus wel ingeperkt. Groot-Brittannië, ten slotte, stelde zijn strategische belangen veilig door de toewijzing van twee militaire bases aan de zuidkust (de *Sovereign Base Areas Akrotiri en Dhekelia*), die daarmee feitelijk Brits grondgebied werden.

Eind 1963 lokten hervormingsvoorstellingen van de Cypriotische president, aartsbisschop Makarios, een uitbarsting van geweld op het eiland uit. De militaire contingenten die Griekenland en Turkije op het eiland hadden gestationeerd, maakten zich dan ook op hun beschermelingen te helpen te komen. Turkse vliegtuigen en marineschepen maakten intussen met hun aanwezigheid in het Cypriotische luchtruim en in de Cypriotische wateren duidelijk dat Turkije bereid was het spel hoog te spelen.

In de laatste dagen van 1963 kwam een voorlopig akkoord tot stand tussen de betrokken partijen, in afwachting van een politieke conferentie, die in Londen zou worden gehouden. Engeland, Griekenland en Turkije richtten tevens, met instemming van de Cypriotische regering, een *peacemaking-force* op, die de handhaving van het staakt-het-vuren zou bewaken. Militairen van deze troepenmacht gingen onder meer patrouilleren in de neutrale zone tussen de strijdende partijen in de hoofdstad Nicosia (de zogeheten *green line*). In de praktijk kwam deze taak echter vrijwel geheel op het Britse contingent neer. Toen eenmaal duidelijk was geworden dat de Londense conferentie geen echte resultaten had geboekt, laaiden de gevechten in januari 1964 opnieuw op. Onder deze omstandigheden besloten de Cypriotische regering en Groot-Brittannië de Veiligheidsraad te verzoeken in te grijpen. De Veiligheidsraad nam dan ook op 4 maart 1964 resolutie 186 aan, waarin de vorming van een *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) werd voorzien. Tevens riep de Veiligheidsraad alle lidstaten op niets te ondernemen wat de belangen van de soevereine republiek Cyprus zou kunnen schaden.

Op 13 maart arriveerden de eerste (Canadese) UNFICYP-troepen op Cyprus en twee weken later beschikte de vredesmacht over voldoende troepen om operationeel te worden gesteld. In april en mei volgden de laatste contingenten, waarmee UNFICYP een totale sterkte van bijna 6.500 man bereikte. Deelnemende landen waren Groot-Brittannië, Canada, Ierland, Zweden, Denemarken, Finland en Oostenrijk; daarnaast werden in het kader van UNCIVPOL nog civiele politie-eenheden uit een groot aantal landen op Cyprus ingezet. Griekenland en Turkije behielden hun militaire contingenten op het eiland (respectievelijk 950 en 650 man sterk), die ondanks aandringen vanuit de VN nadrukkelijk niet onder het gezag van de *Force Commander* vielen. Dit gold overigens evenzeer voor de Britse troepen in de beide *sovereign base areas*.

De situatie waarmee UNFICYP zich geconfronteerde zag, was in veel opzichten atypisch. UNFICYP was formeel bedoeld om verder bloedvergieten in een burgeroorlog tussen de Grieks- en Turks-Cypriotische bevolkingsgroepen te voorkomen en het centrale gezag van de Cypriotische regering te ondersteunen. De aanwezigheid van de vredesmacht moest echter ook de beide 'moederlanden', Griekenland en Turkije, ervan weerhouden ten gunste van één van beide partijen te interveniëren. Overeenkomstig de akkoorden van 1959 behielden Griekenland en Turkije (evenals Groot-Brittannië) evenwel het recht gezamenlijk of eenzijdig in te grijpen, als de staat Cyprus zou worden bedreigd. Daarnaast was er, behalve langs de *green line* in Nicosia, nauwelijks sprake van een duide-

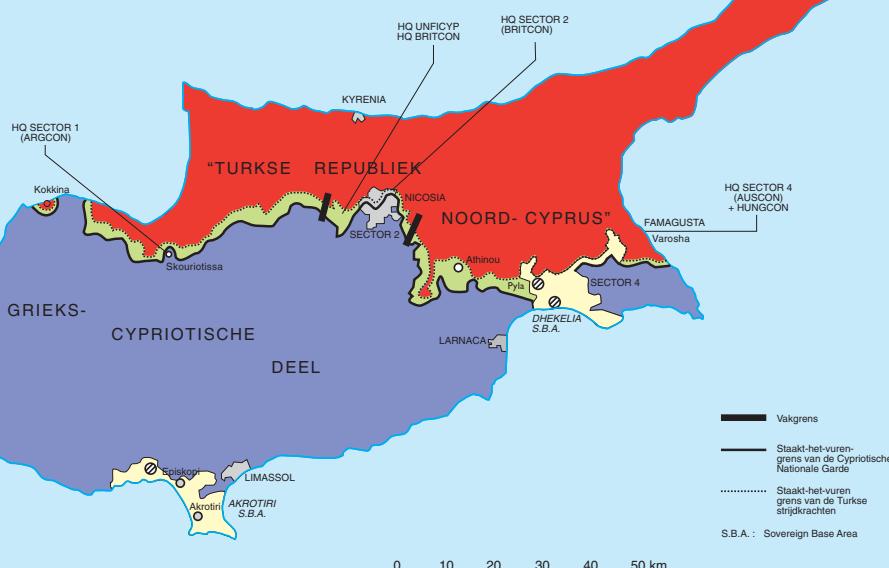
lijke demarcatielijn, die door de vredesmacht bewaakt kon worden. Grieks- en Turks-Cyprioten woonden verspreid over het hele eiland en zelfs in dorpen met een heterogene etnische samenstelling. Daar waar de partijen versterkte posities hadden ingenomen, was ook UNFICYP ter plaatse om zich bij een crisis tussen de partijen op te kunnen stellen en daarmee een verdereescalatie van het conflict te voorkomen. De ontplooiing van de UNFICYP-contingenten volgde overigens wel de lokale provinciegrenzen teneinde het contact met overheidsorganen en lokale leiders te vereenvoudigen. De vredesmacht was echter niet of nauwelijks in staat een samenhangend stelsel van observatieposten op te bouwen, met als gevolg dat bij een crisis de vrijheid van beweging en de bescherming van het eigen personeel in gevaar kwamen. Een groot deel van de vredesmacht moest derhalve als mobiele reserve achter de hand worden gehouden.

Gedurende de eerste tien jaar na de instelling van de vredesmacht was de situatie op Cyprus, mede dankzij de aanwezigheid van UNFICYP, redelijk stabiel. Op alle niveaus onderhield UNFICYP contacten met de betrokken partijen, waarbij soms kleine successen konden worden geboekt. Bovendien probeerden de VN-militairen zoveel mogelijk het normale leven weer op gang te brengen. Zo boden zij bescherming aan boeren tijdens de oogstperiodes en zagen erop toe dat gemeenschapsvoorzieningen ook inderdaad voor alle partijen toegankelijk waren. Ook zag UNFICYP toe op de import van wapens door beide partijen. De vredesmacht kon daarmee echter niet voorkomen dat zij hun bewapening fors opvoerden. De partijen bleven echter vijandig ten opzichte van elkaar en waren niet bereid hun versterkte posities op te geven. Van tijd tot tijd laaide de strijd weer op, waarbij UNFICYP-militairen vaak middenin de vuurlijn kwamen te liggen.

Na 1968 manifesteerde zich een nieuwe complicatie in het al zo ingewikkelde conflict. President Makarios maakte zich meer en meer sterk voor een onaf-

Overzichtskaart van Cyprus en de ontplooiing van UNFICYP

MIDDELLANDSE ZEE



hankelijk Cyprus, dat weigerde aan de leiband van Griekenland te lopen en zocht toenadering tot de Sovjet-Unie. Als gevolg hiervan begon de pro-*enosis* beweging, die aansluiting bij Griekenland wenste, zich militanter op te stellen. Dit leidde in 1970 zelfs tot een (mislukte) moordaanslag op de president. Deze militante Grieks-Cypriotische groep kreeg steun vanuit het 'moederland', waar een rechtse militaire *junta* (het 'kolonelsregime') de macht had overgenomen van de democratische regering. Met hun steun pleegde de Grieks-Cypriotische Nationale Garde op 15 juli 1974 een staatsgreep, waarbij president Makarios werd afgezet.

In de dagen na de staatsgreep werd UNFICYP zwaar op de proef gesteld. De vredesmacht werd in de hoogste staat van paraatheid gebracht om de Turks-Cypriotische minderheid te beschermen en het uitbreken van gewelddadigheden zoveel mogelijk te voorkomen. Hoewel grootschalige confrontaties dankzij de bemiddeling van UNFICYP uitbleven, besloot Turkije toch in te grijpen. Gebruikmakend van de bepalingen van de in 1959 gesloten akkoorden, stuurde de Turkse regering op 20 juli 1974 een aanzienlijke invasiemacht naar het eiland. In drie dagen wist de Turkse legermacht, gesteund door Turks-Cypriotische milities, vanuit het noorden circa een derde van het eiland te veroveren. Ondanks de materiële overmacht van het Turkse invasieleger, boden de Grieks-Cyprioten fel verzet. De opmars van de Turkse troepen verliep mede dan ook trager dan verwacht.

Het was onduidelijk hoe de toch al verzwakte UNFICYP-troepen op de Turkse invasie moesten reageren. Over de rechtmatigheid van de Turkse inmenging werd door de partijen verschillend gedacht, terwijl het mandaat van UNFICYP slechts was bedoeld om de etnische groeperingen uit elkaar te houden. De *Rules of Engagement* stonden daarnaast het gebruik van geweld slechts voor zelfverdediging toe. Na overleg met het hoofdkwartier van de VN in New York besloot de *Force Commander*, generaal Prem Chand uit India, zijn troepen zo goed en kwaad als het ging in te zetten om de burgerbevolking tegen het oorlogsgeweld te beschermen. Dat gold vooral voor de Turks-Cypriotische enclaves in het westen en zuiden van het eiland, die buiten het bereik lagen van de Turkse invasiemacht en het doelwit vormden van aanvallen van Grieks-Cypriotische eenheden. Op tal van plaatsen wist UNFICYP lokale commandanten van de noodzaak tot een staakt-het-vuren te overtuigen.

Na drie dagen vechten kwam er op 22 juli op aandringen van de Veiligheidsraad een staakt-het-vuren, dat echter al snel weer werd verbroken. Op 23 juli rukten de Turkse troepen daarom opnieuw op tegen het vliegveld van Nicosia, waar UNFICYP zich inmiddels had verschanst. In de omgeving hadden Grieks-Cypriotische eenheden posities ingenomen. Voor het eerst dreigde een gewapende confrontatie tussen de Turkse invasiemacht en de VN-troepen. De secretaris-generaal van de VN wist echter Groot-Brittannië ertoe over te halen een deel van de Britse troepen op het eiland, die in de *sovereign base areas* aan de zuidkust waren gelegerd, onder bevel van UNFICYP te stellen. Daarmee kreeg de vredesmacht niet alleen een forse numerieke versterking, maar bovendien de beschikking over een groot aantal gepantserde voertuigen en anti-tankwapens waarmee het beter weerstand kon bieden tegen de Turkse tanks. Groot-Brittannië zegde bovendien toe zo nodig luchtdruk te zullen leveren, maar stelde deze niet direct ter beschikking van de *Force Commander*. De combinatie van intensief politiek overleg op hoog niveau, waarbij Turkije vanuit de VN en de NAVO fors onder druk werd gezet, en de daadwerkelijke bereidheid van de versterkte UNFICYP-troepenmacht het vliegveld te verdedigen, bleek voldoende om de Turkse regering aan de onderhandelingstafel te krijgen. Maar nadat de onderhandelingen op 14 augustus zonder resultaat waren afgebroken, hervatten de partijen de vijandelijkheden. UNFICYP bleef zich inzetten om de rust te herstellen, ondanks dat de vredesmacht op verschillende plaatsen gedwongen werd de observatieposten te ontruimen. In

Nicosia slaagde UNFICYP er in de lokale commandanten tot twee keer toe tot een staakt-het-vuren te bewegen, zodat non-combattanten geëvacueerd konden worden. Turkije kwam ondertussen opnieuw onder zware diplomatische druk te staan. Op 16 augustus, de dag dat de Veiligheidsraad in een resolutie Turkije formeel veroordeelde vanwege haar optreden tegen de Republiek Cyprus, kwam een nieuw (en dit keer definitief) staakt-het-vuren tot stand.

Hoewel het mandaat van UNFICYP ook na 1974 onverkort van kracht bleef, had de Turkse invasie een geheel nieuwe situatie gecreëerd. Het gros van de VN-vredesmacht werd voortaan ingezet langs de frontlijn die de opmars van de Turkse troepen tot het moment van het staakt-het-vuren markeerde. Tot op de dag van vandaag bestaat er geen formeel akkoord over de begrenzing van de gereëerde *security zone*. De militaire *status quo* van 16 augustus 1974 bepaalde daarom de grenzen van de *UN buffer zone*, die als een 180 kilometer lang lint over geheel Cyprus loopt en waarvan de breedte varieert van nog geen twintig meter in Nicosia tot maximaal circa zeven kilometer elders. In deze bufferzone is UNFICYP verantwoordelijk voor de bewaking van het staakt-het-vuren, in afwachting van een formeel politiek akkoord. Wel zijn, in goed overleg met beide partijen, plaatselijk aanpassingen aan het verloop van de demarcatielijn doorgevoerd om mogelijke conflicten te voorkomen en de taakuitvoering van UNFICYP te vergemakkelijken. Het grootste succes behaalde UNFICYP in 1989, toen beide partijen toezegden hun voorste posities in Nicosia te ontruimen. Omdat de bufferzone hier het smalst was, vonden hier namelijk ook de meeste incidenten plaats. Daar waar de bufferzone breder was, maakte UNFICYP zich sterk voor de terugkeer van boeren om het land, dat tot de vruchtbaarste gronden van Cyprus behoort, te bebouwen. Ook hierin was UNFICYP uiteindelijk succesvol.

Aangezien grote aantallen Cyprioten tijdens de gevechten hun woningen hadden moeten verlaten, kampte Cyprus na 1974 met een ernstig vluchtelingsprobleem. Om hieraan het hoofd te bieden, breidde UNFICYP zijn activiteiten op het gebied van humanitaire hulpverlening uit. Ook zette de VN-vredesmacht zich in voor Grieks-Cyprioten (die ook wel ‘maronieten’ worden genoemd) die in het noordelijk deel van het eiland zijn blijven wonen, en voor de Turks-Cyprioten in het zuiden. In 1987 riep de Turks-Cypriotische bevolking van het door het Turkse leger bezette noordelijk deel van het eiland overigens de zelfstandige Turkse Republiek Noord-Cyprus uit, die echter alleen door Turkije wordt erkend. Voor het functioneren van UNFICYP had dit verder geen consequenties.

De financiering van UNFICYP was vanaf het begin een apart probleem. Deze kwam namelijk voor een belangrijk deel voor rekening van de troepenleverende landen, met als gevolg dat deelname aan UNFICYP een kostbare zaak was. Veel landen trokken zich dan ook na enige tijd terug uit de troepenmacht, of verminderden hun troepensterkte. Ook het gebrek aan uitzicht op een definitieve politieke oplossing speelde daarbij overigens een rol. Vanwege de voortgaande verzwakking van de vredesmacht in de periode 1977-1992 kwam de geloofwaardigheid van UNFICYP ernstig ter discussie te staan. De *Force Commander* zag zich gedwongen een steeds groter deel van zijn troepensterkte in de bufferzone te concentreren en meer dan in het verleden op mobiele patrouilles te vertrouwen. In 1993 dreigde de troepensterkte zelfs onder de duizend man te zakken, waarmee de vredesmacht operationeel niet meer inzetbaar zou zijn. Er werd daarom overwogen om UNFICYP in een waarnemersmissie om te zetten, maar de Veiligheidsraad bleef vasthouden aan de aanwezigheid van een *peacekeeping-force*. Pas toen in 1993 de financiering van UNFICYP werd herzien en reguliere VN-middelen ter beschikking werden gesteld, kwam er meer zekerheid voor de vredesmacht. Sindsdien is de sterkte van UNFICYP gestabiliseerd en zelfs licht gegroeid.

In de jaren negentig hebben de VN de pogingen om een duurzame oplossing voor de situatie op Cyprus te bewerkstelligen, geïntensieveerd. Deze initiatieven, alsmede voorstellen tot '*confidence-building measures*' (zoals de heropening van het vliegveld van Nicosia), zijn echter op niets uitgelopen. Vooral de Turks-Cyrioten blokkeren de pogingen van UNFICYP om de twee bevolkingsgroepen dichter bij elkaar te brengen. Terwijl de Veiligheidsraad blijft vasthouden aan het herstel van de eenheid van de Republiek Cyprus als een onafhankelijke, federatieve staat, eisen de Turks-Cyrioten erkenning van hun republiek Noord-Cyprus. Een voortdurende bron van zorg is bovendien de voortgaande modernisering van het wapenaarsenaal en de uitbreiding van de troepensterktes door beide partijen. De onrust die ontstond rond de installatie van moderne luchtafweer-raketten door de Republiek Cyprus, is daarvan een duidelijk voorbeeld.

Het UNFICYP-gebied is momenteel verdeeld in drie sectoren, die elk zijn toewezen aan een infanteriebataljon van circa 350 man (zo'n bataljon bestaat uit twee compagnieën). Sinds mei 1998 levert ook Nederland troepen aan UNFICYP, die geheel zijn geïntegreerd in het Britse contingent (BRITCON) dat verantwoordelijk is voor de centrale sector 2. Aan ieder van de beide infanteriecompagnieën van het Britse bataljon is een Nederlands infanteriepeloton toegevoegd. Tevens bekleden diverse Nederlandse militairen functies in de staf en de stafcompagnie van BRITCON. Een derde Nederlands infanteriepeloton is ondergebracht in de *Force Reserve*. Naast het Brits-Nederlandse contingent dragen ook Argentinië (sector 1) en Oostenrijk en Hongarije (sector 4) grotere eenheden aan UNFICYP bij. Ierland, Slovenië, Canada en Finland leveren kleinere aantallen militairen. Australië en Ierland, ten slotte, zetten civiele politie (UNCIVPOL) op Cyprus in. De staf van UNFICYP telt bovendien nog bijna vijftig burgermedewerkers van de VN en meer dan tweehonderd lokale medewerkers.

In dit hoofdstuk worden twee voorbeelden uit de praktijk van interpositie-operaties behandeld, namelijk UNFICYP en UNIFIL (Libanon). Hoewel de UNFICYP-operatie oorspronkelijk niet was bedoeld als interpositie, is de operatie dit *de facto* wel geworden. Dit in tegenstelling tot de UNIFIL-operatie die wel als interpositie was bedoeld, maar dit *de facto* niet is geworden. UNFICYP heeft in de praktijk lokaal de situatie goed onder controle en militair gezien kan dan ook van een succes worden gesproken. UNIFIL daarentegen worstelt nog dagelijks met de realiteit van de verschillende groeperingen die zich nauwelijks iets van de aanwezigheid van de VN-vredesmacht lijken aan te trekken. Een politieke, lange termijn oplossing voor beide conflicten lijkt echter nog ver weg.

12 Met dwang scheiden van partijen

Sectie 1 - Inleiding

1201. Met dwang scheiden van partijen is het **zonder instemming** en zo nodig met gebruik van geweld beëindigen van de vijandelijkheden in een conflict door gevechtseenheden posities tussen de strijdende partijen te laten innemen. De doelstelling is een stabiele situatie te bereiken en te behouden, zodat de omstandigheden kunnen ontstaan waaronder een duurzame vrede mogelijk is. Deze taak kan zowel in het kader van een interstatelijk als intrastatelijk conflict worden uitgevoerd.

1202. Met dwang scheiden van partijen is het uiterste middel om de vijandelijkheden tussen twee of meer partijen te beëindigen. Het mag alleen worden toegepast, wanneer er een serieuze bedreiging van de vrede en veiligheid is ontstaan of volkerenmoord (genocide) plaatsvindt en wanneer andere middelen hebben gefaald. Daarbij moet wel worden bedacht dat volkeren en staten het inherente recht hebben om geweld te gebruiken voor hun zelfverdediging of om hun nationale belangen te beschermen. Een internationale interventie tussen oorlogvoerende staten of partijen kan dan ook in hun ogen als bemoeizuchtig en ongepast worden beschouwd.

1203. In een conflict kan een aanzienlijke hoeveelheid geweld benodigd zijn om partijen, die niet van zins zijn de strijd uit eigen beweging te staken, met dwang te scheiden. Het uiteindelijke **oogmerk van de operatie** mag echter niet uit het oog worden verloren; het gaat immers niet om het verslaan van (één van) de partijen, maar om het bereiken van een situatie waarin de vijandelijkheden worden beëindigd. Dat neemt niet weg dat het noodzakelijk kan zijn dat elementen van de strijdende partijen plaatselijk moeten worden verslagen. Wanneer besloten is om de partijen met een militaire operatie te scheiden, wil dat niet zeggen dat op andere gebieden geen activiteiten meer worden ondernomen om de vijandelijkheden te stoppen. Zo moeten inspanningen op het diplomatieke vlak onvermindert doorgaan.

Sectie 2 - Kenmerken

1204. Het scheiden van de partijen heeft het **karakter van een gevechtsoperatie**. Het geweldsniveau kan vooral bij de aanvang van de operatie hoog zijn, omdat de partijen een zo gunstig mogelijke positie bereikt willen hebben voordat de strijd door het optreden van de vredesmacht wordt ‘bevroren’. Anderzijds is het ook denkbaar dat alleen al de dreiging met geweld door de vredesmacht voldoende is om de partijen te laten inbinden.



Het scheiden van partijen heeft het karakter van een gevechtsoperatie.

Foto: ANP (IFOR, vuw-brug over de Sava, 1996)

1205. Dit soort operaties zullen in beginsel **multinationaal** en **gezamenlijk** worden uitgevoerd. Snelheid van en flexibiliteit in het optreden zijn cruciaal om het conflict zo spoedig mogelijk te beëindigen en om adequaat op veranderende omstandigheden te kunnen inspelen. Bovendien zal er vaak sprake zijn van ongunstige krachtsverhoudingen. Om deze redenen zal het met dwang scheiden van partijen in belangrijke mate ondersteund moeten worden door de inzet van luchtstrijdkrachten.

1206. Er bestaat een nauwe relatie tussen de operationele taken ‘met dwang scheiden van partijen’ en ‘interpositie’ (zie hoofdstuk 11). Beide taken hebben immers tot doel een stabiele situatie te creëren door een troepenmacht tussen de partijen te plaatsen. De beide taken kunnen

echter ook in elkaar overgaan. Het met dwang scheiden van partijen staat ook nooit op zichzelf en zal vrijwel altijd worden gevolgd door een interpositie-operatie. Deze overgang vertoont veel overeenkomsten met de post-conflictoperatie, zoals die is beschreven in de LDP II, ‘Gevechtsoperaties’, hoofdstuk 8.

1207. Omgekeerd is het ook mogelijk dat in het kader van een interpositie-operatie moet worden overgegaan op het met geweld uit elkaar houden van partijen, bijvoorbeeld na een doelbewuste **schending van een staakt-het-vuren**. Zeker wanneer de interpositie-operatie al enige tijd gaande is en de vredesmacht uitsluitend voor die taak is georganiseerd en uitgerust, zal daarvoor een andersoortige eenheid nodig zijn. In dat geval kan het noodzakelijk zijn om de vredesmacht die belast is met de interpositie-operatie af te lossen door een troepenmacht die in staat is om de partijen met geweld te scheiden.

Het tonen van gevechtskracht kan voldoende zijn om de partijen ervan te weerhouden de vijandelijkheden voort te zetten.
Foto: Mediacentrum KL (IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)

1208. Bij het met dwang scheiden van partijen is het **minimaal gebruik van geweld** van bijzonder belang. Het is immers zeer waarschijnlijk dat de operatie wordt voortgezet in een vredesoperatie met een ander karakter, bijvoorbeeld een interpositie of een waarnemingsoperatie. Het succes op de langere termijn van de vervolgoperatie zal sterk afhankelijk zijn van de mate, waarin geweld is gebruikt bij het scheiden van de partijen.



1209. De troepenmacht die met de operatie is belast, moet zich vooral ook **doorzichtig**, dus openlijk, manifesteren. Voor alle partijen moet duidelijk zijn wat de doelstelling en de intenties van de vredesmacht zijn, zodat in het gunstigste geval haar *show of force* reeds afdoende is en het gebruik van geweld zoveel mogelijk achterwege kan blijven. Een goede informatievoorziening naar de leiders van de partijen en de plaatselijke bevolking is in dit opzicht van groot belang.

1210. De **geloofwaardigheid** van de vredesmacht die belast is met het scheiden van de partijen, zal ook van invloed zijn op de mate waarin de troepenmacht weerstand ondervindt. In het geval van een voldoende grote en sterke vredesmacht kan reeds het dreigen met geweld of het tonen van de gevechtskracht voldoende zijn om de partijen ervan te weerhouden de vijandelijkheden voort te zetten. Nadat de partijen zijn gescheiden, moet de vredesmacht ervoor zorgen dat de schade die is ontstaan als gevolg van de operatie zo snel mogelijk wordt gerepareerd en dat geen extra schade ontstaat. Indien noodzakelijk, zal de vredesmacht ook moeten assisteren bij het snel op gang brengen van de humanitaire hulpverlening aan de lokale bevolking en het herstel van de infrastructuur en openbare voorzieningen.

Nadat de partijen zijn gescheiden, moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijke inzet van middelen van de vredesmacht voor hulpverlening en militaire assistentie, zonder daarbij echter de eigenlijke taak uit het oog te verliezen. Het bevorderen van het draagvlak voor de vredesmacht bij de lokale bevolking (de zogenaamde *hearts and minds campaign*) mag immers niet ten koste gaan van het oogmerk van de operatie, het scheiden van de partijen en het beëindigen van de vijandelijkheden.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

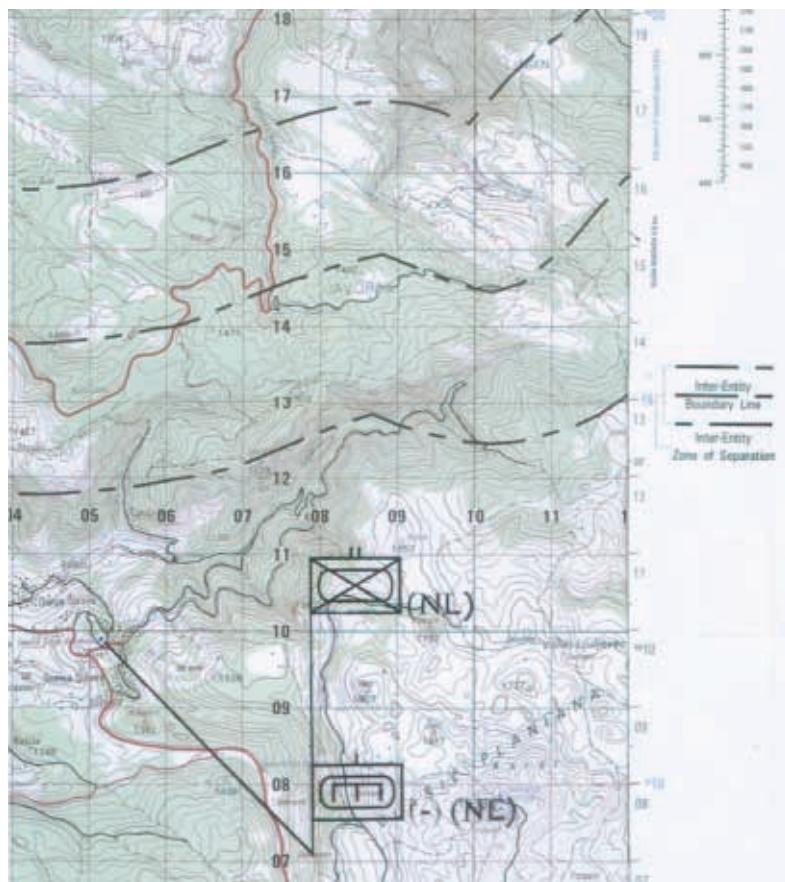
1211. De leiding van de troepenmacht die de opdracht krijgt om de partijen met dwang te scheiden, moet zich realiseren dat zij het gewelddadig optreden van de partijen zal moeten indammen. Hierbij wordt bij voorkeur geen geweld gebruikt; indien noodzakelijk wordt echter het militaire vermogen van de partijen aangegrepen of zelfs (deels) vernietigd. De partijen kunnen op hun beurt proberen het militair vermogen van de vredesmacht aan te grijpen. Om het gebruik van geweld bij de operatie zoveel mogelijk te beperken, moet het optreden van de troepenmacht in het bijzonder zijn gericht op de **mentale component van de partijen**. De uitdaging voor de leiding van de vredesmacht bestaat eruit de partijen te overtuigen dat vechten geen zin (meer) heeft en dat een staakt-het-vuren ook in hun belang is.

1212. In het mandaat voor de operatie moet duidelijk zijn aangegeven wat van de vredesmacht wordt verwacht; in het bijzonder zal moeten zijn vermeld wat de **geschatte duur** van de operatie is en welke **mijlpalen** moeten worden bereikt. De *Rules of Engagement* moeten zijn afgestemd op een hoog dreigingsniveau en het gebruik van geweld moet vooraf juridisch volledig zijn afgedeekt. Ook de middelen waarover de troepenmacht beschikt, moeten zijn afgestemd op het uitvoeren van gevechtsoperaties. Daarbij kan het verstandig zijn van huis uit in de organisatie van de troepenmacht elementen op te nemen, die - nadat de partijen met succes zijn gescheiden - CIMIC-operaties kunnen uitvoeren.

1213. Met betrekking tot de partijen zal moeten worden nagegaan in hoeverre zij kunnen rekenen op steun door de lokale bevolking of vanuit de buurlanden, over welke soorten en aantallen wapensystemen zij beschikken en wat hun sterke en zwakke punten zijn. In het bijzonder zal moeten worden vastgesteld wat het **aangrijppingspunt** is van de partijen, zodat het optreden door de vredesmacht daarop kan worden gericht.

Zij moeten zich terugtrekken achter de scheidingslijnen.

Bron: IFOR/SFOR (1998)



1214. Het scheiden van de partijen zal meestal gebeuren door het in bezit nemen van een corridor tussen de militaire eenheden van de partijen. Hierbij moeten essentiële terreindelen (de tactisch belangrijke gebieden) fysiek worden bezet door de vredesmacht. Hiertoe wordt een naderingsmars uitgevoerd, bij voorkeur niet langs de confrontatielijn tussen de partijen in verband met de daar mogelijk aanwezige mijnenvelden. Deze operatie is feitelijk een **gevechtsoperatie** en de uitvoering ervan staat beschreven in de LDP II, ‘Gevechtsoperaties’.

1215. Nadat de vredesmacht de situatie in de corridor onder controle heeft, moet worden overgegaan tot het instellen van een **bufferzone**, waarbij de partijen worden gedwongen de bufferzone te verlaten. Zij moeten zich terugtrekken achter de scheidingslijnen, die de bufferzone begrenzen en hun militaire eenheden onderbrengen in verzamelgebieden in de controlezone of daarbuiten. De dan gecreëerde situatie is dezelfde als bij een interpositie-operatie.

Afbeelding 12-1:
Schematische weergave van
met dwang scheiden van
partijen



1216. In afbeelding 12-1 is schematisch weergegeven, hoe het scheiden van de partijen kán plaatsvinden door het in bezit nemen van een corridor tussen de partijen en het vervolgens instellen van een bufferzone. Uiteraard is hier slechts sprake van een **mogelijke uitvoering** van een dergelijke operatie. De feitelijke uitvoering moet vanzelfsprekend zijn gebaseerd op het resultaat van het planningsproces door de commandant en staf van de vredesmacht en zal vooral gerelateerd moeten zijn aan de ontplooiing van de militaire eenheden van de strijdende partijen.

SCHEIDEN DOET NIET LIJDEN: IFOR IN BOSNIË EN HERZEGOWINA

Met dwang scheiden en interpositie zijn nauw verwante vormen van vredesoperaties. Hoewel het onderscheid op een theoretisch en abstract niveau eenvoudig te maken is, blijkt dat in de praktijk minder makkelijk. Het doel van een scheiding met dwang is in het algemeen een interpositie, terwijl die laatste operationele taak ten gevolge van het oplaaien van conflicten tussen de partijen weer kan overgaan in een scheiding met dwang. Bovendien is vaak van te voren niet te voorzien, of de betrokken partijen hun instemming met een interpositie-operatie gestand doen. De verwachtingen ten aanzien van het geweldsniveau waarmee een vredesmacht wordt geconfronteerd, hebben echter belangrijke consequenties voor het mandaat, de omvang en de uitrusting; in het kort, of de vredesmacht 'blauw' dan wel 'groen' moet optreden.

In Bosnië en Herzegovina waren medio 1995 de ervaringen met het 'blauwe' VN-optreden weinig positief. Zeker na de val van de enclaves Srebrenica en Zepa was het duidelijk geworden dat de partijen in Bosnië en Herzegovina zich weinig gelegen lieten liggen aan een traditionele 'blauwe' vredesmacht. Vanaf augustus 1995 toonden de VN en de NAVO meer daadkracht, onder meer met het NAVO-luchtoffensief Operatie *Deliberate Force*. Dit was het antwoord op een Bosnisch-Servische mortieraanval op Sarajevo, dat door de Verenigde Naties tot *Safe Area* was uitgeroepen. Bij deze operatie was ook de *UN Rapid Reaction Force* betrokken, die stelling had genomen op de berg Igman bij Sarajevo.

Het vertoon van geweld door de internationale gemeenschap miste zijn uitwerking op de partijen in Bosnië en Herzegovina, en dan vooral de Bosnische Serviërs, niet. Het militaire offensief op de grond en in de lucht werd vergezeld van een krachtig diplomatiek offensief, vooral vanuit de Verenigde Staten, dat uiteindelijk tot tastbare resultaten leidde. In oktober 1995 kwamen de partijen een staakt-het-vuren overeen, dat vervolgens ook daadwerkelijk werd nageleefd. Enkele weken later, op 21 november 1995, volgde de 'bekroning'. De betrokken partijen, inclusief Kroatië en Klein-Joegoslavië, parafeerden toen een vredesakkoord dat een definitieve regeling voor Bosnië en Herzegovina omvatte. Dit Verdrag van Dayton (genoemd naar de plaats Dayton in de Verenigde Staten, waar de onderhandelingen waren gevoerd) werd op 14 december 1995 in Parijs formeel ondertekend. Krachtens het akkoord zou Bosnië en Herzegovina een soevereine, federatieve Staat worden, waarin Kroaten, moslims en Serviërs vertegenwoordigd zijn. Binnen dit federatieve verband werkten de twee eerst genoemde partijen nauw samen in de Moslim-Kroatische Federatie; de Bosnische Serviërs richtten een eigen (deel)republiek op. Deze *Republika Srpska* besloeg 49% van Bosnië en Herzegovina, de Moslim-Kroatische Federatie had de resterende 51% van het grondgebied onder beheer. Sarajevo stond buiten deze tweedeling; hier zouden de drie bevolkingsgroepen gezamenlijk een bestuur opzetten.

De grenzen van de *Republika Srpska* en de Moslim-Kroatische Federatie waren

in Dayton vastgesteld en hielden zoveel mogelijk rekening met de etnische verdeling van de bevolking. De Bosnische Serviërs kregen globaal het noorden en oosten van Bosnië en Herzegovina toegewezen, twee afzonderlijke gebieden die met elkaar waren verbonden door een nauwe corridor bij de plaats Brcko. De moslims op hun beurt hadden een enclave midden in de Bosnisch-Servische republiek, Gorazde, die eveneens met een nauwe corridor met de rest van de Moslim-Kroatische Federatie was verbonden.

Het Verdrag van Dayton bevatte ook een aantal militaire paragrafen, verbonden aan strikte *deadlines*, die in hoofdzaak bedoeld waren om de voorwaarden te scheppen voor het vredesproces. Centraal daarin stond het scheiden van de troepen van de partijen door het instellen van een bufferzone langs de grenzen van de Moslim-Kroatische Federatie en de *Republika Srpska*. Tevens moesten de partijen het gros van hun troepen demobiliseren en hun zware wapens inleveren. Vanzelfsprekend moest er ook een einde komen aan iedere vorm van externe immenging (met name vanuit Kroatië en Servië).

Om te garanderen dat de betrokken partijen zich aan de afspraken van het Dayton-vredesakkoord zouden houden, zou een multinationale vredesmacht toezien op de naleving ervan. Gezien het gebrek aan succes van UNPROFOR in de jaren daarvoor en de verwachting dat de partijen, ondanks het tekenen van een vredesakkoord, niet zonder meer bereid zouden zijn de wapens daadwerkelijk neer te leggen en alle afspraken te eerbiedigen, viel de keuze op een zeer robuuste vredesmacht. Zowel het mandaat, krachtens Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, als de samenstelling en uitrusting van de vredesmacht waren op een hoog geweldsniveau berekend. Deze opdracht, geformaliseerd door resolutie 1031 van de Veiligheidsraad, werd in handen gegeven van de NAVO, die een *Implementation Force* (IFOR) in het gebied moest ontplooien. Het optreden van IFOR viel binnen de grenzen van het Bosnische vredesakkoord en berustte derhalve op de instemming door de betrokken partijen. Toch wettigden de robuuste uitstraling en het mandaat, dat IFOR machtigde zo nodig met geweld naleving van de bepalingen van het vredesverdrag af te dwingen, de indeling van deze operatie in de categorie 'met dwang scheiden'.

Onder de naam Operatie *Joint Endeavour* zou IFOR in totaal circa 60.000 militairen in Bosnië en Herzegovina ontplooien. De eerste kwartiermakers van de troepenmacht arriveerden al op 2 december 1995 in het operatiegebied, maar de rest moest wachten op de ondertekening van het vredesverdrag (14 december 1995) en de resolutie van de Veiligheidsraad die IFOR zijn mandaat toekende (15 december 1995). Op 20 december 1995 was IFOR zo ver dat het de gebiedsverantwoordelijkheid kon overnemen van UNPROFOR. Hoewel het gros van de IFOR-troepen van de NAVO-lidstaten afkomstig was, stond deelname ook open voor andere landen. Cruciaal, vanuit een politiek standpunt, was de deelname van een Russische brigade, die een aparte status binnen IFOR had. De overige deelnemers van buiten de NAVO waren in meerderheid landen die door middel van het *Partnership for Peace*-programma aan het Atlantisch bondgenootschap verbonden waren. De lucht- en maritieme componenten van IFOR werden overigens geheel door de NAVO geleverd. Het opperbevel was in handen van de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) van de NAVO.

De IFOR-troepenmacht werd verdeeld over drie divisies, waarvan de kernen door de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk waren geleverd. Elk van de divisies kreeg een deel van Bosnië en Herzegovina toegewezen, dat door de scheidingslijn (*Inter-Entity Boundary Line*) annex bufferzone (*Zone of Separation*) tussen de Moslim-Kroatische Federatie en de *Republika Srpska* ruwweg in tweeën werd gedeeld. Het gros van de Nederlandse IFOR-eenheden — een gemechaniseerd bataljon, een logistiek bataljon, een mortiercompagnie, een explosievenopruimingsdetachement en vanaf maart 1996 ook een helicop-

terdetachement — werd ingedeeld bij de onder Britse leiding staande *Multinational Division South West*. Tenslotte stonden ook nog Nederlandse commando's ter beschikking van commandant-IFOR. Het hoofdkwartier van het (*NL*) *Mechbat* kwam in Sisava in de Moslim-Kroatische Federatie; de drie teams van het bataljon vestigden hun commandoposten in Novi Travnik en Jajce in de Moslim-Kroatische Federatie en in Skender Vakuf (Knezevo) in de *Republika Srpska*.

Overzichtskaart Bosnië en Herzegovina en de ontbinding van IFOR



De eerste taak voor IFOR was het scheiden van de partijen door het vaststellen en bezetten van een vier kilometer brede bufferzone. Deze taak moest op 19 januari 1996 (D+30, oftewel 30 dagen nadat IFOR de gebiedsverantwoordelijkheid op zich had genomen) zijn afgelengd. Enigszins tegen de verwachting in ondervond IFOR bij deze operatie weinig weerstand van de partijen. Hoewel op verschillende plaatsen kortstondig verzet van lokale leiders hoge eisen stelde aan de overredingskracht van de IFOR-militairen, hoefted nergens geweld te worden gebruikt. Meer moeite kostte het om de bufferzone vrij te maken van de talrijke mijnenvelden, versperringen, bunkers en andere veldversterkingen die de partijen hadden aangelegd. Hiermee garandeerde IFOR niet alleen zijn eigen bewegingsvrijheid, maar droeg de vredesmacht er ook aan bij dat op langere termijn weer normaal verkeer tussen de twee delen van Bosnië en Herzegovina mogelijk zou zijn.

Vanaf het begin liet IFOR de partijen duidelijk merken dat met deze troepenmacht niet te spotten viel. IFOR-troepen besteedden meteen veel aandacht aan

intensief patrouilleren van de bufferzone (juist ook met de tanks, waarover IFOR in tegenstelling tot UNPROFOR wel over beschikte) en pas in tweede instantie aan de rest van hun sector en aan het opbouwen van goede contacten met de lokale bevolking. Zogeheten ‘sociale patrouilles’ waren in deze periode dan ook nauwelijks aan de orde. Omdat de IFOR-militairen de meeste tijd op hun eigen, goed beveiligde basiskampen doorbrachten en daarbuiten altijd zwaarbewapend optradën, was het risico dat zij door de partijen als gijzelaar gebruikt konden worden, minimaal. Dit vergrootte de geloofwaardigheid van IFOR aanzienlijk.

Ook bij de volgende *deadlines* van het vredesakkoord behoeftde IFOR geen geweldsmiddelen in te zetten. Op D+45 (3 februari 1996) moesten de partijen een aantal gebieden ontruimen, die krachtens ‘Dayton’ tot het grondgebied van één van de andere partijen zouden behoren. Anderhalve maand later, op 19 maart 1996 (D+90), rondde IFOR de overdracht van deze gebieden af. Daarbij werden de *Zone of Separation* en *Inter-Entity Boundary Line* op een aantal plaatsen aangepast. Dat de partijen - in ieder geval lokaal - soms nog even vijandig tegenover elkaar stonden als vóór ‘Dayton’, en dat daarom de dreiging met geweld door IFOR nog steeds nodig was, bleek toen bij het ontruimen van de over te dragen gebieden plaatselijk de tactiek van de ‘verschroeide aarde’ werd toegepast. Een andere aanwijzing dat de partijen zich nog niet met elkaar verzoend hadden, was het gebrek aan vorderingen bij de wederzijdse vrijlating van krijgsgevangenen, één van de weinige afspraken uit het akkoord die IFOR niet mócht afdwingen. Ook moesten IFOR-troepen regelmatig uitrukken om de partijen ervan te weerhouden hun politiemacht in te zetten buiten het door hen gecontroleerde gebied. Wat dit laatste punt betreft, vertoonde ook de Moslim-Kroatische Federatie duidelijke scheuren en vooral in Mostar leidde de onenigheid tussen moslims en Kroaten tot conflicten.

De laatste datum die in de militaire paragrafen van het Dayton-akkoord werd genoemd, was D+120 (18 april 1996), het moment dat de partijen hun troepen en zware wapens in speciaal daarvoor aangewezen kantonnementen moesten hebben geconcentreerd. De militairen zouden daarna voor het grootste deel gedemobiliseerd worden, terwijl de zware wapens door IFOR zouden worden geregistreerd. De partijen haalden deze *deadline* niet, overigens niet door onwil, maar hoofdzakelijk als gevolg van een groot aantal praktische problemen. IFOR paste daarom de *deadline* aan, waarbij de partijen twee maanden uitstel kregen tot 27 juni 1996 (D+180). Na deze ‘versoepeling’ konden de partijen wel aan de bepalingen van het vredesakkoord voldoen.

Desondanks bleef de hoogste waakzaamheid geboden. Begin augustus ontdekten IFOR-troepen ruim 250 ton munitie en mijnen die het Bosnisch-Servische leger buiten de overeengekomen registratie had weten te houden. Ondanks protesten van de Bosnische Serviërs legden IFOR-troepen beslag op de explosieven en vernietigden deze. Op hetzelfde moment kwam IFOR elders ook met de Bosnische Serviërs in conflict. Deze ontzegden IFOR-troepen namelijk de toegang tot een munitiedepot, dat door de vredesmacht geïnspecteerd zou worden. De weigering hield mogelijk verband met de aanwezigheid op dit complex van generaal Ratko Mladic, de Bosnisch-Servische bevelhebber, die door het Haagse Joegoslavië-tribunaal werd gezocht. De Bosnische Serviërs bonden echter in nadat de NAVO duidelijk had gemaakt dat IFOR het gebruik van geweld niet uit de weg zou gaan. Daartoe werden alle IFOR-troepen in de *Republika Srpska* op hun goed beveiligde bases geconsigneerd en de veiligheidsvoorschriften aangescherpt (Operatie *Fear Naught*). Hierdoor waren de Bosnische Serviërs niet in staat (zoals in het UNPROFOR-tijdperk) militairen te gijzelen om daarmee het gebruik van geweld door de vredesmacht te bemoeilijken.

Hoewel (schiet)incidenten in Bosnië en Herzegovina nog aan de orde van de dag waren, kon IFOR in de tweede helft van 1996 wat gas terug nemen. Meer

en meer bleven de tanks op de bases, terwijl de IFOR-militairen in de dorpen en steden steeds vaker hun gezicht lieten zien. In feite was IFOR daarmee al tot een reguliere interpositie-operatie (in het bijzonder een vredeshandhavende operatie van de tweede generatie) geworden, hoewel de beschikbare geweldsmiddelen nog steeds indrukwekkend waren. De nadruk lag nu vooral op de civiele aspecten van het Dayton-akkoord, zoals de organisatie en beveiliging van de nationale verkiezingen (die op 14 september 1996 werden gehouden) en de terugkeer van vluchtelingen naar hun woonplaatsen. Gaandeweg kreeg de wederopbouw van het land door middel van CIMIC-activiteiten en door de internationale gemeenschap (waaronder het Nederlandse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking) gesponsorde hulpprojecten, een steeds belangrijker rol bij de taakuitvoering door de militairen. De internationale gemeenschap bleef ervan overtuigd dat het vredesproces in Bosnië en Herzegovina alleen voortgang kon vinden als de NAVO een aanzienlijke 'groene' troepenmacht in het gebied zou handhaven. Daarom werd IFOR, na een jaar succesvol optreden, in december 1996 opgevolgd door de zogeheten *Stabilization Force* (SFOR). SFOR beschikt over een vergelijkbaar mandaat als dat van IFOR, maar kent een iets geringere omvang. Meer nog dan IFOR richt SFOR zich op de wederopbouw van Bosnië en Herzegovina en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden.

13 Garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid

Sectie 1 - Inleiding

1301. De primaire vorm van bewegingsvrijheid (*freedom of movement*) is de mogelijkheid om zich onbeperkt en onbelemmerd fysiek te verplaatsen. Bewegingsvrijheid van een eenheid, partij, organisatie of groepering is een voorwaarde voor het ontplooien van activiteiten op een zelf te bepalen plaats en tijd. Voor een vredesmacht is bewegingsvrijheid zo fundamenteel dat het zelfs een grondbeginsel is.

1302. Ook andere groeperingen en instanties, zoals individuele waarnemers, een internationale politiemacht of hulpverleningsorganisaties, zijn voor hun taakuitvoering afhankelijk van bewegingsvrijheid. Daarom kan een vredesmacht worden opgedragen hun **bewegingsvrijheid te garanderen**. Dit kan worden gerealiseerd door een ongehinderd gebruik van wegen mogelijk te maken. Om dat te bereiken kan het noodzakelijk zijn mijnen te ruimen en versperringen of illegale controlerposten te verwijderen. Ook het verlenen van transportsteun of het herstel van de infrastructuur kunnen de mogelijkheden om zich te verplaatsen vergroten, evenals het uitbrengen van verkeersleiding, verkeerscontrole en routebeveiliging.

*Ook herstel van de infrastructuur. Foto: SMG
(SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)*



UIT HET RAPPORT VAN DE HOGE VERTEGENWOORDIGER (*HIGH REPRESENTATIVE*) AAN DE SECRETARIS-GENERAL VAN DE VN, 11 JULI 1997:

'Freedom of movement remains an overriding commitment in the Bosnia and Herzegovina Constitution and the Peace Agreement. It is a key factor opening up the economy, access for the elections, and for returns. I can report that there is a gradual improvement in some areas. However, more has to be done to create confidence in travelling throughout Bosnia and Herzegovina'.

1303. De vredesmacht kan ook **beperkingen aan de bewegingsvrijheid** opleggen. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn in het kader van de deëscalatie van het conflict of om het optreden van waarnemers of hulpverleningsinstanties mogelijk te maken. Voorbeelden van het ontzeggen of beperken van bewegingsvrijheid zijn het scheiden van partijen door het instellen van een bufferzone, de kantonnering (het samenbrengen in daarvoor aangewezen gebieden, dorpen en dergelijke) van partijen, het uitbrengen van controleposten op wegen en het uitvaardigen van een uitgaansverbod of avondklok.

1304. Het garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid kan noodzakelijk zijn voor een effectieve uitvoering van de vredesoperatie. Uit het mandaat moet kunnen worden afgeleid welke partijen, organisaties of welk deel van de bevolking (enige mate van) bewegingsvrijheid moeten genieten. Ook moet duidelijk zijn vastgelegd welk deel van het operatiegebied niet voor iedereen toegankelijk is. De *Rules of Engagement* moeten aangeven hoe de garantie op of de ontzegging van bewegingsvrijheid kan worden afgedwongen.

1305. Fysieke bewegingsvrijheid beperkt zich niet alleen tot land- en zeeroutes; ook het vrije gebruik van de **derde dimensie** behoort daartoe. Het vliegverkeer moet zich veilig over het operatiegebied kunnen bewegen om gebieden te bereiken. Dit kan zowel gelden voor het gehele luchtruim boven het operatiegebied als voor bepaalde luchtcorridors. Ook kunnen *no-fly zones* worden ingesteld om een dreiging vanuit de lucht te voorkomen.

1306. Het garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid kent echter in een **ruimere context** meerdere vormen. Hierbij kan worden gedacht aan de vrijheid van locatiekeuze in het operatiegebied, bijvoorbeeld om stemlokalen voor verkiezingen in te richten. Ook het vrije gebruik of juist het beperken van het gebruik van het elektromagnetisch spectrum valt onder deze categorie. Zo kan een radiozender worden verboden nog langer uitzendingen te verzorgen of een stoorzender worden geneutraliseerd. Anderzijds kan de vredesmacht bijvoorbeeld de radiocommunicatie voor een hulpverleningsorganisatie verzorgen.

In 1996 steunde de IFOR-vredesmacht de OVSE bij de organisatie van de algemene en presidentsverkiezingen in Bosnië en Herzegovina. IFOR verkende de routes naar de stemlokalen en maakte deze routes mijnenvrij, zodat de bevolking en de internationale waarnemers veilig de stemlokalen konden bereiken. Voorts bewaakte IFOR stemlokalen en beveiligde het transport en het tellen van de uitgebrachte stemmen. Ook voorzag IFOR de OVSE van verbindingsmiddelen. Hierdoor konden tekortkomingen snel worden gerapporteerd en konden tijdig maatregelen worden getroffen, waardoor IFOR veelvuldig praktische steun verleende. De nauwe samenwerking tussen IFOR en de OVSE werd nog verder onderstreept door dat liaisonofficieren van IFOR tijdelijk werden geplaatst bij de meeste OVSE-stations. Bovendien waren er afspraken gemaakt over het verlenen van bijstand (bescherming, evacuatie en huisvesting) aan OVSE-personeel in het geval van incidenten.

Sectie 2 - Kenmerken

1307. Het garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid begünstigt de uitvoering van de overige taken van de vredesoperatie. Het garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid kan ook de hoofdtaak zijn, bijvoorbeeld van een eenheid die moet optreden als snelle interventiemacht. Deze zal namelijk worden ingezet als het welslagen van de operatie zodanig wordt bedreigd, dat de vredesmacht niet meer op eigen kracht haar wil aan de partijen kan opleggen. Het is dan de taak van de snelle interventiemacht om de vredesmacht te ontzetten (haar de bewegingsvrijheid garanderen) of de strijdende partijen te neutraliseren (hen de bewegingsvrijheid ontfangen).

Het mandaat van de UNTAC-missie in Cambodja (eind 1992) was gebaseerd op de traditionele vredeshandhaving. De vredesmacht had echter onvoldoende middelen om de Rode Khmer-groepering haar bewegingsvrijheid te ontfangen. Dat leidde ertoe dat de waarnemers in Pailin, het centrum van het Rode Khmer-gebied, feitelijk huisarrest hadden, zonder dat de vredesmacht de mogelijkheid had hiertegen op te treden.

1308. Een bepaalde mate van ontfangen van de bewegingsvrijheid aan de partijen en de lokale bevolking zal vaak deel uitmaken van de **initiële fase van de operatie**. De beperkende maatregelen kunnen er dan op gericht zijn om de partijen gescheiden te houden. Hierdoor wordt de bewegingsvrijheid verzekerd van de eigen eenheden en de organisaties waarvan de vredesmacht de bewegingsvrijheid moet garanderen. De bewegingsvrijheid kan veelal niet volledig of langdurig worden ontfangen, aangezien dit de lokale samenleving volledig zal ontwrichten en contraproductief is voor het bereiken van de doelstellingen van de operatie. Zo kan de terugkeer van vluchtelingen pas als succesvol worden beschouwd, wanneer deze na repatriëring weer economische activiteiten ontplooien. Uiteindelijk moet volledige bewegingsvrijheid voor alle partijen en organisaties in het gehele operatiegebied worden nagestreefd.

1309. Operaties met het afdwingen of garanderen van bewegingsvrijheid als doelstelling zijn precair, aangezien het risico van een escalatie van het conflict voortdurend aanwezig is. Dit is vooral het geval tijdens de initiële fase van de operatie. Om een (verder) oplopen van de spanning te vermijden, moet voor alle partijen duidelijk zijn met welke bedoelingen de bewegingsvrijheid wordt beperkt of juist wordt gegarandeerd.

1310. De beperking van de bewegingsvrijheid van partijen of de burgerbevolking kan weerstand oproepen en afbreuk doen aan de legitimiteit van de operatie en de instemming met de aanwezigheid van de vredesmacht. Maatregelen, die de bewegingsvrijheid beperken, moeten derhalve met **terughoudendheid** worden toegepast en in beginsel een duidelijke relatie hebben met eerder vertoond incorrect gedrag. Het risico bestaat dat de vredesmacht beschouwd wordt als een bezettingsmacht.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1311. Het afdwingen of ontzeggen van bewegingsvrijheid moet passen binnen het mandaat van de operatie. Het is de verantwoordelijkheid van de vredesmacht om de relevante bepalingen uit het mandaat resoluut en consequent toe te passen. Als echter de bewegingsvrijheid van de vredesmacht afhangt van de toestemming van de partijen, is de operatie gedoemd te mislukken.

1312. De **dreigingsanalyse** zal specifieke dreigingsscenario's opleveren, zoals de ligging van mijnenvelden en andere hindernissen, de locaties waar belangrijke routes geblokkeerd kunnen worden en naderingsmogelijkheden door de lucht. Ook moet worden beschouwd in hoeverre de

De ligging van mijnenvelden.

Foto: Mediacentrum KL
(SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)



lokale overheid de controle heeft over (delen van) het operatiegebied, alsmede de mate waarin de partijen hun eenheden controleren. Dit laatste aspect is vooral van belang om vast te stellen of er sprake zou kunnen zijn van irregulier optredende groeperingen.

1313. De **dreiging door de partijen** is een belangrijke factor bij de beslissing om de bewegingsvrijheid te beperken of te ontfangen. Deze dreiging kan bestaan uit het bieden van verzet tegen de uitvoeringsbepalingen van het vredesakkoord door de gemaakte afspraken niet na te komen en door subversieve activiteiten. Indien het lokale bestuur niet de volledige controle heeft over een deel van het operatiegebied, kan de vredesmacht worden geconfronteerd met splintergroeperingen. Optreden tegen deze groeperingen kan plaatsvinden in de vorm van een gevechtsoperatie tegen een irregulier optredende tegenstander. Meestal zal een oplossing worden gezocht in een combinatie van het voeren van overleg en het tonen van de bereidheid om eventueel geweld te gebruiken.

1314. De vredesmacht zal doorgaans met een dusdanig groot operatiegebied worden geconfronteerd dat het onmogelijk is het gehele gebied met **fysieke aanwezigheid** te bewaken. Middelen voor luchtverkenningen en elektronische oorlogvoering kunnen in die gevallen een aanvulling op grondgebonden systemen vormen. Daarnaast zal de commandant zwaartepunten moeten onderkennen en prioriteiten moeten vastleggen.

1315. Uit de analyse van het terrein moet blijken, welke **verplaatsingsmogelijkheden** er zijn over land, via het water en door de lucht. Prioriteit bij het identificeren ervan moet liggen bij de routes die de vredesmacht en de andere internationale organisaties nodig hebben voor hun taak. De uitkomst van deze analyse moet leiden tot conclusies over beschikbare routes, hindernissen, beheersende terreindelen, maar ook over mogelijke vluchtelingenstromen of zwaartepunten voor de inzet van hulpverleningsorganisaties.

1316. De vorm waarin de bewegingsvrijheid wordt gerealiseerd, is steeds sterk verschillend. Dit kan op **passieve wijze** gebeuren door anderen mede gebruik te laten maken van de faciliteiten van de vredesmacht, zoals communicatiemiddelen voor het berichtenverkeer. Ook kan een meer **actieve steun** gewenst zijn, zoals het escorteren van (vluchtelingen)konvooiën of het leveren van transportsteun.

1317. Het kan voorkomen dat bepaalde organisaties of groeperingen hun **onafhankelijkheid** zo belangrijk achten, dat zij iedere steun van de vre-

desmacht weigeren. In het bijzonder NGO's zijn beducht voor het verliezen van hun onafhankelijke status. Slechts als laatste mogelijkheid zullen zij een beroep doen op de steun of bescherming van de vredesmacht.

1318. De vredesmacht moet geloofwaardig kunnen opereren, dat wil zeggen dat zij in staat moet zijn zo nodig dwingend op te treden. Het gaat daarbij vooral om de **mentale beïnvloeding**. Gevechtshelikopters zijn vanwege hun snelheid en gevechtskracht bij uitstek geschikt om het dwingende karakter te benadrukken. Wanneer de eenheid in het operatiegebied zelf niet over middelen beschikt om robuust op te treden, kan zij worden versterkt door een (snelle) interventiemacht. Bij de eenheid ter plaatse zal in dat geval de nadruk vooral liggen op het waarnemen en rapporteren.

Gevechtshelikopters zijn vanwege hun snelheid en gevechtskracht bij uitstek geschikt om het dwingende karakter van het optreden kracht bij te zetten.

Foto: Fotovlucht

Soesterberg (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1998)



1319. Bij een escalatie van het conflict of een weigering van de partijen om de gemaakte afspraken na te komen, zal via **onderhandelingen** worden getracht hen weer in het gareel te krijgen. Wanneer dit niet lukt, kan de vredesmacht als sanctie de bewegingsvrijheid (tijdelijk) beperken. De partijen kunnen zo'n sanctie uitleggen als een inbreuk op de onpartijdigheid van de vredesmacht. Maatregelen ter ontzegging van de bewegingsvrijheid moeten zo snel mogelijk worden opgeheven als blijkt dat de situatie zich stabiliseert en de partijen zich (weer) aan de gemaakte afspraken houden.

1320. Mijnen en ongesprongen munitie (*unexploded ordnance*, UXO's) zijn een beperking van de bewegingsvrijheid. Om die reden moeten UXO's zo nauwkeurig mogelijk in kaart worden gebracht en in een **gegevensbank** worden geregistreerd. Het ruimen van mijnen en ongesprongen munitie is primair een verantwoordelijkheid van de partij die ze heeft gelegd of achtergelaten. De vredesmacht kan daarbij steun verlenen door lokaal personeel op te leiden in het ruimen van explosieven. Door personeel van alle partijen op te leiden wordt de onpartijdige positie van de vredesmacht benadrukt.



De vredesmacht kan daarbij steun verlenen door lokaal personeel op te leiden in het ruimen van deze explosieven.

Foto: mediacentrum KL
(UNTAC, Cambodja,
1993)

1321. De vredesmacht heeft ook een **operationele noodzaak** om zelf ruimactiviteiten te ontplooien. Ook voor legering en logistieke installaties is het noodzakelijk mijnen te ruimen. Mijnen en ongesprongen munitie die een directe bedreiging vormen voor hulpverleningsinstanties of de burgerbevolking, kunnen soms door de vredesmacht zelf worden geruimd of tenminste worden gemarkeerd. Bij ongevallen met ruimoperaties door de partijen en indien waarnemers of leden van hulpverleningsorganisaties in een mijnenveld terechtkomen, kan de vredesmacht steun leveren.

1322. De vredesmacht kan een **voorlichtingsprogramma** (*Mine Awareness Programme*) verzorgen voor eigen troepen, hulpverleningsinstanties, de burgerbevolking en de partijen. Wanneer er veel mijnen en andere explosieven liggen en er een grote behoefte aan afstemming bij het ruimen ervan bestaat, kan een dergelijk programma worden verzorgd door een gespecialiseerde eenheid: een zogenaamde *Mine Clearance Task Force*. Ook kan een *Mine Action Centre* worden ingericht.

Gedurende de UNTAC-operatie in Cambodja werd het VN-personeel via voorlichtingsprogramma's gewaarschuwd om zich niet tussen zonsondergang en zonsopgang te verplaatsen. De aanleiding hiervoor was dat de lokale bevolking de gewoonte had om 's nachts de eigen dorpen en landbouwgronden te beveiligen tegen bandieten en plunderaars door mijnen te leggen. Voordat de VN een route de volgende ochtend weer kon gebruiken, moest eerst worden vastgesteld of de lokale bevolking er zelf al gebruik van had gemaakt.

Kan de vredesmacht een samenscholingsverbod, avondklok of uitgangsverbod instellen.

*Foto: Mediacentrum KL
(UNFICYP, Cyprus,
1998)*

1323. Om de controle op bewegingen in het operatiegebied te vergemakkelijken, kan de vredesmacht een samenscholingsverbod, avondklok of uitgangsverbod instellen. Bepaalde groepen kunnen van de avondklok worden vrijgesteld, zoals bestuurders, politiemensen of artsen. Dergelijke **beperkende maatregelen** kunnen overigens ook voor humanitaire hulpverleners gelden, in het belang van hun eigen veiligheid.



HOOG SPEL: OPERATIE *DENY FLIGHT*

De NAVO-luchtoperatie *Deny Flight* toonde in de kleine tweeënhalve jaar van haar bestaan (van 1993 tot 1995) zowel de kracht als de beperkingen van het luchtwapen aan. Een luchtoverwicht boven een inzetgebied is op zichzelf niet voldoende om aan onwillige partijen de bewegingsvrijheid volledig te ontfangen of de bewegingsvrijheid van een kwetsbare vredesmacht (of humanitaire organisaties) te garanderen. *Deny Flight* had tot taak de VN-vredesmacht UNPROFOR bij de uitvoering van haar mandaat te ondersteunen. De NAVO-luchtoperatie kende in essentie twee doelstellingen. Ze moest enerzijds aan de strijdende partijen de bewegingsvrijheid in het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina ontfangen. Daartoe stelden de VN en de NAVO een *no-fly zone* boven het strijdtonel in. Anderzijds werden, vanaf de zomer van 1993, vliegtuigen van *Deny Flight* ingezet in een poging om de bewegingsvrijheid van UNPROFOR-personeel op de grond af te dwingen en om de strijdende partijen (in het bijzonder de Bosnische Serviërs) in bepaalde gebieden de bewegingsvrijheid te ontfangen. Deze laatste taakstelling speelde vooral een rol toen de VN een aantal direct bedreigde moslimsteden tot *safe area* uitriepen en daar later nog het concept van *heavy weapons exclusion zones* aan toevoegden.

Operatie *Deny Flight* vormde tot het einde van 1995 de belangrijkste betrokkenheid van de NAVO bij de oorlog in het voormalige Joegoslavië en bij de VN-operaties aldaar. De luchtoperatie maakte overigens formeel geen deel uit van UNPROFOR. De NAVO was echter de enige organisatie die de voor *Deny Flight* benodigde bevelsstructuren, technische middelen en personeel kon leveren. Het was in het kader van deze operatie dat NAVO-gevechtsvliegtuigen voor het eerst daadwerkelijk overgingen tot het neerhalen van 'vijandelijke' toestellen en bombardementen uitvoerden. De VN en de NAVO hoopten dat de dreiging met het luchtwapen – en de daadwerkelijke inzet ervan – de strijdende partijen tot medewerking zou dwingen. Dit bleek echter in de praktijk allesbehalve eenvoudig. Operatie *Deny Flight* kon niet 'voluit gaan' zolang niemand vóóraf het antwoord op die ene, steeds terugkerende vraag kon geven: zouden de pogingen om via de inzet van het luchtwapen de bewegingsvrijheid af te dwingen niet juist een aversechts en escalerend effect hebben? Zo bestond altijd de kans dat vooral de Bosnische Serviërs tot de gijzeling van 'blauwhelmen' zouden overgaan, nota bene degenen voor wie *Deny Flight* de bewegingsvrijheid moest afdwingen!

Begin 1992 barstte in Bosnië en Herzegovina de burgeroorlog los. De Veiligheidsraad besloot in oktober van datzelfde jaar tot de instelling van een *no-fly zone* boven het land. De *no-fly zone* was bedoeld, zo stelde de Veiligheidsraad, als een '*decisive step*' in de richting van de beëindiging van de vijandelijkheden en als een '*essential precondition*' voor het uitvoeren van humanitaire hulpoperaties in Bosnië en Herzegovina. Het vliegverbod moest derhalve ook bijdragen aan het afdwingen van humanitaire hulp, desnoods met geweld.

Hoewel het vliegverbod met geweld mocht worden afgedwongen, volstond UNPROFOR in eerste instantie met het monitoren van de *no-fly zone*. In het kader van operatie *Sky Monitor* werden ongeveer 75 aan UNPROFOR toegevoegde waarnemers op dertien vliegvelden in Bosnië en Herzegovina, Kroatië en Klein-Joegoslavië (Servië en Montenegro) gestationeerd. De NAVO stelde AWACS-toestellen beschikbaar om *Sky Monitor* efficiënter te kunnen uitvoeren. Het 'uitlenen' van de AWACS-vliegtuigen paste goed in het beleid van de NAVO om, nu de Koude Oorlog was afgelopen, nieuwe taken aan te pakken op het gebied van vredesoperaties.

Overzichtskaart operatiegebied Deny Flight



Operatie *Sky Monitor* was echter geen succes. De 75 waarnemers kregen onvoldoende zicht op de vliegbewegingen, vooral omdat de partijen er niet aan wisten mee te werken. UNPROFOR rapporteerde meer dan vijfhonderd schendingen van het vliegverbod tijdens de eerste zes maanden van *Sky Monitor*. Weliswaar ging het in vrijwel alle gevallen om vliegtuigen die niet direct aan de gevechtshandelingen op de grond deelnamen, maar hierin kwam snel verandering. Drie ongeïdentificeerde gevechtsvliegtuigen bombardeerden in maart 1993 enkele dorpen ten oosten van Srebrenica, waarna ze in de richting van Klein-Joegoslavië verdwenen. Niet eerder was de *no-fly zone* zo overduidelijk gescheiden. Niemand had met zekerheid de herkomst van de drie gevechtsvliegtuigen kunnen vaststellen, maar volgens de Veiligheidsraad wees alles op een actie van de Bosnisch-Servische luchtmacht. De raad eiste een verklaring van Bosnisch-Servische zijde en wenste een onderzoek naar het mogelijke gebruik van vliegvelden in Klein-Joegoslavië voor luchtoperaties boven Bosnië en Herzegovina. De Bosnisch-Servische leiding ontkende weliswaar alles, maar de Veiligheidsraad nam hier geen genoegen mee. Het bombardement bij Srebrenica was een te ernstige schending van de *no-fly zone* om zonder verdere maatregelen te laten passeren. De Veiligheidsraad koos daarom

eind maart 1993 (door middel van resolutie 816) voor *enforcement* van het vliegverbod en vroeg de NAVO deze taak op zich te nemen.

Het afdwingen van het vliegverbod boven Bosnië en Herzegovina ging op 12 april 1993 in, onder de naam Operatie *Deny Flight*. Uiteindelijk zouden twaalf NAVO-landen met meer dan 200 vliegtuigen en 4500 militairen aan *Deny Flight* deelnemen. Waar de NAVO bij het afdwingen van de VN-blokkade op de Adriatische Zee grotendeels zelfstandig optrad, vereiste *Deny Flight* – alleen al vanwege de duizenden ‘blauwhelmen’ op de grond – een nauwe samenwerking tussen de NAVO en de VN. Binnen een jaar zouden in het kader van *Deny Flight* ongeveer 8500 missies worden uitgevoerd.

Deny Flight kende vanaf het begin de nodige problemen. De VN en de NAVO voerden de operatie aanvankelijk met een grote mate van terughoudendheid uit. Omdat verkenningsvliegtuigen en AWACS-toestellen het gros van de gevlogen missies voor hun rekening namen, kon in de praktijk van een min of meer symbolische invulling van *Deny Flight* worden gesproken. Daarvoor was een aantal politieke en praktische redenen aan te wijzen. Om te beginnen vreesden een aantal landen die troepen voor UNPROFOR leverden (vooral Frankrijk en Groot-Brittannië), dat de Bosnische Serviërs wraak zouden nemen op VN-personeel zodra *Deny Flight*-toestellen tot actie overgingen. Daarom ook werden de *Rules of Engagement* zeer restrictief opgesteld. De NAVO-vliegers mochten alleen ‘as a last resort’ militaire toestellen neerschieten. Alleen als een onderschept vliegtuig herhaalde verzoeken om te landen negeerde, kon het vuur worden geopend. Op civiele toestellen mocht helemaal niet worden gevurd. Hetzelfde gold voor luchtafweergeschut of -radars, zelfs als die een bedreiging voor de NAVO-toestellen vormden. De NAVO en de VN beschouwden helikopters daarbij als doelwitten die niet ‘belangrijk’ genoeg waren om neer te halen. Helikoptervluchten waren echter tot maart 1994 verantwoordelijk voor meer dan 1400 schendingen van het vliegverbod!

Er waren ook vele technische en operationele problemen. Het was bijzonder lastig om kleine, langzame en laagvliegende toestellen boven het onherbergzame Bosnië en Herzegovina op te sporen. Dit probleem kneelde te meer, omdat ook VN-toestellen en transportvliegtuigen van de troepenleverende landen of van humanitaire organisaties boven Bosnië en Herzegovina vlogen. De NAVO en de VN slaagden er dan ook niet in om de partijen de bewegingsvrijheid in het Bosnische luchtruim volledig te ontzeggen. Het ernstigste incident deed zich bijna een jaar na de instelling van de *no-fly zone* voor. Op 28 februari 1994 schoten twee Amerikaanse F-16's vier *Galeb* jachtbommenwerpers neer boven Bosnië en Herzegovina. In totaal zes *Galebs* waren in de buurt van Banja Luka bezig met een bombardementsmissie, toen de F-16 piloten twee waarschuwingen ‘*to land or face the consequences*’ gaven. Deze waarschuwingen werden genegeerd, waarop de Amerikaanse piloten vier van de zes *Galebs* neerschoten. Het was de eerste keer dat NAVO-vliegtuigen tijdens een operationele missie op andere toestellen vuurden. De NAVO benadrukte dat het hierbij om een strikt neutrale actie ging. Het feit dat de herkomst van de zes jachtbommenwerpers niet bekend was toen de F-16's aanvielen, gold als een onderbouwing van dit standpunt. Later bleek het hier overigens (tot niemands verrassing) om Servische toestellen te gaan.

De schendingen van het vliegverbod hielden ook na het luchtgevecht bij Banja Luka aan. Niettemin stelden de NAVO en de VN dat de *no-fly zone* een effectief middel was om de strijd op de grond in te perken. De patrouilles van de NAVO-vliegtuigen voorkwamen immers dat Bosnisch-Servische gevechtsvliegtuigen actief aan de oorlog deelnamen. Daarmee werd het hoofddoel van *Deny Flight* bereikt, aldus de NAVO. Het was bovendien, net als de blokkade van de Adriatische Zee, een betrekkelijk ‘afstandelijke’ *enforcement*-operatie. Zij kon met een groot overwicht aan middelen en professionaliteit worden uitgevoerd.

Deny Flight voltrok zich al snel met een zekere routine en met relatief weinig risico voor de NAVO-piloten. Alleen de ‘kleine visjes’, zo redeneerde de NAVO, glipten nog wel eens door het embargo-net.

Heel wat verontrustender was intussen de situatie op de grond in Bosnië en Herzegovina. Daar laaide de strijd in de zomer van 1993 opnieuw fel op. Vooral de Bosnische Serviërs blokkeerden VN-konvoeien en maakten de uitvoering van humanitaire hulpoperaties zo goed als onmogelijk. De Veiligheidsraad compliceerde het UNPROFOR-mandaat bovendien nog door in april en mei 1993 zes ernstig bedreigde moslimsteden (Bihac, Gorazde, Sarajevo, Srebrenica, Tuzla en Zepa) tot *safe area* uit te roepen. Voor de bescherming van deze omsingelde gebieden kwamen echter slechts ruim drieduizend blauwhelmen ter beschikking, terwijl secretaris-generaal van de VN Boutros-Ghali in eerste instantie om 36.000 militairen had gevraagd. De Bosnisch-Servische belegeraars hanteerden al snel het blokkade-wapen om de VN’ers in de afgesloten beschermd gebieden hun bewegingsvrijheid te ontnemen.

In een poging om de onhoudbare en vernederende situatie rond de *safe areas* en de humanitaire hulpoperaties te verbeteren, grepen de VN en de NAVO in de zomer van 1993 naar het meest voor de hand liggende *enforcement*-instrument: de luchtvloot van operatie *Deny Flight*. Dit leek – gezien het verlammende gebrek aan mankracht op de grond – de meest geloofwaardige manier om de bewegingsvrijheid van UNPROFOR en de hulpkonvoeien af te dwingen. Daarmee ging *Deny Flight* uiteraard een geheel nieuwe fase in: van een betrekkelijk ‘zuivere’ opdracht (het ontzeggen van de bewegingsvrijheid aan de strijdende partijen in het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina) naar rechtstreekse steun aan de UNPROFOR-vredesmacht op de grond, met alle operationele complicaties van dien.

De taakuitbreiding van operatie *Deny Flight* verliep in twee stappen. Op 22 juli 1993 besloot de NAVO om *Deny Flight*-toestellen ook voor luchtnabijsteun (*close air support*) aan UNPROFOR ter beschikking te stellen. De tweede stap volgde al spoedig, namelijk begin augustus 1993. Het werd al snel duidelijk dat luchtnabijsteun geen al te grote invloed op het strijverloop in Bosnië en Herzegovina zou hebben. De luchtnabijsteun was in de eerste plaats bedoeld om direct bedreigde ‘blauwhelmen’ te ontzetten, bijvoorbeeld als die onder artillerievuur kwamen te liggen. Voor een chronisch-dramatische situatie als die rond Sarajevo was luchtnabijsteun een te beperkt middel, dat alleen ad hoc kon worden ingezet. Wilden UNPROFOR en de NAVO werkelijk een einde aan de Bosnisch-Servische wurgung van de *safe areas* en de eindeloze doorkruising van de internationale humanitaire hulp maken, dan moest naar zwaardere middelen worden gegrepen. De Veiligheidsraad besloot daarom op 2 augustus 1993 om *air strikes* (luchtaanvallen) aan het takenpakket van operatie *Deny Flight* toe te voegen. De NAVO kon luchtaanvallen uitvoeren om de *safe areas* te verdedigen, om nieuwe offensieven tegen deze gebieden af te schrikken of om de partijen te straffen voor hun tegenwerking. Het besluit van de Veiligheidsraad hield overigens direct verband met de gevechten rond Sarajevo. Daar stond Mount Igman op het punt in Bosnisch-Servische handen te vallen, waarmee de laatste bevoorradingssroute naar Sarajevo zou zijn afgesloten. De dreiging met luchtaanvallen leek in eerste instantie inderdaad te werken. De Bosnische Serviërs staakten op 18 augustus hun offensief tegen Mount Igman en trokken zich terug.

De VN onderstreepten dat ook de toevoeging van het *air strike*-wapen aan haar politiek-militaire arsenaal niet betekende dat UNPROFOR haar neutraliteit had opgegeven. Maar dit kon de onzekerheid van de VN over de kwetsbare positie van de *safe areas* en de ‘blauwhelmen’ niet verhullen. De Verenigde Staten, die zelf niet met grondtroepen aan UNPROFOR deelnamen, hadden met kracht voor

luchtaanvallen gepleit. Wat de Amerikanen betrof, stond nu de geloofwaardigheid van het Atlantisch bondgenootschap op het spel. Frankrijk en Groot-Brittannië daarentegen, die beide grote UNPROFOR-contingenten leverden, dachten genuanceerder over de inzet van het luchtwapen. Een zwaarder middel als luchtaanvallen kon immers ook tot zwaardere repercussies leiden. Secretaris-generaal van de VN Boutros-Ghali erkende dit dilemma. Kenmerkend genoeg delegeerde hij het besluit om tot luchtnabijsteun over te gaan aan zijn speciale vertegenwoordiger op de Balkan, de Japanner Akashi. Voor luchtaanvallen wilde de secretaris-generaal echter de instemming vooraf van zowel de Veiligheidsraad als de Noord-Atlantische Raad.

Het waren dit soort complicaties en bedenkingen die er toe leidden dat ook het *air strike*-besluit van de Veiligheidsraad voorlopig met de nodige terughoudendheid werd toegepast. Het afdwingen van voldoende bewegingsvrijheid voor de 'blauwhelmen' en de hulpkonvooi bleef dus een probleem. Het waren vooral de *safe areas* die – als voorheen – dit probleem het meest zichtbaar maakten. De NAVO riep begin 1994 de VN en UNPROFOR op om de drie meest dringende *safe area*-kwesties op te lossen, desnoods via (de dreiging met) luchtaanvallen. Het ging om het breken van de Bosnisch-Servische omsingeling van Sarajevo, de aflossing van het uitgeputte Canadese VN-contingent in Srebrenica door een Nederlands bataljon en de openstelling van de luchthaven van Tuzla voor humanitaire vluchten.

Maar het was opnieuw een ernstig incident dat tot de volgende concrete stap in operatie *Deny Flight* leidde. Op 5 februari 1994 explodeerde een granaat op de centrale markt van Sarajevo. Er vielen 68 doden en tweehonderd gewonden; niet eerder in 22 maanden oorlog had één granaat zulke bloedige sporen nage laten. De internationale gemeenschap riep dan ook om vergelding. Secretaris-generaal Boutros-Ghali vroeg om *air strikes* op Bosnisch-Servische posities rond Sarajevo om nieuwe beschietingen op burgerdoelen te voorkomen. De Noord-Atlantische Raad stemde hier vervolgens mee in. De eerste luchtaanvallen tegen Bosnisch-Servische artillerieposities bij Sarajevo volgden op 9 februari. Daarnaast zocht de NAVO naar een manier om – via (de dreiging met) luchtaanvallen – de bewegingsvrijheid van UNPROFOR en de hulporganisaties in en rond Sarajevo te herstellen, juist door diezelfde vrijheid aan de Bosnische Serviërs te ontzeggen. De NAVO koos hierbij voor het middel van de wapenvrije zones. De Bosnische Serviërs kregen een ultimatum voorgelegd: ze moesten binnen enkele dagen al hun zware wapens uit een *exclusion zone* van twintig kilometer rond het centrum van Sarajevo weghalen. Wapens die niet uit de wapenvrije zone werden verwijderd, moesten bij zeven *UN Weapon Collection Points* worden ingeleverd. De NAVO eiste ook van de moslims dat zij hun zware wapens onder controle van UNPROFOR zouden stellen, maar dit werd – gezien hun precaire belegerde positie – aanzienlijk minder strikt afgewongen. De NAVO maakte de Bosnische Serviërs duidelijk dat het ultimatum serieus moest worden genomen door vrijwel de complete luchtvloot van operatie *Deny Flight* in hoogste gereedheid te brengen. De Bosnisch-Servische leiding besloot eindelijk in te binden. Ze stemde in met het weghalen van haar zware wapens uit de *exclusion zone* rond Sarajevo en met een wapenstilstand rond de stad. Aan UNPROFOR werd volledige bewegingsvrijheid binnen de wapenvrije zone beloofd. Daarop besloot de NAVO om voorlopig geen nieuwe luchtaanvallen op Bosnisch-Servische stellingen uit te voeren.

Het succes van het 'Sarajevo-model' leek een belofte voor de andere *safe areas* en voor het afdwingen van de bewegingsvrijheid voor UNPROFOR aldaar. De Bosnische Serviërs trokken inderdaad zelf de angel uit de NAVO-dreiging met luchtaanvallen door – juist voldoende – aan de eisen van de NAVO en UNPROFOR tegemoet te komen. Ze stonden de aflossing van de Canadese compagnie in Srebrenica toe en stemden in met humanitaire vluchten naar het vliegveld

van Tuzla. Een nieuwe ‘test’ voor de vastberadenheid van de NAVO en de VN volgde twee maanden na de Sarajevo-episode. Begin april 1994 zetten de Bosnische Serviërs een zware aanval in op het beschermd gebied Gorazde. Toen enkele VN-waarnemers onder artillerievuur kwamen te liggen, vroeg UNPROFOR om luchtnabijsteun. Op 10 en 11 april bombardeerden NAVO-toestellen Bosnisch-Servische artillerieposities bij Gorazde. Het was de eerste keer dat de NAVO luchtnabijsteun aan VN-personeel leverde. Deze had echter niet het gewenste effect: de beschietingen op de *safe area* Gorazde gingen gewoon door. De Noord-Atlantische Raad gaf daarop aan – na een verzoek van secretaris-generaal Boutros-Ghali – dat de NAVO het *air strike*-wapen zou inzetten om alle *safe areas* in Bosnië en Herzegovina te beschermen. Bovendien stelde de NAVO ook rond Gorazde een *heavy weapons exclusion zone* van twintig kilometer in. De Bosnisch-Servische belegeraars moesten zich bovendien binnen vijf dagen uit een zone van drie kilometer rond het centrum van Gorazde terugtrekken, VN-konvooi toelaten en alle ‘blauwhelmen’ in het beschermd gebied volledige bewegingsvrijheid garanderen. Op 23 april gaven de Bosnische Serviërs toe.

De VN en de NAVO hadden bij de confrontaties in Sarajevo en Gorazde eindelijk de nodige vastberadenheid getoond, zo leek het althans voor de buitenwereld. Toch had vooral de Gorazde-episode tegelijkertijd opnieuw een aantal fundamentele zwaktes van het *air strike*-concept blootgelegd. Alle zware wapens waren nog steeds in Bosnisch-Servische handen. Het ontkrak UNPROFOR nog steeds aan voldoende mankracht voor een strak inspectieregime. De *exclusion zones* die de NAVO voor de andere vier *safe areas* (Bihac, Srebrenica, Tuzla en Zepa) had toegezegd, waren niet meer dan een lege huls. Bovendien waren de VN méér dan de NAVO bereid gebleken om de Bosnische Serviërs het voordeel van de twijfel te geven waar het ging om de inhoudelijke naleving van de ultimatums. De Bosnische Serviërs hadden iets te traag en niet voor honderd procent aan de deadlines voldaan. Daarbij voerden ze onder meer de slechte weersomstandigheden of provocaties door de moslims als excuus aan. De VN wilden echter zo snel mogelijk medische hulp en extra ‘blauwhelmen’ in de omsingelde *safe areas* krijgen. Ze kozen er daarom voor de Bosnische Serviërs ‘*the benefit of the doubt*’ te geven. Dat leidde tot discussies met de NAVO-bevelhebbers, die een strakke en geloofwaardige naleving van de *exclusion zones* wensten. Het kwam uiteindelijk niet tot omvangrijke *air strikes*, maar het was duidelijk dat de procedure waarbij beide organisaties met luchtaanvallen moesten instemmen, de zogenoemde ‘dubbele sleutel’, bij toekomstige incidenten tot grote problemen kon gaan leiden.

Hoe dan ook, de dreiging met luchtaanvallen en de instelling van wapenvrije zones rond Sarajevo en Gorazde hadden nauwelijks effect op het verloop van de gevechten in Bosnië en Herzegovina. De strijd nam in de zomer van 1994 slechts in intensiteit toe. De etnische zuivering ging onverminderd door, onder de VN’ers vielen regelmatig slachtoffers, de Bosnische-Serviërs scherpten hun blokkades van de *safe areas* (Srebrenica inbegrepen) nog verder aan en de luchthaven van Sarajevo moest regelmatig worden gesloten vanwege de gevechten. Slechts in twee gevallen, beide opnieuw rond Sarajevo, greep de NAVO naar het *air strike*-middel. Op 5 augustus bombardeerden NAVO-vliegtuigen posities van de Bosnische Serviërs nadat die zware wapens uit een *UN Weapon Collection Point* hadden weggehaald. Op 23 november bombardeerden de NAVO een tank na een Bosnisch-Servische aanval op een VN-voertuig in de wapenvrije zone.

Inmiddels had zich alweer de volgende uitbreiding van het *Deny Flight*-mandaat aangekondigd. Medio november 1994 besloten de Veiligheidsraad en de Noord-Atlantische Raad dat ook de vier beschermde gebieden in Kroatië (*UN Protected Areas*) onder de beschermende paraplu van *Deny Flight* zouden vallen. De blauwhelmen daar zaten behoorlijk verspreid en waren dus extra

kwetsbaar. Kort daarop, op 25 november 1994, bombardeerde de NAVO het vliegveld bij Udbina, dat binnen *UN Protected Area South* lag. De Krajina-Serviërs hadden het vliegveld eerder die maand gebruikt voor luchtaanvallen op Bihać. Bij de aanval op Udbina waren 39 NAVO-toestellen betrokken. Secretaris-generaal Boutros-Ghali sprak niettemin van een ‘proportionele inzet’, omdat alleen de startbaan was getroffen. Vliegtuigen en gebouwen waren bewust buiten schot gebleven om slachtoffers zo veel mogelijk te vermijden. De aanval op Udbina was vooral een politiek signaal, niet een poging om het vliegveld definitief uit te schakelen.

Het effect op het strijdverloop was opnieuw minimaal. Bovendien bleven operationele problemen de uitvoering van *Deny Flight* plagen. Dat bleek eind november opnieuw toen UNPROFOR om luchtnabijsteun vroeg tijdens een zware Bosnisch-Servische beschieting van Bihać. De NAVO-toestellen cirkelden zestig minuten boven het gebied, maar moesten onverrichterzake terugkeren vanwege het risico dat ook VN-personeel en burgers zouden worden geraakt. Zo ‘tobde’ operatie *Deny Flight* verder. Ondanks een verdere verslechtering van de situatie rond de *safe areas* en voortgaande etnische zuivering maakten de VN en de NAVO tot het voorjaar van 1995 (nog steeds) nauwelijks gebruik van het luchtwapen. Een scala aan meningsverschillen en problemen verdeelden NAVO en VN. Vooral UNPROFOR vreesde de negatieve effecten van nieuwe NAVO-bombardementen. Het gevaar dat de Bosnische Serviërs ‘blauwhelmen’ zouden gijzelen of de broze onderhandelingen zouden afbreken, was immers groot. Toen na enige tijd bleek dat zich ongeveer 150 Bosnisch-Servische militairen in de drie-kilometerzone rond Gorazde ophielden, zag UNPROFOR af van vergelding vanuit de lucht. Het was hoe dan ook nauwelijks mogelijk om exact te ‘meten’ in hoeverre de partijen zich aan wapenstilstanden en *exclusion zones* hielden. Daarvoor ontbrak het UNPROFOR ook aan mankracht. Luchtnabijsteun kon bovendien, zo was de stelregel, alleen tegen ‘smoking guns’ (schieterende tanks, artillerie of troepen) worden ingezet. Die mogelijkheid deed zich in de praktijk echter zelden voor.

Bovengenoemde bedenkingen en complicaties waren zeer reëel. Op 25 en 26 mei voerden NAVO-vliegtuigen *air strikes* uit op munitiedepots bij de Bosnisch-Servische stad Pale, niet ver van Sarajevo. De Bosnische Serviërs reageerden met de gijzeling van een kleine vierhonderd ‘blauwhelmen’. Hoewel de dreiging vanuit de lucht de kern van het *safe area*-concept vormde, bleven luchtaanvallen uit tijdens het Bosnisch-Servische offensief tegen Srebrenica in juli 1995. De luchtnabijsteun door twee Nederlandse F-16’s op 11 juli kwam te laat om de val van het beschermd gebied te voorkomen. Even later overrompelden de Bosnisch-Servische strijdkrachten ook de nabijgelegen enclave Zepa.

Operatie *Deny Flight* kon pas uit haar operationele en politieke ketenen breken toen, in de tweede helft van 1995, de situatie op de grond in Bosnië en Herzegovina volledig veranderde. Door de val van de Oost-Bosnische *safe areas* en de terugtrekking van de meeste ‘blauwhelmen’ verdween het risico van gijzelingen. Daar kwam nog bij dat de Serviërs op het slagveld zware nederlagen leden tegen de Kroaten en de moslims. Maar het was opnieuw een dramatisch incident – en wederom in Sarajevo – dat de directe aanleiding voor een nieuwe (en naar later zou blijken definitieve) fase in operatie *Deny Flight* vormde. Op 28 augustus 1995 beschoten de Bosnische Serviërs opnieuw de centrale markt in Sarajevo. Ditmaal verloren 37 burgers het leven en raakten meer dan tachtig mensen gewond. Twee dagen later begon de NAVO het bombardementsoffensief *Deliberate Force*, een serie luchtaanvallen tegen Bosnisch-Servische militaire doelen, zoals artillerie-opstellingen, luchtdoelgeschut, munitie-opslagplaatsen en commandoposten. De luchtaanvallen, zo maakte de NAVO duidelijk, waren ook bedoeld om nieuwe aanvallen op de resterende *safe areas* te voorkomen en de volledige bewegingsvrijheid van het UNPROFOR-per-

soneel te garanderen. De NAVO opereerde nu zelfstandig en hanteerde ook haar eigen *Rules of Engagement*.

Geconfronteerd met de snel kerende kansen op het slagveld, gaven de Bosnische Serviërs toe aan een nieuw NAVO-ultimatum. De alliantie besloot daarom op 20 september 1995 verdere luchtaanvallen voor onbepaalde tijd op te schorten. *Deny Flight* had – ontdaan van haar beperkingen en gegoten in de robuuste vorm van operatie *Deliberate Force* – eindelijk haar waarde kunnen bewijzen. Op 20 december 1995 kwam *Deny Flight* formeel tot een einde. De NAVO-luchtvloot bleef het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina controleren, nu echter ter ondersteuning van de ‘groene’ NAVO-implementatiemacht IFOR (operatie *Joint Endeavour*).

14 Demobilisatie-operaties

Sectie 1 - Inleiding

1401. Na afloop van een conflict en na het sluiten van een vredesregeling of -verdrag, moeten (op korte termijn) maatregelen worden genomen om de vrede te bestendigen. Het is hierbij van belang de aandacht in eerste instantie te richten op demobilisatie en demilitarisering. Hierdoor worden namelijk de mogelijkheden tot hervatting van de gewelddadigheden verminderd. Ontwapening van de partijen is een maatregel, die in dit verband een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vredesproces.

In het humanitair oorlogsrecht komt de term ‘gedemilitariseerde zone’ voor (in artikel 60 van het Aanvullend Protocol van 1977). Bij overeenkomst kunnen partijen bij een gewapend conflict aan een gebied de status van gedemilitariseerde zone toekennen. Binnen zo’n zone mogen zich geen troepen bevinden en mogen geen militaire operaties plaatsvinden.

1402. **Demobilisatie** (*demobilisation*) bestaat uit activiteiten, die een vredesmacht onderneemt om de omvang en uitrusting van de in het operatiegebied aanwezige strijdkrachten terug te brengen naar de in een vredesregeling overeengekomen niveaus. In relatie hiermee worden ook de begrippen demilitarisering en ontwapening gebruikt. **Demilitarisering** (*demilitarisation*) houdt in dat het militair personeel en materieel aan hun militaire functie wordt onttrokken. **Ontwapening** (*disarmament*) is een deelproces van demilitarisering. Het betreft het (op gecontroleerde wijze) ontdoen van strijdkrachten van hun wapenbezit. Van demilitarisering en ontwapening kan worden gesteld, dat deze plaatsvinden in het kader van demobilisatie-operaties.

Sectie 2 - Kenmerken

1403. Veiligheid is voorwaarde voor een duurzame vrede. Voor vredesopbouwende operaties is dus een **elementaire veiligheidsstructuur** als basis noodzakelijk. Immers, zonder een bepaalde minimale veiligheid is

het onwaarschijnlijk dat het optreden van de vredesmacht op langere termijn succes zal hebben. Demobilisatie-operaties betreffen in feite dan ook veelal de eerste (uitvoerende) fase van een vredesregeling of -verdrag. Daarom vormen deze operaties zo'n belangrijk onderdeel van de vredesopbouw.

In 1995 heeft secretaris-generaal Boutros Ghali in zijn 'Supplement to An Agenda for Peace' onder meer de aandacht gevestigd op het belang van ontwapening in het kader van vredesopbouwende maatregelen. De secretaris-generaal gebruikte daarbij het begrip 'micro-disarmament', waarmee hij doelde op ontwapening binnen de context van conflicten waarbij de Verenigde Naties als veiligheidsorganisatie betrokken is: *'Micro-disarmament is practical disarmament in the context of the conflicts the United Nations is actually dealing with and of the weapons, most of them light weapons, that are actually killing people in the hundreds of thousands. The contemporary significance of micro-disarmament is demonstrated by the enormous proliferation of automatic assault rifles, anti-personnel mines and the like. Competent authorities have estimated that billions of dollars are being spent yearly on light weapons, representing nearly one third of the world's total arms trade. Many of those weapons are being bought, from developed countries, by developing countries that can least afford to dissipate their precious and finite assets for such purposes, and the volume of trade in light weapons is far more alarming that the monetary cost might lead one to suspect.'* (Boutros Ghali, Supplement to An Agenda for Peace, 3 January 1995).

1404. Demobilisatie zal veelal deel uitmaken van een **allesomvattende vredesregeling**. Het betreft dan een regeling, waarin partijen zich vastleggen om het conflict te beëindigen en te gaan werken aan de wederopbouw van het conflictgebied. Militair personeel en materieel zullen worden gedemilitariseerd, bijvoorbeeld door het gros van het personeel huiswaarts te zenden en het materieel op te slaan in opslagplaatsen. De

*En het materieel op te
slaan in opslagplaatsen.
Foto: Mediacentrum KL
(UNTAC, Cambodja,
1993)*



omvang van de strijdkrachten waarover een partij kan beschikken, wordt in overleg vastgesteld en gecontroleerd. Dit laatste kan gebeuren door een internationale organisatie zoals de VN, maar in het kader van vertrouwenwekkende maatregelen ook door de andere partij(en).

1405. Demobilisatie kan ook deel uitmaken van vredesmaatregelen die worden genomen in het kader van een **tussentijds bestand**. Hierbij is veelal geen sprake van volledige demobilisatie. De maatregelen blijven vaak beperkt tot ontwapening of demilitarising. De omvang van de beschikbare strijdkrachten wordt in algemene zin niet ter discussie gesteld en de controle op de demobilisatie is moeilijk. Omdat het een tussentijds bestand betreft, bestaat immers de kans dat het wederzijds wantrouwen groot is, evenals de neiging om wapens (ondergronds) te behouden.

1406. Demobilisatie-operaties komen voor in **samenhang met andere operationele taken**. In het kader van interpositie kan demilitarising plaatsvinden binnen een geografisch bepaalde bufferzone. Bij het instellen van beschermd gebieden kan er tevens sprake zijn van het ontwapenen van strijders in die gebieden. In het kader van de uitvoering van humanitaire taken kan ontwapening noodzakelijk zijn om een bepaalde mate van veiligheid te creëren voor de humanitaire taakuitvoering. Voorts kan demobilisatie nodig zijn als stabiliserende maatregel in het kader van een preventieve ontplooiing.

1407. Het succesvol uitvoeren van een demobilisatie-operatie kan alleen worden gerealiseerd met **instemming** van de betrokken partijen. Partijen worden immers ontdaan van één van hun belangrijkste machtsmiddelen. Demobilisatie zonder instemming is feitelijk alleen mogelijk met (aanzienlijk) gebruik van geweld.

1408. Bij het uitvoeren van demobilisatie- en ontwapeningsoperaties is het van belang om te weten welke rol wapens spelen in de **historie en de cultuur** van een land. Het is mogelijk dat wordt opgetreden in landen, waar het wapen een deel van het dagelijks leven is. Het kan een symbool zijn van trots en macht, waardoor het niet zo vanzelfsprekend is dat wapens worden ingeleverd. Indien de vredesmacht hiermee rekening houdt, kan respect worden afgedwongen en het succes van de operatie positief worden beïnvloed. Het onderscheid tussen persoonlijke bewapening en de wapens van eenheden is daarbij van wezenlijk belang. Het voorgaande laat echter onverlet, dat de vredesmacht niet mag marchanderen. Indien de opdracht luidt alle wapens in te nemen, zijn culturele achtergronden geen reden om dit niet of slechts in beperkte mate te doen.

1409. De **geloofwaardigheid** van de demobilisatie-operatie valt of staat met de mate, waarin de vredesmacht in staat is veiligheid te verschaffen en te garanderen. Slaagt men hierin niet, dan zal de bereidheid tot medewerking van de partijen afnemen. De geloofwaardigheid zal ook worden afgemeten aan de mogelijkheden van de vredesmacht om de demobilisatie-operatie bij de betrokken partijen gelijktijdig en gelijkmatig te laten verlopen.

1410. Eenheid van **inspanning** bij een demobilisatie-operatie is gericht op meer dan slechts het bereiken van samenhang in het eigen optreden. Het is noodzakelijk dat eenheid van inspanning wordt nagestreefd met andere internationale organisaties, die betrokken zijn bij de uitvoering van de vredesregeling. Dit komt de geloofwaardigheid ten goede en hierdoor wordt het vertrouwen in de operatie positief beïnvloed. Omdat de partijen bij een demobilisatie-operatie actief betrokken zijn, moet het verloop ervan ook met hen worden afgestemd. Vooral daar waar partijen zelf verantwoordelijk zijn voor bepaalde vereiste infrastructurele of logistieke faciliteiten, is afstemming met hen noodzakelijk.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1411. Bij de planning van demobilisatie-operaties moeten in het bijzonder de volgende aspecten in beschouwing worden genomen:

- de context, waarin de operatie plaatsvindt
- de gewenste eindsituatie
- tijdsfactoren
- de bereidheid van partijen tot medewerking

1412. De **context** waarin de demobilisatie-operatie wordt uitgevoerd, is van invloed op de planning en wijze van uitvoering van de operatie. De aard en inhoud van de regeling is hiervoor bepalend, maar ook de omstandigheden waaronder deze tot stand is gekomen. Als partijen onder druk zijn gezet om te demobiliseren, zal de medewerking moeizaam zijn. Dit geldt eveneens voor een regeling, waarbij de demilitarisering van de ene partij een voorwaarde is voor de andere partij om in te stemmen.

1413. Als een demobilisatie-operatie deel uitmaakt van een **allesomvattende vredesregeling**, dan moet de operatie in samenhang met andere vredesopbouwende maatregelen, zoals de wederopbouw van de economie en de heroprichting en training van het politie-apparaat, worden gepland en uitgevoerd. Economische maatregelen zullen bijdragen aan de werkgelegenheid voor voormalige militairen. Dat biedt hen een toekomstperspectief en zal de bereidheid van de partijen om mee te wer-



*Heroprichting en training
van het politie-apparaat.
Foto: DV (WEU-UPF,
Bosnië en Herzegovina,
Mostar, 1995)*

ken aan de demobilisatie-operatie vergroten. Werkloosheid is bovendien een belangrijke oorzaak van sociale onrust, wat het succes van de operatie kan ondermijnen.

1414. Een goed functionerend politie-apparaat zal een gevoel van veiligheid creëren bij de bevolking. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de nieuw op te bouwen samenleving en biedt perspectief voor de toekomst. Voor de reorganisatie van het politie-apparaat wordt, veelal door de VN, een speciale operatie ingesteld. Met de uitvoering wordt een internationale politie-organisatie belast, die bestaat uit civiele politie-monitoren en trainers. Doorgaans hebben deze geen uitvoerende politiebevoegdheden en zijn zij ongewapend.

1415. In het kader van een **tussentijds bestand** is er vaak geen sprake van andere maatregelen ten behoeve van wederopbouw. Wel vindt veelal humanitaire hulpverlening plaats. De medewerking van partijen aan de demilitarisering zal beperkt zijn, omdat een solide basis voor stabiliteit (nog) ontbreekt. Bovendien kan het in deze omstandigheden voorkomen, dat één van de partijen slechts schoorvoetend heeft ingestemd met de demilitarisering. Het gevolg kan zijn dat in de praktijk vooral lokaal weinig blijk van instemming wordt gegeven en de naleving van de demilitariseringmaatregelen minimaal is.

De Veiligheidsraad van de VN riep in 1993 zes gebieden in Bosnië en Herzegovina uit tot ‘safe area’, met instemming van de strijdende partijen. De vredesmacht UNPROFOR werd belast met het toezicht hierop. Een voorwaarde voor de Bosnische Serviërs om hiermee in te stemmen was de demilitarisering van de gebieden. De UNPROFOR-eenheden ter plaatse werden belast met de ontwapening en demilitarisering van de strijders.

1416. De kans op succes wordt voorts vergroot, als er sprake is van instemming en medewerking door de aangrenzende landen. Als deze niet meewerken aan de regeling, bestaat de kans dat via deze landen op illegale wijze wapens het land binnenkomen. Het is voor de vredesmacht van belang om hiermee rekening te houden en afhankelijk van de situatie aanvullende maatregelen te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door waarnemers te stationeren op toegangswegen, havens of luchthavens, waarmee vanuit de aangrenzende landen goederenverkeer mogelijk is.

1417. De **gewenste eindsituatie** is mede afhankelijk van de context, waarin de demobilisatie-operatie plaatsvindt. Als de demobilisatie gebeurt in het kader van een allesomvattende vredesregeling, dan zal het moeten leiden tot een situatie waarin wapens zijn verzameld en onder controle van de vredesmacht zijn gebracht, troepen zijn ondergebracht in kazernelocaties en de gedemobiliseerde militairen zijn gereïntegreerd in de samenleving. Het doel is in dit geval om een zodanige veiligheidsstructuur te creëren, dat veiligheid en stabiliteit zijn gegarandeerd en dat de verdere ontwikkeling van het vredesproces wordt begunstigd.

1418. Bij demilitarisering of ontwapening in het kader van een tussen-tijds bestand, zal het moeilijk zijn om de gewenste eindsituatie vast te stellen. De maatregelen zullen zich vaak beperken tot de ontwapening van de partijen in ingestelde beschermde gebieden of andere met name genoemde gebieden in het conflictgebied, die onder controle van een vredesmacht worden gesteld. Omdat de medewerking van betrokken partij(en) twijfelachtig is, kan het moeilijk zijn om vast te stellen of volledige demilitarisering of ontwapening is bereikt. De kans is groot dat oogenschijnlijk geen wapens meer aanwezig zijn, maar dat tegelijkertijd in het geheim wapens worden bewaard teneinde voorbereid te zijn op de hervatting van de strijd.

1419. Bij een demobilisatie of ontwapening met dwang, bijvoorbeeld in het kader van een vredesafdringende operatie, beperkt de operatie zich vooral tot de ontwapening van de partijen. Hierbij is vaak initieel geen sprake van volledige demobilisatie. Het doel is dan ook vooral in eerste instantie om een bepaalde mate van veiligheid te creëren voor de uitvoering van andere operationele taken of voor de humanitaire hulpver-

lening door hulporganisaties. Als door een vredesafdringende operatie de vrede eenmaal tot stand gebracht is, kan alsnog worden geprobeerd een vredesovereenkomst te sluiten. De te bereiken eindsituatie is dan weer vergelijkbaar met die van een allesomvattende vredesregeling, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven.

Toen VN-personeel in 1993 het doelwit werd van aanvallen van strijdende partijen in Somalië, leidde dit tot een resolutie van de Veiligheidsraad. Daarin werd de vredesmacht UNOSOM II in staat gesteld om met gebruik van geweld de milities van Generaal Aideed te ontwapenen. Dit voorbeeld geeft uitstekend de risico's aan van een dergelijke eenzijdige maatregel; immers, de geloofwaardigheid van de VN werd hierdoor aangetast en de operatie moest later zonder succes worden beëindigd.

1420. Binnen een vredesovereenkomst of een staakt-het-vuren zijn afspraken over de demobilisatie voor partijen vaak moeilijk te accepteren. Daarom is het van belang dat, nadat een regeling is overeengekomen, de vredesmacht **tijdig en snel wordt ontplooid** om de fragiele overeenstemming en instemming uit te buiten. Er moet worden voorkomen dat het positieve politieke klimaat door een trage ontplooiing verslechtert en dat op laag niveau bij de partijen weerstand tegen de aanwezigheid en doelstelling van de vredesmacht kan ontstaan.

1421. Het succes bij een demobilisatie-operatie hangt af van de **medewerking van de partijen**. De inspanningen van de vredesmacht moeten er steeds op gericht zijn om de medewerking van de partijen te verkrijgen en te behouden. Dit is te realiseren door de partijen een actieve rol te geven in het vredesproces, bijvoorbeeld door het instellen van een overlegstructuur waarin zij vertegenwoordigd zijn. Voorts kunnen zij onder leiding of toezicht van de vredesmacht wederzijds inspecties en controles uitvoeren. Dit zal bijdragen aan het vertrouwen in de uitvoering van de wederzijdse demobilisatie.

UNTAC was een VN-operatie in Cambodja in 1992 en 1993, waarbij demobilisatie en ontwapening belangrijke aspecten van de vredesovereenkomst vormden. Van deze operatie is later geconcludeerd, dat de vertragde ontplooiing één van de oorzaken was van het beperkte succes. Een sterke militaire aanwezigheid onmiddellijk na de ondertekening van het vredesakkoord, zou de Rode Khmer vermoedelijk meer bij het proces betrokken hebben gehouden.

Om de partijen optimaal betrokken te houden bij het vredesproces werd een *Mixed Military Working Group* opgericht. Dit overleg stond onder voorzitterschap van de *UNTAC Force Commander* en ook alle Cambodjaanse partijen waren erbij betrokken. In dit forum werden in eerste instantie alleen militair-inhoudelijke zaken besproken. Het werd gaandeweg echter ook een forum, waarin allerhande conflicten konden worden besproken en opgelost.

1422. De **uitvoering** van een volledige demobilisatie-operatie gebeurt in een aantal stappen:

- totstandkomen van een vredesregeling
- instellen en beheersen van een staakt-het-vuren
- terugtrekken en verzamelen van de partijen
- ontwapenen van de partijen
- verspreiden en zo mogelijk rehabiliteren van de partijen

1423. Een **vredesregeling** komt tot stand na onderhandelingen over het sluiten van een bestand of als gevolg van een vredesafdringende operatie. In beginsel wordt de regeling over demobilisatie op basis van instemming door de betrokken partijen gesloten. In de vredesregeling moeten details over de procedure voor het instellen en handhaven van het staakt-het-vuren zijn geregeld. In deze fase houdt de vredesmacht zich voornamelijk bezig met de voorbereidingen. Alleen indien sprake is geweest van een vredesafdringende operatie, zal de vredesmacht gelijk kunnen overgaan tot een afgedwongen demobilisatie.

1424. In een overeengekomen **staakt-het-vuren** worden veelal afspraken gemaakt over een geografische afbakening en een tijdpad voor de uitvoering. De omstandigheden waaronder een staakt-het-vuren wordt overeengekomen en uitgevoerd, kunnen worden gekenmerkt door een hoge mate van geweld. De vredesmacht ontplooit in deze fase in het operatiegebied en houdt zich vooral bezig met de controle op de naleving van het staakt-het-vuren.

1425. Om een staakt-het-vuren te kunnen controleren, is een directe supervisie aan beide zijden van de scheidingslijn noodzakelijk. Dit kan gebeuren door waarnemers of patrouilles op de grond en in de lucht. De betreffende overeenkomst moet ook uitsluitsel geven over bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van onderzoek, arbitrage en sanctie-mogelijkheden.

1426. Een kordaat en krachtig antwoord op schendingen van het staakt-het-vuren is essentieel. Vertraagde en onvoldoende beantwoording van schendingen vermindert de waarde van het staakt-het-vuren, verslechtert de veiligheidssituatie en doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de vredesmacht. Het vervolg van de demobilisatie-operatie kan daardoor ernstig worden bemoeilijkt.

1427. Alvorens te kunnen overgaan tot volledige demobilisatie is het noodzakelijk dat de militaire eenheden van de partijen het conflictgebied verlaten en zich terug trekken in overeengekomen kantonmentsgebieden. In dit verband gaat het om begrippen als **hergroeperen** en

kantonneren. Hergroeperen houdt in dat partijen hun eenheden terugtrekken en verzamelen in verzamel- of hergroeperingsgebieden. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de partijen zelf. De vredesmacht bewaakt de verzamelgebieden en zal van daaruit de partijen begeleiden naar kantonnementsgebieden. De locatie van de kantonnementsgebieden wordt vastgesteld in overleg tussen de partijen en de vredesmacht. Kantonnementsgebieden zijn administratieve centra voor de tijdelijke huisvesting, ontwapening en demobilisatie van militairen.



Afbeelding 14-1:
Schematische weergave
terugtrekken en verzame-
len van de partijen

1428. Uit oogpunt van veiligheid en onpartijdigheid gebeurt de terugtrekking en het verzamelen in beginsel gelijktijdig in het gehele operatiegebied. Een strak tijd- en activiteitschema moet in dit verband door de staf van de vredesmacht zijn opgesteld en met vertegenwoordigers van de partijen zijn afgestemd. Voorts zijn voor het welslagen van een dergelijke operatie goede regelingen voor de opvang en een efficiënte logistieke ondersteuning een absolute voorwaarde. Het is de verantwoordelijkheid van partijen zelf om de voorbereidingen en logistieke voorzieningen in de kantonnementsgebieden te treffen. De vredesmacht is in deze fase belast met de algehele supervisie, met het rapporteren van de voortgang, de registratie en de opslag van wapens, met de bewaking van het operatiegebied en met assistentie of begeleiding van de demobilisatie-operatie. Daarnaast kan door de vredesmacht een begin gemaakt worden met het registreren van de locaties van zware wapens.

Het verzamelen van oorlogstuig.

*Foto: Mediacentrum KL
(IFOR, Bosnië en Herzegovina, 1996)*



1429. In de kantonnementsgebieden zullen de militaire eenheden van de partijen worden **ontwapend** en **gedemobiliseerd**. Het succes van het ontwapenen hangt af van het vertrouwen dat de partijen stellen in het demobilisatieproces in het algemeen en in het vermogen van de vredesmacht om de algehele veiligheid te waarborgen in het bijzonder. Het gaat hierbij niet alleen om het inleveren van wapens, maar ook om het verzamelen van oorlogstuig in opslagplaatsen, munitievoorraad en om de ontzegging van bevoorradingssroutes. Het bewaken van ingenomen of ingeleverde wapens en uitrustingsstukken en een goede registratie van het ingenomen materieel is in dit verband essentieel.

1430. In het kader van de **reïntegratie** van gedemobiliseerde militairen zal personeel geselecteerd worden voor de toekomstige veiligheidseenheden van de (nieuwe) overheden en zal het overige personeel op zo goed mogelijke wijze worden voorbereid op de reïntegratie in de samenleving. Personeel dat gereïntegreerd wordt, zal in de kantonnementsgebieden als zodanig worden geregistreerd, een demobilisatieverklaring uitgereikt krijgen en voorzieningen (voedsel, geld, transport) ontvangen voor de terugkeer naar de eigen woonplaats.

1431. Personeel dat deel gaat uitmaken van nieuw op te richten strijdkrachten of politie-eenheden zal tot een afgesproken datum gekantonneerd blijven. Deze fase valt hoofdzakelijk onder verantwoordelijkheid van de civiele autoriteiten en moet in samenwerking met andere overheidsorganen worden uitgevoerd. De vredesmacht treedt in deze fase voornamelijk op ter **ondersteuning van civiele autoriteiten**. Bij uitzondering zal de vredesmacht een bijdrage leveren in de opleiding en training van nieuw op te richten veiligheidseenheden.

UNTAC: HET SUCCES VAN EEN MISLUKTE DEMOBILISATIE

UNTAC, de VN-operatie in Cambodja in 1992 en 1993, spotte met veel van de ‘regels’ van vredesoperaties en wordt desondanks beschouwd als een succes. UNTAC zou oorspronkelijk een ‘blauwe’ operatie worden op basis van Hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties. Maar reeds voor de ontplooiing van de eerste VN-troepen zegde één van de partijen, de Rode Khmer, de instemming met de operatie op en weigerde de toegang aan de VN-troepenmacht tot het door haar beheerde gebied. Bovendien schond de Rode Khmer als het haar uitkwam het overeengekomen staakt-het-vuren en weigerde zij mee te werken aan de ontwapening en demobilisatie. De Verenigde Naties waren daardoor gedwongen, tegen alle voornemens in, de ontplooiing van de eenheden vooraf te laten gaan aan de logistische opbouw, met alle risico’s van dien. Even overwogen de VN zelfs de toegang tot het gebied van de Rode Khmer met geweld af te dwingen. Vervolgens zetten zij het vredesproces voort zonder voltooide demobilisatie en uiteindelijk maakten zij zelf de ontwapening van de partijen die zich wel hadden gehouden aan de gemaakte afspraken, grotendeels ongedaan. Deze risicovolle aanpak door de Verenigde Naties pakte echter in de praktijk goed uit. Na achttien maanden, bij het aflopen van het mandaat, stond Cambodja er beter voor dan zonder UNTAC het geval zou zijn geweest.

Dat UNTAC niet mocht mislukken, stond reeds bij de aanvang vast. De in januari 1992 aangetreden secretaris-generaal van de VN, Boutros Ghali, had kort voor de start van UNTAC zijn *Agenda for Peace* opgesteld. Dit in juli 1992 gepresenteerde rapport moest de gids van de VN worden voor de verdere ontwikkeling van vredesoperaties. Met UNTAC stond daarom niet alleen de toekomst van Cambodja, maar ook die van de Verenigde Naties en de nieuwe secretaris-generaal op het spel. Dit rechtvaardigde ook de grote omvang van de troepenmacht en de hoge kosten van de operatie. In totaal werkten gedurende anderhalf jaar zo’n 20.000 mensen in Cambodja voor UNTAC, onder wie bijna 16.000 militairen. De kosten bedroegen, volgens de officiële VN-opgave, 1,6 miljard dollar en brachten de organisatie aan de rand van bankroet.

Toch komt het succes van UNTAC niet alleen op het conto van de VN. Het einde van de burgeroorlog in Cambodja is vooral te danken geweest aan het einde van de Koude Oorlog, die de grote mogelijkheden ertoe bracht hun steun aan de strijdende partijen te beëindigen. Daardoor moesten de partijen bij gebrek aan middelen en overwegend tegen hun zin, de strijd staken. De verdienste van de VN is geweest dat zij deze kans niet onbenut hebben gelaten. Het vredesproces en in het bijzonder de demobilisatie-operatie, hebben echter voortdurend geleden onder het negatieve motief voor de instemming met UNTAC.

De vier partijen die bij de demobilisatie gekantonneerd, ontwapend en weer in

Overzichtskaart van Cambodja en de ontplooiing van de UNTAC-troepen tijdens de demobilisatie



de burgersamenleving opgenomen moesten worden, waren alle ontstaan in de loop van de burgeroorlog. Het door de Vietnam-oorlog gedestabiliseerde Cambodja was in de jaren 1970-1975 geleidelijk veroverd door de Rode Khmer, een door Peking gesteunde orthodox-communistische guerrillabeweging. Na de verovering van de hoofdstad Phnom Penh in april 1975 vestigde de Rode Khmer onder leiding van Pol Pot een schrikbewind. Pas een gewapende interventie door het inmiddels verenigde Vietnam, gesteund door de Sovjet-Unie, maakte aan het regime van Pol Pot een einde. De Rode Khmer trok zich vervolgens terug in de moeilijk toegankelijke jungle van het noorden en westen van Cambodja, langs de grens met Thailand. Vietnam en Thailand hadden in het verleden reeds met elkaar gewedijverd om invloed te krijgen in Cambodja; de Vietnamese invasie dreef Thailand en de Rode Khmer dan ook tot elkaar. Tevens ontstonden nu twee nieuwe anti-Vietnamese guerrillabewegingen. Het betrof allereerst de niet-communistische, maar wel door Peking gesteunde Witte Khmer, in 1979 opgericht door de voormalige premier Son Sann. Daarnaast het door de Verenigde Staten en communistisch China gesteunde *Front Uni pour un Cambodge Indépendant Neutre Pacifique et Coopératif* (FUNCINPEC) van de in 1970 verdreven koning Norodom Sihanouk. De drie genoemde partijen sloten zich in 1982 aan en maakten de Vietnamesezen het leven uiteindelijk zo zuur, dat Hanoi zijn troepen in 1989 terugtrok. Het liet een door Moskou gesteunde regering en een regeringsleger achter. Intussen was Thailand verder bij de burgeroorlog betrokken geraakt doordat zo'n 400.000 Cambodjaanse vluchtelingen hun toevlucht hadden gezocht in kampen op Thais grondgebied, juist over de grens. Voedsel, geld, wapens en ander militair materieel bereikten de Rode en Witte Khmer en het FUNCINPEC voor een deel over Thaise bodem. Tevens infiltrerden deze bewegingen in de vluchtelingskampen om recluten te werven en hun graantje mee te pikken van de internationale humanitaire hulp. Na het einde van de Koude Oorlog zagen de Witte Khmer en het FUNCINPEC zich gedwongen de strijd tegen het, eveneens verzwakte, regeringsleger te staken. De Rode Khmer werd minder dan de andere bewegingen getroffen door het wegvalen van de buitenlandse hulp. De Rode Khmer beschikte namelijk over een behoorlijke financiële reserve en

exploiteerde de economische hulpbronnen van het beheerste gebied op kapitalistische wijze, in samenwerking met het Thaise leger en Thaise ondernemingen en banken.

De vier partijen kwamen in april 1991 een staakt-het-vuren overeen. Om het prille vredesproces een kans te geven, stuurden de VN de *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC) naar het land. De aanvankelijk ongeveer driehonderd man sterke missie diende via een netwerk van liaisonofficieren het overleg tussen de vier strijdgroepen tot op het laagste niveau op gang te brengen. Verder moest UNAMIC een 'mine-awareness'-programma opzetten voor de burgerbevolking en de kampementen verkennen en voorbereiden voor de nog te ontplooien vredesmacht, de *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC).

Toen UNAMIC operationeel werd, hadden juist twee weken daarvoor, op 23 oktober 1991, de partijen in Parijs een vredesakkoord gesloten. Eén van de bepalingen daarvan bood de VN de gelegenheid op te treden als een *Transitional Authority*. Samen met de *Supreme National Council* (SNC) waarin alle vier Cambodjaanse groeperingen waren vertegenwoordigd, zou de VN leiding geven aan achtereenvolgens de demobilisatie van de strijdkrachten, de terugkeer van de vluchtelingen, het houden van verkiezingen, de goedkeuring van een grondwet en het aantreden van een nieuwe, wettige regering.

UNTAC stond derhalve voor een niet te onderschatten opdracht, die binnen een mandaatsperiode van achttien maanden moet worden voltooid. Alleen al het militaire deel van de operatie was complex en omvangrijk. Volgens hun eigen opgave bedroeg de sterkte van de vier groeperingen in totaal zo'n 200.000 man op ongeveer 650 locaties. Daarnaast kenden de meeste dorpen nog eigen milities met een gezamenlijke sterkte van circa 250.000 man. De ontwapening zou naar schatting 350.000 wapens en ruim 80 miljoen stuks munitie omvatten. Om het wankele en al regelmatig geschonden staakt-het-vuren niet onnodig verder in gevaar te brengen, ontwierp Boutros Ghali, onmiddellijk na zijn aantreden in januari 1992, een plan om UNTAC met de grootste spoed te ontplooien. Eind mei 1992 diende de militaire component op volle sterkte aanwezig en operationeel te zijn. Eind september 1992 zou de demobilisatie tot zeventig procent gevorderd moeten zijn en kon de volgende fase van de operatie, het voorbereiden en houden van de verkiezingen, ingaan. De militaire sterkte van UNTAC zou daarna kunnen worden gehalveerd.

Voor de uitvoering van de demobilisatie-operatie wees Boutros Ghali aanvankelijk 325 hergroeperingsgebieden en 317 kantonnementen aan, maar dat bleken geen realistische getallen. Zij werden al snel verminderd tot respectievelijk 95 en 55, waarvan ongeveer de helft was bestemd voor het regeringsleger, een derde voor de Rode Khmer en het resterende deel voor de twee kleinere groeperingen. Om de demobilisatie binnen 'normale' proporties te houden, zagen de VN af van de hergroepering en kantonnering van de milities; deze zouden dus alleen worden ontpwend en konden blijven waar ze waren.

De eerste fase (de ontplooiing van UNTAC) ging op 15 maart 1992 van start met de aankomst in Phnom Penh van de *Special Representative* van de secretaris-generaal, de Japanner Akashi en de *Force Commander*, de Australische generaal Sanderson. Hun eerste daad, het opzetten van een overlegstructuur met de SNC ging hen nog goed af. Maar daarna ging het al snel mis. Eind maart namelijk besloten de commandanten van de Rode Khmer het vredesproces niet meer te steunen. Deze beslissing 'vertaalde' zich onmiddellijk in een toenemend aantal geweldsincidenten en groeiend gebrek aan medewerking. Begin juni werd deze houding in de SNC bevestigd met de weigering aan de ontwapening mee te werken en UNTAC toe te laten tot het door de Rode Khmer beheerste gebied. Als reden gaf de groepering op dat de ontplooiing van UNTAC zo traag verliep, dat deze de veiligheid van de bevolking niet kon garanderen. Verder verweet

de Rode Khmer UNTAC partijdigheid, omdat nog steeds niet alle buitenlandse (lees Vietnamese) troepen uit Cambodja waren vertrokken.

Nu was het eerste verwijt niet geheel ongegrond. De ontplooiing van UNTAC raakte, mede door de trage procedures bij de Verenigde Naties in New York, achter op het schema. Eind april beschikte de *Force Commander* over iets meer dan 3500 man. Het zou uiteindelijk tot half juli 1992 duren voordat alle twaalf bataljons op hun operationele sterkte waren. De VN hadden overigens het tempo van de ontplooiing verhoogd door niet te wachten op het einde van de logistieke opbouwoperatie. Het tweede verwijt was op zijn zachtst gezegd ver gezocht. Het Vietnamese leger had immers in 1989 het Cambodjaanse 'wespennest' volledig verlaten. De enige buitenlandse eenheden in Cambodja behoorden derhalve tot het Thaise leger, waarmee de Rode Khmer in haar eigen gebied samenwerkte.

Het Nederlandse bataljon van UNTAC zou de volle laag krijgen van de problemen, waarmee de operatie in deze fase te maken kreeg. Dat was echter geen toeval. De VN waren aangenaam verrast geweest, toen Nederland voor de operatie in Cambodja een bataljon van het Korps Mariniers had aangeboden. Vanuit Nederlands perspectief lag dit aanbod voor de hand omdat dit korps grotendeels uit beroeps personeel bestond, in tegenstelling tot de nog voor het grootste deel met dienstplichtigen gevulde Koninklijke Landmacht. Bovendien was het Korps Mariniers uit hoofde van zijn niveau van training en paraatheid buitengewoon geschikt voor de operatie. Tussen de andere toezeggingen voor UNTAC vielen vooral de Nederlandse en de Franse bijdrage op door hun hoge kwaliteitsniveau. De twee Europese bataljons kregen dan ook de lastigste sectoren toegewezen: de Fransen kregen het zwaarste terrein, de Nederlanders de sector met het sterkste bolwerk van de Rode Khmer. Dit betrof een gebied in het westen van Cambodja, langs de grens met Thailand.

Dat gebied vertegenwoordigde een grote financieel-economische waarde voor de Rode Khmer. Het was rijk aan tropisch hardhout, dat de Rode Khmer exploiteerde door het ruimhartig verlenen van kapconcessies aan Thaise ondernemers tegen afdracht van een deel van de opbrengst. Het hout bereikte vervolgens via Thais grondgebied de wereldmarkt. De Rode Khmer ging op dezelfde wijze te werk bij het te gelde maken van de voorraden edelstenen in de bodem. Bangkok ontwikkelde zich in het begin van de jaren negentig tot het centrum van de wereldmarkt op dit gebied, met een aandeel van 80% in het mondiale aanbod. Circa een derde deel hiervan was afkomstig uit het door de Rode Khmer beheerde deel van Cambodja, in het bijzonder uit de omgeving van de stad Pailin, mid-den in de voor het Nederlandse bataljon voorziene sector.

Met deze troef in handen kon de Rode Khmer, ook zonder buitenlandse steun, haar gebruikelijke strategie voortzetten om de bevolking aan zich te binden. Sinds hun verdrijving uit het centrale deel van Cambodja naar de minder ontwikkelde grensgebieden, hadden Pol Pot en de zijnen geprobeerd de boerenbevolking naar hun gebied te lokken. Eerst werd de onveiligheid buiten het door de Rode Khmer beheerde territorium vergroot en vervolgens met sociaal-economische hulpprogramma's de vluchtelingen een nieuw bestaan geboden onder de hoede van de Rode Khmer. Tegen deze achtergrond was de verschijning van UNTAC een regelrechte ramp. Waar de VN aankondigden vrede en veiligheid te brengen, kon de Rode Khmer de operatie slechts zien als een bedreiging voor haar strategie en financiële fundament.

De commandant van het Nederlandse bataljon kwam er spoedig achter hoe de kaarten lagen. Zijn verkenningsgroep kwam de Nederlandse sector begin mei 1992 nog wel in, al genoot deze alleen bewegingsvrijheid van het regeringsleger en de Witte Khmer. Toen hij op 27 mei 1992 zelf met zijn 35 man sterke *Advance Party* vanuit Thailand aan de grens verscheen, bleef de slagboom echter gesloten. Een persoonlijke interventie van Akashi en Sanderson in Pailin

drie dagen later haalde vervolgens niets uit. Toen begin juni de ontplooiing van de hoofdmacht begon, bleef deze dan ook beperkt tot de delen van de sector die in handen waren van het regeringsleger en de Witte Khmer.

De ervaring van de Nederlanders was kenmerkend voor de houding van de Rode Khmer in geheel Cambodja. Bij Akashi rees in deze periode daarom de gedachte de toegang tot het gebied van de Rode Khmer gewapenderhand af te dwingen. Zo zouden Nederlandse mariniers luchtmobiel vanuit Thailand hun sector worden binnengebracht. Deze operatie, *Dove Tail* genaamd, vond echter geen genade in de ogen van de *Force Commander*. Hij vond de op een 'blauwe' vredesoperatie toegesneden eenheden voor een dergelijke gevechtsoperatie ongeschikt. Daarnaast verwachtte hij dat de Aziatische deelnemers aan UNTAC die hun eenheden nog niet hadden geleverd, de operatie de rug zouden toekeren als deze 'groen' dreigde te worden. *Dove Tail* verdween daarop in de prullenmand.

De trage ontplooiing van UNTAC en de obstructie door de Rode Khmer baarden Boutros Ghali uiteraard zorgen; de operatie dreigde immers haar momentum te verliezen. Op 13 juni 1992 was officieel de tweede fase van de operatie begonnen, die van de kantonnering, onwapening en demobilisatie van de partijen. Op dat moment waren weliswaar nog maar vier van de twaalf bataljons operationeel, maar een maand later was UNTAC al nagenoeg op sterke. Van de Rode Khmer bevond zich medio juni geen enkele en van de overige drie groeperingen welgeteld 13.512 militairen in de kantonnementsen. Het was duidelijk dat de houding van de Rode Khmer de andere partijen kopschuw had gemaakt. Boutros Ghali stelde de Veiligheidsraad voor hétsjí de onwapening op te schorten in afwachting van de instemming van alle partijen, hétsjí de volgende fase (die van de verkiezingen) voor te bereiden zonder een ook maar in de verste verte geslaagde onwapening. De VN moesten dan maar hopen dat de Rode Khmer door politieke druk konden worden afgehouden van het versturen van de verkiezingen. De Veiligheidsraad koos uiteindelijk voor de tweede mogelijkheid en legde de opschorting van de onwapening en de datum van de verkiezingen (mei 1993) neer in resoluties van respectievelijk 13 oktober en 30 november 1992.

De onwapening en demobilisatie, door Boutros Ghali ooit aangeprezen als "*essential elements both for the cease-fire and for the achievement of the other objectives of UNTAC*", waren mislukt. De weerbarstigheid van de praktijk, door militairen verwoord in conclusies als "*it was a nice idea, but I have not seen it work anywhere*" en "*everyone cheated everyone else*", was hiermee duidelijk aangetoond. Terwijl de Rode Khmer met hernieuwde guerrilla-activiteiten onrust zaaidé, bleef de kantonnering in oktober 1992 steken bij 55.000 man, juist iets meer dan een kwart van het totaal. Zo'n 40.000 van hen mochten overigens naar huis met oogstverlof, op voorwaarde dat ze aan een eventuele oproep zich weer te melden, onmiddellijk gehoor zouden geven. UNTAC heeft hen nooit meer teruggezien. In de ogen van de *Force Commander* was deze merkwaardige afloop van de demobilisatie overigens een geluk bij een ongeluk. Het vasthouden van 200.000 jonge mannen die het ongeregelde leven van de guerrilla gewend waren, in primitieve kantonnementsen en zonder uitzicht op werk, zou zonder twijfel binnen korte tijd tot onbeheersbare toestanden hebben geleid. Resteerde nog het probleem van de veiligheid van de bevolking, in het bijzonder tijdens de verkiezingen. Ook hier kozen de VN voor een pragmatische oplossing. De eenheden van de drie groeperingen die wel aan de demobilisatie hadden meegewerkt, zouden samen met UNTAC voor de veiligheid tijdens de verkiezingen gaan zorgen. Ze kregen daartoe aan de vooravond van de verkiezingen (die plaatsvonden van 23 tot 28 mei 1993) een deel van hun ingeleverde wapens terug. In september 1993 haalde UNTAC de banden met deze drie groe-

peringen verder aan door hun troepen, nu verenigd in de *Cambodian National Armed Forces*, te gaan betalen. Deze zet, operatie *Paymaster* geheten, bond de drie groeperingen niet alleen aan UNTAC, maar verzekerde ook hun loyaliteit aan de nieuwe regering. Na het vertrek van UNTAC (medio november 1993) zou dit leger sterk genoeg blijken om het tegen de Rode Khmer op te nemen. Daarmee was het militaire hoofdprobleem in Cambodja alsnog opgelost, zij het op een heel andere manier dan het mandaat van UNTAC ooit had beoogd. Al met al een voorbeeld van denken in doelstellingen.

15 Militaire assistentie

Sectie 1 - Inleiding

1501. Militaire assistentie is het **ondersteunend optreden** van een vredesmacht, dat op verzoek van een regering, regionale of plaatselijke overheid wordt uitgevoerd. Wanneer geen effectief functionerende overheid of regering aanwezig is, kan militaire assistentie bestaan uit directe hulp aan de civiele bevolking. Militaire assistentie zoals hiervoor geschetst, wordt ook wel aangemerkt als een deel van civiel-militaire samenwerking (CIMIC) en in dit verband wordt dan ook wel gesproken van een CIMIC-operatie. Militaire assistentie wordt uitgevoerd door militaire eenheden, eventueel in samenwerking met civiele specialisten. Ook de verkoop, schenking of het tijdelijk ter beschikking stellen van (militaire) middelen kan tot militaire assistentie worden gerekend.

Ook schenking van middelen kan tot militaire assistentie worden gerekend.

Foto: Mediacentrum KL (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1998)



1502. Militaire assistentie kan zowel in nationaal als in internationaal verband worden uitgevoerd. De nationale vorm van militaire assistentie (militaire bijstand) wordt behandeld in de LDP IV. Dit hoofdstuk beschrijft de militaire assistentie in het kader van vredesoperaties en betreft derhalve de multinationale uitvoeringsvorm. Aangezien militaire assistentie een groot aantal typeringen kent, gaat de sectie ‘Aspecten van planning en uitvoering’ in dit hoofdstuk uitsluitend in op de algemeen geldende aspecten.

Sectie 2 - Kenmerken

1503. De **doelstelling** van militaire assistentie is een land uit een crisis te halen en er weer een normaal en zelfstandig bestaan in vrede mogelijk te maken. Militaire assistentie wordt verleend ten behoeve van het herstel en handhaving van:

- de soevereiniteit van de staat
- orde en gezag
- publieke voorzieningen

1504. Herstel en handhaving van de soevereine staat vormt het kader van alle activiteiten in het kader van militaire assistentie. Orde en wettig gezag zijn essentieel om een effectieve civiele bestuursvorm te creëren en de interne veiligheid van de staat te bevorderen. Indien een wettig gezag ontbreekt, kan een vredesmacht deze rol vervullen totdat de wettige regering en de civiele politie daar zelf toe in staat zijn. Op deze manier vormt de eenheid die militaire assistentie verzorgt, tijdelijk de ‘sterke arm’ van de civiele autoriteiten. Voor de handhaving van de sovereiniteit zijn ook effectieve strijdkrachten onontbeerlijk. Militaire assistentie kan derhalve ook zijn gericht op het herstellen en handhaven van een goed opgeleide en uitgeruste krijgsmacht, die op goede wijze is verankerd in de democratische instituties van de staat.

1505. Militaire assistentie wordt in beginsel verleend in een relatief stabiele veiligheidssituatie, met een laag geweldsniveau. Zoals reeds in hoofdstuk 8 van de LDP I is aangegeven, zal militaire assistentie vooral plaatsvinden in de **post-conflictfase** van vredesoperaties. Militaire assistentie kan worden voorafgegaan door een operatie ter afdwinging van de openbare orde, die het mogelijk maakt een wettige regering te installeren. Veelal zal militaire assistentie deel uitmaken van een grotere vredesoperatie. Het is echter ook denkbaar dat militaire assistentie als zelfstandige operatie wordt uitgevoerd.

1506. Kenmerkend voor een militaire assistentie-operatie is dat gezamenlijk wordt opgetreden door de vredesmacht, plaatselijke autoritei-

ten en organisaties en zelfs de partijen in het conflict. Deze samenwerking kan een positief effect hebben op de mate van instemming met de operatie. Militaire assistentie is dus niet alleen gebaat bij instemming (zoals alle operationele taken tijdens een vredesoperatie), het kan er ook aan bijdragen.

1507. Bij het uitvoeren van militaire assistentie zijn in het bijzonder de grondbeginseisen **onpartijdigheid** en **doorzichtigheid** van toepassing. De aanwezigheid van militairen ter ondersteuning van het bestuurlijke apparaat kan immers de indruk wekken, dat de vredesmacht ook feitelijk optreedt in opdracht van de betreffende civiele autoriteiten. Bovendien kunnen de eigen (para-)militaire groeperingen zich tijdens het conflict repressief hebben gedragen. Er kan sprake zijn van wantrouwen. Openheid over doelstellingen en onpartijdigheid bij de taakuitvoering is dus geboden en kan ertoe leiden dat ook de burgerbevolking instemt met de aanwezigheid en taakstelling van de vredesmacht.

1508. Militaire assistentie kent een groot aantal activiteiten, die bovendien uiteenlopend van aard zijn. De **volgende activiteiten** worden onderscheiden:

- ondersteunen van het verkiezingsproces en toezicht houden op de overgang naar een democratisch gekozen bestuursvorm
- vormen van plaatselijke politie- en veilheidseenheden
- ruimen van mijnen en opleiden van de plaatselijke bevolking
- bestuurlijke aangelegenheden
- instandhouden van openbare voorzieningen
- beveiligen van individuen, bevolkingsgroepen en installaties
- civiele bestuur ondersteunen bij de coördinatie van humanitaire hulpoperaties

1509. **Ondersteunen van het verkiezingsproces en toezicht houden op de overgang naar een democratisch gekozen bestuursvorm.** Het herstel van orde en gezag en het scheppen van een veilige omgeving zijn essentiële voorwaarden voor het succesvol organiseren van verkiezingen. Militaire assistentie bij verkiezingen kan bestaan uit:

- het inrichten en beveiligen van stemlokalen
- het toezien op het verloop van de verkiezingen
- het beveiligen en transporteren van stembussen en de verkiezingsstaf
- het leveren van specifieke materiële steun, zoals het opzetten van een verbindingssysteem



Ondersteunen van het verkiezingsproces.

Foto: AVDKM (UNTAC, Cambodja, 1993)

1510. **Vormen van plaatselijke politie- en veiligheidseenheden.** Politie- en veiligheidseenheden hebben gedurende het conflict vaak orde en gezag op een repressieve wijze gehandhaafd. De militaire assistentie zal zich vooral richten op het ondersteunen van de internationale civiele politie-organisatie, die is belast met het vormen van een goed functionerend politie- en veiligheidsapparaat. Slechts in uitzonderingsgevallen zal de assistentie ook bestaan uit het trainen en uitrusten van eenheden.

1511. **Het ruimen van mijnen en opleiden van de plaatselijke bevolking.** Nederland hanteert het uitgangspunt dat het betreffende land zelf verantwoordelijk is voor het ruimen van mijnen. Nederlandse militairen verrichten in dit verband in beginsel dan ook geen handelingen aan mijnen en explosieven. De assistentie is gericht op informatieverstrekking over mijnen en explosieven, voorlichting aan de bevolking met als doel deze bewust te maken voor het mijnengevaar, opleiding van het benodigde personeel en het eventueel opzetten van een nationaal mijnencentrum.

1512. **Bestuurlijke aangelegenheden.** Militaire assistentie in bestuurlijke aangelegenheden is wenselijk, als er geen goed functionerend overheidsapparaat aanwezig is. Assistentie kan bestaan uit het leveren van steun

en advies op het gebied van openbaar bestuur. De assistentie kan betrekking hebben op juridische aangelegenheden, maar ook op het voorzien in verbindingen en transportsteun. In het uiterste geval kan een tijdelijk militair bestuur worden geïnstalleerd. Het verlenen van de steun moet er op gericht zijn het legitieme bestuurlijke apparaat zo snel mogelijk in staat te stellen zelfstandig haar bestuurlijke taken uit te voeren.

1513. Instandhouden van openbare voorzieningen. Openbare voorzieningen, zoals water, energie, openbaar vervoer, communicatiemiddelen en medische zorg, vormen een essentieel onderdeel van het dagelijks leven van een gemeenschap. Als het overheidsapparaat niet meer functioneert, zal het geen verantwoordelijkheid meer kunnen dragen voor het instandhouden van deze openbare voorzieningen. Ook is het mogelijk dat dergelijke voorzieningen als gevolg van het conflict zijn beschadigd of vernietigd. Militaire assistentie kan een bijdrage leveren aan het herstel, het onderhoud of het (tijdelijk) uitvoeren van deze diensten.

1514. Beveiligen van individuen, bevolkingsgroepen en installaties. Dergelijke taken zijn in beginsel een verantwoordelijkheid van de civiele politie. In de overgang naar een stabiele situatie kunnen militairen van de vredesmacht worden ingezet om deze taken tijdelijk uit te voeren. Ook kunnen zij worden belast met het ondersteunen van de civiele politie bij diens taakuitvoering. Een dergelijke rol zal vooral zijn weggelegd voor de Koninklijke Marechaussee, in samenwerking met andere, soortgelijke (gendarmerie-)eenheden. Dit kan gebeuren in een zogenoemde *Third Force concept*.

Onder het *Third Force concept* wordt verstaan de inzet van een eenheid voor taken, die nationaal door een mobiele politie-eenheid worden uitgevoerd, of voor taken die weliswaar een politieel karakter dragen, maar moeten worden uitgevoerd bij een hoog geweldsniveau. Hierdoor kan het 'gat' tussen militaire middelen en ongewapende politiemonitoren zonder uitvoerende bevoegdheden, worden opgevuld. De internationale gemeenschap beschikt hierdoor over 'politie'-middelen die wel over deze bevoegdheden beschikken en resoluut kunnen optreden.

1515. Civiel bestuur ondersteunen bij de coördinatie van humanitaire hulpoperaties. Wanneer militaire assistentie volgt op een langdurig conflict, is waarschijnlijk aanzienlijke steun van civiele hulpverleningsorganisaties nodig. Eenheden kunnen worden verzocht het civiele bestuur te ondersteunen in de coördinatie van humanitaire hulpverlening of deze hulpverleningstaak zelfs volledig overnemen. De militaire assistentie kan in dit verband bestaan uit het uitbrengen van een militair verbindingssysteem, liaison bij hulpverleningsorganisaties of door het uitvoeren

van verkenningen, met als doel de humanitaire noodituatie vast te stellen. De vredesmacht kan ook direct worden ingezet om humanitaire nood te lenigen. Dit betreft dan een humanitaire operatie, waarvan de kenmerken worden beschreven in hoofdstuk 17.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1516. Bij de analyse van de opdracht moet een duidelijk beeld bestaan van de eindsituatie, die men beoogt te bereiken met de militaire assistentie. Het herstellen en handhaven van de soevereine staat, die zelfstandig kan zorgen voor de openbare orde en het wettig gezag, blijft het **oogmerk van het militair optreden**. Er zal duidelijkheid moeten zijn over de wijze en het moment, waarop de taken worden overgedragen aan de bestaande of te installeren autoriteiten.

1517. Aangezien een groot aantal taken (bijvoorbeeld bestuurlijke taken) niet tot het primaire domein van de militair behoort, moet worden zekergesteld dat de benodigde expertise binnen de vredesmacht vorhanden is. Ook is de beheersing van de lokaal gesproken taal, een grondige kennis van de nationale politiek, geschiedenis en culturele aspecten van het land en de regio bij het uitvoeren van deze taken van groot belang. Het kan voorkomen dat de Koninklijke Landmacht niet beschikt over paraat personeel met de gevraagde kwaliteiten. Teneinde te voorzien in het gevraagde personeel kan de inzet van **reservisten of contractanten** een oplossing bieden.

1518. Voor het uitvoeren van militaire assistentie kunnen naast reguliere ook speciale eenheden worden samengesteld, de zogenaamde CIMIC-eenheden. In deze eenheden wordt de vereiste expertise gebundeld om deze taken uit te voeren. Een andere mogelijkheid is dat organieke eenheden worden belast met de uitvoering van militaire assistentie. Zij zullen dan moeten worden versterkt met specialisten. Ook is het mogelijk dat Nederland door het inzetten van specialisten een bijdrage levert aan multinationaal samengestelde CIMIC-eenheden.

1519. Bij de uitvoering van een militaire assistentie-operatie moet de commandant over eventualiteitenplannen en een reserve beschikken, met het doel het openbaar bestuur te steunen bij de **bestrijding van ongeregeldheden** als ooproer, terrorisme en het uitbreken van gewelddadigheden van meer structurele aard. De mogelijkheid om te reageren is essentieel om evenwichtig te kunnen optreden en de situatie te kunnen beïnvloeden. De commandant moet hierbij de afweging maken tussen de behoefte aan eigen beschermingsmaatregelen en de noodzaak om zijn reserve in te zetten bij onvoorziene gebeurtenissen.



Steunen bij de bestrijding van ongeregeldheden.

Foto: Operationele Staf BLS (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1998)

1520. Militaire assistentie kan ook betrekking hebben op het **herstel van orde en gezag** in het operatiegebied. Dit herstel kan een belangrijke rol spelen bij de civiele wederopbouw van het land. Het is mogelijk dat de civiele politie geen factor van betekenis meer is en dat zij, door het wegvalLEN van het centraal gezag, aan autoriteit heeft ingeboet. Binnen het politie-apparaat kan sprake zijn van machtsmisbruik en corruptie. De internationale gemeenschap kan in zo'n situatie een politiemacht oprichten, die door advies en assistentie een bijdrage kan leveren aan de vorming van de lokale politie. De vredesmacht werkt veelal samen met zo'n internationale politiemacht door bescherming te bieden bij onveilige situaties en het uitwisselen van informatie.

In het kader van het herstel en behoud van orde en gezag kan een vredesmacht worden geconfronteerd met rellen en opstootjes, waarbij de lokale bevolking is betrokken. Deze ongeregeldheden kunnen zijn georganiseerd door de partijen in het conflict en de bewegingsvrijheid van de vredesmacht beperken. Het hiertegen optreden met militaire middelen, is niet acceptabel. Dit heeft ertoe geleid dat er veelal wordt beschikt over een zogeheten '*Crowd and Riot Control*' (CRC-)eenheid. Het is mogelijk dat ieder nationaal contingent over een eigen CRC-eenheid beschikt, maar ook dat de vredesmacht op centraal niveau over een dergelijke eenheid beschikt.

1521. Commandanten moeten kansen benutten om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken zo spoedig mogelijk bij de civiele autoriteiten neer te leggen. Het criterium voor **overdracht van een functie** is of de betrokken civiele autoriteiten in staat zijn zonder steun de taak zelf uit te voeren. Dergelijke beslissingen zijn gevoelig en verei-

sen een evenwichtig oordeel. Te vroege overdracht kan leiden tot een instabiele situatie, in casu de terugkeer naar de situatie van voor de crisis. Te langdurige steun kan even schadelijk zijn, omdat het kan leiden tot een afwachtende houding, een gebrek aan initiatief, onvoldoende daadkracht en een verlies van vertrouwen in eigen kunnen. Terugtrekking moet flexibel zijn en in overeenstemming met de politieke ontwikkelingen.

1522. Er kunnen drie vormen van terugtrekking worden onderscheiden:

- **Snelle terugtrekking**, zodra er een vooruitzicht bestaat op een succesvolle overname.
- **Gefaseerde terugtrekking**, waarbij fasen sneller of langzamer kunnen worden uitgevoerd. De fasen kunnen gerelateerd zijn aan functies of regio's.
- **Gedeeltelijke terugtrekking** door de directe assistentie (waarbij troepen zelf taken uitvoeren) in indirecte assistentie te veranderen, waarbij sprake is van de inzet van adviseurs.

1523. Tijdens militaire assistentie-operaties kan het nodig zijn om aanvankelijk **collectieve controlemaatregelen** in te voeren, zoals een avondklok, patrouilles en huiszoeken. Deze maatregelen zullen niet populair zijn bij de bevolking en moeten zorgvuldig worden voorbereid, begeleid en toegelicht. Het doel van deze maatregelen is:

- geweld en misdaad afschrikken
- de mogelijkheden van betogingen beperken
- de functie van het plaatselijke bestuur versterken
- illegaal wapentransport en smokkel beperken
- gezochte personen in hechtenis nemen
- subversieve activiteiten vaststellen en informatie inwinnen

EEN WANKELE DEMOCRATIE ONDERSTEUND: INTERNATIONAL POLICE MONITORS IN HAÏTI

Het politie-apparaat speelt een sleutelrol, zeker wanneer een staat zijn dictoriale verleden voor een democratische toekomst wil inruilen. De nieuwe, democratisch gekozen leiders zullen het oude politie-apparaat tenminste grondig willen zuiveren en herstructureren. Liever nog ontbinden ze de oude organisatie, om haar daarna van de grond af te kunnen opbouwen, overigens met alle spanningen van dien. In de jaren negentig intervenieert de internationale gemeenschap eerder dan in het verleden in soevereine staten om democratiseringsprocessen in goede banen te helpen leiden. Een zorgvuldige internationale controle en een intensieve begeleiding van het rechtsysteem maken daarbij vanzelfsprekend deel uit van zo'n interventie. Dat het hier – gezien de grote belangen – om een gevoelig en complex thema gaat, is duidelijk. Dit bleek in de eerste helft van de jaren negentig in Haïti. Hier kwam een democratische regering aan de macht, die met een erfenis van bijna twee eeuwen dictatoriaal bestuur moest afrekenen. Een door de Verenigde Staten geleide internationale troepenmacht,

de *Multinational Force* (MNF), zorgde in het kader van Operatie *Uphold Democracy* voor een relatief stabiele veiligheidssituatie in Haïti. Hierdoor kon de nieuwe, democratisch gekozen regering een geloofwaardige start maken. Tegelijk moesten *International Police Monitors* (IPM) de geherstructureerde Haïtiaanse politiemacht naar zelfstandigheid en een democratische houding begeleiden. Een Belgisch-Nederlands detachement (de BE/NL *Police Monitor Unit*) maakte in 1994 en 1995 deel uit van de IPM-organisatie.

De internationale militaire assistentie bij de omvorming van het oude Haïtiaanse politie-apparaat was bepaald niet eenvoudig. Haïti kent een lange geschiedenis van armoede, corruptie en incompetente, waarbij militaire interventies door de Verenigde Staten en militaire staatsgrepen elkaar in hoog tempo afwisselden. In 1957 kwam een van de meest beruchte Haïtiaanse dictators aan de macht: François 'Papa Doc' Duvalier. Deze droeg in 1971 de macht over aan zijn zoon 'Baby Doc' Duvalier. Vooral hun *Tonton Macoute*-militie verwierf zich een afschuwelijke reputatie van keiharde repressie.

De eerste tekenen van een ommekker ten goede werden in de loop van de jaren tachtig zichtbaar. Internationale kritiek op de slechte mensenrechtensituatie in Haïti en hevige binnelandse onrust leidden in 1986 tot de overhaaste vlucht van 'Baby Doc' Duvalier. Een nieuwe periode van interne onrust en militaire coups volgde, tot in december 1990 onder internationaal toezicht eindelijk vrije verkiezingen konden worden gehouden. Tweederde van de Haïtiaanse bevolking stemde daarbij voor de charismatische priester Jean-Bertrand Aristide. Deze vormde een regering, maar werd echter binnen een jaar door legerleider generaal Raoul Cedras afgezet. Aristide vluchtte daarop, in oktober 1991, naar Venezuela. De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en de Verenigde Naties spraken een scherpe veroordeling uit over Cedras' staatsgreep, maar het was toch vooral het probleem van de tienduizenden Haïtiaanse bootvluchtelingen die de kwestie-Haïti op de Amerikaanse (en daarmee de internationale) politieke agenda zette.

Om druk uit te oefenen op het regime-Cedras maakten de Verenigde Staten zich in de Veiligheidsraad sterk voor een gedeeltelijk internationaal embargo tegen Haïti. Hoewel dit aanvankelijk geen effect sorteerde, nam de Veiligheidsraad in juni 1993 resolutie 841 aan. Deze bestempelde de verontrustende situatie in Haïti – en met name het vluchtelingenprobleem – als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. De resolutie kondigde ook een volledig olie- en wapenembargo tegen Haïti af. Ditmaal leek generaal Cedras te zullen inbinden. Op 3 juli 1993 ondertekenden Cedras en president-in-ballingschap Aristide de *Governor's Island Agreement*. Belangrijkste elementen van deze overeenkomst waren de terugkeer van Aristide als legitiem gekozen staatshoofd (voorzien voor oktober 1993), amnestie voor de coupplegers van 1991, een grondige herstructurering van leger en politie met hulp van de Verenigde Naties en de opheffing van alle sancties tegen Haïti. Om president Aristide bij te staan, sanctioneerde de Veiligheidsraad de oprichting van een *UN Mission in Haiti* (UNMIH). Cedras maakte echter geen aanstalten om te vertrekken. Toen het Amerikaanse oorlogsschip *USS Harlan County* – met aan boord de eerste tweehonderd Amerikaanse militairen van UNMIH – medio oktober 1993 in de haven van de hoofdstad Port-au-Prince afmeerde, wachtten gewapende bendes het VN-contingent op de kade op. De Amerikanen wilden geen bloedige confrontatie riskeren en de *Harlan County* keerde dan ook onverrichterzake terug. Deze vernedering, plus het heikale probleem van de bootvluchtelingen, bracht de Amerikaanse regering tot nieuwe daadkracht. Ditmaal bepleitte de Verenigde Staten nog robuustere maatregelen: een volledige maritieme blokkade van Haïti. Toen Cedras opnieuw niet toegaf, begon de voorbereiding voor (opnieuw) een militaire interventie. Eind juli 1994 stemde de Veiligheidsraad in met de oprichting van een door de Amerikanen geleide *Multinational Force* (MNF) om de overeenkomst van Governor's Island desnoeds met geweld af te

dwingen. Na afloop van de militaire interventie zou de MNF-operatie (uit te voeren op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest) door de vredeshandhavende UNMIH-operatie (onder Hoofdstuk VI van het Handvest) worden afgelost. UNMIH moest voor de verdere begeleiding van het democratiseringsproces zorgen. Enkele uren voor de geplande invasie door de MNF kozen Cedras en de zijnen alsnog eieren voor hun geld. Een *last-minute* bemiddelingspoging door een Amerikaanse delegatie onder leiding van oud-president Carter had succes. De coupplegers stemden ditmaal definitief in met de afspraken van Governor's Island en vertrokken. De eerste Amerikaanse MNF-eenheden gingen op 19 september 1994 aan land en de regering-Aristide kon medio oktober 1994 aan het werk. Het onschadelijk maken van het oude onderdrukkende veiligheidsapparaat, de zuivering van 'besmette' functionarissen en de opbouw van een nieuwe democratisch geschoold Haïtiaanse politiemacht vormde een belangrijk bestanddeel van de internationale interventie. Voor het toezicht op de 'heropgevoede' Haïtiaanse politie moesten ruim achthonderd *International Police Monitors* (IPM's) uit twintig landen zorgdragen. De vredesafdringende MNF-operatie en de IPM-inzet liepen dus parallel aan elkaar.

De missie-Carter had een *forced entry* door de MNF voorkomen, maar tegelijk ongewild voor een extra complicatie gezorgd. Het vertrek van het Cedras-regime en de geweldloze aankomst van de MNF leidden ertoe dat de Haïtiaanse strijdkrachten (waartoe ook de nationale politie behoorde) noch de gehate *Attachés* (de opvolgers van Duvalier's *Tonton Macoute*-militie) met een overdaad aan militaire middelen konden worden geëlimineerd. Die eliminatie stond op het wensenlijstje van Aristide, die zo met een 'vers' veiligheidsapparaat wilde beginnen. De Verenigde Staten en de MNF durfden nu echter de onmiddellijke en radicale verwijdering van het nog grotendeels intacte en bewapende veiligheidsapparaat niet aan, bang als ze waren voor de onrust die hierdoor ongetwijfeld zou ontstaan. Dit vertaalde zich vooral in de eerste weken in een grote terughoudendheid van de MNF tegenover de zittende politiemacht. MNF-militairen grepen vaak niet in als politie en leger Haïtiaanse burgers mishandelden. Deze passiviteit-uit-noodzaak verminderde wel de geloofwaardigheid van de MNF en de IPM onder de bevolking. Pas na enkele ernstige incidenten en een aanscherping van de *Rules of Engagement* slaagde de MNF erin het politieke geweld en de criminaliteit te doen afnemen.

De terugkeer van orde en gezag betekende echter nog niet dat de overstap naar een nieuw en democratisch politie-apparaat soepel kon worden gemaakt. Omdat de MNF de totale en snelle opheffing van het oude politie-apparaat te riskant vond, koos ze voor een pragmatische oplossing in de vorm van een tijdelijke *Interim Public Security Force* (IPSF). Deze werd hoofdzakelijk met de meer 'betrouwbare' leden van de oude politie- en legermacht gevuld. De IPSF-agenten bezaten echter nauwelijks of geen civiele politievaardigheden. Ze kregen weliswaar een snelle opleiding in het kader van het *International Criminal Investigative Training Assistance Program* van het Amerikaanse Ministerie van Justitie, maar dit omvatte welgeteld 42 lesuren. Deskundigen waren het erover eens dat dit veel te weinig was om een gezagsapparaat met zulke sterke autoritaire wortels te zuiveren. De IPSF was bovendien slecht gemotiveerd. Ze vreesden dat er voor hen geen plaats zou zijn in de hervormde en gezuiverde Nationale Politie. Die vrees was terecht, aangezien president Aristide alle leden van het oude veiligheidsapparaat om te beginnen voor ten minste één jaar van overheidsfuncties wilde uitsluiten. Aristide zwengelde met scherpe retoriek het diepe wantrouwen tegen "de terroristen van weleer" nog verder aan. Het beschermen van de IPSF tegen de woede van de wreakezuchtige bevolking bleek daardoor een belangrijke taak voor de IPM-politiemacht!

De gewantrouwde IPSF deed dus afbreuk aan de geloofwaardigheid van de *Multinational Force* en de *International Police Monitors* onder de bevolking.

Maar ook president Aristide's nieuwe Nationale Politie moest haar krediet bij de bevolking eerst verdienen. De werving voor de benodigde vijfduizend agenten verliep in eerste instantie moeizaam. De Verenigde Staten verzorgden een korte opleiding, maar tijd voor een gedegen en tijdrovend trainingsprogramma was er voorlopig niet. Bovendien hing de nieuwe politiemacht als het ware deels in de lucht door het ontbreken van een goed rechtssysteem (rechtsbanken, advocaatuur, gevangenissen, en dergelijke).

Het was binnen dit veleisende kader dat de *BE/NL Police Monitor Unit* (in het kader van Operatie *Columbus*) moest opereren. De Nederlandse regering had zich in september 1994 bereid getoond vijftien marechaussees aan de IPM-macht bij te dragen. Dit aanbod werd gecombineerd met de Belgische bijdrage van dertig leden van de militaire politie. Het taalprobleem (de voertaal in Haïti is Frans) werd door de aanwezigheid van de Walen in de *monitor unit* grotendeels opgelost. De uitzonderlijke status van de IPM-agenten bleek overigens uit het feit dat ze – in tegenstelling tot de ‘blauwe’ politiemachten van de VN – gele petten droegen en niet over de hele organisatie werden verspreid, maar als nationale contingenten optradën.

Elk IPM-detachement beheerde een district, waarvan de grootte afhing van het criminaliteitscijfer en de bevolkingsdichtheid. De *BE/NL Police Monitor Unit* kreeg eerst de presidentiële wijk in Port-au-Prince toegewezen, maar de discussies in de Tweede Kamer over de mogelijke risico's voor de marechaussees leidden tot zoveel vertraging bij de ontplooiing dat ze bij aankomst in de Haïtiaanse hoofdstad daar niet meer nodig bleken. De Belgisch-Nederlandse eenheid kreeg daarop medio november 1994 het noordwestelijk gelegen stadje Port-au-Paix toegewezen. Daar was het, in tegenstelling tot de rest van Haïti, betrekkelijk rustig. Het MNF-contingent in Port-au-Paix bestond uit tien militairen van de Amerikaanse *Special Forces*, die overigens enige moeite hadden met het overdragen van hun taken na wekenlang belast te zijn geweest met de verantwoordelijkheid voor dit gebied. De bevolking was overigens blij met de aanwezigheid van de MNF- en IPM-militairen, zodat het gebruik van ‘niet-persistente chemicaliën’ (zoals *pepperspray*) bij de ordehandhaving niet nodig bleek. Ook de Belgische en Nederlandse *monitors* werden bij de uitvoering van hun taken geconfronteerd met de taaie ervenis van het oude repressieve gezagsapparaat, de paria-positie van de interim-politiemacht IPSF en de startproblemen bij de nieuwe Nationale Politie. Hoewel de *monitors* in de praktijk volop adviezen en instructies uitdeelden, vielen structurele opleidingstaken buiten hun mandaat. De IPM richtte zich vooral op de dagelijkse begeleiding en ondersteuning van de lokale politiemacht. De kopschuwe IPSF-agenten bleven doorgaans liever in de betrekkelijk veilige kazernes. Bovendien waren er te weinig patrouillevoertuigen, zodat de Belgische en Nederlandse *monitors* een groot deel van de tijd bezig waren met het vervoeren van de Haïtiaanse agenten. Misschien wel de belangrijkste positionele handgreep die de Haïtiaanse politie-agenten moesten aanleren, was het bijhouden van dossiers. In het verouderde Haïtiaanse rechtsysteem konden verdachten al te gemakkelijk worden gearresteerd en vastgehouden. Ook de lokale gevangenissen waren sterk aan verbetering toe. Na enkele ontsnappingen namen de Nederlandse marechaussees in januari 1995 dan ook het initiatief voor de bouw van nieuwe cellen.

De eerste leden van de nieuwe Nationale Politie arriveerden in december 1994 in het Belgisch-Nederlandse district rond Port-au-Paix. Het ging voor een deel om zogenoemde *Guantanamo-trainees*: agenten-in-opleiding die de Amerikanen onder de duizenden Haïtiaanse vluchtelingen in het grote opvangkamp op de marinebasis Guantanamo (een Amerikaanse enclave op Cuba) hadden gerecruiteerd. De leden van de Nationale Politie waren redelijk gemotiveerd en gedisciplineerd, maar ze hadden slechts enkele dagen opleiding achter de

rug. De lokale IPSF-agenten bejegenden hun opvolgers met veel wantrouwen, een logische houding omdat ze zelf een onzekere toekomst tegemoet gingen. Nog dezelfde maand werd de IPSF-macht, op bevel van president Aristide, dan ook door Amerikaanse speciale eenheden ontwapend. Hierbij speelde de IPM geen rol, aangezien deze ontwapeningstaak buiten haar mandaat viel. Het duurde enige tijd voor de Nationale Politie het vertrouwen van de bevolking wist te winnen, onder meer omdat ze in eerste instantie nog in de uniformen van de oude gehate politiemacht rondliep. De *BE/NL Police Monitor Unit* stak veel tijd in het verduidelijken van haar eigen rol en die van de Nationale Politie tegenover de bevolking van Port-au-Paix.

De Nederlandse marechaussees en de Belgische militaire politie werkten met hetzelfde mandaat, dezelfde geweldsinstructies (die wapengeweld in geval van zelfverdediging toelieten; overigens waren de Belgen bewapend met geweren en de Nederlanders met pistolen) en dezelfde oopspringsbevoegdheden. In het algemeen trad de *BE/NL Police Monitor Unit* relatief terughoudend op. Ze vermeed zo veel mogelijk riskante nachtelijke patrouilles of individuele verplaatsingen. Toch week het optreden van de Nederlanders in de praktijk op een aantal punten af van dat van hun Belgische IPM-collega's. De Nederlandse marechaussees hadden als algemeen oopspringsambtenaar meer ervaring in de omgang met de burgerbevolking dan de Belgische militaire politie, van wie het werkterrein zich tot de krijgsmacht beperkte. De Belgen traden op hun beurt bij meldingen zelfstandiger op dan de Nederlanders. Ze grepen zo mogelijk zelf in, terwijl de marechaussees er de voorkeur aan gaven eerst een Haïtiaanse politiepatrouille ter plaatse te brengen. Op 8 januari 1995 deed zich het enige ernstige schietincident in de Belgisch-Nederlandse sector voor, toen een patrouille van vier Belgische MP's op een arrestant vuurde die zich verzette.

In januari 1995 verklaarde de Veiligheidsraad de situatie in Haïti afdoende *safe and secure*. Daarmee was de weg vrij voor het vertrek van de MNF en de overname door een hernieuwde UNMIH-missie. Begin maart 1995 begon de overgangsperiode, waarbij de IPM-politiemacht door een nieuwe CIVPOL-operatie werd afgelost. De eerste CIVPOL-functionarissen arriveerden in de loop van maart 1995 in Port-au-Paix om de begeleiding van de lokale politiemacht op zich te nemen. Het marechausseecontingent keerde uiteindelijk op 17 maart 1995 terug naar Nederland. De MNF droeg haar verantwoordelijkheden op 1 april 1995 formeel over aan de zesduizend man sterke UNMIH-vredesmacht.

Was de militaire assistentie van de IPM-macht aan de nieuwe, democratisch gekozen Haïtiaanse regering van president Aristide een succes? Op de kortere termijn bevorderde de IPM – inbegrepen de *BE/NL Police Monitor Unit* in het overigens reeds betrekkelijk rustige Port-au-Paix – de handhaving van orde en rust binnen de door de MNF gecreëerde *safe and secure environment*. De militaire assistentie droeg bij aan de daling van de criminaliteit en aan de kalme aanloop naar verkiezingen, die drie maanden na het vertrek van de IPM-macht onder auspiciën van UNMIH konden worden gehouden. Dit waren aanzienlijke successen, vooral gezien de ervenis van bijna twee eeuwen politiek en militair geweld en een totaal gebrek aan welke democratische omgangsvormen dan ook. Of de militaire assistentie door de *IPM-monitors* (en na maart 1995 door CIVPOL) haar positieve effect op de langere termijn behoudt, zal afhangen van de vraag of de nieuwe Haïtiaanse machthebbers erin slagen het gezuiverde en geherstructureerde politie-apparaat in een democratisch bestel te verankeren. De kwaliteit van het huidige gezagsapparaat is weliswaar aanzienlijk verbeterd, maar het wordt als voorheen centraal aangestuurd en is dus kwetsbaar voor misbruik. Bovendien staan grote delen van het rechtsysteem (vooral de rechtbanken en de gevangenissen) nog steeds in de kinderschoenen. Het is onwaarschijnlijk dat zelfs een gemotiveerd en goed opgeleid Haïtiaans politiekorps in een dergelijke situatie goed tot ontplooiing zal kunnen komen.

16 Evacuatie van non-combattanten

Sectie 1 - Inleiding

1601. De evacuatie van non-combattanten, internationaal aangeduid als *Non-combatant Evacuation Operation*(NEO), is een operationele taak die ten doel heeft **burgers of ongewapende militairen** vanuit een crisis- of conflictgebied te evacueren naar een veilige(r) omgeving. Een NEO, waarbij eenheden van de Koninklijke Landmacht betrokken zijn, zal zich in beginsel richten op het in veiligheid brengen van Nederlandse staatsburgers of staatsburgers van bondgenoten, waarvoor de Nederlandse regering zich verantwoordelijk voelt.

Onder non-combattanten worden hier verstaan burgers en ongewapende militairen, in beginsel in het bezit van het Nederlandse staatsburgerschap. Ook vluchtelingen, burgers en ongewapende militairen met een andere nationaliteit kunnen door de Nederlandse krijgsmacht worden beschouwd als non-combattant, maar moeten dan wel als zodanig zijn aangemerkt door de Nederlandse regering. Alhoewel de evacuatie van staatsburgers altijd een nationale verantwoordelijkheid blijft, kan de evacuatie-operatie in internationaal verband zodanig worden georganiseerd, dat Nederlandse staatsburgers door eenheden van andere landen worden geëvacueerd of dat Nederlandse eenheden ook staatsburgers van andere landen evacueren. In het kader van de Europese Unie zijn hierover afspraken gemaakt, die erop neerkomen dat eerst de nationale onderdanen en vervolgens de onderdanen van een andere EU-lidstaat in aanmerking komen voor evacuatie. Eerst daarna worden de onderdanen van andere (bevriende) naties geëvacueerd.

1602. Een evacuatie-operatie kan echter ook worden uitgevoerd om **vluchtelingen** vanuit een crisis- of conflictgebied naar een veilige(r) omgeving te brengen of hen onderweg daar naartoe te begeleiden. Een dergelijke operatie kan nationaal worden uitgevoerd, in nauwe samenwerking met de andere krijgsmachtdelen (als gezamenlijke operatie). Het evacuieren van vluchtelingen zal in beginsel in multinationaal verband gebeuren. Dit hoofdstuk beschrijft hoofdzakelijk de doctrine van een evacuatie-operatie van non-combattanten.

1603. Een **militaire evacuatie** wordt overwogen wanneer de lokale overheid de veiligheid van de non-combattanten niet langer kan garanderen.



Het evacueren van vluchtelingen zal in beginsel in multinationaal verband geschieden. Foto: ANP (NEO, Albanië, 1997)

Ook wanneer er ernstige twijfels bestaan of non-combattanten op eigen gelegenheid het land kunnen verlaten, kan een militaire evacuatie uitkomst bieden. Het is mogelijk dat het aantal evacués dusdanig groot is, dat civiel transport ontoereikend is om aan de behoefte te voldoen. In dat geval kunnen aanvullend militaire middelen worden ingezet. Ook is het mogelijk dat de kwaliteit van de beschikbare infrastructuur (vliegvelden, havens) tot de inzet van militaire middelen noopt.

1604. Een militaire eenheid die een NEO uitvoert (de zogeheten evacuatieformatie), moet de beveiliging, het transport, de medische zorg, de initiële opvang en de begeleiding naar een veiliger oord van de evacués verzorgen. De evacuatie-operatie wordt alleen uitgevoerd voor hen, die zelf geëvacueerd willen worden. Om schadeclaims tegen de Nederlandse Staat na afloop van de operatie te voorkomen, moet elke pressie op potentiële evacués om zich te laten evacueren, achterwege blijven. In een relatief veilige situatie zal de evacuatie in beginsel met commerciële middelen en op eigen gelegenheid plaatsvinden. Indien de situatie verslechters, komt er een moment waarop zelfstandig een veilige uitreis niet meer mogelijk is en militaire middelen moeten worden ingezet om een evacuatie-operatie uit te voeren.

Sectie 2 - Kenmerken

1605. De **verantwoordelijkheid** voor de veiligheid, de bescherming en indien noodzakelijk de evacuatie van staatsburgers die zich bevinden

buiten het Nederlandse grondgebied ligt primair bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De plaatselijke Nederlandse vertegenwoordiger, de ambassadeur of de consul (een gebruikelijke generieke term is *Chef de Poste*) stelt daartoe plannen op en organiseert in voorkomend geval de evacuatie. Indien het gastland niet langer de veiligheid van de Nederlandse staatsburgers kan garanderen en de *Chef de Poste* niet voor voldoende (commercieel) transport kan zorgen, kan hij verzoeken om steun met militaire middelen. De *Chef de Poste* blijft echter wel verantwoordelijk voor het verloop van de evacuatie van Nederlandse staatsburgers vanuit het land of conflictgebied in kwestie.

1606. De Nederlandse *Chef de Poste* heeft een (civiel) **evacuatieplan** voorbereid, dat voortdurend wordt geactualiseerd. Dit evacuatieplan beschrijft de wijze, waarop in het geval van een crisis de informatievoorziening van de *Chef de Poste* aan de Nederlandse staatsburgers in het betreffende land is geregeld. Daarnaast beschrijft het evacuatieplan de te volgen procedure voor een ordelijk uit te voeren evacuatie. Het plan is gebaseerd op het systeem van blokhoofden; dit zijn regionale en lokale vrijwilligers die de communicatie verzorgen tussen de *Chef de Poste* en de leden van de Nederlandse kolonie. Blokhoofden adviseren en assisteren de *Chef de Poste* bovendien bij de voorbereiding en uitvoering van de evacuatie, in het bijzonder bij de initiële opvang in de ‘evacuatie-opvangpunten’ en bij het toezicht op de afvoer van de evacués in de keten.

1607. Indien mogelijk wordt een evacuatie-operatie uitgevoerd in **internationaal verband**. Hierbij dienen zich in beginsel twee opties aan:

- Een **internationale veiligheidsorganisatie** (bijvoorbeeld de NAVO of de WEU) wordt belast met de planning en voorbereiding, alsmede met de leiding tijdens de uitvoering. De lidstaten kunnen een bijdrage leveren, bestaande uit: eenheden voor de commandovoering, de bescherming van de non-combattanten, hun transport en de logistieke ondersteuning, waaronder de geneeskundige verzorging. Op deze wijze wordt een gezamenlijke troepenmacht geformeerd. De besluitvorming wordt in beginsel op regeringsniveau gesanctioneerd, waarna de uitvoering van de operatie wordt gemanageerd aan de betreffende veiligheidsorganisatie.
- Een aantal landen gaat **ad hoc** met elkaar een **coalitie** aan om de evacuatie-operatie uit te voeren (een zogenaamde *coalition of the able and the willing*). De coördinatie van de planning en voorbereiding alsmede de leiding tijdens de uitvoering is dan in beginsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de nationale diplomatieke vertegenwoordigers in het betreffende land. Een land kan daarbij optreden als raamwerknatie en de coördinatie verzorgen tussen de nationale Chefs

de Poste en de leiding van de troepenmacht, die de NEO uitvoert. De militair-operationele leiding van de NEO blijft uiteraard de verantwoordelijkheid van de commandant van de troepenmacht.

Een voorbeeld van de laatst genoemde variant is de evacuatie-operatie in Albanië in april 1997 (Operatie *Alba*). De ineenstorting van het financiële stelsel van Albanië begin 1997 was het begin van een opstand tegen de regering, die leidde tot ernstige onlusten en snel ontaardde in algemeen chaos en anarchie. De vluchtelingenstromen die als gevolg van dit intrastatelijk conflict op gang kwamen, zorgden vooral in Italië voor grote problemen. Na instemming door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties werd besloten om een vredesmacht (aangevoerd door Italië) te formeren om de Europese staatsburgers te evacueren. Vervolgens kreeg de vredesmacht de opdracht om de door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) gecoördineerde hulptransporten te beschermen. Aan de troepenmacht werd deelgenomen door Italië, Frankrijk, Spanje, Griekenland, Turkije, Roemenië, Oostenrijk en Denemarken.

1608. Er moet rekening worden gehouden met **internationale organisaties**, zoals de Verenigde Naties en het Internationale Rode Kruis, en multinationale commerciële ondernemingen die personeel in het conflictgebied kunnen hebben. Deze organisaties en ondernemingen zullen vermoedelijk ook beschikken over eigen evacuatieplannen. Het moment waarop zij deze plannen zullen uitvoeren, zal mede bepalend zijn voor de beslissing van landen om hun staatsburgers te (laten) evacueren. Een intensieve en tijdige coördinatie door de betrokken civiele en militaire autoriteiten met deze actoren, zowel in Nederland als in het operatietoneel, is van groot belang. Wel moet worden gerealiseerd dat een dergelijke afstemming gevoelig kan liggen, in het bijzonder waar de autonomie van deze organisaties en ondernemingen in het geding is.

1609. Een evacuatie-operatie kan ook worden uitgevoerd in **nationaal verband** (als gezamenlijke operatie), omdat een evacuatie op zeer korte termijn noodzakelijk blijkt. Internationale besluitvorming garandeert dan niet altijd de vereiste snelheid van optreden. Een belangrijk aspect in dit verband is de inschatting van de ernst van de situatie. Landen hebben vaak verschillende interpretaties van de toestand in het land of conflictgebied in kwestie en staan lang niet altijd een min of meer gelijktijdige uitvoering van hun (civiele) evacuatieplannen voor. Bovendien zijn landen niet altijd bereid de verantwoordelijkheid voor het evacueren van hun staatsburgers te delegeren aan andere landen.

1610. In het uiterste geval kunnen **door meerdere landen** dus evacuatie-operaties **parallel** worden uitgevoerd. De consequenties hiervan mogen niet worden onderschat. Immers, het naast elkaar optreden van natio-

nale troepenmachten kan leiden tot gevaarlijke situaties. Daarnaast kan men elkaar beconcurreren ten aanzien van het gebruik van (lucht)havenfaciliteiten, infrastructuur en dergelijke. Dit betekent dat bij parallelle NEO's altijd tussen de nationale contingenten, die optreden in het land of conflictgebied in kwestie, moet worden gecoördineerd en gedeconflicteerd. Dit kan ertoe leiden dat door de leiding en de eenheden van de nationale evacuatieformaties in de praktijk nauw wordt samengewerkt, ondanks dat er formeel geen samenwerkingsverband bestaat.

Toen in 1986 op Haïti het regime van Jean Claude ('Baby Doc') Duvalier ten val kwam, leidde dit tot anarchie op het eiland. Als reactie hierop besloot de Amerikaanse regering om het hoofdkwartier van de strijdkrachten in het Caribisch gebied (*Joint Task Force 140*) de planning te laten starten voor een NEO. Gedurende de planning en voorbereiding van deze operatie bleek dat ook het Franse Antillen Commando zich gereed maakte om de Franse staatsburgers te evacueren. Hoewel de neo nooit werd uitgevoerd, zouden de beperkte haven- en luchthavenfaciliteiten op Haïti ongetwijfeld tot problemen hebben geleid, wanneer beide formaties hun operaties zonder vorm van coördinatie zouden hebben uitgevoerd.

1611. Op grond van het geldende **internationale recht** moet een evacuatie-operatie bij voorkeur met instemming van de regering van het gastland gebeuren. Immers, zonder instemming kan zo'n operatie als een daad van agressie worden opgevat. Instemming door de regering van het gastland kan bovendien de nodige steun opleveren voor wat betreft het ter beschikking stellen en het gebruik van infrastructuur en faciliteiten. Ook ten aanzien van inlichtingen en militaire informatie en bescherming kan de instemming door de autoriteiten in het operatiegebied bijdragen aan een succesvolle uitvoering van de NEO. Tenslotte kan ook de acceptatiegraad (of tenminste de kans op medewerking) door de lokale bevolking hierdoor worden vergroot.

1612. Voor de wijze van uitvoering is de **mate van geweldsdreiging**, waardoor de evacués of de evacuatieformatie gevaar lopen, bepalend. Deze geweldsdreiging kan:

- verschillen per locatie of regio in het betreffende land of conflictgebied
- verschillen in tijd per locatie
- voortvloeien uit het gewelddadige conflict in de regio of direct gericht zijn tegen de evacués of de evacuatieformatie
- leiden tot een opleving van het conflict

1613. De regering van het land waar het conflict zich afspeelt kan weliswaar instemmen met de evacuatie van buitenlanders, maar door de fei-

telijke situatie in het land kan zij mogelijk niet overal haar gezag meer doen gelden. Plaatselijk en tijdelijk kan daardoor - ondanks haar medewerking en instemming - toch een gevaarlijke situatie ontstaan voor de evacués of de evacuatieformatie. Ook kan zich de situatie voordoen dat de regering van het land weliswaar niet instemt met de evacuatie, maar de situatie plaatselijk dusdanig stabiel is, dat de evacués relatief weinig gevaar lopen. Het voorgaande maakt duidelijk dat de omgeving waarin de NEO wordt uitgevoerd, bepalend is voor de typering van de operatie.

1614. Er wordt onderscheid gemaakt in evacuatie-operaties:

- **Zonder geweldsdreiging** (*permissive evacuation*). De overheid van het gastland heeft toestemming verleend aan een (beperkte) troepenmacht om non-combattanten te evacueren en kan in zekere mate de veiligheid van de evacués en de troepenmacht garanderen. Militaire steun kan beperkt blijven tot het verschaffen van faciliteiten, zoals communicatie, transport en logistieke steun.
- **Met geweldsdreiging** (*non-permissive evacuation*). De overheid van het gastland heeft geen toestemming verleend aan een troepenmacht om een evacuatie-operatie uit te voeren. Daarnaast heeft zij weinig of geen controle over de politieke en veiligheidssituatie binnen de grenzen van haar grondgebied. Er moet rekening worden gehouden met heimelijke of openlijke gewapende weerstand tegen de NEO. De omvang van de operatie kan variëren, maar in het ergste geval kan het nodig zijn om een volledige militaire operatie uit te voeren met alle elementen van verbonden wapenen. Een specifiek voorbeeld hiervan is een bevrijdingsoperatie van gegijzelden.

Op grond van de beoordeling van de toestand zoals deze tijdens de planningsfase wordt vastgesteld, kan een evacuatie-operatie gepland worden zonder daarbij uit te gaan van een geweldsdreiging. Echter, de instabiele politieke of militaire situatie in het gastland of conflictgebied, die ertoe heeft geleid dat een NEO onvermijdelijk is geworden, kan in korte tijd leiden tot een situatie met een zekere mate van geweldsdreiging. De planning van een evacuatie-operatie moet daarom ook altijd een eventualiteitenplanning voor een verslechterende situatie inhouden. Dit betekent onder meer dat de commandant van de troepenmacht - ook bij een evacuatie zonder geweldsdreiging - altijd moet beschikken over eenheden of middelen die het optreden met een hoger geweldsniveau mogelijk maken. In de NAVO heeft dit geleid tot het doctrinaire uitgangspunt dat een NEO altijd wordt gepland aan de hand van een *worst case scenario*.

1615. Het feit dat een evacuatie-operatie van burgers of ongewapende militairen noodzakelijk is bevonden, betekent dat er sprake is van een zekere (militaire) dreiging. Wil een troepenmacht een kans van slagen hebben bij de uitvoering van de NEO, dan zal zij ook moeten beschikken over tenminste een vergelijkbare, maar bij voorkeur superieure, **militaire capaciteit**. Immers, de mate van geweldsdreiging kan dusdanig

snel toenemen, dat er geen gelegenheid is om extra eenheden of materieel aan te voeren. Indien echter te snel en teveel geweld wordt gebruikt, kan de legitimiteit van de operatie en de steun door de regering en de lokale bevolking worden verspeeld. Juist bij een NEO zal het streven dan ook moeten zijn om weliswaar voldoende middelen achter de hand te hebben in (de omgeving van) het operatiegebied, maar de operatie in beginsel zonder gebruik van geweld en met zo weinig mogelijk militair vertoon uit te voeren.

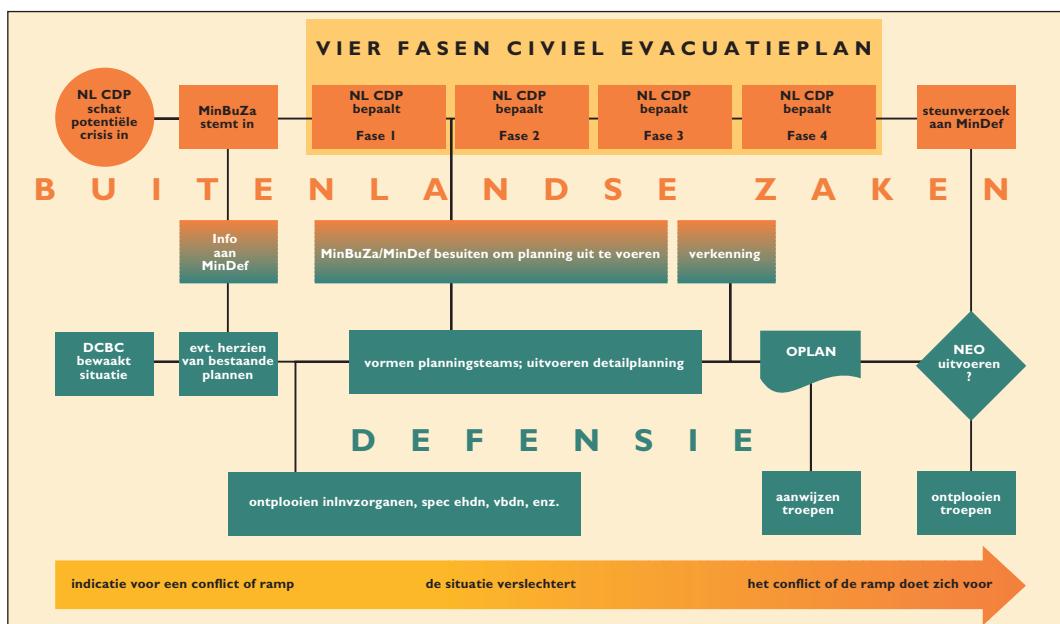
1616. Een evacuatie-operatie vergt ook een grote mate van **doorzichtigheid**. De doelstelling van de troepenmacht moet volstrekt duidelijk zijn en tijdig worden besproken met alle partijen in het conflict, de lokale bevolking en de internationale media. Benadrukt moet worden dat men zich slechts bekommert om de veiligheid van de (eigen) staatsburgers, ongewapende militairen en eventuele vluchtelingen. Zodra deze in veiligheid zijn gebracht, zal de troepenmacht zich terugtrekken en verder geen activiteiten in het conflictgebied ontplooien. In het kader van dit aspect past echter ook volstrekte duidelijkheid over de militaire mogelijkheden en de geweldsinstructie van de troepenmacht. Immers, een juiste inschatting bij de partijen in het conflict over de capaciteiten en intenties van de troepenmacht zullen een afschrikkend effect hebben en daarmee de veiligheid van de leden van de troepenmacht en de evacués vergroten.

1617. **Onpartijdigheid** ten slotte is een absolute voorwaarde in het geval van een evacuatie-operatie in een conflict, waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Alle partijen in het conflict, inbegrepen de (gekozen) regering van het betreffende land, dienen in te zien dat de troepenmacht zich niet identificeert met de doelstellingen van één van de partijen, maar haar eigen onafhankelijke positie bepaalt. Hier kan zich bij een NEO een probleem aandienen, aangezien de samenwerking met en medewerking van de regering van het land waar het conflict zich afspeelt, zeker bij een lage geweldsdreiging onontbeerlijk is. Door de andere partijen in het conflict zou dit ingeschat kunnen worden als een steunbetuiging aan het heersende regime. Het is zelfs mogelijk dat de evacuatie-operatie wordt gezien als een voorbode van een militaire interventie. Alleen door een eerlijke, consequente en (voor zover mogelijk en relevant) gelijkwaardige behandeling van alle partijen in het conflict, kan de troepenmacht een succesvolle uitvoering van de NEO realiseren.

In het geval van een evacuatie-operatie waarbij de overheid van het betreffende land zelf direct verantwoordelijk is voor de noodzaak ervan, vervalt uiteraard de voorwaarde van onpartijdigheid. Als voorbeelden van dergelijke NEO's zijn te noemen de Israëlische reddingsoperatie in Entebbe (Oeganda) in 1978 en de reeds in de beginfase afgebroken Amerikaanse poging om gijzelaars uit de Iraanse hoofdstad Teheran te bevrijden (operatie *Blue Light*, 1980).

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1618. De **nationale besluitvorming** over een evacuatie-operatie is een samenspel tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie, waarbij de Minister van Buitenlandse Zaken uiteindelijk de beslissingsbevoegdheid heeft over de uitvoering van een NEO. Het is overigens mogelijk dat ook de minister-president zich persoonlijk met de besluitvorming over een NEO zal bemoeien. De Minister van Defensie is ten slotte verantwoordelijk voor de militair-operationele uitvoering van de evacuatie-operatie. In afbeelding 16-1 worden de belangrijkste activiteiten van beide ministeries in hun onderlinge samenhang gepresenteerd.



Afbeelding 16-1:
Schematische weergave van activiteiten bij een evacuatie van non-combattanten

1619. Hoewel het civiele evacuatieplan van de *Chef de Poste* is bedoeld om een evacuatie met commerciële middelen uit te voeren, bevat het de basisinformatie die de militaire planners nodig hebben bij een evacuatie-operatie met geweldsdreiging. Een civiel evacuatieplan zal tenminste de volgende gegevens bevatten:

- de verblijfplaats van staatsburgers, die zich aangemeld hebben bij de Nederlandse vertegenwoordiging
- de locaties van evacuatie-opvangpunten, waarheen evacués zich in voorkomend geval zelfstandig dienen te verplaatsen
- het waarschuwings- en informatiesysteem voor de Nederlandse kolonie
- de inventarisatie van de commerciële transportmogelijkheden voor een eventuele evacuatie

- de organisatie voor het leiden en coördineren van de evacuatie (taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden)

1620. Het civiele plan voorziet in een **evacuatie in vier fasen**, waarbij het startpunt wordt gevormd door de beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken om het advies te geven geen reizen meer te ondernehmen naar het betreffende land (het zogenaamde ‘negatief reisadvies’):

- **Fase 1: Verhogen waakzaamheid**

De Nederlandse kolonie in het land wordt geïnformeerd over de - mogelijk op handen zijnde - crisis en geadviseerd om voorzorgsmaatregelen te treffen voor een eventuele evacuatie.

- **Fase 2: Verminderen**

De Nederlandse staatsburgers (en in het bijzonder de vrouwen en kinderen) die geen dringende redenen hebben om te blijven, wordt geadviseerd op eigen gelegenheid het land te verlaten. De overigen wordt geadviseerd om maatregelen te nemen, die een evacuatie op korte termijn mogelijk maken.

- **Fase 3: Samenbrengen**

De resterende Nederlandse staatsburgers wordt geadviseerd zich te melden op daartoe geselecteerde en voorbereide evacuatie-opvangpunten, om hun veiligheid beter te kunnen verzekeren.

- **Fase 4: Evacueren**

De nog aanwezige leden van de Nederlandse kolonie ontvangen advies en worden geassisteerd bij het verlaten van het land of conflictgebied.

1621. Het **afkondigen van deze fasen en het adviseren van de Nederlandse staatsburgers** in het buitenland over een evacuatie is een verantwoordelijkheid van de Nederlandse *Chef de Poste*. Hij bepaalt dus ook of een evacuatie-operatie al dan niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd of juist wordt beëindigd. Soms zal het aan de eigenlijke evacuatie voorafgaande ‘samenbrengen’ niet mogelijk of niet nodig zijn en gaat het alleen om de vraag of daadwerkelijk maatregelen voor vertrek moeten worden genomen. Zowel voor het geven van een advies tot vertrek van gezinsleden als voor het samenbrengen van de Nederlandse kolonie, vindt voorafgaand overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken plaats, tenzij uiteraard de situatie dermate snel escaleert dat hiervoor geen tijd beschikbaar is.

1622. Wanneer de situatie verslechtert, kan de *Chef de Poste* zich laten bijstaan door personen of eenheden van de krijgsmacht. Hiertoe kunnen behoren:

- een **liaisonofficier van de Militaire Inlichtingendienst**, die de *Chef de Poste* advies kan geven over de militaire situatie in het land of conflictgebied

- detachementen van **speciale eenheden**, om te voorzien in:
 - * de kritieke informatiebehoefte bij de politieke en militaire planners in Nederland en van de *Chef de Poste* en diens staf
 - * het verlenen van assistentie aan de *Chef de Poste* en diens staf bij hun eigen evacuatie
- een **beveiligingsdetachement**, dat advies kan geven over de beveiliging van de *Chef de Poste* en diens staf en hierin ook daadwerkelijk kan voorzien

1623. Het verzoek om steun wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd aan de Minister van Defensie. De besluitvormingsprocedure, die vervolgens wordt uitgevoerd, is reeds uitvoerig beschreven in hoofdstuk 5. Wanneer de situatie verder verslechtert en de noodzaak van een evacuatie-operatie reëel wordt, kan een **verkennings- en liaisonploeg** van de evacuatieformatie worden ontspoord om te voorzien in het directe contact met het Ministerie van Defensie en de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen. Deze liaisonploeg kan tevens de evacuatie-operatie militair-operationeel voorbereiden. Alle hiervoor genoemde functionarissen en eenheden moeten beschikken over beveiligde verbindingsmiddelen, voor zover nog niet aanwezig in de Nederlandse ver tegenwoordiging.

1624. De Nederlandse krijgsmacht beschikt over militaire planningsdocumenten voor de uitvoering van NEO's, die worden voorbereid en geactualiseerd door het DCBC. Het betreft hier de volgende documenten:

- **Generiek NEO-plan.** Dit bevat algemene informatie en beschrijft de te volgen procedures bij de planning, voorbereiding en uitvoering van een NEO door eenheden van de Nederlandse krijgsmacht. Het document dient als basis voor de meer gedetailleerde planning van een NEO, in het geval van een crisis.
- **Specifieke NEO-plannen.** Deze bevatten meer specifieke informatie en zijn ontwikkeld met het oog op een bepaalde regio van de wereld. Onder meer bevat een dergelijk document gedetailleerde informatie over de capaciteit van de zee- en luchthavens in de regio en kunnen afspraken met bondgenoten over samenwerking of steunverlening zijn vastgelegd. Deze documenten moeten bij een zich ontwikkelende crisis nog wel eerst worden geactualiseerd.
- **Operatieplannen.** Een operatieplan bevat voldoende detailinformatie om een specifieke operatie vrijwel onmiddellijk te kunnen uitvoeren. Zij moeten wel regelmatig geactualiseerd worden en zijn derhalve uitsluitend gemaakt voor operaties met een hoge graad van waarschijnlijkheid en een vermoedelijk korte waarschuwingstijd. Vooral voor de landen of gebieden met instabiele regeringen en grote Nederlandse kolonies zijn operatieplannen ontwikkeld.

1625. In een **operationele aanwijzing van de Chef Defensiestaf** krijgt de commandant van de evacuatieformatie de opdracht om de planning te starten van de NEO en zich gereed te houden om deze op bevel uit te voeren. Ten behoeve van zijn planning krijgt hij de beschikking over de hiervoor genoemde militaire planningsdocumenten en kan hij een beroep doen op de aanwezige expertise binnen het DCBC. Zo'n operationele aanwijzing van de CDS kan onder meer de volgende aspecten omvatten:

- doelstelling en gewenste eindsituatie
- aanwijzingen voor verkenningen en liaison met de plaatselijke Nederlandse vertegenwoordiging
- ter beschikking staande troepen en eenheden (voor zover reeds bekend) en de bevelsverhouding
- informatie of afspraken over de samenwerking met troepenmachten van andere naties
- afspraken over de (gedelegeerde) verantwoordelijkheid voor de evacuatie van staatsburgers of militairen van andere naties
- instructies voor de (globale) locatie van een operatiebasis in de omgeving van het operatiegebied
- de *Rules of Engagement*
- logistieke regelingen voor de evacuatieformatie, waaronder de geneeskundige verzorging
- instructies voor verbindingen en rapportages

1626. Een belangrijke factor bij de planning van de evacuatie-operatie is het **aantal evacués**. Immers, verschillende capaciteiten van de troepenmacht (waarvan de transportcapaciteit vermoedelijk de meest cruciale is) moeten daarop worden afgestemd. De vaststelling van het juiste aantal evacués wordt echter bemoeilijkt door de volgende factoren:

- Aanmelden bij de diplomatische vertegenwoordiger en hem op de hoogte houden van de verblijfplaats door staatsburgers is niet verplicht, zodat er uiteindelijk meer evacués kunnen zijn dan werd aangenomen.
- Op eigen gelegenheid vertrekken, ook wanneer evacuatie niet wordt geadviseerd, kan niet worden verboden. Ook een melding bij een vrijwillig vertrek kan niet worden verplicht. Hierdoor kunnen er minder evacués zijn dan aanvankelijk wordt verondersteld.
- Evacuatie gebeurt op vrijwillige basis. Indien de situatie door de Nederlandse staatsburgers niet als bedreigend wordt ervaren, zullen zij er de voorkeur aan geven het betreffende land niet te verlaten.
- Het aantal evacués kan (tot vlak voor de eigenlijke evacuatie) toenemen, als gevolg van een verzoek van een ander land om hun staatsburgers ook te evacueren.

Een bijzonder aspect van een evacuatie-operatie wordt gevormd door de lokale medewerkers die in dienst zijn bij Nederlandse instanties of internationale organisaties. Op basis van hun werkrelatie zullen deze personen van mening zijn dat zij ook geëvacueerd kunnen of moeten worden, bijvoorbeeld omdat zij gevaar lopen. Niet in alle gevallen zal hieraan invulling kunnen worden gegeven. Redenen hiervoor kunnen zijn capaciteitsproblemen (de prioriteit van evacuatie zal altijd liggen bij Nederlandse staatsburgers) en een andere inschatting van het risico door de *Chef de Poste*. Een voorbeeld dat dit goed illustreert, is de evacuatie van de Amerikaanse Ambassade in Saigon (Vietnam) in 1975, toen slechts een gering aantal Zuid-Vietnamese werknemers werd geëvacueerd.

1627. Een ander cruciaal planningsaspect van een evacuatie-operatie is de tijdsplanning. De keuze voor het moment om de NEO uit te voeren, is in belangrijke mate afhankelijk van de tijdigheid en de juistheid van de **inlichtingen** die vanuit het conflictgebied worden verkregen. De diplomatieke vertegenwoordiging in het betreffende land kan bij het vergaren van deze inlichtingen een cruciale rol spelen. Een goede samenwerking met de liaisonofficier(en) van de evacuatie-formatie of het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) kan de snelheid, waarmee de inlichtingen worden verzameld, en hun relevantie, aanzienlijk verhogen.

1628. Het belang van goede inlichtingen en militaire informatie geldt in het bijzonder voor **geografische en logistieke aspecten** van het operatiegebied. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- de bereikbaarheid en bruikbaarheid (vooral de beschikbaarheid en staat van het wegennet, lucht- en zeehavens alsmede hun infrastructurale capaciteit)
- de afstand van het moederland tot het operatiegebied en van de operatiebasis (*Forward Mounting Base*, FMB) naar het operatiegebied
- de verplaatsingstijden (zowel voor wat betreft de strategische verplaatsing als ook de verplaatsingen in het operatiegebied), waarbij rekening moet worden gehouden met de degradatie van de infrastructuur

Tenslotte moet in het planningsproces ook worden vastgesteld welke aanvullende behoefte aan eenheden, materieel en (gespecialiseerd) personeel bestaat, inbegrepen in te huren civiel materieel en personeel.

Een operatiebasis is een lucht- of zeehaven, waarheen de troepen vanuit Nederland worden verplaatst. Deze kan zich bevinden in het land waar de evacuatie-operatie wordt uitgevoerd, in een aangrenzend land of op zee. Nadat de operatiebasis is ingericht, zal de evacuatieformatie van daaruit landingsplaatsen (ten behoeve van lucht- of zeetransport) veiligstellen om de NEO uit te voeren.

1629. **De evacuatieformatie**, die wordt belast met de uitvoering van de evacuatie-operatie, wordt in beginsel als **taakgroep** samengesteld. Tot de

evacuatieformatie kunnen eenheden van meerdere krijgsmachtdelen behoren. Tot de formatie moeten behoren:

- commandovoerings- en verbindingselementen
- eenheden die in de bescherming voorzien van de evacués, de transportmiddelen en de evacuatieformatie zelf (inbegrepen haar logistieke installaties)
- transporteenheden, zonodig inbegrepen lucht- en zeetransport
- eenheden voor de logistieke ondersteuning, inbegrepen de geneeskundige verzorging, van zowel de evacuatieformatie als van de evacués



*Inbegrepen luchtrtransport.
Foto: Operationele Staf
BLS (Bonaire, NHVT,
1998)*

1630. De **commandant van de evacuatieformatie** wordt aangewezen door en staat in beginsel onder bevel (OPCOM) van de Chef Defensiestaf, die hem opdrachten verstrekkt via het DCBC. Het hoofdkwartier van de evacuatieformatie kan zich afhankelijk van de lokale situatie en de geweldsdreiging bevinden:

- in het betreffende land of conflictgebied
- in de operatiebasis of op een andere locatie gelegen buiten het betreffende land of conflictgebied
- op zee aan boord van een commandoschip

1631. Een evacuatie-operatie kan **gelijktijdig** worden uitgevoerd **met andere operaties**, bijvoorbeeld een vredesondersteunende operatie. In dat geval kan de troepenmacht, die in het betreffende land de andere operatie uitvoert, ook worden belast met de uitvoering van de NEO. Hiertoe worden zo nodig extra eenheden onder OPCON gesteld van de Nederlandse Contingentscommandant of *Senior National Representative*.

1632. Bij een militaire evacuatie-operatie worden doorgaans **vier fasen** onderscheiden, met ieder hun specifieke kenmerken en activiteiten:

- **Fase 1: Strategische ontplooiing**
 - * inrichten van een hoofdkwartier en een operatiebasis
 - * ontplooien van de eerste elementen van de evacuatie-formatie en eventuele inzet van speciale eenheden
 - * tot stand brengen van liaison met de Nederlandse *Chef de Poste* en evacuatie-formaties van andere landen, teneinde de nationale plannen te deconflicteren
- **Fase 2: Voorbereidingen**
 - * ontplooien van het resterende deel van de evacuatie-formatie naar de operatiebasis
 - * inrichten en zo nodig beveiligen van één of meerdere vooruitgeschoven operatiebases (*Forward Operating Base - FOB*) om daarmee het afstandsbereik van de operatie te vergroten
 - * vaststellen en zo nodig beveiligen van evacuatie-afvoerplaatsen (*Evacuation Point - EP*) in de nabijheid van de bedreigde gemeenschappen
 - * indien de situatie dit toelaat verder uitvoeren van verkenningen en vooroefeningen
- **Fase 3: Evacuatie**
 - * tactische ontplooiing van de beschermende eenheden naar de FOB en de EP's
 - * eventueel verzekeren van de beveiliging van de verplaatsing van de evacués van de evacuatie-opvangpunten (*Reception Point - RP*) naar de EP's
 - * verzekeren van de beveiliging van de verplaatsing van de evacués van de EP's naar het evacuatie-verzamelcentrum (*Evacuation Handling Center - EHC*)
 - * de veilige afvoer van evacués naar het evacuatie-verzamelcentrum
- **Fase 4: Terugkeer**
 - * ontmantelen van de FOB en terugkeer van de ontplooide troepen naar de FMB
 - * terugkeer van de evacuatie-formatie naar de thuisbasis

Zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als het Ministerie van Defensie onderscheiden vier fasen bij een evacuatie-operatie. Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, komen deze fasen niet met elkaar overeen: de militaire fasering is vooral op de uitvoering van de feitelijke evacuatie gericht. Om de aansluiting met de officiële documenten van beide ministeries te bewaren, worden in deze publicatie beide indelingen naast elkaar beschreven.

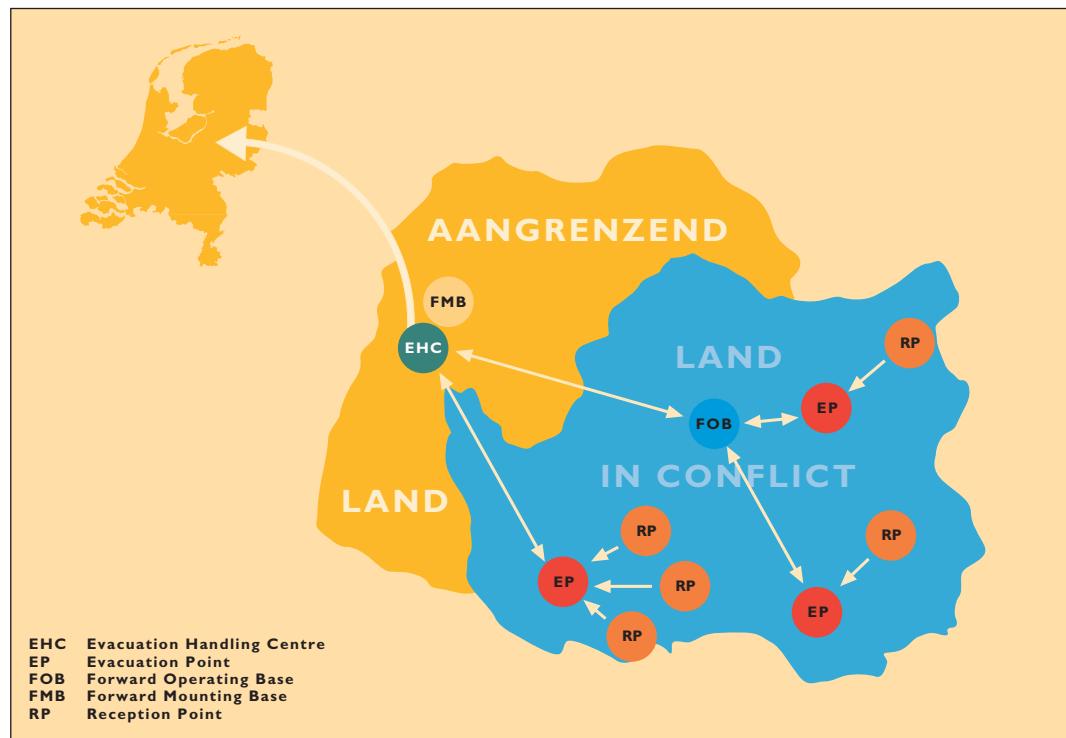
1633. De daadwerkelijke uitvoering van de evacuatie-operatie vangt aan met de ontplooiing van de beveiligende eenheden en de transporteenheden naar de FOB en eventueel naar de evacuatie-afvoerplaatsen. Dit moment moet zo mogelijk samenvallen met het evacuatieadvies van de Nederlandse *Chef de Poste*. De aanwezigheid van vreemde troepen zonder dat deze worden ingezet voor de evacuatie, kan immers door het gastland als een provocatie worden opgevat. Anderzijds moet worden voorkomen dat evacués gedurende enige tijd onbeschermd zijn.

1634. Zoals hiervoor bij de fasering reeds is aangegeven, zal een **evacuatieketen** worden ingericht en in stand gehouden, in nauwe samenwerking met de Nederlandse vertegenwoordiging in het gastland. Deze bestaat uit:

- (eventuele) evacuatie-opvangpunten, die zich bevinden in de omgeving van de plaats waar de Nederlandse staatsburgers verblijf houden

Afbeelding 16-2:

Schematische weergave van de evacuatieketen



- evacuatie-afvoerplaatsen, die centraal ten opzichte van de evacuatie-opvangpunten liggen
- een evacuatie-verzamelcentrum, dat is gelegen in een veilig gebied (of mogelijk zelfs in het moederland), waar de evacués eventueel medische zorg kunnen ontvangen en waar vandaan zij zelf voor het vervolg van hun reis kunnen zorgen

1635. Het **evacuatie-verzamelcentrum** wordt in beginsel op dezelfde plaats ingericht als de FMB. Zij zal veelal in de directe omgeving van een zee- of luchthaven liggen, zeker bij een evacuatie-operatie buiten Europa. Militair personeel kan assisteren bij de verzorging, inbegrepen de eventuele medische behandeling, van de evacués alvorens zij doorreizen naar het land van hun keuze. Een belangrijke eis bij de locatiekeuze van het evacuatie-verzamelcentrum is dat voor de opvang van de evacués voldoende infrastructuur en verzorgingsfaciliteiten beschikbaar zijn.

Het personeel van de Nederlandse vertegenwoordiging is verantwoordelijk voor de identificatie en vaststelling van de rechtmatige aanwezigheid van de evacués in de evacuatieketen. Dit houdt in dat de Nederlandse vertegenwoordiging in beginsel als deel van het evacuatie-verzamelcentrum een registratie- en identificatiebureau zal opzetten. Nederlandse staatsburgers kunnen hier ook een tijdelijk paspoort en eventueel een lening ontvangen. Aan staatsburgers van bondgenoten kunnen visa worden verstrekt.

1636. Afhankelijk van de geweldsdreiging worden eenheden aangewezen om in de bescherming van de evacués tijdens hun verplaatsing van de evacuatie-afvoerplaatsen naar het evacuatie-verzamelcentrum te voorzien. In beginsel worden hiervoor (gemotoriseerde) infanterie- of pantserrinfanterie-eenheden aangewezen. Het accent zal daarbij liggen op de **bescherming** van de evacuatie-afvoerplaatsen en slechts in uitzonderingsgevallen op de bescherming van de evacuatie-opvangpunten. Ook kunnen objecten worden geïdentificeerd, die een essentiële rol vervullen bij de evacuatie en die derhalve beschermd moeten worden. Hiertoe kunnen onder meer behoren eigen commandoposten, civiele en militaire *airspace control* faciliteiten, brandstofvoorzieningsinstallaties en locaties van personeel van de diplomatieke vertegenwoordiging.

1637. Bij de uitvoering is **snelheid** een belangrijke factor. Bescherming kan namelijk ook worden verkregen door het verblijf in het gastland zo kort mogelijk te houden. De troepenmacht is daarbij echter afhankelijk van de snelheid, waarmee de evacués zich aanmelden en verplaatst kunnen worden. De Nederlandse *Chef de Poste* bepaalt in overleg met de commandant van de evacuatieformatie het moment, waarop de operatie wordt beëindigd.

1638. De crisis in het betreffende land of gebied, die de aanleiding tot de evacuatie heeft gevormd, zal vermoedelijk veel belangstelling trekken van de (internationale) media. Er moet rekening mee worden gehouden dat dit ook geldt voor de uitvoering van de evacuatie-operatie. Daarbij is tevens de mogelijkheid aanwezig dat als gevolg van een escalatie van het conflict de media-vertegenwoordigers ook als evacués moeten worden beschouwd.

HET BELGISCHE OPTREDEN IN KONGO IN 1960: EEN PYRRHUSOVERWINNING

Tot 1959 was de onafhankelijkheid van de Belgische kolonie Kongo nooit aan de orde geweest. Maar in dat jaar brachten ongeregeldheden in de kolonie de Belgische regering snel tot nieuwe inzichten. Overleg met Congolese leiders leidde ertoe dat België Kongo al op 30 juni 1960 onafhankelijkheid zou verlenen, waardoor nauwelijks de tijd bestond om de circa 14 miljoen inwoners telende kolonie klaar te stomen voor zelfbestuur.

Vanwege de paternalistische houding die België altijd ten aanzien van zijn kolonie had ingenomen, ontbeerde Kongo een ontwikkelde bovenlaag. De levensstandaard in Kongo was weliswaar relatief hoog, maar in zowel het ambtenarenapparaat als het leger waren de Kongolezen nog nauwelijks tot invloedrijke posities doorgedrongen. Het voltallige officierskorps van de ruim 20.000 man tellende *Force Publique*, het leger van Kongo, bestond uit Belgische militairen die op vrijwillige basis in Congolese dienst bleven. Onder de onderofficieren waren slechts 30 Kongolezen.

Na de proclamatie van de onafhankelijkheid steeg de onvrede in de *Force Publique*. De Congolese militairen vonden het onbegrijpelijk dat het staatsbestuur wel aan hun landgenoten kon worden toevertrouwd, maar dat de officiersfuncties van de *Force Publique* voor hen vooralsnog onbereikbaar bleven. Op 5 juli kwamen de militairen hiertegen in opstand. Zij eisten meer geld, betere promotiemogelijkheden en de vervanging van de bevelhebber van de *Force Publique*, de Belgische generaal Janssens, door een Congolese militair. De muitende soldaten zetten niet alleen hun Belgische officieren gevangen, maar pleegden al snel ook gewelddadene tegen andere Europeanen.

Ondanks pogingen van de regering-Lumumba de militairen tegemoet te komen en de orde te herstellen, breidden de ongeregeldheden zich als een olievlek over het hele land uit. De troepen waren niet meer in de hand te houden en beginnen plunderingen en verkrachtingen. Onder de circa tachtigduizend Europese inwoners van de voormalige kolonie brak een ware paniek uit. In eerste instantie trokken velen naar Leopoldstad om zich onder bescherming te stellen van de Belgische ambassade, maar op 9 juli begon een massale uittocht, zowel over land richting de buurlanden Kongo-Brazzaville, Rhodesië en Angola, als door de lucht rechtstreeks naar België. Daarbij deden zich volgens de internationale pers "hartverscheurende toneelen" voor, niet in het minst vanwege de vrijwel volledige ineenstorting van de nationale transportfaciliteiten. De Belgische luchtvaartmaatschappij Sabena zette daarom met alle beschikbare middelen een luchtbrug op, om de evacuatie zo snel mogelijk te doen plaatsvinden. Het vertrek van de Belgische ambtenaren en technici droeg op zijn beurt overigens bij aan de chaos in het land, aangezien tal van vitale voorzieningen zonder de Belgen niet meer functioneerden.

De Belgische regering deed onder deze omstandigheden een dringend beroep op premier Lumumba om België te machtigen zijn troepen in het land in te zetten om de orde te herstellen, maar Lumumba weigerde dit. De premier

accepteerde wel een aanbod van de secretaris-generaal van de VN, Dag Hammarskjöld, om militaire adviseurs naar Kongo te zenden. Voor de Belgische regering ging dit echter niet ver genoeg. Omdat de Congolese regering naar haar mening niet langer in staat was de veiligheid van de Europese inwoners te garanderen, besloot België eenzijdig in te grijpen. Vanaf 9 juli traden Belgische paracommando's op tal van plaatsen in het land op om Europeanen te beschermen tegen de munitende Congolese troepen. Extra troepen werden daartoe vanuit Europa ingevlogen, ter versterking van de Belgische legereenheden die al in Kongo aanwezig waren krachtens het (overigens nooit uitgewerkte of geratificeerde) akkoord dat België met de jonge republiek had gesloten.

Overzichtskaart Kongo (1960)



Al op 9 juli slaagden Belgische troepen, afkomstig van de basis Kamina, erin het munitende garnizoen van Elisabethstad, de hoofdstad van de provincie Katanga, tot de orde te brengen. De volgende dag bevrijdden paracommando's die boven Luluaburg, de hoofdstad van de provincie Kasai, waren afgesprongen, niet minder dan 1.200 Belgen, die door muniters gevangen waren gezet. Eenheden van de andere Belgische militaire basis in Kongo, Kitona, traden bovendien op in de havenstad Matadi. Op 13 juli trokken Belgische militairen Leopoldstad binnen en bezetten daar zowel het Europese stadsdeel als het vliegveld. Ondanks soms felle gevechten met het inmiddels tot *Armée nationale Congolaise* omgedoopte Congolese leger, wisten de Belgische troepen zonder veel problemen hun operationele doelstellingen te realiseren. Het uiteindelijke doel van de operatie was echter verre van duidelijk. Wel schiep het Belgische optreden de omstandigheden waaronder de evacuatie van Europeanen uit Kongo met de grootste voortvarendheid kon worden uitgevoerd. Tien dagen

na het uitbreken van de ongeregeldheden hadden al meer dan 25.000 Europeanen het land verlaten; bijna 10.000 van hen hadden daarbij van de Sabena-luchtbrug gebruik gemaakt. Op 16 juli besloot de Belgische regering de inspanningen op dit gebied nog te intensiveren.

Het optreden van de Belgische militairen in Kongo ging echter veel verder dan het ondersteunen van de evacuatie alleen. Zij probeerden ook de orde en gezag in het land te herstellen, waarmee de operatie veel weg had van een militaire interventie. Doorzichtig was de houding van België derhalve allerminst. Evenmin was er sprake van onvoorwaardelijke instemming met het Belgische optreden. Het militaire optreden van de oude koloniale mogendheid riep veel weerstand onder de Kongolese bevolking op en was de regering een doorn in het oog. President Kasavubu en premier Lumumba meenden dat België hiermee de sovereiniteit van de staat Kongo schond. In het door België en Kongo gesloten Verdrag van Vriendschap, Bijstand en Samenwerking stond immers letterlijk dat “iedere militaire tussenkomst van Belgische strijdkrachten [...] slechts [kan] plaatsgrijpen op uitdrukkelijk verzoek van het Kongolese Ministerie van Landsverdediging”. De Belgische regering liet echter niet na erop te wijzen dat enkele Kongolese politici hun instemming met de interventie hadden betuigd.

In één provincie van het land traden de Belgen zelfs op verzoek van de lokale overheid op. Dit was in Katanga, dat dankzij de omvangrijke mijnbouw (onder meer koper en uranium) de rijkste provincie van Kongo was. Belgische en andere internationale ondernemingen hadden hier dan ook grote economische belangen. Een dag nadat de Belgische troepen hier te hulp waren geroepen, riep de premier van de provinciale regering, Moïse Tshombe, de onafhankelijkheid van Katanga uit, waarmee de situatie in Kongo nog onduidelijker werd. Vanuit het gezichtspunt van Katanga kreeg de Belgische militaire inzet, die al snel de terugkeer van de rust in de provincie tot gevolg had, meer het karakter van militaire assistentie. Het nieuwe bewind in Katanga kreeg echter van geen enkele zijde erkenning. Ook België bleef vasthouden aan de sovereiniteit van Kongo als eenheidsstaat, maar dat nam niet weg dat de Belgen nauw met Tshombe samenwerkten.

De identificatie van de Belgische interventie met de afscheiding van Katanga verscherpte de houding van de nationale Kongolese regering. Op 12 juli besloot men de hulp van de internationale gemeenschap in te roepen. België werd beschuldigd van inmenging in de nationale Kongolese aangelegenheden en de Kongolese regering verzocht de VN met militaire middelen op te treden tegen deze buitenlandse agressie. De Veiligheidsraad besloot in de nacht van 13 op 14 juli positief te reageren op het Kongolese verzoek. In resolutie 143 riep de Veiligheidsraad België op zijn troepen uit Kongo terug te trekken. Bovendien werd de vorming aangekondigd van een VN-peacekeeping force die de Kongolese regering zou assisteren bij het herstel van orde en gezag. Deze vredesmacht zou opereren onder de naam *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC).

De Belgische regering verklaarde geheel achter de resolutie van de Veiligheidsraad te staan en zegde toe haar troepen uit Kongo terug te trekken, zodra de VN-eenheden in staat zouden zijn de veiligheid van de Europese burgers in het land te garanderen. Omdat premier Lumumba (en de Sovjet-Unie) de VN onder druk zetten zo snel mogelijk een eind te maken aan de Belgische militaire aanwezigheid, gaf de secretaris-generaal van de VN de troepenmacht opdracht zich eerst te ontplooien in die gebieden waar de Belgen actief waren. Daarbij stuitte ONUC al direct op tegenwerking in Katanga, waar premier (en later president) Tshombe weigerde de VN-troepen toe te laten.

Nadat op 15 juli de eerste troepen voor ONUC in Kongo waren gearriveerd, begon België vrijwel direct met het terugtrekken van zijn troepen, allereerst uit Leopoldstad. Daarbij namen VN-militairen onder meer het beheer van het vliegveld, en daarmee het toezicht op de Sabena-luchtbrug, over van de Belgische militairen. Overeenkomstig de met de VN gemaakte afspraken voltooiden de Belgen op 23 juli de ontruiming van het gebied rond Leopoldstad. Rond deze datum had inmiddels de helft van alle Europeanen (circa 40.000 personen) het land verlaten. Sabena had in twee weken tijd 152 vluchten uitgevoerd en meer dan 25.000 burgers geëvacueerd. Tegelijkertijd ging België overigens nog door met het versterken van zijn troepenmacht elders in Kongo (in het bijzonder in Katanga). Bovendien werden in Kasai ten zuiden van Luluaburg nog paracommando's gedropt ter bescherming van Europeanen, die door etnische onlusten werden bedreigd.

Er was Dag Hammerskjöld, de secretaris-generaal van de VN, veel aan gelegen de troepensterkte voor ONUC zo snel mogelijk te vergroten. De Belgische regering bleef namelijk vasthouden aan het principe dat de VN volledig moest kunnen instaan voor de veiligheid van de Europeanen in Kongo, voordat België zijn troepen uit het land zou terugtrekken. Als een gebaar van goede wil besloot België op 1 augustus een begin te maken met het terugtrekken van zijn strijdkrachten uit Kongo. Ruim een week later hadden de Belgische eenheden vijf van de zes Kongolese provincies ontruimd, de militaire basis Kitona in het uiterste westen nog uitgezonderd. De secretaris-generaal slaagde er echter niet in ook de medewerking van de Katangese premier Tshombe te verkrijgen. Omdat Tshombe dreigde de VN-troepen desoods met geweld buiten de deur te houden, moest Hammerskjöld de inzet in Katanga, vastgesteld voor 6 augustus, vooralsnog uitstellen.

Op 9 augustus nam de Veiligheidsraad een nieuwe resolutie met betrekking tot de situatie in Kongo aan, waarin België werd opgeroepen zijn troepen onmiddellijk uit het land terug te trekken. Tevens droeg de Veiligheidsraad de VN-vredesmacht op zich ook in Katanga te ontplooien. Met dit mandaat achter de hand vloog Hammerskjöld persoonlijk op 12 augustus met 300 man Zweedse ONUC-militairen naar Elisabethstad in Katanga. Deze doorbraak was voor de Kongolese premier Lumumba echter absoluut onvoldoende. Aan zijn eis dat de VN-troepen de afvallige provincie Katanga weer in het gareel zouden brengen, kon de vredesmacht vanzelfsprekend niet voldoen.

Tegen deze achtergrond vond de terugtrekking van de Belgische eenheden toch gestaag voortgang. Van de 8.600 Belgische militairen die aan het begin van augustus in Katanga waren gestationeerd, waren er rond 12 augustus, toen de eerste VN-troepen in de provincie arriveerden, nog slechts 3.600 over. De Belgische regering had Hammerskjöld toegezegd dat zij de resterende militairen — met uitzondering van technische troepen op de bases Kamina en Kitona, die voorlopig onmisbaar waren — zo spoedig mogelijk zou repatriëren. Deze operatie moet uiterlijk op 29 augustus voltooid zijn. Rond 5 september, dus met een vertraging van ongeveer een week, zou de terugtrekking van het Belgische contingent uiteindelijk gerealiseerd zijn.

Tientallen individuele Belgische militairen stonden overigens ook na 5 september nog steeds ter beschikking van Katanga. Hoewel zich onder hen een groot aantal avonturiers en huurlingen bevond, telde deze groep ook een aanzienlijk aantal Belgische beroepsmilitairen. Zij waren door de Belgische regering oorspronkelijk aan de Kongolese regering ter beschikking gesteld, maar hadden zich al snel na de afscheiding van Katanga bij Tshombe gevoegd. Zowel de nationale regering als diverse afscheidingsbewegingen, die zich sinds augustus steeds prominenter (en gewelddadiger) manifesteerden, maakten van hun diensten gebruik. De pogingen van de VN om een einde te maken aan hun aanwezigheid leden echter schipbreuk, juist ook omdat de Belgische regering zich niet overmatig inspande om zijn staatsburgers hun bemoeienis in Kongo

te laten beëindigen. Pas tegen het einde van 1961 kwam verbetering in deze situatie.

Het mag duidelijk zijn dat met het vertrek van de Belgische troepen uit Kongo alle problemen nog niet waren opgelost. De situatie in Kongo was in de loop van augustus en september zelfs nog gecompliceerder geworden door het uitbreken van stammenoorlogen en de breuk tussen president Kasavubu en premier Lumumba. Het laatstgenoemde conflict leidde in december bijna tot een nieuwe grootschalige evacuatie van bijna 2.000 Europeanen uit de Oostprovincie. De provinciale overheid had daar de Europese inwoners van Stanleystad tot gijzelaars uitgeroepen om de eis tot vrijlating van de inmiddels gevangen gezette Lumumba kracht bij te zetten. Zover kwam het niet, maar het geweld bleef Kongo in zijn greep houden. De VN-troepen kregen in februari 1961 zelfs het mandaat zo nodig geweld te gebruiken om een burgeroorlog te voorkomen. Pas in 1964 vond de internationale gemeenschap de nationale regering sterk genoeg om de handhaving van orde en gezag aan haar over te laten en ONUC te beëindigen.

Terugkijkend op de gebeurtenissen van de maand juli 1960 valt het niet mee een oordeel te vellen over het Belgische optreden. Al tegen het eind van die maand gingen in Brussel stemmen op dat de paniek onder de Europeanen in Kongo gezien de feitelijke gebeurtenissen nogal overdreven was geweest. De massale uittocht had de problemen in het land alleen nog maar vergroot. De evacuatie had daarmee iets weg van een *self-fulfilling prophecy*. De angst was er echter niet minder om en het mag worden betwijfeld, of de Belgische regering in staat zou zijn geweest de uittocht een halt toe te roepen. De inzet van Belgische troepen droeg echter zeker bij aan een verdere verscherping van de crisis rond Kongo.

Het Belgische optreden in Kongo valt, tot slot, niet eenduidig in een bepaalde categorie van de militaire doctrine voor vredesoperaties onder te brengen. Afhankelijk van het gezichtspunt of het tijdstip van beoordeling, kan de operatie worden gezien als een evacuatie van non-combattanten, een militaire interventie of militaire assistentie. Aan de eisen van doorzichtigheid en onpartijdigheid voldeed zij in het geheel niet. De storm van kritiek die in de hele wereld losbarstte, ondanks het begrip dat sommige westerse landen (vooral Frankrijk) voor de Belgische interventie konden opbrengen, was daarvan dan ook het rechtstreekse gevolg.

17 Humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties

Sectie 1 - Inleiding

1701. Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties buiten Nederland. Deze zijn beide gericht op het verminderen van menselijk lijden. **Humanitaire hulpverlening** (*humanitarian operations*) wordt uitgevoerd als een deel van een meeromvattende vredesondersteunende operatie. **Humanitaire operaties** (*humanitarian operations in non-PSO scenarios*) daarentegen hebben het verminderen van menselijk lijden als hoofddoelstelling. Beide worden uitgevoerd onder omstandigheden, waarin de verantwoordelijke autoriteiten niet de mogelijkheid hebben - en in sommige gevallen niet willen hebben - bij te dragen aan een adequate hulpverlening aan de bevolking. De aard van de uit te voeren activiteiten verschilt niet; de schaalgrootte kan wel verschillen. In dit hoofdstuk wordt waar mogelijk voor beide soorten van optreden de generieke term 'hulpverleningsoperatie' gebruikt.

Gedurende de afgelopen jaren is de definitie van humanitaire hulp in het Nederlandse regeringsbeleid uitgebreid. De Nederlandse regering verstaat anno 1998 onder humanitaire hulp alle activiteiten die gericht zijn op:

- directe hulpverlening na het plaatsvinden van een acute ramp
- langdurige hulpverlening aan vluchtelingen, ontheemden, degenen die achterblijven in een crisisgebied en bevolkingsgroepen in de regio van eerste opvang die direct lijden onder de gevolgen van een omvangrijke instroom van vluchtelingen en ontheemden
- assistentie bij de eerste wederopbouw
- terugkeerprogramma's, inclusief demobilisatie en mijnpruiming
- het beter voorbereid zijn op en het tijdig onderkennen van, voorkomen van en verzachten van de gevolgen van ernstige humanitaire nood situaties. Deze nood situaties kunnen een natuurlijke oorzaak hebben of voortkomen uit complexe crises.

(Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 9 april 1998)

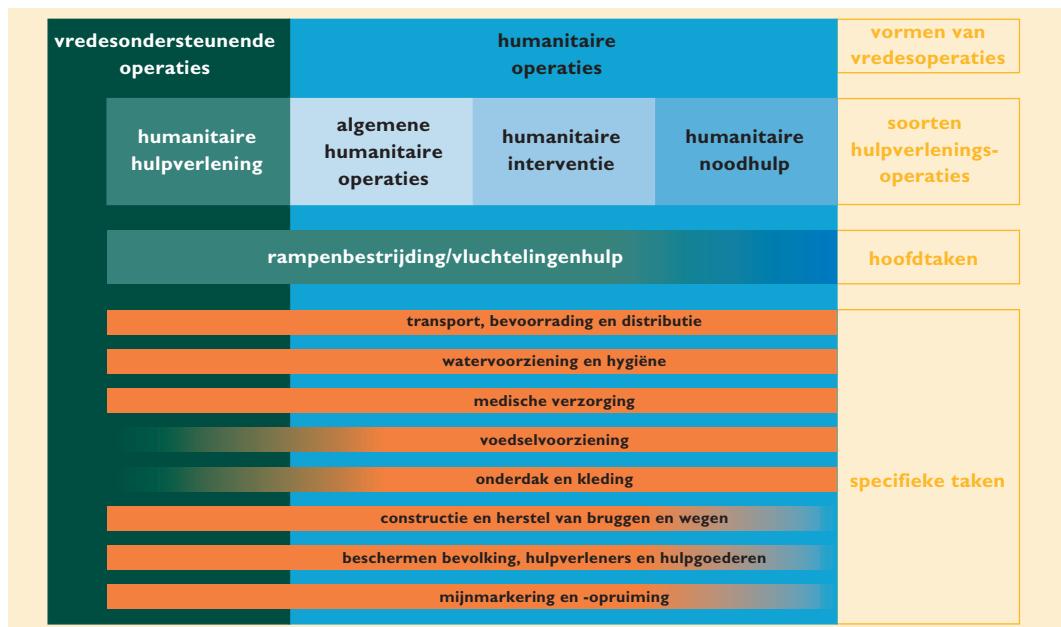
1702. Indien ergens een **humanitaire noedsituatie** ontstaat die door de verantwoordelijke overheidsinstanties en non-gouvernementele organisaties (NGO's) niet meer of niet volledig kan worden opgelost, kan de Nederlandse regering besluiten tot het leveren van steun in de vorm van een hulpverleningsoperatie. Veelal zal zo'n operatie worden uitgevoerd in het verband van de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie. Het is echter ook mogelijk dat Nederland zelfstandig een dergelijke operatie uitvoert. Zodra de autoriteiten in het operatiegebied - eventueel in samenwerking met de NGO's - weer in staat zijn om de hulpverlening op zich te nemen, wordt de taakuitvoering door de militaire eenheid beëindigd.

1703. De uitvoering van **humanitaire taken in eigen land** valt binnen het kader van militaire bijstand of steunverlening en wordt beschreven in de LDP IV, 'Nationale Operaties'.

Sectie 2 - Kenmerken

1704. Er zijn verschillende **soorten hulpverleningsoperaties**. Daarnaast kunnen de activiteiten van een militaire eenheid tijdens hulpverleningsoperaties weer worden onderverdeeld in hoofdtaken en specifieke taken. In afbeelding 17-1 zijn de gebruikte begrippen en de samenhang daar tussen schematisch weergegeven.

Afbeelding 17-1: Begrippen en samenhang van hulpverleningsoperaties



1705. De voornaamste **doelstellingen** van hulpverleningsoperaties zijn:

- het verminderen van menselijk leed
 - het redden van levens
 - het uitzicht bieden op het hervatten van een menswaardig bestaan
- De gewenste eindsituatie is dan ook doorgaans gedefinieerd in termen van het beëindigen van het menselijk lijden en de overgang naar een - voor de lokale omstandigheden - aanvaardbaar niveau van voorzieningen op het gebied van de primaire levensbehoeften.

1706. De **militaire bijdrage** aan een hulpverleningsoperatie zal in beginsel ondersteunend zijn ten behoeve van de civiele hulporganisaties. De Verenigde Naties (via het toenmalige *Department of Humanitarian Affairs*, inmiddels omgedoopt tot *Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs*) hebben in 1994 richtlijnen gegeven voor de inzet van militairen bij hulpverleningsoperaties:

- humanitaire organisaties bepalen in welke situatie de inzet van militairen gewenst is
- militaire hulp wordt alleen verleend als er geen burger-alternatief is
- de hulpverleningsoperatie behoudt zijn niet-militaire karakter
- militairen respecteren de humanitaire beginselen en de *NGO-Code of Conduct* (zie hoofdstuk 2)
- grootscheepse militaire bemoeienis moet worden vermeden
- de hulpverleningsoperatie behoudt een internationaal karakter

Wanneer de autoriteiten in het conflictgebied niet instemmen met de hulpverleningsoperatie, is er sprake van een humanitaire interventie. Hiermee wordt bedoeld het gebruik van of het dreigen met geweld door één of meer staten binnen het grondgebied van een andere staat, met als belangrijkste doelstelling het voorkomen van of het een halt toeroepen aan ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten. Een dergelijk optreden kenmerkt zich door een brede doelstelling; niet alleen wordt getracht om humanitaire hulp aan de bevolking te verstrekken, maar ook om aan schendingen van de mensenrechten een halt toe te roepen. Ook kan het doel van de humanitaire interventie zijn om militaire bescherming te bieden aan hulpverleners en om hulpverleningsoperaties mogelijk te maken en te ondersteunen. De vredesoperaties in Noord-Irak (*Provide Comfort*, 1991) en Somalië (UNOSOM-I, 1992) kunnen (ook) als humanitaire interventie worden getypeerd. In het algemeen gelden echter de in 1991 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen 'Richtlijnen voor Humanitaire Hulp'. Deze vereisen de instemming van het betrokken land met de hulpverleningsoperatie. Daarmee weerspiegelen zij het prisma van het beginsel van non-interventie en respect voor de binnenlandse rechtsmacht van een staat, zoals vastgelegd in artikel 2, lid 7 van het Handvest van de Verenigde Naties.

1707. Een bijkomend probleem bij de uitvoering van een hulpverleningsoperatie kan zijn, dat er sprake is van een groot aantal factoren van invloed. Hierbij moet worden gedacht aan de geografie, het klimaat, het dreigingsniveau en het aantal actoren. Er is dan veelal sprake van een

complexe noodituatie (*complex emergency*), wat de taakuitvoering bemoeilijkt. Immers, niet alle aandacht zal kunnen worden gericht op de hulpverlening, omdat onevenredig veel van de beschikbare personele en materiële middelen gebruikt moeten worden voor de beveiliging en verzorging van de troepenmacht en de civiele hulpverleners.

1708. **Juridische basis.** De juridische basis voor een hulpverleningsoperatie zal veelal zijn verwoord in een overeenkomst met de staat waar de operatie wordt uitgevoerd - het accepteren van een aanbod om hulp te verlenen kan daarbij al voldoende zijn - of in een oproep of resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Voor een hulpverleningsoperatie die plaatsvindt in de context van een gewapend conflict, zijn bovendien de Geneefse Verdragen van 1949 en de Aanvullende Protocollen van 1977 van belang. Deze Verdragen en Protocollen kennen namelijk bepalingen, die betrekking hebben op de bescherming van en zorg voor de militaire en civiele slachtoffers van interstatelijke en intrastatelijke conflicten. Deze bepalingen kunnen in algemene zin tot het internationaal gewoonrecht worden gerekend. Dat betekent dat alle partijen bij een conflict zich aan deze verplichtingen hebben te houden.

1709. Bij de meeste hulpverleningsoperaties zal ook een groot aantal **niet-militaire organisaties** betrokken zijn. Het kan daarbij zowel (onderdelen van) de Verenigde Naties betreffen als een groot aantal gou-

Zal ook een groot aantal niet-militaire organisaties betrokken zijn.

Foto: ICRK (Save Lives, Kroatië, 1996)



vernementele en non-gouvernementele organisaties. Voorbeelden van dergelijke niet-militaire organisaties zijn het *Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs* van de Verenigde Naties, de UNHCR, het Internationale Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en het *International Rescue Committee*.

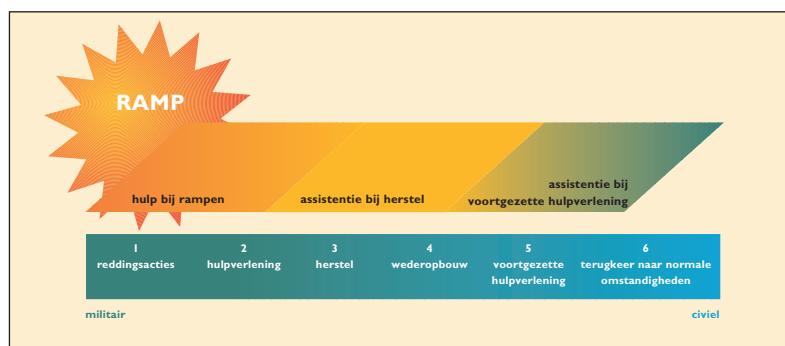
1710. Vaak zal een civiele organisatie de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van een hulpverleningsoperatie op zich nemen of toegewezen krijgen. Als gevolg hiervan kunnen door militaire eenheden humanitaire taken worden uitgevoerd op basis van specifieke richtlijnen, bevoegdheden of voorwaarden die afkomstig zijn van zo'n leidende civiele organisatie. Hierdoor kan de taakuitvoering gedurende zo'n hulpverleningsoperatie afwijken van die bij de overige in deze publicatie genoemde militaire taken. Ook is het mogelijk dat de coördinerende rol juist door de militaire organisatie wordt vervuld. Militaire eenheden bezitten hiervoor immers bij uitstek de structuur en de middelen. Daarnaast bezitten zij een ruime ervaring in het coördineren van en leiding geven aan een groot aantal (verschillende) activiteiten.

1711. Voor militaire eenheden die deelnemen aan hulpverleningsoperaties, worden in het algemeen twee hoofdtaken onderscheiden, te weten **rampenbestrijding** en **vluchtelingenhulp**. Deze taken kunnen elkaar deels of geheel overlappen. Het feit dat grote groepen mensen in nood zijn, kan het gevolg zijn van een natuurlijke ramp (zoals een aardbeving, een overstroming, hongersnood of droogte), van een door mensen veroorzaakte ramp (zoals een industriële ramp met als gevolg bijvoorbeeld radioactieve of chemische besmetting) of van gevechtshandelingen. Ook kunnen grote groepen mensen op de vlucht slaan voor politieke, etnische of religieuze vervolging en een hulpverleningsoperatie noodzakelijk maken.

1712. **Rampenbestrijding** richt zich op het verlichten van menselijk lijden en het redden van levens in het geval van een ramp. Dit kan bij-

Afbeelding 17-2:

Activiteiten bij rampenbestrijding. Door militairen gegeven hulp betreft vooral de fasen I en II.



voorbeeld betekenen dat noodvoorzieningen worden geleverd om in de primaire levensbehoeften van de slachtoffers te voorzien. Daarnaast staat veelal het beschermen van bezittingen centraal. Hoewel iedere ramp unieke elementen kent, kunnen analyses van eerdere rampen en de bestrijding daarvan dienen als richtsnoer voor de planning door plaatselijke autoriteiten. Hierdoor kunnen (voorbereidings-)maatregelen worden getroffen, zoals bijvoorbeeld de opslag van mobiele drinkwaterzuiveringsinstallaties, houdbaar voedsel, tenten en dekens.

1713. De fasen van de rampenbestrijding kunnen elkaar deels overlappen. De uitvoering van deze fasen is primair een verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten, eventueel gesteund door internationale en non-gouvernementele organisaties. In het algemeen wordt om de inzet van militaire middelen gevraagd voor de ondersteuning tijdens de eerste twee fasen: redding en hulpverlening. Elke fase heeft echter haar eigen kenmerken en personele en materiële behoeften. Militaire en civiele planners moeten zich er dan ook terdege rekenschap van geven in welke fase zij zich bevinden, als zij militaire eenheden gaan inzetten.

1714. Vluchtelingenhulp heeft als doelstelling te voorzien in de primaire levensbehoeften (water en hygiëne, voedsel, onderdak, brandstof, en medische zorg, waaronder de zogeheten ‘reproductieve gezondheidszorg’, die is gericht op vrouwen en kinderen) van grote groepen mensen, die - al dan niet gedwongen - hun oorspronkelijke woonomgeving hebben verlaten. Deze humanitaire taak kan noodzakelijk worden, doordat er zich een ramp of een conflictsituatie voordoet. Er wordt hierbij een (formeel) onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen (*refugees*) en ontheemden (*displaced persons*). Het verschil hiertussen is in hoofdstuk 2 verklaard.

1715. Vluchtelingen en ontheemden trekken veelal naar gebieden, die zij of hun leiders als veiliger beschouwen. Dit hoeven echter geen gebieden te zijn, die op de langere termijn hun levenskansen vergroten. Vaak vluchten zij van dorpen en steden naar afgelegen en geïsoleerde gebieden. Soms komt deze beweging spontaan op gang, maar ook is het mogelijk dat ze wordt ‘geregisseerd’ door de leider(s) van de bevolkingsgroep in kwestie of zelfs door de autoriteiten in het crisisgebied. Indien hulpverlening ter plaatse onmogelijk is door de gevolgen van de ramp, het conflict of bijvoorbeeld een onvoldoende infrastructuur, wordt getracht de bedreigde groep naar een locatie te leiden, waar deze hulpverlening wel mogelijk is. De locatiekeuze voor een vluchtelingenkamp is een van de factoren, die van invloed is op de richting van de vluchtelingenstromen. Vooraf moet hierover overeenstemming zijn bereikt tussen de betrokken internationale organisaties, de lokale auto-



Vaak vluchten ze van dorpen en steden naar bergen of woestijnachtige gebieden.

Foto: Hennie Keeris,

Mediacentrum KL

(Zaire/Rwanda, 1998)

riteiten en de vertegenwoordigers van de bevolkingsgroep zelf. In het uiterste geval, wanneer zich veel vluchtelingen in een gebied bevinden waar de hulpverlening wordt bemoeilijkt, kan hun evacuatie naar een veiliger omgeving nodig zijn. De uitvoering van een dergelijke operatie is beschreven in hoofdstuk 16.

1716. Wanneer in het geval van een buitenlandse noodsituatie de (lokale) hulpverlening ontoereikend is en snel en voor een beperkte duur behoefte bestaat aan militaire ondersteuning, kan de Nederlandse regering besluiten tot het leveren van bijstand. In dat geval wordt gesproken van **humanitaire noodhulp**. Hierbij moet worden gedacht aan een basispakket gericht op de primaire levensbehoeften. Het betreft hier uitsluitend een inzet buiten Nederland, waarbij het uitgangspunt is dat deze humanitaire noodhulp zo snel mogelijk in het operatiegebied aanwezig moet zijn. De organieke aanwezige capaciteit van militaire eenheden ten aanzien van bevelsstructuur, transport, verbindingen, geneeskundige en genie-ondersteuning in combinatie met hun snelle beschikbaarheid maakt deze bij uitstek geschikt voor deze taak. De inzet van eenheden voor humanitaire noodhulp is geregeld in het ‘Generiek Plan Humanitaire Noodhulp Defensie’ van de Chef Defensiestaf en is voor de Koninklijke Landmacht verder uitgewerkt in een Operatieplan van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten.

Humanitaire noodhulp wordt dus onderscheiden van humanitaire hulpverlening en humanitaire operaties. Bij humanitaire noodhulp is er sprake van rampenbestrijding of vluchtelingenhulp met een maximale duur van ongeveer zes weken. Hulpverleningsoperaties betreffen doorgaans operaties van langere duur. Daarnaast is de beschikbare waarschuwingsperiode voor een reguliere hulpverleningsoperatie doorgaans zo'n dertig dagen, terwijl bij een noodhulpopera tie wordt uitgegaan van drie dagen (in beide gevallen gereed vanaf het moment van het verstrekken van de opdracht tot het tijdstip waarop de eenheden gereed moeten zijn voor uitzending). Ten slotte is het pakket aan humanitaire hulp tijdens een noodhulpopera tie uitsluitend gericht op de primaire levensbehoeften, terwijl een reguliere hulpverleningsoperatie doorgaans veel breder van opzet is. Een noodhulpopera tie kan overgaan in een hulpverleningsoperatie.

1717. De Nederlandse krijgsmacht kent voor de uitvoering van humanitaire noodhulp de zogenaamde **militaire humanitaire noodhulpeenheid** (MHNE), die wordt geformeerd uit eenheden die de krijgsmachtdelen voor dit doel gereedhouden. Het gaat daarbij vooral om eenheden met capaciteit op het gebied van geniesteun, bevoorrading en transport, geneeskundige verzorging en beveiliging. De inzet van de MHNE begint doorgaans met de uitzending van (delen van) het zogenaamde **noodhulpverkenningsteam** (NHVT), dat ook bekend is onder haar engelstalige benaming *Disaster Assistance Response Team* (DART). Dit team staat op een graad van gereedheid (*notice to move*) van vierentwintig uur. De waarschuwingsperiode van het NHVT gaat in opdracht van het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) in, wanneer de Minister van Defensie - na overleg met de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking - heeft besloten tot de uitzending van Nederlandse militairen voor de uitvoering van humanitaire noodhulp.

1718. **De omvang en samenstelling van een MHNE** is afhankelijk van de opgedragen taken en in het bijzonder van de bevindingen van het NHVT. In eerste instantie zal een militaire humanitaire noodhulpeenheid worden geformeerd uit speciaal daarvoor aangewezen eenheden. Deze noodhulpeenheden (NHE'n) staan op een graad van gereedheid van 72 uur. De waarschuwingsperiode voor een noodhulpeenheid gaat in voorkomend geval gelijk in met die van het NHVT. Indien tijdens de uitvoering van de operatie behoefte bestaat aan andere, specialistische eenheden, kunnen deze nog aan de MHNE worden toegevoegd. De totale personele sterke van een MHNE zal in beginsel niet groter zijn dan driehonderd personen, terwijl de duur van haar inzet is beperkt tot maximaal zes weken. De operatie wordt echter beëindigd, zodra de eerste behoefte aan noodhulp is gelenigd of nationale dan wel internationale organisaties (zoals NGO's) ter plaatse de (nood)hulpverlening hebben overgenomen. De inzet kan ook worden beëindigd, wanneer de nood-

hulpoperatie overgaat in een reguliere hulpverleningsoperatie die wordt uitgevoerd door andere militaire eenheden.

1719. Bij de planning en uitvoering van elke hulpverleningsoperatie is **eenheid van inspanning** van groot belang. De activiteiten van de vredesmacht en van de aanwezige civiele organisaties moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en bij voorkeur wordt er gezamenlijk opgetreden. In de taakuitvoering kan deze eenheid van inspanning resulteren in een duidelijke afbakening van de hulpverlening en kunnen de taken worden verdeeld op basis van de sterkere punten van de verschillende organisaties. Zo is het denkbaar dat bijvoorbeeld Artsen zonder Grenzen de medische hulpverlening op zich neemt en de vredesmacht de distributie van hulpgoederen verzorgt. De coördinatie van de taakuitvoering kan ook leiden tot een geografisch gescheiden optreden, waarbij de vredesmacht alle aspecten van de hulpverleningsoperatie op zich neemt in gebieden die onveilig worden gemaakt door de partijen en civiele organisaties hetzelfde doen in de veilige(re) gebieden. In ieder geval moet worden voorkomen dat de militaire en civiele hulpverleners elkaar gaan beconcurreren. De samenwerking tussen militaire en civiele organisaties kan worden bevorderd, indien de internationale gemeenschap (veelal belichaamd door de Verenigde Naties) een functionaris aanstelt die met de coördinatie van alle aspecten van de hulpverleningsoperatie wordt belast.

1720. De kans op succes van een hulpverleningsoperatie kan worden vergroot, indien de militaire en civiele hulporganisaties zich in de taakuitvoering strikt **onpartijdig** opstellen. Dit betekent dat hulp wordt verleend aan zoveel mogelijk mensen in nood, ongeacht hun etnische afkomst of steun voor een partij. De humanitaire hulp moet niet worden gebruikt als instrument om de uitkomst van het conflict te beïnvloeden. Ook moet behoedzaam worden omgegaan met vermeende schendingen van een vredesakkoord of van de mensenrechten; publieke reacties daarop via de media kunnen doorgaans beter achterwege blijven. Vooral in het geval van gewapende conflicten zoals een burgeroorlog, kan de berichtgeving over gruwelijkheden een averechts effect hebben. Het oogmerk van de operatie, het verminderen van menselijk leed, is immers afhankelijk van de instemming en medewerking door de partijen en deze aspecten kunnen in gevaar komen door de publiciteit te zoeken. Wanneer de humanitaire hulpverlening als deel van een vredesondersteunende operatie wordt belemmerd, kan de vredesmacht zelfs tot het gebruik van geweld overgaan.

Sectie 3 - Aspecten van planning en uitvoering

1721. Gedurende de planningsfase van de hulpverleningsoperatie wordt **de situatie ter plaatse** in het operatiegebied zo mogelijk verkend (in beginsel door het NHVT) en in ieder geval uitgebreid geanalyseerd. Daarbij gaat het vooral over de omstandigheden, waaronder de hulp zal moeten worden verleend. Het betreft hier gegevens over onder meer de geografie, het klimaat, de geweldsdreiging, eventueel voorkomende ziekten, de beschikbare infrastructuur, de politieke situatie en de reeds in het gebied aanwezige civiele hulporganisaties. Bij het uitvoeren van de analyse wordt gebruik gemaakt van in de krijgsmacht aanwezige informatie over het operatiegebied en van informatie afkomstig van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land of regio in kwestie. Ook zal contact worden gezocht met de belangrijkste civiele hulporganisaties en zal zoveel mogelijk informatie over het operatiegebied worden uitgewisseld. Op basis van deze analyse wordt de samenstelling en omvang van de troepenmacht vastgesteld. De Nederlandse bijdrage aan een troepenmacht die is belast met een reguliere humanitaire hulpverleningsoperatie, wordt een militaire hulpverleningseenheid (MHE) genoemd.

1722. Een **militaire hulpverleningseenheid** kan zijn samengesteld uit eenheden van de vier krijgsmachtdelen. De organisatie is gebaseerd op de door de leidende internationale organisatie kenbaar gemaakte behoefte en de beschikbare eenheden van de krijgsmachtdelen. Een MHE kan naast een commandogroep onder meer bestaan uit een transporteenheid, een medische eenheid en een beveiligingseenheid. Ook kan een waterzuiveringseenheid of genie-eenheid aan de MHE worden toegevoegd. De kern van de commandogroep van de MHE wordt in beginsel gevormd door het NHVT.

1723. Nadat de opdracht daartoe is verstrekt door de Chef Defensiestaf (via het DCBC), zal het NHVT of een deel daarvan worden uitgezonden naar het operatiegebied. De **taken van dit verkenningselement** zijn onder meer:

- maken van een aanvullende risico-analyse en het vaststellen van de daadwerkelijke behoefte aan hulp, afgestemd op de in Nederland beschikbare middelen
- contact maken met nationale en internationale hulporganisaties
- contact maken met plaatselijke overheden
- voorbereiden van de ontplooiing van de MHE

Op basis van de verkenningsresultaten van het NHVT kan de initieel vastgestelde behoefte eventueel worden bijgesteld.

1724. De specifieke **taken voor een troepenmacht**, die wordt belast met een hulpverleningsoperatie, kunnen zijn:

- transport, bevoorrading en distributie
- watervoorziening en hygiëne
- medische verzorging
- voedselvoorziening
- onderdak en kleding
- constructie en herstel van verkeers-infrastructuur
- beschermen van de bevolking, hulpverleners en hulpgoederen
- markeren en opruimen van mijnen ('humanitair ontmijnen')

1725. Veelal zal de troepenmacht een combinatie van de hiervoor genoemde taken krijgen opgedragen. Afhankelijk van het soort hulpverleningsoperatie is het waarschijnlijker dat een bepaalde specifieke taak wordt uitgevoerd. Zo zal in vrijwel iedere hulpverleningsoperatie - van humanitaire hulpverlening tot en met humanitaire noodhulp - behoeft bestaan aan de uitvoering van transport, bevoorrading en distributie. Aan voedselvoorziening zal vooral bij een noodhulpoperatie behoeft bestaan en in mindere mate bij humanitaire hulpverlening in het kader van een vredesondersteunende operatie. Andersom zal mijnmarkerend en -opruiming eerder aan de orde zijn tijdens humanitaire hulpverlening in het kader van een vredesondersteunende operatie dan tijdens een noodhulpoperatie. In afbeelding 17-1 zijn deze accentverschillen ook grafisch weergegeven.

1726. Indien in **transport, bevoorrading en distributie** moet worden voorzien, bestaat er op genoemde gebieden meestal een capaciteitspro-

Transport, bevoorrading en distributie.

Foto: SMG (UNPROFOR, Voormalig Joegoslavië, 1994)



bleem. Hulpgoederen bereiken niet of onvoldoende hun bestemming, bijvoorbeeld omdat de beschikbare transportmiddelen verkeerd of helemaal niet worden ingezet, de infrastructuur gebrekkig of ernstig gedegradeerd is of omdat een onjuist beeld bestaat van de situatie in het operatiegebied. Ook kan er sprake zijn van een schaarste aan brandstof en reservedelen en kunnen de mogelijkheden beperkt zijn om eventuele tekorten lokaal aan te vullen. De mogelijkheid bestaat dat er weliswaar een distributiesysteem voorhanden is, maar dat dit (deels) onder controle staat van één van de partijen die niet altijd bereid zal zijn om het ter beschikking te stellen. Militaire eenheden beschikken over een grote verscheidenheid aan transportmiddelen, die bovendien in praktisch ieder soort terrein inzetbaar zijn. Indien grotere afstanden in onherbergzaam gebied overbrugd moeten worden, kan luchttransport (helikopters en transportvliegtuigen als de C-130 *Hercules*) uitkomst bieden, terwijl in kustgebieden en langs rivieren marineschepen kunnen worden ingezet. Er moet rekening mee worden gehouden dat goederentransporten, opslagplaatsen en distributiepunten het doelwit kunnen zijn van diefstal, plunderingen en aanslagen en ook kan men geconfronteerd worden met corruptie en omkoping. De voornaamste internationale organisaties die zich bij hulpverleningsoperaties bezighouden met transport, bevoorrading en distributie, zijn de UNHCR en het *World Food Programme* (WFP).

Aanvoer, produktie en distributie van betrouwbaar drinkwater.

Foto: SMG (waterputten boren in Soedan, 1974)

1727. Op het gebied van de **watervoorziening en hygiëne** zijn de aanvoer, productie en distributie van betrouwbaar drinkwater voor mensen





Taken op medisch gebied.

Foto: Mediacentrum KL
(Zaire/Rwanda, 1998)

en dieren, en het voorkomen van de verspreiding van ziekten, de belangrijkste activiteiten. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan maatregelen om de algemene hygiëne te bevorderen, zoals de aanleg of reparatie van het waterleidingnet en de riolering, het verbeteren van de leefomstandigheden door bijvoorbeeld voorlichtingsprogramma's en de afvoer van huisvuil. Internationale organisaties die zich ook bezighouden met de watervoorziening en hygiëne in het geval van een humanitaire noedsituatie, zijn onder meer de *World Health Organization* (WHO), *Artsen zonder Grenzen*, het Internationale Rode Kruis en het *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF).

1728. Een troepenmacht die wordt belast met taken op **medisch gebied**, zal in haar taakuitvoering streven naar een vergelijkbaar niveau aan medische zorg als in het operatiegebied aanwezig was, voordat de ramp of noedsituatie zich voordeed. Knelpunten op het gebied van de medische verzorging in het operatiegebied kunnen zijn: een (plaatselijk) tekort aan (para-)medisch personeel en handlangers, faciliteiten, uitrusting, ziekentransport, medicamenten en verbandmiddelen. Daarnaast kunnen in de gebieden waar humanitaire hulp benodigd is, een groot aantal slachtoffers van het geweld of de ramp aanwezig zijn. Hierdoor kan tenminste tijdelijk de capaciteit van de geneeskundige eenheid in belangrijke mate worden belast. Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met het uitbreken van epidemieën. Om deze te bestrijden moeten vaccinatieprogramma's worden uitgevoerd. De inter-

nationale organisaties waarmee zal moeten worden samengewerkt, zijn vooral de WHO, Artsen zonder Grenzen, het Internationale Rode Kruis en UNICEF.

In vrijwel iedere hulpverleningsoperatie zal er een behoefte zijn aan (extra) medische zorg. Dit kan direct het gevolg zijn van het (gewapende) conflict of de natuurramp en indirect van de toegenomen kans op epidemieën, doordat grote groepen mensen onder vaak primitieve omstandigheden komen te verkeren. Militair geneeskundige eenheden zijn vooral geschikt om, na een korte waarschuwingstijd, hoogwaardige medische basiszorg te bieden aan grote aantallen patiënten. Zo kunnen zij bijvoorbeeld goed worden ingezet bij groot-schalige vaccinatieprogramma's, als aanvulling op civiel-medische hulpteams en is ook de militair-geneeskundige transportcapaciteit in verschillende omstandigheden inzetbaar. Voor de intensieve behandeling van baby's, kinderen, ouderen en zwangere vrouwen zijn zij, zonder personele of materiële aanpassingen, van huis uit minder geschikt. De organieke samenstelling van geneeskundige eenheden, de opleiding van het personeel en de samenstelling van geneeskundige gebruiks- en verbruiksartikelen is immers primair gericht op de behandeling van ziektes en oorlogsverwondingen van militairen.

1729. Indien de troepenmacht is belast met het herstel of de instandhouding van de **voedselvoorziening**, kunnen zich acute voedseltekorten hebben voorgedaan. Ook kan het vermoeden bestaan dat deze binnen afzienbare tijd zullen optreden. Er kan sprake zijn van ondervoeding en een gebrek aan middelen voor het bereiden van voedsel. Militaire eenheden zullen doorgaans worden ingezet voor het transport (zowel naar als in het operatiegebied), de opslag en de distributie van voedsel. Andere organisaties, die ook betrokken kunnen zijn bij de hulpverlening, zijn het WFP, de *Food and Agriculture Organization* en UNICEF.

1730. **Onderdak** voor vluchtelingen of ontheemden zal in de gebieden waar een hulpverleningsoperatie wordt uitgevoerd, waarschijnlijk niet of slechts in geringe mate vorhanden zijn. In het bijzonder zal een belangrijke rol voor militairen zijn weggelegd bij het plannen, bouwen en in bedrijf houden van vluchtelingenkampen. Ook zal er een grote behoefte zijn aan dekens, kleding en andere gebruiksartikelen. Veel vluchtelingen zullen immers in grote haast hun oorspronkelijke woonomgeving hebben verlaten en de meeste persoonlijke bezittingen hebben moeten achterlaten. Met name de UNHCR moet worden genoemd als voorbeeld van een internationale organisatie die zonder twijfel ook betrokken zal zijn bij de operatie. Veelal zal zij een coördinerende rol vervullen bij het voorzien in onderdak, kleding en gebruiksartikelen voor vluchtelingen. De UNHCR zal in dat geval de omvang en indeling van de vluchtelingenkampen vaststellen, bepalen welke instanties deze kampen opbouwen en aangeven hoe lang zij in bedrijf moeten blijven. Naast de UNHCR zullen ook de meeste eerder genoemde medische hulporganisaties bij zo'n operatie een rol spelen.

Onderdak.

Foto: Mediacentrum KL
(Operatie Luis Caribe,
Sint Maarten, 1995)



1731. **Constructie en herstel van verkeers-infrastructuur** kan nodig zijn, omdat deze als gevolg van het conflict of de ramp beschadigd zijn. Ook kan er sprake zijn van de noodzaak hiertoe, omdat de infrastructuur in het operatiegebied van huis uit gebrekkig is en de hulpverleningsoperatie anders nauwelijks kans van slagen heeft. Het valt niet te verwachten dat deze taak het zwaartepunt of het enige oogmerk van de operatie zal vormen; vrijwel altijd zal zij in samenhang met één van de andere deeltaken worden uitgevoerd. Vooral (constructie)genie-eenheden zullen hiervoor worden ingezet, omdat zij beschikken over de vereiste kennis, ervaring en speciaal materieel. Ten aanzien van de internationale organisaties waar de troepenmacht mee kan worden geconfronteerd, moet vooral worden gedacht aan commerciële bedrijven, die zich hebben gespecialiseerd op het gebied van de (weder)opbouw van infrastructuur en huizen in conflictgebieden. Een voorbeeld van een dergelijk bedrijf is het Amerikaanse *Brown and Root*, dat inmiddels bij een aantal operaties met militaire eenheden heeft samengewerkt. Het geld voor dergelijke projecten kan afkomstig zijn van internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, van internationale organisaties zoals de Europese Unie of van individuele landen.

1732. De vredesmacht kan ook opdracht krijgen om zorg te dragen voor de **bescherming** van de bevolking, de hulpverleners van andere internationale organisaties en de hulpgoederen. Bescherming bieden heeft in dit verband betrekking op het verzorgen van veiligheid, zowel ten aanzien van de mensenrechten als op het gebied van fysieke veiligheid. Wanneer het vluchtelingen of ontheemden ontbreekt aan bescherming door de eigen autoriteiten om hun veiligheid te garanderen, kan de inzet van een internationale troepenmacht noodzakelijk zijn. Dit begin-

sel vormt de basis van het begrip internationale bescherming. Deze is bedoeld als tijdelijke maatregel, totdat het formele of het *de facto* gezag in het conflict- of rampgebied deze functie weer kan overnemen. Internationale bescherming is onder te verdelen in passieve en actieve bescherming. De aanwezigheid van militairen als waarnemer kan stabilisierend werken en voorzien in passieve bescherming. Door te patrouilleren in conflictgebieden vermindert de kans op agressie ten opzichte van minderheden of vluchtelingen. Ook andere maatregelen kunnen leiden tot de passieve bescherming van een bevolkingsgroep, zoals de aanwezigheid van militairen in de omgeving van publieke instellingen (ziekenhuizen, scholen en religieuze instellingen).

1733. De actieve beschermingsrol tijdens een hulpverleningsoperatie heeft vooral betrekking op de bescherming van de militairen die andere hulpverleningstaken uitvoeren, de hulpverleners van de andere internationale organisaties en de in het conflict- of rampgebied aanwezige hulpgoederen. De bescherming van de hulpverleners van andere internationale organisaties (inbegrepen de Verenigde Naties) is primair de verantwoordelijkheid van het formele of *de facto* gezag ter plaatse, uitgaande van het feit dat men heeft ingestemd met de aanwezigheid van deze hulpverleners. De autoriteiten in het conflict- of rampgebied kunnen (of willen) echter niet altijd dit personeel en hun materieel beschermen. Over het gebruik van militaire middelen om andere hulpverleners en hun materieel te beschermen, moet bij aanvang van de operatie duidelijkheid bestaan; zowel het mandaat als de *Rules of Engagement* moeten dit mogelijk maken.

1734. De noodzaak tot het **escorteren van konvooien** met hulpgoederen door militairen, kan wijzen op het (plaatselijk) ontbreken of geheel wegvalLEN van de instemming met de hulpverleningsoperatie. Ook kan dit duiden op een onvoldoende functionerend politie-apparaat, waardoor criminelen vrij spel hebben. Bij de afweging of een hulpkonvooi geëscorteerd moet worden, zal de mening van de internationale organisaties die de hulpverleningsoperatie uitvoeren, van doorslaggevend belang zijn; het is mogelijk dat zij zich - uit overtuiging - verzetten tegen de militaire begeleiding van hun konvooien.

Een aantal civiele hulporganisaties heeft in het verleden aangegeven, dat het te zeer benadrukken van de beschermende functie door de militaire eenheden, het ontbreken van een politieke of militaire doelstelling van de operatie verhult. Daardoor zou het humanitaire karakter van de operatie in gevaar kunnen komen. Een functionaris van Artsen zonder Grenzen heeft hierover gezegd: '*The real danger for humanitarian workers lies in blurred political objectives, in operations without a real aim, in which protection of aid workers - who never*

*asked for it - becomes a substitute for thinking clearly about what is to be achieved by armed intervention' (Jean-Cristophe Rufin: *The paradoxes of armed protection*, in: 'Life, death and aid, The Médecins Sans Frontières Report on World Crisis Intervention', 1993).*

1735. Het gebruik van militaire middelen voor het escorteren van konvoien met hulpgoederen heeft **voor- en nadelen**. Zo kunnen potentiële aanvallers worden afgeschrikt door het gebruik van militaire voertuigen en bewapening. Door de inzet van pantservoertuigen kan ook niet-militair personeel worden beschermd bij een aanval op zo'n konvooi. Daarentegen kan militair materieel (in het bijzonder pantservoertuigen en wapens) juist ook de agressie oproepen van de partijen en twijfel oproepen over het humanitaire en onpartijdige karakter van de operatie. De vredesmacht moet op de voor- en nadelen anticiperen bij het samenstellen van een escorte. Daarbij kan worden gevareerd van een minimale escorte bestaande uit personeel in wielvoertuigen tot een escorte bestaande uit bewapende pantservoertuigen. Factoren van invloed daarbij zijn bovendien het verwachte geweldsniveau, de beschikbare middelen, de *Rules of Engagement* en de richtlijnen van de hogere commandanten over de beoogde uitstraling door de troepenmacht.

1736. **Markeren en opruimen van mijnen ('humanitair ontmijnen')**. De ervaring van de laatste jaren heeft geleerd dat de aanwezigheid van landmijnen in een (voormalig) conflictgebied gedurende lange tijd een ernstige bedreiging voor de bevolking vormt. Er kan sprake zijn van grote aantallen ongeregistreerde of ongemarkeerde mijnen. Ook is de documentatie van mijnenvelden vaak niet beschikbaar of onvolledig. Bovendien ontbreekt bij de lokale bevolking veelal de deskundigheid en de capaciteit om dit probleem zelf op te lossen. De inzet van de troepenmacht moet erop gericht zijn om zo spoedig mogelijk de kennis over het markeren en ruimen van mijnen bij de lokale bevolking te vergroten door het uitvoeren van opleidings- en trainingsprogramma's. Aanvankelijk moet vooral het accent liggen op het bewust maken van de bevolking van de gevaren van mijnen. Wel worden mijnen, die vanwege hun ligging een ernstig gevaar opleveren voor grote groepen mensen en de vredesmacht zelf, gemarkeerd en opgeruimd. Vervolgens wordt lokaal mijnenruimpersoneel opgeleid en wordt advies gegeven over de organisatie van ontmijningsoperaties. Vooral geniepersoneel komt in aanmerking om deze deelstaak uit te voeren, waarbij het in beginsel niet zal gaan om organieke eenheden, maar juist om specialisten die individueel worden uitgezonden. In toenemende mate zijn ook commerciële bedrijven betrokken bij dergelijke operaties; hierbij

gaat het veelal om dezelfde bedrijven als bij de constructie en het herstel van infrastructuur. Ook de financiering zal doorgaans op vergelijkbare wijze worden gerealiseerd.

Recente conflicten hebben de waarde aangetoond van een centrale coördinatie van alle activiteiten, die betrekking hebben op het markeren en ruimen van mijnen, het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over de ligging en samenstelling van mijnenvelden en de uitvoering van voorlichtingsprogramma's over de gevaren van mijnen. Zowel landelijk, regionaal als lokaal kunnen in het operatiegebied zogenaamde *Mine Action Centres* (MAC) worden ingericht, die de genoemde functies vervullen. Een MAC geeft algemene aanwijzingen over markerings- en ruimwerkzaamheden en draagt zorg voor toezicht op de activiteiten op dit gebied door de partijen. Via de partijen worden zoveel mogelijk gegevens over de ligging en samenstelling van mijnenvelden verzameld, geanalyseerd en zo nodig getoetst op juistheid, en vervolgens verspreid onder de bevolking. Het MAC zet scholen op waar lokaal personeel wordt opleid om mijnen te kunnen ruimen en komt met aanbevelingen over de uitvoering van het mijnruimprogramma dat wordt uitgevoerd, nadat de vredesmacht is vertrokken.

1737. Coördinatie met civiele hulporganisaties. Het belang van eenheid van inspanning tussen de vredesmacht en de bij de hulpverleningsoperatie betrokken civiele organisaties is reeds verklaard. Door coördinatiemaatregelen te treffen, kan de benodigde eenheid van inspanning worden bevorderd. Mogelijke maatregelen zijn:

- centraal overleg en afstemming
- co-locatie van stafelementen
- uitwisselen van communicatiemiddelen en liaison
- gezamenlijke briefings en besprekingen

1738. Centraal overleg en afstemming. Bij voorkeur wordt de samenwerking met de andere organisaties gecoördineerd door een centrale instantie. Deze moet proberen tijdig overeenstemming te bereiken omtrek de verantwoordelijkheden en de doelstellingen van alle deelnemende organisaties bij een bepaalde hulpverleningsoperatie. Daarbij kunnen zich twee problemen voordoen:

- Civiele organisaties kunnen reeds in het crisisgebied werkzaam zijn, waardoor het veel tijd en energie zal vergen om de werkprocedures op elkaar af te stemmen.
- Doordat de organisatiestructuur, -cultuur en bevoegdheden van de meeste civiele en militaire organisaties sterk verschillen, kan het moeilijk zijn om op alle organisatieniveau's tot samenwerking te komen.

1739. Een *Memorandum of Understanding* (MOU) tussen de verschillende deelnemende organisaties kan bijdragen aan het inzichtelijk maken



Uitwisselen van communicatiemiddelen en liaison.
Foto: Mediacentrum KL (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)

en afbakenen van de verantwoordelijkheden en doelstellingen. Het proces om tot een dergelijk document te komen, verheldert op zich al de verantwoordelijkheden en doelstellingen van de verschillende organisaties en geeft ook duidelijkheid over de benodigde middelen om die doelstellingen te realiseren. Bovendien kan een goede ervaring tijdens een eerdere hulpverleningsoperatie op basis van zo'n MOU de toekomstige samenwerking bevorderen. De met de coördinatie belaste autoriteit moet het initiatief nemen tot het opstellen van een MOU.

1740. **Co-locatie** (of de locatie in elkaars omgeving) van stafelementen of hoofdkwartieren van de militaire en civiele organisaties bevordert een goede communicatie en coördinatie. Bovendien is het daardoor mogelijk - wanneer dit binnen het mandaat valt - enige mate van bescherming te bieden aan de leden van de civiele organisaties.

1741. Voor een goede communicatie tussen militaire eenheden en civiele organisaties is het noodzakelijk over interoperabele **communicatiesystemen** te beschikken. Eventueel kunnen onderling verbindingsmiddelen worden uitgewisseld of stelt de vredesmacht aan de civiele organisatie (tijdelijk) communicatiemiddelen ter beschikking. Ook hierbij kan een centrale instantie oplossing bieden door de indeling van verbindingsmiddelen en de frequentietoewijzing te coördineren. Ook door (wederzijds) **liaison** uit te brengen, kan de samenwerking tussen de vredesmacht en civiele hulporganisaties worden bevorderd.

1742. **Gezamenlijke briefings en besprekingen** tussen de militaire en civiele organisaties kunnen ook bevorderlijk zijn voor de samenwerking. Zulke besprekingen moeten op alle bevelsniveaus worden gehouden en hebben als voornaamste doelstellingen een verdere verduidelijking van elkaars doelstellingen en programma's, de presentatie en afstemming van plannen en de evaluatie van lopende activiteiten alsmede het uitwisselen van informatie. Een centraal *Civil-Military Operations Centre*, dat kan worden ingesteld door de vredesmacht maar bij voorkeur gezamenlijk met de civiele hulporganisaties wordt opgezet, kan hiervoor de voorwaarden scheppen. Alhoewel de leiding van zo'n centrum niet noodzakelijk enige beslissingsbevoegdheid krijgt, kan zij goede diensten leveren als contactpunt bij het inventariseren van de eventuele verzoecken om militaire steun.

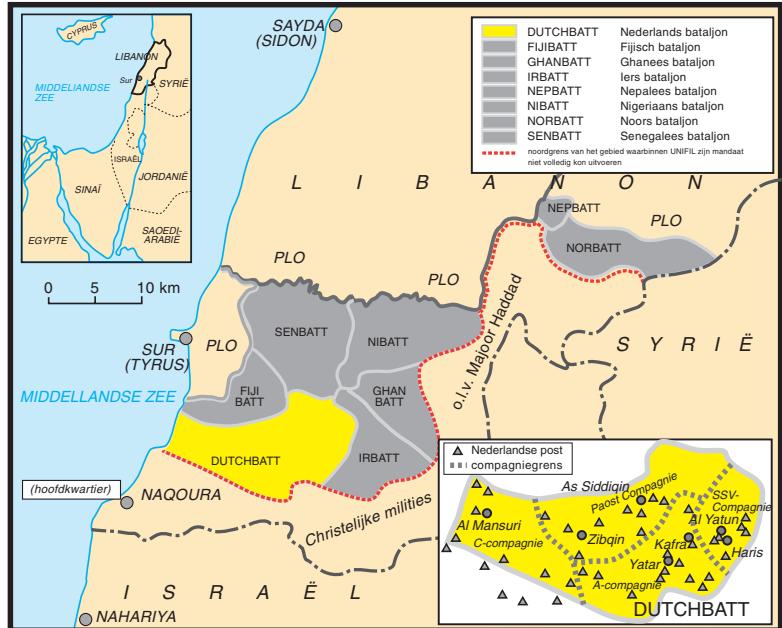
NOOD BREEKT MANDAAT: HUMANITAIRE HULPVERLENING DOOR UNIFIL NA DE ISRAËLISCHE INVAL VAN 1982

In een traditionele vredeshandhavende operatie neemt humanitaire hulpverlening in beginsel een ondergeschikte plaats in. Uitgangspunt van zo'n operatie is immers dat de situatie in het operatiegebied relatief kalm is en dat de lokale bevolking zichzelf van de primaire levensbehoeften kan voorzien. Toch kan oplaaïnd geweld in of nabij het operatiegebied van de vredesmacht plotseling leiden tot vluchtingenstromen en acute noodsituaties. Diezelfde vredesmacht wordt dan gedwongen zich tijdelijk op humanitaire hulpverlening te concentreren. Een goed voorbeeld van deze omschakeling van incidentele naar structurele hulpverlening voltrok zich in de zomer van 1982 in de *area of responsibility* van UNIFIL, de VN-vredesmacht in Zuid-Libanon. Operatie *Peace for Galilee*, de Israëlische inval in Libanon, sloeg aanvankelijk de toch al wankele basis voor de aanwezigheid van UNIFIL in Zuid-Libanon weg. De invasie leidde echter ook tot grote vluchtingenstromen naar de betrekkelijk veilige UNIFIL-zone. In de weken na *Peace for Galilee* nam de vredesmacht grotendeels zelfstandig de humanitaire hulpverlening aan de vele tienduizenden vluchtelingen in Zuid-Libanon op zich.

De interpositie-vredesmacht UNIFIL was in maart 1978 ontstond, nadat de Israëlische strijdkrachten voor de eerste keer hadden geprobeerd om Zuid-Libanon van Palestijnse guerrillastrijders te zuiveren. Nederland nam vanaf maart 1979 aan UNIFIL deel met 44 Pantserinfanteriebataljon 'Johan Willem Friso'. Dutchbatt nam het zuidwestelijke bataljonsvak voor zijn rekening. De missie verliep vanaf het begin bijzonder moeizaam. De Palestijnse infiltraties gingen onverminderd door en de IDF (*Israel Defence Forces*) sloeg vrijwel dagelijks hard terug met *raids* en bombardementen. Een Palestijnse moordaanslag op de Israëlische ambassadeur in Londen vormde in juni 1982 de aanleiding voor een tweede IDF-invasie in Libanon. Als traditionele statische buffermacht beperkte UNIFIL zich tot symbolische weerstand tegenover de Israëlische militaire overmacht. De 'blauwhelmen' konden weinig meer doen dan uitgebreid te rapporteren over de vele honderden Israëlische voertuigen die via het UNIFIL-gebied naar het noorden trokken. De IDF dreef de Palestijnse strijdsters voor zich uit tot aan de hoofdstad Beiroet. In de buitenwijken van de stad hielden de Israëliërs halt, beducht als ze waren voor huis-aan-huisgevechten. Dit gaf de PLO de kans om, onder bescherming van een inderhaast geformeerde

Multinational Force (MNF-I), duizenden strijders uit Beiroet te evacueren. Radicale islamitische terreurorganisaties als *Hezbollah* en *Amal* namen echter de plaats van de PLO in. Israël raakte zo opnieuw in een jarenlange bloedige bezetting van zuidelijk Libanon verzeild. De IDF trok zich uiteindelijk in 1985 uit Libanon terug.

Overzichtskaart van Zuid-Libanon en de ontplooing van UNIFIL (januari 1980)



Na de Israëlische invasie van juni 1982 opereerde UNIFIL dus in bezet gebied. Bovendien vertrouwde Israël deels op lokale milities om een extra diepe veiligheidszone langs de noordgrens te creëren. Het UNIFIL-mandaat van 1978 (toezien op de aftocht van de IDF, herstel van orde en rust in Zuid-Libanon en assistentie bij de bestuursoverdracht aan de Libanese regering) was dus nog nauwelijks relevant. Niettemin besloten de Verenigde Naties om UNIFIL op haar oorspronkelijke sterkte van circa zesduizend militairen te handhaven. Hiervoor waren drie argumenten. Ten eerste als een zichtbaar 'moreel verwijt' aan Israël, ten tweede als een obstakel tegen een de facto annexatie van zuidelijk Libanon en ten derde om de activiteiten van de pro-Israëlische milities in het gebied in te perken.

Er was echter nog een praktische en dringende reden waarom UNIFIL na *Peace for Galilee* niet onmiddellijk uit Zuid-Libanon vertrok. De 'blauwhelmen' waren namelijk in de weken na het begin van de Israëlische aanval in de gelegenheid humanitaire hulp te verlenen aan de tienduizenden Libanese en Palestijnse burgers die, op de vlucht voor de gevechtshandelingen, naar de UNIFIL-zone trokken. Na de doortocht van de Israëlische hoofdmacht keerde in het UNIFIL-gebied al snel een betrekkelijke rust terug, zeker in verhouding tot de chaotische situatie in de rest van Libanon. Vooral uit het omsingelde Beiroet vluchten duizenden burgers naar het zuiden van het land. Daar kon eigenlijk alleen UNIFIL op korte termijn voor humanitaire hulpverlening zorgen en de periode tot de komst van internationale hulps organisaties overbruggen. Organisaties als het Rode Kruis en UNICEF concentreerden hun activiteiten echter eerst op het zwaar getroffen Beiroet. Van de zijde van de Libanese autoriteiten viel boven dien weinig hulp te verwachten. De jarenlange burgeroorlog

had er toe geleid dat een werkbare structuur van lokale overheden volledig ontbrak. De Libanese regering had al problemen genoeg om haar gezag in en rond Beiroet te laten gelden.

Ongeveer honderdduizend vluchtelingen zochten in de eerste dagen na de Israëlische inval hun toevlucht in het UNIFIL-gebied. Het bleef na de doortocht van de Israëlische kolonnes in het Nederlandse bataljonsvak namelijk betrekkelijk rustig. De populatie in de *Dutchbatt*-zone verdubbelde met circa twintigduizend vluchtelingen, waarvan de meesten bij familie en kennissen of in openbare gebouwen onderdak vonden. *Dutchbatt* probeerde zo goed mogelijk in de primaire levensbehoeften van de vluchtelingen te voorzien. Omdat humanitaire hulpverlening steeds een ondergeschikt element in het takenpakket was geweest, beschikte *Dutchbatt* echter niet over veel *dedicated* personeel en transportcapaciteit. Voor de 'blauwhelmen' ter plaatse waren hard werk en improvisatie dus aan de orde van de dag.

Kenmerkend was de hulpactie die *Dutchbatt* op 15 augustus uitvoerde in het plaatsje Kafra. Elf Libanese families uit Beiroet werden toen binnen drie uur na de eerste noodroep van voedsel, matrassen en dekens voorzien. De families hadden onderdak gevonden in de kale kelders van het gemeentehuis. De Nederlandse militairen merkten trouwens dat bij het uitdelen van hulpgoederen ook de culturele achtergronden van de vluchtelingen een complicerende rol kunnen spelen. Nadat het bevoorradingsspeloton de hulpgoederen in de kelders had afgeleverd, stak in eerste instantie geen van de vluchtelingen er een vinger naar uit. 'We hadden al eerder gemerkt', zo verhaalde een van de *Dutchbatt*'ers, 'dat het uitdelen van hulpgoederen een taak is die je niet aan de mensen zelf kunt overlaten. Dat bleek ook nu weer. Ze hielden namelijk verschrikkelijk goed in de gaten, of de één niet meer kreeg dan de ander. Dat is hier namelijk volstrekt onaanvaardbaar.' De *Dutchbatt*'ers namen toen zelf maar het initiatief: 'Maar ik kan je zeggen dat het verrekte moeilijk is om een zak rijst eerlijk te verdelen. Het uitdelen van de matrassen en de dekens was wat dat betreft een stuk gemakkelijker', aldus dezelfde *Dutchbatt*-militair.

Ernstiger waren de problemen die voortvloeiden uit de afwezigheid van een goed functionerend lokaal gezag en, daarmee samenhangend, de gebrekige infrastructurele voorzieningen ter plaatse. Een aantal dorpen was al een tijdelang verstoken van stromend water en electriciteit. Ook de gezondheidszorg vertoonde grote lacunes. *Dutchbatt* richtte zich dan ook vooral op het verstrekken van medische zorg aan de duizenden vluchtelingen. Dit vond, naast de mobiele spreekuren, vooral plaats op drie locaties: de bataljonshulppost in Haris en de hulpposten in Dayr Amis en Mazra'at Al Mushrif. De post in Dayr Amis lag overigens in een gebied dat tot de Israëlische invasie de 'IJzeren Driehoek' werd genoemd. Hier verblijven soms honderden PLO-strijders onder de ogen van het Nederlandse bataljon. Nederlands geneeskundig personeel behandelde op de drie hulpposten ongeveer honderd gevallen per dag. Nederlandse artsen assisteerden bovendien in het ziekenhuis van het UNIFIL-hoofdkwartier in Naqourah. Het aantal burgerpatiënten overschreed hier al snel het aantal opgenomen UNIFIL-militairen. *Dutchbatt* zette verder in een aantal afgelegen dorpen vaccinatieprogramma's op.

Problemen waren er ook op logistiek gebied. Vooral door de zware gevechten in en rond Beiroet (waar een logistiek team van UNIFIL optrad) stokte de bevoorrading via Libanees grondgebied. Maar de belangrijkste belemmerende factor voor de humanitaire hulpverlening door UNIFIL was toch de IDF. Israël ontzegde UNIFIL telkens opnieuw de toegang tot de zones die direct aan het UNIFIL-gebied grensden. Dit was een kenmerkend voorbeeld van een situatie waarbij één van de lokale groeperingen humanitaire hulp gebruikt als een 'wapen' in de strijd. Ook de PLO had met enige regelmaat de uitvoering van humanitaire hulp gemanipuleerd, maar in het Israëlische geval was sprake van een gestruc-

tureerde aanpak. De woedende *Chief Humanitarian Officer* van UNIFIL probeerde in een rapportage aan de *Force Commander* de Israëlische tegenwerking te verklaren: '*They [UNIFIL] met with important difficulties by the IDF who did not want to appear as invaders but as liberators for the Lebanese population. Besides, IDF wanted to prove that UNIFIL was a useless organization in all circumstances, so they stopped all actions as medical assistance, clearing bombs and shells, etc.*'

Het feit dat UNIFIL van de IDF geen volledige bewegingsvrijheid kreeg om – eventueel ook buiten de eigen zone – humanitaire hulpverleningsoperaties uit te voeren, zette bij de VN-militairen veel kwaad bloed. Die irritatie concentreerde zich met name op de situatie in Tyrus en het nabijgelegen Palestijnse vluchtelingenkamp (en voormalig PLO-opleidingscentrum) Al Rashidiyah. De IDF had beide locaties zwaar onder vuur genomen in de openingsfase van *Peace for Galilee*. De UNIFIL'ers op de compound in Tyrus (*Tyre Barracks*) hadden zicht gehad op het slagveld en op de duizenden wanhopige vluchtelingen die in abominabele hygiënische omstandigheden op het strand bivakkeerden. UNIFIL plande een grote hulpoperatie, maar het IDF blokkeerde deze een tijdlang. UNIFIL vermoedde dat de IDF de actie te 'massaal' vond. Ook mocht de vredesmacht geen medische voorraden uit het hospitaal in Naqourah naar het noodgebied overbrengen. *Dutchbatt* kon wel hulpgoederen in Tyrus afleveren voor gebruik door het Rode Kruis en UNICEF. Die twee organisaties beschikten echter niet over voldoende mankracht en distributiemiddelen. UNIFIL kreeg aanvankelijk ook geen toegang tot de andere Palestijnse kampen, omdat het Israëlische leger hier eerst alle munitie, opstellingen en verdachte huizen wilde vernietigen. Dit alles betekende dat drie medische teams van *Swedmedcoy* (de Zweedse geneeskundige compagnie) en *Dutchbatt* de meeste vluchtelingen noodgedwongen in de open lucht moesten helpen.

De Israëlische inval van juni 1982 noch de daaropvolgende vluchtelingscrisis leidden tot een serieuze internationale oproep tot een humanitaire interventie in Zuid-Libanon. De Verenigde Naties zagen ook niets in een robuust afdwingen van het mandaat door UNIFIL zelf. Het Israëlische militaire overwicht ter plaatse en de nauwe Amerikaans-Israëlische banden sloten een dergelijk doortastend optreden bij voorbaat uit. Bovendien raakte het door *Peace for Galilee* veroorzaakte vluchtelingenprobleem in Zuid-Libanon enigszins ondergesneeuwd in de wereldopinie, die haar aandacht vooral op het gelijktijdige drama in Beiroet en de evacuatie van de PLO concentreerde.

Vanaf augustus 1982 verbeterde de situatie langzaam maar zeker. Begin september bevonden zich nog ongeveer 12.000 vluchtelingen in het *Dutchbatt*-gebied, maar dit aantal daalde snel. De meeste burgers keerden vrijwillig terug naar hun woningen of naar de opvangkampen van waaruit ze in de julidagen waren weggetrokken. UNIFIL hoeft dus geen terugkeerprogramma op te zetten. De uitvoering van zo'n programma zou hoe dan ook bijzonder lastig zijn geweest omdat, zoals eerder al bleek, UNIFIL geen enkel gezag buiten haar operatiegebied kon uitoefenen. De vredesmacht zou minimaal de instemming en medewerking van de Libanese regering en Israël nodig hebben gehad. De eerste was echter machteloos en de tweede onwillig.

UNIFIL bleef niettemin in Zuid-Libanon (en zit daar overigens nu nog steeds). De secretaris-generaal van de VN erkende dat UNIFIL haar mandaat 'op een onbevredigende wijze moet uitvoeren', maar onderkende ook geen alternatief voor voortzetting. De Nederlandse regering en de Tweede Kamer steunden dit standpunt. De hoofdopdracht van UNIFIL werd nu de bescherming van de lokale bevolking tegen geweld door de IDF, de pro-Israëlische milities en de islamitische verzetsorganisaties. Die opdracht kreeg vanaf september 1982 de overhand op de humanitaire hulpverleningstaak. Ook *Dutchbatt* schakelde weer terug naar kleinschalige hulpverlening, zoals artsenspreekuren of hulp bij de bouw van scholen.

18

Optreden in overgangssituaties

Sectie 1 - Inleiding

1801. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop verplaatsingen kunnen overgaan in operationele taken en omgekeerd, alsmede de wijze waarop verschillende operationele taken in elkaar kunnen overgaan. Hierbij zijn vier **mogelijke overgangssituaties** te onderkennen:

- ontplooien in het operatiegebied
- overgaan van de ene naar een andere operationele taak
- aflossen
- beëindigen van een operatie

1802. Het optreden in een overgangssituatie staat nooit op zichzelf, maar legt altijd de basis voor de volgende fase. Een ononderbroken optreden in een overgangssituatie bevordert niet alleen het tempo van de operatie, maar is ook van belang voor een succesvolle uitvoering van de vredesoperatie.

1803. Bij alle overgangssituaties zijn de grondbeginselen voor vredesoperaties van toepassing, zoals die eerder in hoofdstuk 4 zijn besproken. Alleen bij vroegtijdige beëindiging van een vredesoperatie verdienen bepaalde grondbeginselen speciale aandacht (zie sectie 5).

Sectie 2 - Ontplooiing

1804. Aan de ontplooiing gaat een **strategische verplaatsing** tussen een inlaadpunt (POE) in Nederland en een uitlaadpunt (POD) in het operatietoneel vooraf. De strategische verplaatsing vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Commando (NATCO) en wordt uitgevoerd door het *National Support Command* (NSC). Na aankomst in een POD volgt een verplaatsing naar een concentratiegebied. De verplaatsing naar het concentratiegebied is een verantwoordelijkheid van de commandant van de formatie of eenheid. Deze verplaatsing wordt ondersteund door het nationaal verzorgingselement (NSE). In het concentratiegebied vindt de overdracht van verantwoordelijkheid plaats aan de commandant van de multinationale vredesmacht.

De overdracht van verantwoordelijkheid gebeurt op een vooraf overeengekomen tijdstip.



Een strategische verplaatsing.

Foto: Hennie Keeris,
Mediacentrum KL
(UNPROFOR, Kroatië,
1994)

1805. De efficiënte ontplooiing van de vredesmacht in het operatiegebied legt de basis voor een snelle en gedegen taakuitvoering. Dit betekent dat de **planning van de vredesoperatie** en de opdracht daarin grotendeels gereed moeten zijn voordat het plan voor de ontplooiing gemaakt kan worden. Voorts moet ook een voorlopig plan voor de beëindiging van de operatie zijn gemaakt, waaronder een evacuatieplan. Hieruit kunnen namelijk factoren voortkomen, waarmee reeds in de ontplooiingsfase rekening moet worden gehouden.

1806. De ontplooiing moet als **aparte fase** van de operatie worden beschouwd. Mede op basis van verkenningen, overleg met andere eenheden van de vredesmacht en aanwijzingen van de commandant van de multinationale vredesmacht, zal de commandant van de te ontplooien formatie of eenheid uiteindelijk een besluit nemen over de wijze waarop ontplooid wordt.

In de praktijk bestaat er een spanningsveld tussen de vaak langdurige politieke besluitvorming over de deelname aan een vredesoperatie en de militaire wens om zo spoedig mogelijk tot verkenningsactiviteiten over te gaan. Het is belangrijk dat zo snel mogelijk leden van de vredesmacht ter plaatse informatie kunnen verzamelen omtrent de lokale situatie en contact kunnen leggen

met andere militaire eenheden en vertegenwoordigers van internationale organisaties, waaronder NGO's. De kans op het succes van de vredesoperatie wordt hierdoor vergroot. De resultaten van deze verkenningen kunnen bovendien een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming.

1807. Het ontplooien in een vredesoperatie omvat alle activiteiten vanaf de aankomst in een concentratiegebied tot aan het innemen van locaties in het operatiegebied, zodat met de taakuitvoering kan worden begonnen. De taakuitvoering kan niet zonder meer aansluiten op de verplaatsing. Na aankomst in het operatiegebied moet eerst worden voorzien in een afdoende beveiliging, opbouw van adequate verbindingen en voldoende logistieke voorzieningen, alvorens tot uitvoering van de operationele taak over te gaan. Direct na aankomst kunnen wel de eerste contacten worden gelegd en verkenningen en eventueel patrouilles worden uitgevoerd om de aanwezigheid te tonen.

1808. In het **ontplooingsplan** moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

- volgorde van ontplooiing
- wijze van tactisch optreden tijdens ontplooiing
- veiligheid
- routes
- verzorgingsaspecten
- civiel-militaire samenwerking

1809. In het algemeen is de **volgorde van ontplooiing**:

- (delen van) eenheden ten behoeve van minimale bescherming
- commandovoeringselementen
- vooruitgeschoven verzorgingselementen
- operationele taakelementen
- gros van de eenheid of eenheden
- containers en voorraden

De volgorde en sterkte van deze elementen kunnen variëren, afhankelijk van de dreigingsanalyse, de geografische situatie in het gebied en al dan niet reeds aanwezige verzorgingsvoorzieningen. De vastgestelde volgorde moet nationaal en internationaal worden gecoördineerd tussen de commandant van de multinationale troepenmacht, de commandant van de formatie of eenheid, het NSC en het NSE.

Aspecten van planning en uitvoering

1810. De ontplooiing vindt veelal plaats kort nadat een vredesverdrag of staakt-het-vuren is overeengekomen. De aanwezigheid van de vredesmacht moet ervoor zorgen dat de partijen zich zullen houden aan de

gemaakte afspraken. De wijze van optreden tijdens de ontplooiing is vooral afhankelijk van de mate van dreiging in het operatiegebied. In het uiterste geval kan de uitvoering gebeuren in de vorm van een opmars.

1811. Ook bij een geringe dreiging moet de vredesmacht **gevechtsvaardig** optreden. Dit verschaft de meeste flexibiliteit om te reageren op onvoorzien omstandigheden en biedt een hoge mate van bescherming. De ontplooiing moet daarbij zonder onderbreking en snel verlopen. Vaak zal immers de snelle aanwezigheid van een vredesmacht dringend noodzakelijk zijn. De inzet van luchtstrijdkrachten kan daarbij een belangrijke rol spelen.

1812. Tijdens de ontplooiing moet aandacht worden besteed aan de **veiligheid** in de vorm van beveiligings- en beschermingsmaatregelen tijdens de verplaatsing. De lokale bevolking kan veel belangstelling tonen voor de ontplooiing van de vredesmacht. Zij kan de vredesmacht mogelijk vijandig gezind zijn, hetgeen consequenties kan hebben voor de wijze van ontplooien. Ook moet rekening worden gehouden met de verkeersveiligheid in het operatiegebied, omdat de routes van slechte kwaliteit kunnen zijn en ook door lokaal verkeer worden gebruikt.

1813. De keuze van **routes** voor de ontplooiing wordt mede bepaald door de beschikbaarheid van geschikte routes en de noodzaak van snelheid. Afhankelijk van de grootte van de eenheid kan gebruik worden gemaakt van meerder routes. In ieder geval moeten alternatieve routes zijn gepland om bij onvoorzien omstandigheden toch de snelheid in de ontplooiing te kunnen handhaven.

1814. De **verzorging** moet voldoen aan de directe behoefte van de gebruikende eenheden tijdens de ontplooiing en tegelijkertijd zijn afgestemd op de eerste vierentwintig uur na aankomst in het operatiegebied. Gebruikende eenheden moeten voor deze fase logistiek zo mogelijk volledig zelfstandig zijn. Het is niet ondenkbaar dat door de commandant van de multinationale vredesmacht verzorgingsregelingen zijn getroffen voor de ontplooiingsfase.

Sectie 3 - Overgang naar een andere operationele taak

1815. Een vredesmacht kan te maken krijgen met de overgang naar een **andere operationele taak** in de volgende gevallen:

- wijziging van het mandaat van de operatie
- wijziging van taakstelling van de eenheid binnen de operatie
- inzet elders in het operatiegebied van de vredesmacht
- ingrijpende wijziging van omstandigheden in het operatiegebied

1816. Bij de **aanpassing van het mandaat** en de overgang naar een andere operationele taak kan de vredesmacht met het probleem worden geconfronteerd dat de troepensamenstelling niet meer voldoet aan de nieuwe opdracht. Naast deze problemen met de fysieke component, moet de commandant ook terdege rekening houden met de effecten op de mentale component. Zowel een verandering van vredeshandhaving naar vredesafwinging als van vredesafwinging naar vredeshandhaving, vergt een andere houding van de vredesmacht ten opzichte van de partijen, de lokale bevolking en hulpverleningsorganisaties.

Toen eind 1995 de eerste IFOR-troepen ontplooiden in het voormalige Joegoslavië, bevonden zich nog troepen in het operatiegebied die opereerden onder het UNPROFOR-mandaat. Voor zover deze troepen in het operatiegebied bleven, gingen zij over in de IFOR-vredesmacht. De aard van de operatie veranderde echter drastisch. De UNPROFOR-operatie had meer weg van een vredeshandhavende operatie met daarop afgestemde lichte middelen. De IFOR-operatie was een vredesafwingerende operatie met een mandaat om robuust op te treden. Bij eenheden die moesten veranderen van operationele taak, werden dan ook aanpassingsproblemen geconstateerd.

1817. Een essentiële voorwaarde om de overgang naar een nieuwe operationele taak mogelijk te maken, is **flexibiliteit**. Daardoor kan de eenheid de noodzakelijke aanpassingen in de fysieke, maar vooral ook in de mentale component realiseren. De overgang naar een andere operationele taak kan veelal ook een andere disposities van eenheden en formaties met zich meebrengen. Dit houdt in dat eenheden en logistieke installaties bij hun ontplooiing zoveel mogelijk mobiel moeten blijven. Voor commandanten betekent het dat zij in hun denken snel moeten kunnen inspelen op een gewijzigde situatie in het operatiegebied.

Aspecten van planning en uitvoering

1818. Bij een overgang naar een andere operationele taak moet het volledige besluitvormingsproces worden doorlopen. Uit dit proces kan blijken dat voor de nieuwe operationele taak **andere of aanvullende middelen** noodzakelijk zijn. De vredesmacht moet in staat worden gesteld zich fysiek en mentaal voor te bereiden op de nieuwe operationele taak. Dit kan betekenen dat eenheden van de vredesmacht tijdelijk in verzamelgebieden worden ondergebracht. Als niet voorzien kan worden in aanvullende middelen, moeten aanpassingen in de opdracht plaatsvinden of moet de naasthogere commandant besluiten tot aflossing door een eenheid die beter toegerust is voor de nieuwe operationele taak.

Bij een overgang naar een andere operationele taak dient het volledige besluitvormingsproces te worden doorlopen. Foto: Mediacentrum KL (SFOR, Bosnië en Herzegovina, 1997)



1819. De overgang naar een andere operationele taak in **hetzelfde operatiegebied** moet zodanig verlopen, dat geen verstoring optreedt in het vredesproces. In de planning van de overgang kan tot een fasering worden besloten. De wijze van uitvoering van de nieuwe taak moet hierbij als uitgangspunt worden gehanteerd. De overgang kan als aparte fase in het plan voor de nieuwe operationele taak worden opgenomen, maar eventueel kan daarvoor ook een apart plan worden gemaakt.

Sectie 4 - Aflossing

1820. Een aflossing omvat alle activiteiten die nodig zijn om de operationele taakuitvoering over te dragen aan een andere eenheid. Een aflossing kan om verschillende redenen noodzakelijk zijn, waarbij de uitvoering overigens nauwelijks zal verschillen:

- **De taakuitvoering loopt gevaar**, bijvoorbeeld door een toename van het geweldsniveau in het operatiegebied, waardoor de middelen van de eenheid niet meer toereikend zijn om hier adequaat op te kunnen reageren. De taakuitvoering kan ook in gevaar komen door bijvoorbeeld personele verliezen als gevolg van incidenten of gevechtshandelingen.
- **De taakuitvoering loopt geen gevaar**. In dit geval moet worden gedacht aan een herschikking van de slagorde of een aflossing in het kader van een rotatie.

1821. **Overdracht van taken** vindt plaats in de vorm van een aflossing om tijdens de operatie een vereist niveau van taakuitvoering in stand te houden. Hierbij wordt op een bepaald moment ook de verantwoordelijkheid voor de opdracht overgedragen. Deze overdracht van verant-

woordelijkheid moet zo gebeuren dat de operationele effectiviteit tijdens de aflossing gegarandeerd blijft. Het is daarbij van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt over het exacte moment waarop de verantwoordelijkheid voor de opdracht daadwerkelijk wordt overgedragen.

1822. Tijdens en direct na de aflossing is sprake van een **verhoogde kwetsbaarheid**:

- De aflossing vindt doorgaans gefaseerd plaats. Duidelijke afspraken moeten voorkomen dat er een machtsvacuüm ontstaat, waarvan partijen misbruik kunnen maken. Bij een aflossing onder druk van de operationele omstandigheden, kan bovendien door de ernst van de situatie de beschikbare tijd voor de overdracht beperkt zijn.
- Er ontstaat onvermijdelijk een concentratie van middelen van twee eenheden in het gebied, waarbij eveneens relatief veel verplaatsingen plaatsvinden.
- Partijen en lokale autoriteiten die al jarenlang betrokken zijn bij het vredesproces, kunnen argwanend zijn ten opzichte van (alweer) een nieuwe eenheid. Het is bovendien niet uitgesloten dat partijen de nieuwe eenheid zullen ‘uitproberen’.
- De aflossende eenheid kan veelal nog geen goede inschatting maken van de dreiging en het gevaar in het operatiegebied. De af te lossen eenheid kan dit wel, waardoor het dagelijks handelen routineus oogt. Het risico bestaat dat dit routinematig optreden door de aflossende eenheid wordt overgenomen.

Aspecten van planning en uitvoering

1823. De aflossing kan **gefaseerd** of **ineens** worden uitgevoerd. Bij een gefaseerde aflossing verschijnt steeds een deel van de nieuwe eenheid in het gebied, terwijl een deel van de oude eenheid het gebied verlaat. Personeel van beide eenheden moet gedurende de aflossing geïntegreerd taken uitvoeren om een goede overdracht van taken en verantwoordelijkheden te verzekeren. Hierdoor is het mogelijk om kennis en ervaring over te dragen en kan de nieuwe eenheid zich goed inleven in de omstandigheden in het operatiegebied. Personeel van de nieuwe eenheid is nog onwennig en moet gedurende de aflossing goed worden begeleid. Een aflossing kan ineens worden uitgevoerd als er geen tijd voor een gefaseerde aflossing is.

1824. Bij de aflossing moet bijzondere aandacht worden besteed aan de **overdracht van taken** van sleutelfunctionarissen zoals commandanten en liaisonofficieren. Ook de contacten met partijen, lokale autoriteiten en hulpverleningsorganisaties moeten zorgvuldig worden overgedragen.

Daarnaast moeten lokale gebruiken en de wijze van omgang met elkaar aandacht krijgen.

1825. Het **plan voor de aflossing** wordt gezamenlijk door de overdragende en de overnemende commandant opgesteld. De wensen van de overnemende commandant staan daarbij voorop. Veelal zal de overnemende commandant een verkenning uitvoeren, waarbij de eerste afspraken over de aflossing kunnen worden gemaakt. De overdragende commandant is verantwoordelijk voor de detailregelingen van de overdracht van de taakuitvoering.

1826. Het plan voor de aflossing moet regelingen bevatten voor onder meer de volgende aspecten:

- het tijdschema en aflossingsschema
- het moment, waarop de verantwoordelijkheid van de overdragende commandant naar de overnemende commandant overgaat
- inlichtingen en militaire informatie
- de overdracht van middelen
- de overdracht van contacten
- beveiligingsmaatregelen
- verzorgingsaangelegenheden

Sectie 5 - Beëindiging van een vredesoperatie

1827. Het beëindigen van een vredesoperatie omvat meer dan alleen de beëindiging van de taakuitvoering. De eenheid moet over voldoende vrijheid van handelen beschikken om het operatiegebied te kunnen verlaten. Bij de beëindiging van de taakuitvoering behoort ook het beëindigen van humanitaire activiteiten, maar deze zullen zo lang mogelijk worden voortgezet.

1828. Bij beëindiging van een vredesoperatie wordt onderscheid gemaakt in afronden en afbreken van de operatie:

- Er is sprake van **afronden** wanneer de gewenste eindsituatie is bereikt.
- Bij een voortijdige beëindiging, zonder dat de eindsituatie is bereikt, is er sprake van **afbreken** van de operatie. Dit kan onder twee omstandigheden plaatsvinden:
 - * **met medewerking** van de partijen, waardoor steun van andere troepen niet noodzakelijk is;
 - * **met tegenwerking** van de partijen, waardoor mogelijk steun van andere troepen noodzakelijk is.

In internationaal verband wordt, indien de partijen het afbreken van de operatie tegenwerken, het begrip *extraction* gebruikt. Dit is in de Britse doctrine gedefinieerd als: '*In operations, urgent removal of an individual or a group of individuals or material from a threat.*' Een eenheid die wordt ingezet ter ondersteuning van een vredesmacht die haar opdracht met tegenwerking moet afbreken, wordt *evacuatiemacht* genoemd.

1829. Na het afronden of afbreken van de operatie zal de formatie of eenheid doorgaans terugverplaatsen naar Nederland. Voorafgaande aan de terugverplaatsing naar Nederland zal in een concentratiegebied de overdracht van verantwoordelijkheid plaatsvinden van de commandant van de multinationale vredesmacht naar de commandant, die namens de Bevelhebber der Landstrijdkrachten verantwoordelijk is voor de terugverplaatsing.



Terugverplaatsen naar Nederland.

*Foto: Hans van Pijkeren,
AVDKM (UNPROFOR,
Kroatië, 1994)*

1830. Het voortijdig afbreken van een vredesoperatie is moeilijk te plannen. Het besluit tot afbreken van de operatie zal altijd een politiek besluit zijn, waarbij de volgende overwegingen een rol kunnen spelen:

- **Het mandaat is verlopen** voordat de eindsituatie is bereikt. Een mandaat is meestal in tijd afgebakend. Als het mandaat niet wordt verlengd, omdat er geen politieke overeenstemming kan worden bereikt, moet de operatie worden afgebroken.
- **Eén of meerdere partijen stemmen niet langer in met de vredesoperatie.** Voor die vredesoperaties waar instemming met het optre-

den van een vredesmacht noodzakelijk is, neemt in dit geval de kans op succes sterk af.

- **De strijd kan weer oplaaien** en zodanig escaleren dat het mandaat waaronder de vredesmacht is ontplooid niet langer van toepassing is en het bereiken van de gewenste eindsituatie nagenoeg onmogelijk wordt.
- **De politieke keuze** wordt gemaakt om de troepen terug te trekken, bijvoorbeeld omdat de bereidheid om troepen beschikbaar te stellen niet meer aanwezig is.

Veiligheidsraad-resolutie 814 (26 maart 1993) vormde de basis voor UNOSOM-II in Somalie. Deze operatie vloeide voort uit UNITAF. Resolutie 814 voorzag in de mogelijkheid om onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN indien noodzakelijk uitvoering van bepalingen uit het mandaat af te dwingen. De belangrijkste bepaling was het creëren van veiligheid in geheel Somalië, inclusief het noordelijk deel dat zich onafhankelijk verklaard had. De Verenigde Staten hadden een groot aandeel gehad in UNITAF en hadden in UNOSOM-II een beperkter aandeel van circa 4.500 man: een *Quick Reaction Force* ter grootte van circa 1.100 man en logistieke ondersteuning.

Het vergaande VN-mandaat en de aanwezigheid van de grote multinationale troepenmacht vormden voor de clan van Mohammed Aideed een steeds grotere bedreiging. Dit leidde tot een crisis en een verdergaande Veiligheidsraad-resolutie 837, waarbij een mandaat werd verleend om Aideed op te pakken. Na een aantal confrontaties tussen milities van Aideed en de Amerikaanse *Quick Reaction Force* vond op 3 oktober 1993 de meest bloedige plaats, waarbij 18 Amerikanen om het leven kwamen. Dit leidde tot het besluit van de Amerikaanse president om de Amerikaanse eenheden terug te trekken zonder dat de eindsituatie was bereikt. Bovendien beperkten de Amerikanen zich tot het einde van de terugtrekking alleen nog tot de uitvoering van *force protection* maatregelen.

1831. De uitgangspunten voor het **gebruik van geweld** gelden ook bij het afbreken van de operatie. Ondanks het feit dat de uitvoering het karakter van een gevechtsoperatie kan hebben, legitimeert dat niet een onbeperkt gebruik van geweld. De *Rules of Engagement* kunnen voor deze fase worden aangepast. Het is niet uitgesloten dat de eenheid bij het afbreken wordt geconfronteerd met ethisch moeilijke situaties. De lokale bevolking kan proberen te verhinderen dat de vredesmacht vertrekt of proberen om onder de bescherming van de vredesmacht ook het gebied te verlaten. De veiligheid van de vredesmacht mag daarbij niet in het geding komen. Alternatieve en niet-letale geweldsmiddelen kunnen hierbij een oplossing bieden.

1832. **Bewegingsvrijheid** tijdens het afbreken van een operatie is vooral gericht op de eigen mogelijkheden om het operatiegebied veilig te kunnen verlaten. Plannen moeten zodanig flexibel zijn, dat geanticipeerd kan worden op terrein- en weersomstandigheden en het optreden van

partijen en de lokale bevolking. Hierbij moet worden gedacht aan alternatieve routes, gegarandeerde verbindingen, adequate groepering van eenheden en de mobiliteit van commandanten en hun commandoposten.

1833. **Vrijheid van handelen** voor de gehele eenheid is een absolute voorwaarde om veilig het gebied te kunnen verlaten bij het afbreken van een vredesoperatie. Dit betekent dat de beveiligingsmaatregelen daarop moeten worden gericht, waarbij met verschillende omstandigheden rekening moet worden gehouden. De beveiligingsmaatregelen zullen er vooral op gericht zijn om te voorkomen dat de eenheid tijdens het afbreken van de operatie wordt verrast. Het beschikken over plannen voor de beëindiging van de operatie geeft al invulling aan een bepaalde mate van bescherming. Tijdens de uitvoering van het afbreken is bescherming cruciaal, mede om het moreel van de troepen hoog te houden.

Aspecten van planning en uitvoering

1834. Voor het afronden van de operatie moet een **afbouwplan** worden opgesteld. Het afbouwplan moet in ieder geval de volgende aandachtsgebieden bevatten:

- de overdracht van taken aan anderen, zoals hulpverleningsorganisaties en lokale autoriteiten en organisaties
- de afspraken ten aanzien van de overdracht van de gebruikte infrastructuur (hierdoor kunnen claims worden voorkomen)
- de overdracht van niet mee te nemen materieel

1835. Het plan voor het afbreken van een vredesoperatie moet zo mogelijk al voorafgaande aan de inzet gereed zijn. Hoewel de operatie is gericht op het bereiken van de eindsituatie, mag bij de planning van de beëindiging niet zonder meer worden uitgegaan van de meest gunstige afloop. Er moeten dan ook alternatieven worden voorbereid om de operatie af te breken onder ongunstige omstandigheden in zogeheten **eventualiteitenplannen**. Deze plannen moeten gedurende het verloop van de operatie voortdurend worden geactualiseerd.

1836. In de eventualiteitenplannen moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de volgende **aspecten**:

- de omstandigheden, waaronder het plan van kracht wordt
- *Rules of Engagement*
- verplaatsingen
- verbindingen
- regelingen voor lokaal ingehuurd personeel
- verzorgingsmaatregelen

- regeling mee te nemen of achter te laten materieel
- informatievoorziening naar Nederland

1837. Bij de planning van de ontplooiing moet op bepaalde punten al rekening worden gehouden met het mogelijk **afbreken onder ongunstige omstandigheden**. Hierbij moet worden gedacht aan de volgende aspecten:

- locatie van eenheden en installaties
- terugtochtsroutes
- reserves
- gebruik van infrastructuur

1838. Als de vredesmacht wordt tegengewerkt bij het afbreken van de operatie en haar middelen niet toereikend zijn om dit zelfstandig uit te voeren, kan het noodzakelijk zijn om troepen van buiten het operatiegebied in te zetten ter ondersteuning van de vredesmacht. De commandant van de **evacuatiemacht** is verantwoordelijk voor het opstellen van een operatieplan hiervoor. De plannen van de eenheden van de vredesmacht moeten op dit plan zijn gebaseerd. Aangezien het afbreken van de operatie veelal onder tijdsdruk wordt uitgevoerd, moeten de operatieplannen tot op het laagste niveau zijn voorbereid. De commandant dient een afweging te maken in hoeverre alle details tot op het laagste niveau bekend moeten zijn.

1839. Er moet rekening worden gehouden met de **andere actoren in het operatiegebied**. De taakuitvoering zal min of meer abrupt worden beëindigd en activiteiten zullen doorgaans niet door anderen worden overgenomen. Het gebruik van faciliteiten of diensten van de vredesmacht door hulpverleningsorganisaties zal worden stopgezet. Het is niet ondenkbaar dat ook deze hulpverleningsorganisaties het gebied willen verlaten en hun vertrek willen koppelen aan dat van de vredesmacht.

1840. Er moeten regelingen zijn opgesteld voor **lokaal in dienst genomen personeel**. De status en de bescherming maakt deel uit van deze regelingen. Het vastleggen van deze afspraken biedt duidelijkheid naar zowel het lokale personeel als naar de eenheid en voorkomt dat verwachtingen worden gewekt die bij het voortijdig afbreken van de operatie niet kunnen worden waargemaakt.

1841. Omdat een eenheid bij het afbreken niet al het **materieel** en alle **documenten** kan meenemen, moeten ook hiervoor regelingen worden getroffen. Er moet worden bepaald wat meegenomen en achtergelaten of vernietigd dient te worden. Hierbij geldt dat medische goederen en voedsel nooit mogen worden vernietigd of onbruikbaar worden gemaakt.

Overzicht krijgshistorische voorbeelden

Hfdst.	Titel	Operatie(s)	Blz.
3	Somalië: ‘Crossing the Mogadishu Line’	UNITAF/ UNOSOM-II	70
7	De missie van de kameleon	ECMM/UNAVEM/ MFO	181
8	Voor herhaling vatbaar	UNPREDEP	194
9	Succes met een bijsmaak	<i>Sharp Guard/</i> WEU-Donau	208
10	Beschermde gebieden: humanitaire interventies met wisselend succes	<i>Provide Comfort,</i> UNAMIR, UNPROFOR	222
11	De vredesmacht als gijzelaar Cyprus: de achtertuin van Griekenland en Turkije	UNIFIL UNFICYP	232 240
12	Scheiden doet niet lijden	IFOR	253
13	Hoog spel	<i>Deny Flight</i>	267
14	Het succes van een mislukte demobilisatie	UNTAC	285
15	Een wankele democratie ondersteund	IPM in Haïti	298
16	Het Belgische optreden in Kongo in 1960: een Pyrrhusoverwinning	ONUC	319
17	Nood breekt mandaat: humanitaire hulpverlening door UNIFIL na de Israëlische inval van 1982	UNIFIL	344

Overzicht afbeeldingen

Nr.	Titel	Blz.
1-1	'An Agenda for Peace' in het conflictspectrum	16
1-2	Indeling van vredesoperaties volgens de NAVO	18
1-3	Vormen van vredesoperaties in relatie met operationele taken	22
2-1	Europese veiligheidsstructuren	35
3-1	Referentiekader voor vredesondersteunende operaties	81
4-1	Grondbeginselen van militair optreden	92
5-1	De Verenigde Naties	127
5-2	Het VN-besluitvormingsproces	131
5-3	De civiele en militaire organisatiestructuur van de NAVO	134
5-4	Het NAVO-besluitvormingsproces	135
5-5	Het nationale besluitvormingsproces	139
5-6	Bevelsverhoudingen en nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij inzet	144
6-1	Algemeen concept van het verzorgingssysteem in multinationaal verband	155
6-2	Schematische weergave van het operatietoneel	157
6-3	De plaats van de nationale verzorgingselementen in de internationale commandostructuur	160
6-4	Een mogelijke organisatie van de staf van de troepencommandant in een VN-operatie	163
11-1	Schematische weergave van een interpositie-operatie	239
12-1	Schematische weergave van met dwang scheiden van partijen	252
14-1	Schematische weergave terugtrekken en verzamelen van de partijen	283
16-1	Schematische weergave van activiteiten bij een evacuatie van non-combattanten	310
16-2	Schematische weergave van de evacuatieketen	317

OVERZICHT AFBEELDINGEN

Nr.	Titel	Blz.
17-1	Begrippen en samenhang van hulpverleningsoperaties	326
17-2	Activiteiten bij rampenbestrijding	329

Begrippen-, woorden- en afkortingenlijst

1. In deze lijst is een aantal in deze publicatie gebruikte begrippen omschreven. Tevens worden daarbij de Engelse (NAVO) vertaling en de bijbehorende afkortingen vermeld. De omschrijving van in deze lijst opgenomen begrippen prevaleert boven de omschrijving die wordt gegeven in VS 2-7200, Militair Woordenboek, 4e druk.
2. De vertaling van de begrippen is primair gebaseerd op:
AAP-6, *NATO Glossary of Terms and Definitions*, 1995
AJP-OI(A), *Allied Joint Doctrine*, 1999
Daarnaast is nog een aantal andere officiële publicaties gebruikt, waarvan de Britse JWP 3-50, *Peace Support Operations*, en de Amerikaanse FM 100-23, *Peace Operations*, de belangrijkste zijn.
3. Internationaal bestaat er tot op heden met betrekking tot vredesoperaties weinig overeenstemming over een gemeenschappelijk begrippenkader. De actieve ontwikkeling van NAVO-doctrinepublicaties lijkt echter een kentering op dit gebied aan te kondigen. Mede gezien het belang dat Nederland hecht aan het optreden in NAVO-verband, ook tijdens vredesoperaties, is in deze publicatie dan ook in beginsel gekozen voor de NAVO-omschrijving of -definitie. Definities in gebruik bij andere landen zijn daarbij uitsluitend aanvullend op de NAVO-definitie gebruikt.
4. Een viertal begrippen is reeds in een eerdere Landmacht Doctrinepublicatie opgenomen met een andere definitie of omschrijving. Bij “aflossing” en “operatietoneel” is een begripsomschrijving opgenomen die specifiek geldt voor vredesoperaties. De definities van “CIMIC-activiteiten” en “gastlandsteun” zijn op basis van voortschrijdend inzicht verfijnd en gelden derhalve voor alle vormen van operaties.

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
aangrijppingspunt	--	centre of gravity	COG
<i>Het element van het vermogen van de vijand dat, wanneer het wordt aangegrepen of vernietigd of geneutraliseerd, zal leiden tot een onvermijdelijke nederlaag van de vijand of tot zijn wens om vrede te bereiken via onderhandeling.</i>			
aanvoerlijnen		lines of communication	LOC
<i>De routes over zee, land en door de lucht, waارlangs de bevoorrading en de aanvoer van versterkingen plaatsvinden vanuit het eigen land naar het operatiegebied.</i>			
achterland	--	--	--
<i>Het gebied van waaruit de eenheden in het operatietoneel worden versterkt en bevoorraad.</i>			
administrative control	ADMINCON	administrative control	ADMINCON
<i>Een nader vast te stellen bevoegdheid over eenheden op het gebied van verzorging, zoals personeelsbeheer, personeelszorg, bevoorrading en diensten.</i>			
afbouwplan	--	--	--
<i>Het plan voor het afronden van de operatie.</i>			
afbreken van de operatie	--	--	--
<i>Voortijdige beëindiging van de vredesoperatie wanneer de gewenste eindsituatie nog niet is bereikt.</i>			
afdwingen van sancties		enforcement of sanctions	
<i>Een operationele taak met als doel een land te dwingen het internationale recht of een VN-resolutie na te leven. Voorbeelden van het afdwingen van sancties zijn maritieme onderscheppingsoperaties, douane- en politieoperaties op rivieren en het afdwingen van no-fly zones.</i>			
aflossing	aflo	relief	rel
<i>Alle activiteiten die nodig zijn om de operationele taakuitvoering over te dragen aan een andere eenheid.</i>			
afronden van de operatie	--	--	--
<i>Beëindigen van de vredesoperatie wanneer de gewenste eindsituatie is bereikt.</i>			
anti-drugsoperatie	--	counter-drug operation	--
<i>Operatie, gericht op het voorkomen van het bezitten, transporteren of verhandelen van drugs.</i>			
beschermd gebied	--	protected area/safe area/safe haven	PA/-/-
<i>Een geografisch domein, waarbinnen door een vredesmacht aan mensen bescherming en humanitaire hulp kan worden geboden.</i>			
beschermde zone	--	protected zone	--
<i>Een geografisch domein dat door een vredesmacht als overgangsgebied wordt ingericht om vluchtelingen of ontheemden te laten terugkeren naar hun oorspronkelijke woonplaats.</i>			
bufferzone	--	buffer zone	--
<i>Een gedemilitariseerd gebied langs de voormalige confrontatielijn die tijdens een conflict het front tussen de strijdende partijen vormde.</i>			
Chef de Poste	CdP	--	--
<i>Term gebruikt door Buitenlandse Zaken voor het hoofd van de Nederlandse ambassade of consulaat in het buitenland.</i>			
CIMIC-activiteiten	--	CIMIC-activities	--
<i>Militaire activiteiten tijdens militaire operaties gericht op de uitvoering van de eigen militaire opdracht door de verantwoordelijke civiele autoriteiten en/of internationale of non-gouvernementale organisatie te ondersteunen bij het bereiken van hun doelstelling of civiele activiteiten met als doel civiele doelstellingen te realiseren door te assisteren bij het bereiken van een militaire doelstelling.</i>			
CIMIC-operatie	--	CIMIC-operation	--
<i>Een militaire operatie die primair gericht is op en leidt tot het ondersteunen van een civiele autoriteit, de bevolking en/of een internationale of non-gouvernementale organisatie, hetgeen uiteindelijk leidt tot het bereiken van de militaire doelstelling.</i>			

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
civiel evacuatieplan <i>Het plan van de Chef de Poste voor de evacuatie van Nederlandse staatsburgers in zijn toegewezen land(en).</i>	--	--	--
civiele regionale organisaties <i>Structurale of ad hoc-organisaties, waarvan de activiteiten zich niet beperken tot het gebied van vrede en veiligheid. Door de middelen en voorzieningen waarover zij beschikken, kunnen zij steun bieden aan de Verenigde Naties bij de bemiddeling in een (potentieel) conflict of bij de uitvoering van vredesoperaties.</i>	--	--	--
civiel-militaire samenwerking <i>Een militaire operatie die primair gericht is op en leidt tot het ondersteunen van een civiele autoriteit, de bevolking, en/of een internationale of non-gouvernementele organisatie, hetgeen uiteindelijk leidt tot het bereiken van de militaire doelstelling.</i>	--	civil-military cooperation	CIMIC
coalitions of the able and the willing <i>Gelegenheidsallianties van landen die bereid en in staat zijn bij te dragen aan de oplossing van een conflict.</i>	--	coalitions of the able and the willing	--
combat search and rescue <i>De inzet van gespecialiseerde teams onder gevechtsomstandigheden, om personeel dat tijdens een operatie in moeilijkheden is geraakt, te redden.</i>	CSAR	combat search and rescue	CSAR
concentratiegebied	--	concentration area	CA
conflictpreventie <i>Alle militaire maatregelen die erop gericht zijn de ontwikkeling van een conflict tussen staten of binnen een staat vóór te zijn.</i>	--	conflict prevention	--
conflictspectrum <i>Een schaal waarop de aard van de betrekkingen tussen bevolkingsgroepen of staten is aangegeven: vrede, (gewapend) conflict, post-conflict.</i>	--	spectrum of conflict	--
confrontatielinijn <i>De lijn die tijdens een conflict het front tussen de strijdende partijen vormde.</i>	--	confrontation line	CL
contracteren <i>Het op de civiele markt verkrijgen van de voor een operatie benodigde middelen door op een commerciële basis contracten te sluiten.</i>	--	contracting	--
contra-terorisme-operatie <i>Een politietak, waarbij de krijgsmacht mogelijk steun kan verlenen.</i>	--	combating terrorism	--
controlezone <i>De gebieden aan weerszijden van de bufferzone, waarin beperkingen kunnen worden opgelegd aan de partijen voor wat betreft de aantal troepen en de aard van het materieel, waarover zij beschikken.</i>	--	control zone	--
coordinating authority <i>De relatie tussen twee eenheden waarbij over van te voren overeengekomen activiteiten overleg plaatsvindt.</i>	--	coordinating authority	--
crowd and riot control <i>Verlenen van assistentie aan de lokale autoriteiten bij het handhaven van de openbare orde.</i>	--	crowd and riot control	--
demilitarisering <i>Het proces waarbij militair personeel en materieel aan hun militaire functie wordt ontrokken.</i>	--	demilitarisation	--
demobilisatie <i>Het terugbrengen van de omvang en uitrusting van de in het operatiegebied aanwezige strijdkrachten naar de in een vredesregeling overeengekomen niveaus.</i>	--	demobilisation	--
doctrine <i>De formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Doctrine beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en van het toekomstige militair optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden in vredestijd en de methoden om militaire operaties in crisis- en oorlogstijd met succes af te ronden.</i>	--	doctrine	--

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
ervaringslessen	--	lessons learned	--
<i>De operationele ervaringen die worden vastgelegd, geanalyseerd en zo nodig verwerkt in de geldende doctrine.</i>			
etappegebied	--	communications zone	--
<i>Het achterste deel van het operatietoneel.</i>			
evacuatie van non-combattanten	--	non-combatant evacuation operation	NEO
<i>Een operationele taak die ten doel heeft burgers of ongewapende militairen vanuit het crisis- of conflictgebied te evacueren naar een veilige(r) omgeving.</i>			
evacuatie-afvoerplaats	--	evacuation point	EP
<i>De locatie, centraal gelegen ten opzichte van de evacuatie-opvangpunten, waarvandaan de evacués worden vervoerd naar het evacuatieverzamelcentrum.</i>			
evacuatieformatie	--	--	--
<i>De militaire eenheid die een evacuatie-operatie uitvoert.</i>			
evacuatie-opvangpunt	--	reception point	RP
<i>De locatie, waarheen evacués zich zelfstandig bewegen, om vervolgens door zorg van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of de evacuatieformatie, te worden vervoerd naar de evacuatie-afvoerplaats.</i>			
evacuatie-verzamelcentrum	--	evacuation handling center	EHC
<i>De locatie, gelegen in een veilig gebied (of mogelijk zelfs in het moederland) waar de evacués medische zorg ontvangen en waarvandaan zij zelf voor het vervolg van hun reis zorgen.</i>			
eventualiteitenplanning	--	contingency planning	--
<i>Het planningsproces waarbij opties worden ingebouwd om te kunnen anticiperen op kansen of tegenslagen.</i>			
full command	FULLCOM	full command	FULLCOM
<i>De militaire bevoegdheid en de verantwoordelijkheid om orders te geven aan ondergeschikten. Het omvat alle aspecten van militaire operaties en bestaat alleen in nationaal verband.</i>			
gastlandsteun	--	host nation support	HNS
<i>De civiele en militaire steunverlening die tijdens een operatie door een gastland wordt geleverd aan troepenleverende landen of internationale organisaties, die zijn ingezet op of zich verplaatsen over het grondgebied van het gastland.</i>			
gesloten organisatie	--	--	--
<i>Een organisatie waarvan de lidstaten alleen bij unanimiteit een andere staat kunnen uitnodigen tot de organisatie toe te treden.</i>			
gevechtsverzorgingssteun	GVS	combat service support	CSS
<i>Het proces gericht op de instandhouding van eenheden voorafgaande, tijdens en na operaties.</i>			
hergroeperen	--	regroup	--
<i>De partijen trekken hun eenheden terug en verzamelen in verzamel- of hergroeperinggebieden</i>			
herstellen van de vrede	--	peace making	--
<i>Een proces van diplomatie, bemiddeling, onderhandeling of andere vormen van vreedzaam overleg om een conflict te beëindigen.</i>			
horizontale escalatie	--	--	--
<i>Een escalatie van het conflict in geografische zin.</i>			
humanitair ontmijnen	--	humanitarian de-mining	--
<i>Alle activiteiten die betrekking hebben op het markeren en ruimen van mijnen, het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over de ligging en samenstelling van mijnenvelden en de uitvoering van voorlichtingsprogramma's voor de lokale bevolking, alsmede trainingsprogramma's voor het humanitair ontmijnen.</i>			
humanitaire hulpverlening	--	humanitarian operations	--
<i>De taak van een eenheid, binnen een vredesondersteunende operatie, die zich richt op het verminderen van menselijk lijden.</i>			

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	aflk.	Engels (NAVO)	aflk.
humanitaire interventie <i>Het zonder instemming van een soevereine staat uitvoeren van een humanitaire operatie.</i>	--	humanitarian intervention	--
humanitaire noodhulp <i>Het verlenen van militaire bijstand van beperkte duur bij een buitenlandse noodsituatie.</i>	--	humanitarian aid	--
humanitaire operaties <i>Operatie die worden uitgevoerd om menselijk leed te verminderen.</i>	--	humanitarian operations in non-PSO scenarios	--
informatie-operatie(s) <i>Alle activiteiten in het informatiedomein, zowel offensief als defensief en op alle niveaus in het geweldspectrum, gericht op het beïnvloeden van personen die beslissingen nemen. Deze beïnvloeding dient ter ondersteuning van het behalen van politieke en militaire doelen en wordt gerealiseerd door het manipuleren van informatie van een tegenstander of derde partij, terwijl gelijktijdig de eigen informatie kan worden beschermd en gebruikt.</i>	INFO OPS	information operations	INFO OPS
inlaadpunt <i>Beginpunt van de strategische verplaatsing.</i>	--	point of embarkation	POE
instandhoudingsverklaring <i>Een verklaring waarin de deelnemers aan een multinationale operatie vastleggen hoe de logistieke inspanningen worden verdeeld.</i>	--	sustainability statement	--
instandhoudingsvermogen <i>Het totaal van de verzorgingsmiddelen dat de troepenmacht in het operatiegebied nodig heeft.</i>	--	sustainability	--
instemming	--	consent	--
intergouvernementele organisatie <i>Zie internationale organisatie.</i>	IGO	intergovernmental organisation	IGO
internationale organisatie <i>Een organisatie, door staten in het leven geroepen bij volkenrechtelijke overeenkomst of besluit en voorzien van één of meer organen, die als taak heeft op min of meer duurzame wijze gemeenschappelijke publieke belangen van staten te behartigen.</i>	--	international organisation	--
interpositie <i>Het positioneren van vredesstroepen tussen partijen, in beginsel na afloop van een door hen beslecht conflict, met het doel een stabielere situatie te bereiken, zodat daardoor de omstandigheden kunnen ontstaan om tot een duurzame vrede te komen.</i>	--	interpositioning	--
interstatelijk conflict <i>Een conflict tussen twee of meer staten.</i>	--	--	--
intrastatelijk conflict <i>Een conflict binnen de grenzen van een staat, waarbij bevolkingsgroepen binnen de staat met elkaar of met de regering in conflict raken.</i>	--	--	--
kantonnementsgebied <i>Lokatie voor de tijdelijke huisvesting, ontwapening en demobilisatie van militairen van partijen (in het kader van demobilisatie-operaties).</i>	--	cantonment area	--
kantonneren <i>Het samenbrengen en inkwartieren van militairen en/of eenheden in daarvoor aangewezen gebieden.</i>	--	--	--
leidende natie <i>1. Organisatievorm van een multinationale troepenmacht, waarbij één land leidend is en de staf hoofdzakelijk wordt bemand door personeel uit dat land. 2. Het land dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de verzorgingsactiviteiten.</i>	--	lead nation	--
mandaat <i>De door een internationale veiligheidsorganisatie (VN, OVSE) afgegeven bevoegdheid en opdracht tot optreden door een troepenmacht in een conflict. Het mandaat geeft qua opdracht, bevoegdheden en beperkingen richting aan de vredesoperatie.</i>	--	mandate	--
media-aanwijzingen <i>Aanwijzingen van voorlichters hoe te handelen bij gebeurtenissen die de belangstelling van de media kunnen hebben.</i>	--	media lines	--

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
mijnen en ongesprongen munitie	--	unexploded ordnance	UXO
militaire assistentie <i>Assistentie, die door een vredesmacht wordt verleend aan een civiele overheid.</i>	--	military aid/support to civil authorities	--
militaire hulpverleningseenheid <i>Een eenheid die is belast met een reguliere humanitaire hulpverleningsoperatie.</i>	MHE	--	--
militaire humanitaire noodhulpeenheid <i>Een eenheid die is belast met de uitvoering van humanitaire noodhulp.</i>	MHNE	--	--
mission creep	--	mission creep	--
<i>Het verschuiven van de opdracht waarbij het accent dreigt te komen liggen op activiteiten die snel tot succes leiden of dat vanwege de beschikbaarheid van middelen andere, niet opgedragen taken worden uitgevoerd.</i>			
monitoren	--	monitoring	--
<i>Het waarnemen en vervolgens volgen van bepaalde activiteiten.</i>			
naleving	--	compliance	--
nationaal verzorgingselement	NSE	national support element	NSE
nationale verantwoordelijkheid	--	national responsibility	--
<i>De optie waarbij elke natie de volledige verantwoordelijkheid op zich neemt voor de verzorging van de eigen troepen.</i>			
niet-oorlogsoperaties	--	military operations other than war	MOOTW
<i>Alle operaties waarvoor militaire middelen worden ingezet voor een ander doel dan grootschalige gevechtsoperaties.</i>			
noodhulpeenheid	NHE	--	--
<i>Speciaal daarvoor aangewezen eenheden die binnen 72 uur inzetbaar moeten zijn. Uit deze eenheden wordt een MHNE samengesteld.</i>			
noodhulpverkenningsteam	NHVT	disaster assistance response team	DART
<i>Een team dat na een zeer korte reactietijd inzetbaar is om een noodhulpoperatie voor te bereiden.</i>			
ontheemde	--	displaced person	DP
<i>Iemand die plotseling of onverwacht gedwongen is zijn woonomgeving te verlaten ten gevolge van een gewapend conflict, een binnenlandse strijd, systematische schendingen van de mensenrechten of natuurrampen dan wel door mensen veroorzaakte noodsituaties, en die zich bevindt op het grondgebied van zijn eigen land.</i>			
ontwapening	--	disarmament	--
<i>Het proces waarbij strijdkrachten (op gecontroleerde wijze) van hun wapenbezit worden ontdaan.</i>			
open organisatie	--	--	--
<i>Een organisatievorm, waarbij alle staten zich kunnen aanmelden en het hoofdorgaan van de organisatie zelfstandig beslist over de toelating.</i>			
operatiebasis	--	forward mounting base	FMB
<i>Een lucht- of zeehaven, in het land waar een evacuatie-operatie wordt uitgevoerd, in een aangrenzend land of op zee, waarheen troepen vanuit Nederland worden verplaatst.</i>			
operatietoneel	--	theatre of operations	--
<i>Het aaneengesloten gebied, waar de operatie met de bijbehorende verzorgingsactiviteiten plaatsvindt. Het operatietoneel wordt vanuit operationeel oogpunt fictief verdeeld in een etappegebied en een operatiegebied.</i>			
operational command	OPCOM	operational command	OPCOM
<i>De bevoegdheid van een commandant opdrachten en taken te geven, om eenheden te ontplooien, om troepen anders te organiseren en om Operational Control of Tactical Control te delegeren. Het houdt geen verantwoordelijkheid voor personele verzorging of logistiek in.</i>			
operational control	OPCON	operational control	OPCON
<i>De bevoegdheid om toegewezen troepen zo te sturen dat specifieke opdrachten en taken worden uitgevoerd. Deze opdrachten zijn beperkt in functie, plaats of tijd. De bevoegdheid houdt in dat de eenheden ontplooid mogen worden en dat Tactical Control gedelegeerd mag worden.</i>			

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
post-conflict vredesopbouwende operaties <i>Operaties die na afloop van een gewapend conflict worden uitgevoerd ter bestendiging van een fragiele vrede, met als doel te voorkomen dat een conflict direct na het vertrek van de interveniërende troepen, weer oplaait.</i>	--	peace building	--
preventieve diplomatie <i>Diplomatische acties die feitelijk voor een te verwachten crisis worden genomen en erop gericht zijn de oorzaak van het conflict weg te nemen. Dit moet voorkomen dat er geweld zal worden gebruikt.</i>	--	preventive diplomacy	--
preventieve ontplooiing <i>De feitelijke ontplooiing van een vredesmacht in het operatiegebied in het kader van conflictpreventie.</i>	--	preventive deployment	--
regionale akkoorden <i>Akkoorden die zich beperken tot een (vastgestelde) regio of een geografisch omschreven gebied.</i>	--	--	--
regionale veiligheidsorganisaties <i>Organisaties die zich richten op de collectieve verdediging in een bepaalde regio, maar die ook kunnen worden ingezet ten behoeve van operaties van de Verenigde Naties.</i>	--	regional security organisations	--
regulier optreden <i>Het optreden met georganiseerde verbanden die veelal openlijk, gestructureerd, massaal en gecoördineerd worden ingezet, veelal volgens een vaste doctrine.</i>	--	regular warfare	--
re-roling <i>De weloverwogen aanpassing van de opdracht, zoals die zich in de loop van een vredesoperatie kan voordoen en die beoogt de doelgerichtheid van het optreden te behouden.</i>	--	re-roling	--
rules of engagement <i>Regels voor de toepassing en gebruik van geweld met militaire middelen, vastgesteld voor een specifieke operatie.</i>	ROE	rules of engagement	ROE
search and rescue <i>De inzet van gespecialiseerde teams om personeel dat in moeilijkheden is geraakt, te redden. Daarbij kan worden gedacht aan de bemanningen van neergestorte of neergeschoten vliegtuigen, maar ook aan (kleine) militaire eenheden die vanuit een geïsoleerde positie niet in staat zijn op eigen kracht terug te keren.</i>	SAR	search and rescue	SAR
taakspecialisatie <i>Een optie waarbij verzorgingssteun wordt geleverd door een land of krijgsmachtdel in een specifiek functiegebied of bepaalde bevoorradingklasse, zodat schaalvoordelen worden behaald of gebruik wordt gemaakt van nationale capaciteiten waarin andere landen minder sterk zijn.</i>	--	role specialisation	--
tactical command <i>De bevoegdheid om troepen taken op te dragen ter uitvoering van de opdracht, die door de hogere commandant is gegeven.</i>	TACOM	tactical command	TACOM
tactical control <i>De gedetailleerde en — over het algemeen — plaatselijke leiding van verplaatsingen en manoeuvre, nodig om toegezwezen opdrachten en taken te volbrengen.</i>	TACON	tactical control	TACON
toezicht houden <i>Een specifieke vorm van waarnemen, gericht op de naleving van overeenkomsten en verdragen.</i>	--	supervision	--
transnationaal conflict <i>Een conflict dat zijn oorsprong vindt in een gemeenschappelijk en grensoverschrijdend probleem voor twee of meer staten, zonder dat dit onmiddellijk leidt tot een interstatelijk conflict.</i>	--	--	--
uitlaadpunt <i>Eindpunt van een strategische verplaatsing.</i>	--	point of disembarkation	POD
verticale escalatie <i>Deescalatie die betrekking heeft op het toenemen van de geweldsintensiteit tijdens een conflict.</i>	--	--	--

BEGRIPPEN-, WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

Nederlands <i>omschrijving/definitie</i>	afk.	Engels (NAVO)	afk.
vluchteling	--	refugee	RE
<i>Elke persoon, die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblift buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.</i>			
vluchtelingenhulp	--	--	--
<i>Een humanitaire taak met als doelstelling te voorzien in de primaire levensbehoeften (water en hygiëne, voedsel, onderdak, brandstof, en medische zorg, waaronder de zogeheten 'reproductieve gezondheidszorg', die is gericht op vrouwen en kinderen) van grote groepen mensen, die — al dan niet gedwongen — hun oorspronkelijke woonomgeving hebben verlaten.</i>			
voortuitgeschoven operatiebasis	--	forward operating base	FOB
vredesafdwijngende operaties	--	peace enforcement	PE
<i>Operaties die worden uitgevoerd om de vrede te herstellen tussen strijdende partijen die in beginsel niet allen instemmen met de interventie van vredesstroepen.</i>			
vredeshandhavende operaties	--	peace keeping	PK
<i>Operaties die, in beginsel met instemming van de strijdende partijen, politieke activiteiten ondersteunen om vrede te handhaven of te bereiken</i>			
vredeshandhavende operaties, eerste generatie	--	--	--
<i>Operaties, waarbij door een internationale organisatie een troepenmacht wordt ingezet tussen twee of meer (strijdende) partijen, die daarmee instemmen.</i>			
vredeshandhavende operaties, tweede generatie	--	--	--
<i>Operaties waarbij, met instemming van de betrokken partijen, troepen worden ingezet ter ondersteuning van een politieke oplossing en om de naleving van een vredesakkoord te begeleiden. Bij tweede generatie operaties treedt de troepenmacht op in het gehele conflictgebied en niet uitsluitend in een bufferzone.</i>			
vredesondersteunende operaties	--	peace support operations	PSO
<i>Militaire operaties waarbij een veelal multinationale troepenmacht wordt gebruikt ter ondersteuning van het vredesproces.</i>			
vredesoperaties	--	peace operations	--
<i>Militaire operaties zijnde vredesondersteunende operaties, militaire assistentie, evacuatie van non-combattanten en humanitaire operaties.</i>			
vredesverzorgingssteun	--	--	--
<i>De bijdrage aan de realisatie dan wel het herstel van een beoogd niveau van militair vermogen onder niet-operationele omstandigheden.</i>			
waarnemen	--	observation, surveillance	--
<i>Het systematisch observeren van het luchtruim, het aardoppervlak of gebieden onder het aard- en wateroppervlak, plaatsen, personen of zaken door kijken, luisteren of inzet van elektronische, optische of andere middelen.</i>			
wederzijdse steunovereenkomsten	--	mutual support agreements	--
<i>De mogelijkheid voor landen om gezamenlijk de verzorgingssteun te regelen door middel van (vooraf opgestelde) overeenkomsten, waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van elkaars middelen.</i>			

Woordenlijst Engels-Nederlands

<i>buffer zone</i>	bufferzone
<i>cantonment area</i>	kantonnementsgebied
<i>centre of gravity</i>	aangrijppingspunt
<i>CIMIC-activities</i>	CIMIC-activiteiten
<i>CIMIC-operation</i>	CIMIC-operatie
<i>civil-military cooperation</i>	civiel-militaire samenwerking
<i>combat service support</i>	gevechtsverzorgingssteun
<i>combating terrorism</i>	contra-terorisme-operatie
<i>communications zone</i>	etappegebied
<i>compliance</i>	naleving
<i>conflict prevention</i>	conflictpreventie
<i>confrontation line</i>	confrontatielijn
<i>consent</i>	instemming
<i>contingency planning</i>	eventualiteitenplanning
<i>contracting</i>	contracteren
<i>control zone</i>	controlezone
<i>counter-drug operation</i>	anti-drugsoperatie
<i>demilitarisation</i>	demilitarisering
<i>demobilisation</i>	demobilisatie
<i>disarmament</i>	ontwapening
<i>disaster assistance response team</i>	noodhulpverkenningsteam
<i>displaced person</i>	ontheemde
<i>doctrine</i>	doctrine
<i>enforcement of sanctions</i>	afdwingen van sancties
<i>evacuation handling center</i>	evacuatie-verzamelcentrum
<i>evacuation point</i>	evacuatie-afvoerplaats

<i>forward mounting base</i>	operatiebasis
<i>forward operating base</i>	voortgeschoven operatiebasis
<i>host nation support</i>	gastlandsteun
<i>humanitarian aid</i>	humanitaire noodhulp
<i>humanitarian de-mining</i>	humanitair ontmijnen
<i>humanitarian intervention</i>	humanitaire interventie
<i>humanitarian operations</i>	humanitaire hulpverlening
<i>humanitarian operations in non-PSO scenarios</i>	humanitaire operaties
<i>information operations</i>	informatie-operatie(s)
<i>insurgency</i>	irregulier optreden
<i>intergovernmental organisation</i>	intergouvernementele organisatie
<i>international organisation</i>	internationale organisatie
<i>interpositioning</i>	interpositie
<i>lead nation</i>	leidende natie
<i>lessons learned</i>	ervaringslessen
<i>lines of communication</i>	aanvoerlijnen
<i>mandate</i>	mandaat
<i>media lines</i>	media-aanwijzingen
<i>military aid/support to civil authorities</i>	militaire assistentie
<i>military operations other than war</i>	niet-oorlogsoperaties
<i>mission creep</i>	mission creep
<i>monitoring</i>	monitoren
<i>mutual support agreements</i>	wederzijdse steunovereenkomsten
<i>national responsibility</i>	nationale verantwoordelijkheid
<i>national support element</i>	nationaal verzorgingselement

<i>non-combatant evacuation operation</i>	evacuatie van non-combattanten
<i>peace building</i>	post-conflict vredesopbouwende operaties
<i>peace enforcement</i>	vredesafdringende operaties
<i>peace keeping</i>	vredeshandhavende operaties
<i>peace making</i>	herstellen van de vrede
<i>peace operations</i>	vredesoperaties
<i>peace support operations</i>	vredesondersteunende operaties
<i>point of disembarkation</i>	uitlaadpunt
<i>point of embarkation</i>	inlaadpunt
<i>preventive deployment</i>	preventieve ontplooiing
<i>preventive diplomacy</i>	preventieve diplomatie
<i>protected area/safe area/safe haven</i>	beschermd gebied
<i>protected zone</i>	beschermde zone
<i>reception point</i>	evacuatie-opvangpunt
<i>refugee</i>	vluchteling
<i>regional security organisations</i>	regionale veiligheidsorganisaties
<i>regroup</i>	hergroeperen
<i>regular warfare</i>	regulier optreden
<i>relief</i>	aflossing
<i>role specialisation</i>	taakspecialisatie
<i>spectrum of conflict</i>	conflictspectrum
<i>supervision</i>	toezicht houden
<i>surveillance</i>	waarnemen
<i>sustainability</i>	instandhoudingsvermogen
<i>sustainability statement</i>	instandhoudingsverklaring
<i>theatre of operations</i>	operatietoneel
<i>unexploded ordnance</i>	mijnen en ongesprongen munitie

Index

De nummers verwijzen naar de alinea's of afbeeldingen.

Een (k) achter het alineanummer verwijst naar het kader dat volgt op dit nummer.

1 (GE/NL) Corps	0536
1 (NL) Divisie '7 December'	0534
11 Luchtmobiele Brigade	0534
A	
aangrijppingspunt	0420K
aankomstinspectie	0642
aanvoerlijn, nationale	0606
aanvoerlijnen	0617
ACE	0518K; 0520
achtergebiedsoperatie	0478; 0482
achterland	0616
achterwaarts verzorgingsgebied	0619
ACLANT	0518K; 0520
<i>Activation Order</i>	0520
<i>Administrative Control</i>	0544K
afbouwplan	1834
afbreken van de operatie	1828; 1837
afdwingen van sancties	0122; H. 9
aflossing	1820-1826
afronden van de operatie	1828
AJP-01(A)	0106
AJP-4	0601
AJP-9	0601
<i>Alba</i> , operatie	1607K
algemene organisaties	0226
Algemene Vergadering van de Verenigde Naties	0229; 0504; 1708K
<i>An Agenda for Peace</i>	0110; 0238
- in het conflictspectrum	AFB. I-I
- supplement	0238; 1403K

anti-drugsoperaties	0126
Artsen zonder Grenzen	0264; 1709; 1719; 1727-1728; 1733K
<i>augmentees</i>	0547K
B	
begrippenkader, internationaal	0109; 0116; 0405
BENELUX	0224
beschermd gebied	1001; 100IK; 1003-1007; 1011-1012; 1014
beschermde gebieden, instellen en instandhouden van	H. 10; 1406
beschermde zone	1002
bescherming	0407-0409; 0430K; 0445K; 0461-0463K
beveiligen	1322K; 1508-1509; 1514; 1632-1633
Bevelhebber der Landstrijdkrachten/BLS	0527; 0533; 0536; 0559; 1716; 1829
bevelhebbers van de krijgsmachtdelen	0133; 0522; 0526-0527; 0537-0539; 0553-0554; 0556; 1623
bevelsverhoudingen/-relaties	0452; 0541-0544; AFB. 5-6; 0544K
bewegingsvrijheid	0407; 0429; 0482K; 0718; 1004; 1010; 1012; 1110-1111; 1301; 1305; 1310; 1320; 1520K; 1832
bewegingsvrijheid, garanderen of ontzeggen van	0122; 0430-0431; 0717; 0727; 0901; 0919; 1021; H. 13
binationaal	0548
blokhoofd	1606
blokkade	0238K; 0531; 0903
<i>Blue Light</i> , operatie	1617K
Boutros Ghali, Boutros	0238; 1403K
boycot	0903
<i>Brown and Root</i>	1731
bufferzone	0334-0335; 0703K; 0708; 0729; 1114-1116; 1118-1120; 1215-1216; 1303; 1406
bunkermentaliteit	0408K

C

campagneplan	0420K
CARE	0264
Caritas	0264
<i>caveats</i>	0544
<i>Chef de Poste</i>	1605; 1607; 1619; 1621-1622; 1626K; 1632-1633; 1637
Chef Defensiestaf, Aanwijzingen van de	0556
Chef Defensiestaf/CDS	0133; 0522; 0526-0527; 0533; 0536; 0538-0539; 0552-0554; 0556; 0558; 0629-0630; 1625; 1630; 1716; 1723
<i>Chief Administrative Officer</i>	0635
<i>Chief Logistics Officer</i>	0636
<i>Chief Military Observer</i>	0546; 0720-0721
CIMIC	0411; 0432K; 0925; 1515; 1719; 1737-1742; 1808
- activiteiten	0457
- centrum	0411K; 1742
- eenheid	1518
- operatie	0457; 1212; 1501
civiel evacuatieplan	1606; 1619-1620
civiel vredesplan	0420K
civiele leiding van de operatie	0418; 0420; 0545-0546; 0549
civiele regionale organisaties	0248
civiele sector	0273-0274; 1608; 1731
civiel-militaire samenwerking	0411; 0432K; 0457; 0925; 1501; 1515; 1719; 1737-1742; 1808
Clausewitz, Carl von	0275K
CNN	0279K
<i>coalitions of the able and the willing</i>	0249; 1607
<i>Code of Best Practice</i>	0266K
collectieve veiligheidsorganisatie	0230
collectieve verdediging	0251
collectieve zelfverdediging	0255
<i>Combat Search and Rescue</i>	0124
<i>Combined Joint Task Force</i>	0253; 0547K; 0623
<i>Command Support Group</i>	0534
commandostructuur	0546
commandovoering	0448-0454

commandovoering, eenheid van	0449; 0452
complexe noodssituatie	1707
concentratie	0410-0411
concentratiegebied	1804; 1807; 1829
conceptuele component	0108; 0446
conflictpreventie	0118; 0253; 0802
conflictspectrum	0110; AFB. I-I
confrontatielijn	1114; 1118; 1214
consultatiemechanisme	0511
<i>contingent-owned equipment</i>	0638
contingentscommandant/-commando	0134; AFB 5-6; 0554-0558; 0625; 1631
contractanten	1517
contracteren	0613
contra-terorisme-operaties	0125
controlemaatregelen	1523
controlezone	0805; 1116; 1215
Conventies van Genève	0268; 0270; 1401K; 1708
<i>Coordinating Authority</i>	0544K
coördinerende autoriteit	0534; 0536
<i>crowd and riot control</i>	1120; 1520K

D

debriefingsgesprekken	0136
decentrale uitvoering	0450-0451
<i>Declaration by United Nations</i>	0229
Defensie Crisisbeheersingscentrum/DCBC	0523; 0526K; 0554; 0557- 0558; 1624-1625; 1627; 1630; 1717; 1723
Defensiestaf	0226K; 0529; 0531; 0537
demilitarisering	1402
demobilisatie	1402; 1701K
demobilisatie-operaties	0121; H. 14
<i>Deny Flight</i> , operatie	0904K
<i>Desert Fox</i> , operatie	0918K
<i>Desert Shield/Desert Storm</i> , operatie	0279K
diepe operatie	0478; 0480; 0480K; 0482K
Directeur Operationele Staf/DOPS	0136; 0527; 0533; 0536; 0559
Directie Algemeen Beleid/DAB	0523; 0529; 0537
doctrine	0107
doctrinepublicaties	0101, 0102
doelgerichtheid	0412-0414

doorzichtig(heid)	0432-0432K; 0436; 0923; 1011; 1021; 1209; 1507; 1616
drugshandel	0216
<i>Dry Lease</i>	0639-0640
E	
ECMM	0703K
economisch gebruik van middelen	0415-0416; 0811
eenheid van commandovoering	0449; 0452
eenheid van inspanning	0417-0420; 1410; 1719
eenvoud	0421-0422
embargo	0903
ervaringslessen	0132-0137
escalatiedominantie	0349
etappegebied	0618
ethische dilemma's	0517
Euro-Atlantische Partnerschapsraad/EAPR	AFB. 2-I; 0254K
<i>European Security and Defence Identity</i>	0253
Europese Unie/EU	0216; 0224; 0227; 0248; 0256-0257; 0262; 0701; 0712K; 090IK; 160IK; 1731
Europese veiligheidsstructuren	AFB. 2-I
evacuatie van non-combattanten	0123; H. 16; 1715
evacuatie-afvoerplaats	1632-1634; 1636
evacuatieformatie	1604; 1623; 1627; 1628K- 1630; 1632; 1637
evacuatieketen	1634; AFB. 16-2
evacuatiemacht	1828K; 1838
evacuatie-opvangpunt	1606; 1632; 1634; 1636
evacuatieplan, civiel	1606; 1619-1620
evacuatie-verzamelcentrum	1632; 1634-1636
<i>even-handedness</i>	0437
eventualiteitenplan	0463; 0719; 1015; 1519; 1614K; 1835-1836
externe verzorging	0621; 0635
<i>extraction</i>	1828
<i>Extraction Force</i>	0260K
F	
flexibiliteit	0423; 1817
<i>Food and Agriculture Organization</i>	1729
<i>force balance</i>	0537

<i>Force Commander/FC</i>	0509-0510; 0543-0544; 0546; 0552-0554; 0913; 1013
<i>force protection</i>	0408; 0430K
<i>Forces Answerable to WEU /FAWEU</i>	0258
<i>Forward Air Controller/FAC</i>	1020
frictie	0275K; 0448K
<i>Full Command/FULLCOM</i>	0543
functies van militair optreden	0401; 0446-0477
functionele organisaties	0226
fysieke component	0108; 0410; 0446; 0905; 1816-1817

G

garanderen of ontzeggen van bewegingsvrijheid	0122; 0430-0431; 0717; 0727; 0901; 0919; 1021; H. 13
gastlandsteun	0612
gebruik van geweld	0401; 0441-0445; 0922; 1104; 1708K; 1720; 1831
gedemilitariseerde zone	1001K; 1101; 1401K
gelooftwaardigheid	0313; 0325; 0362; 0409; 0417; 0424-0425K; 0430; 0432K; 0434; 0514; 0811; 0818; 0918; 0921; 1009; 1021; 1109; 1112; 1210; 1409-1410; 1426
Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	0256
Gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid	0256
geneeskundige vredesnormen	0474
Generiek Plan Humanitaire Noodhulp	1716
Defensie	
geneutraliseerd gebied	1001K
georganiseerde misdaad	0216
gesloten organisaties	0224
gevechtsoperaties, verschillen met vredesoperaties	0403
gevechtsverzorgingssteun	0470
- operationele	0619
- tactische	0620
geweldsdreiging, mate van	1612
geweldsinstructie	0422K
geweldsniveau, vaststellen van	0513-0515

gezamenlijk optreden/ <i>joint</i>	0103; 0518K; 0908; 1205; 1602; 1609
globalisering van conflicten	0207
gouvernementele organisaties	0262; 1018; 1709
grondbeginselen van militair optreden	0401; 0404-0440; AFB. 4-I
H	
Hammarskjöld, Dag	0237
handboeken	0102K
Handvest van de Verenigde Naties	0229
Handvest van de VN	0229
- artikel 1	0230K
- artikel 2, lid 7	0234; 1708K
- artikel 24	0231
- artikel 25	0231
- artikel 33	0237K
- artikel 34	0237K
- artikel 39	0238K
- artikel 40	0238K
- artikel 41	0238K; 0903
- artikel 42	0238K
- artikel 48	0902; 0902K
- artikel 51	0238K
- artikel 52	0246K
- artikel 53	0246K
- artikel 54	0246K
- artikel 99	0505
- Hoofdstuk VI	0230K; 0237; 0237K; 0238; 0507; 0510K
- Hoofdstuk VII	0230K; 0238; 0238K; 0351K; 0507; 1830K
- Hoofdstuk VIII	0244; 0245; 0246K
<i>hearts and minds</i>	0220; 0410; 1210K
hergroeperen	1427
hergroepingsgebied	1427
herstellen van de vrede	0110; 0112; 0238
Hoge Commissaris van de VN voor	0239
Vluchtelingen	
Hoge Vertegenwoordiger	1302K
Hoofd van de Missie/ <i>Head of Mission</i>	0545-0546; 0720; 0913; 1013
horizontale escalatie	0803; 0803K
hospitalisatiegebied	1001K

hulpverleningsoperatie	1701-1702; 1704-1705; AFB. 17-1; 1708-1711; 1718; 1724-1725
<i>human intelligence</i>	0467K
humanitair ontmijnen	1736
humanitair oorlogsrecht	1001K; 1401K
- beginselen van	0307; 0427; 0441
humanitaire hulp	1701K
humanitaire hulpoperatie	1515
humanitaire hulpverlening	0119; 1210; 1210K; H. 17
humanitaire interventie	0810; 1708K
humanitaire noodhulp	1716-1718
humanitaire noodsituatie	1701K, 1702
humanitaire operatie(s)	0120; 1406; H. 17
I	
IFOR/SFOR	0221K; 0262K; 0350K; 0445K; 0480K; 0482K; 0547K; 0703K; 0803K; 0903K; 0904K; 0913K; 1306K; 1816K
informatie-operatie(s)	0410; 0432K; 0457
initiatief	0426
inlaadpunt	0616; 1804
inlichtingen en militaire informatie	0464-0467
instandhouding	0559
instandhoudingsverklaring	0630
instandhoudingsvermogen	0472
instellen en instandhouden van beschermde gebieden	H. 10; 1406
instemming	0238; 0315; 0328; 0331; 0343; 0357-0365; 0810; 1005; 1101K; 1103; 1201; 1407; 1611; 1734; 1830
instemmingsbevorderende maatregelen	0363-0365
instemmingsgrens	0360-0362
<i>Instructions to the Parties</i>	0457
intergouvernementele organisaties	0223-0227
Internationaal (Comité van het) Rode Kruis/ICRK	0267-0272; 1608; 1709; 1727-1728
internationaal (humanitair) recht	0270; 1611
internationaal begrippenkader	0109; 0116; 0405
Internationaal Monetair Fonds	0273
<i>International Police Task Force</i>	0904K
<i>International Rescue Committee</i>	1709

internationale bescherming	1732
internationale gemeenschap	0221
internationale organisaties	0223-0228; 1607-1608; 1702; 1713; 1718; 1726- 1733; 1806K
internationale veiligheidssituatie	0205
interoperabiliteit	0109
interpositie	0334; 1004; H. II; 1206; 1215; 1406
interstatelijk conflict	0115; 0206; 0729; 0803; 1201; 1708
interstatelijke organisaties	0223
interventie	0327; 0331; 1202
interventie, militaire	0416; 1617
intrastataal conflict	0115; 0206; 0218-0220; 0730; 1201; 1708
- karakteristieken van het	0218
irregulier conflict, karakteristieken van het	0219K
irregulier optreden	0219K
J	
<i>Joint Rear Area Command</i>	0624
<i>joint/gezamenlijk optreden</i>	0103; 0518K; 0908; 1205; 1602; 1609
juridische capaciteit	0457
K	
kantonnementsgebied	1427-1430
kantonneren	1303; 1427
KFOR	0260K
KL-besluitvormingsproces	0533
Koude Oorlog	0236; 0335K
L	
<i>land-based</i>	0547K
landcomponent	0623
LDP I ‘Militaire Doctrine’	0102; 0603; 0615
LDP II ‘Gevechtsoperaties’	0116K; 1214
LDP IV ‘Nationale Operaties’	0116K; 0603; 1502; 1703
legitimiteit	0427; 0924
- juridische component	0428
- sociale component	0429
leidende natie	0607
leidende organisatie	0549

leidraden	0102K
liaison	0252K; 0266; 0411; 0432K; 0526K; 0704; 0729; 0731- 0732; 0805; 0927; 1024; 1113; 1306K; 1515; 1622- 1623; 1625; 1627; 1632; 1737; 1824
logistiek planningsproces	0627-0632
logistieke basis	0622
logistieke planningsconferentie	0632
logistieke voorbereiding van het opera- tietoneel	0473
logistieke zelfstandigheid	1010; 1814
lokale medewerkers	1626K; 1840
<i>Long Term Study</i>	0253
luchtgebonden waarnemingssystemen	0725K
M	
mandaat	0129K
manoeuvre	0455-0457
manoevremiddelen	0456-0457
maritieme blokkade	0531
massavernietigingswapens	0215
MC 327/1	0106; 0547K
MC 389	0547K
media	0261; 0265; 0275-0279K; 0359; 0425K; 0503; 0517; 0539; 0728; 0809; 1014; 1616; 1638; 1720
media-aanwijzingen	0277
mensenrechten	0230K; 1708K; 1720
mentale component	0108; 0446; 0812; 0905; 1211; 1318; 1816-1817
met dwang scheiden van partijen	1004; 1101; 1103; H. 12
<i>micro-disarmament</i>	1403K
mijnen en ongesprongen munitie	1320
- voorlichtingsprogramma's	1322; 1322K; 1736; 1736K
militair vermogen	0108; 0446-0447
militaire assistentie	0121; 1210K; 1431; H. 15
militaire basisvaardigheden	0306
militaire evacuatie	1603; 1805
- fasering van een	1632
militaire hulpverleningseenheid	1721-1723
militaire humanitaire noodhulpeenheid	1717-1718

militair-strategisch niveau	0133
<i>Military Operations Other Than War</i>	0116; 0405
<i>Military Staff Committee</i>	0250; 0504K
<i>Mine Action Centre</i>	1322; 1736K
minimaal gebruik van geweld	0433-0435; 1208
Minister(ie) van Buitenlandse Zaken	0523; 0525; 0528-0530; 0537-0538; 0550; 1605; 1618; 1620-1621; 1623; 1632K; 1717
Minister(ie) van Defensie	0523; 0525-0526; 0528- 0529; 0537-0538; 0540; 0550; 0553; 1618; 1623; 1632K; 1717
Minister(ie) van Ontwikkelingssamenwerking	0530; 1701K; 1717
missiegerichte opleiding	0306; 0319
<i>mission creep</i>	0413
momentum	0317K; 0426; 0426K
mondiale organisaties	0225
monitoren	0705
multinationaal	0103; 1205; 1602; 1607
<i>Multinational Joint Logistic Centre</i>	0624-0625
<i>Multinational Logistic Centre</i>	0624-0625
multinationale geïntegreerde logistieke eenheid	0609
N	
nabijoperatie	0478; 0481; 0482K
naleving	0315
Nationaal Commando	0533
nationaal verzorgingselement, vooruitge- schoven	0620; 0625
nationaal verzorgingselement/NSE	0619; 0621-0622; AFB. 6-3; 0625; 1804; 1809
<i>National Support Command</i>	1804; 1809
nationale aanvoerlijn	0606
nationale besluitvorming	0522-0540; AFB. 5-5; 0551; 1618
- kenmerken van de	0539-0540
nationale commandostructuur	0625
nationale informatievoorziening	0554; 0558
nationale inlichtingencel	0557
nationale liaisoncel	0557
nationale verantwoordelijkheid	0501; 0606

<i>nationally owned equipment</i>	0638
NAVO	0116; 0224; 0226; 0251-0254; 0503; 0547; 0547K; 1607; 1614K
- besluitvormingsproces	0518-0521; AFB. 5-4
- bevelsstructuren	0548
- Militair Comité	0519; 0547K
- niet-artikel 5 operaties	0254; 0547K
- organisatiestructuur	AFB. 5-3; 0518K; 0519
- regionale hoofdkwartieren	0518K; 0547K
- Secretariaat-generaal	0518
- <i>Strategic Concept</i>	0253; 0503
- Strategische Commandant	0547
- strategische hoofdkwartieren	0518; 0518K
- verdrag, artikel 5	0251K; 0547K
Nederlands bedrijfsleven	0274
Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid	0203
Nederlandse (permanente) vertegenwoordiger	0528; 1605; 1721
Nederlandse ambassadeur	0528; 1605
Nederlandse regering	0522-0525; 0538; 1601K
Nederlandse Rode Kruis	0272
negatief reisadvies	1620
NEO-plan, vormen van	1624-1625
<i>NGO</i> -Code of Conduct	0266K; 1706
niet-oorlogs-operaties	0116K
<i>no-fly zone</i>	0531; 0915; 1305
non-combattanten	1601K
non-exclusiviteitsbeginsel	0246
non-gouvernementele organisaties/NGO's	0242; 0263-0266; 0477; 1018; 1113; 1317; 1702; 1709; 1713; 1718; 1806K
- samenwerking met militairen	0266
non-interventiebeginsel	1708K
<i>non-refoulement</i>	0240
noodhulpeenheden	1718
noodhulpverkenningsteam	1717-1718; 1721-1723
noodzaak van gebruik van geweld	0433; 0444K
Noord-Atlantische Raad	0518; 0520; 0547K
Noord-Atlantische Samenwerkingsraad	0252K
<i>Nucleus Staff</i>	0547K

O

onbemande vliegtuigen	0725
ongeregeldheden, bestrijding van	1519
onpartijdigheid	0122; 0266K; 0268; 0314; 0325; 0340-0341; 0345; 0425K; 0434; 0436-0437; 0710; 0716; 0911; 0914; 1004; 1012; 1022-1023; 1108; 1319; 1428; 1507; 1617; 1617K; 1720
ontheemde	0239K; 1701K; 1714-1715; 1730; 1732
ontplooiingsplan	1808
ontwapening	1402; 1403K
ONUC	0335K
onverdedigde plaats	100IK
opdrachtgerichte commandovoering	0448
open organisaties	0224
open stad-doctrine	100IK
openbaar bestuur, steun en advies op het gebied van	1512
openbare voorzieningen, instandhouden van	1513
operatiebasis	1628; 1632; 1635
operatiebasis, vooruitgeschoven	1632-1633
operatiebevel, bijlage verzorging	0632
operatiegebied	0140
operaties tegen een irregulier optredende tegenstander	0128; 1313
operatietoneel	0618; AFB. 6-2
<i>Operational Command/OPCOM</i>	0544; 1630
<i>Operational Control/OPCON</i>	0544; 1631
operationeel niveau	0105; 0134
operationeel raamwerk	0401; 0478
operationeel tempo	0317K
operationele commandant	0509
operationele commandovoering	0541-0559
operationele doelstellingen	0508
operationele gereedheidsinspectie	0642
Operationele Staf BLS/OPS-BLS	0527; 0558
operationele taken	0129-0131
operationele veiligheid	0408; 0432
orde en gezag, herstel van	1520

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling	0226
Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa/OVSE	0225; 0228; 0246; 0252K; 0259-0260K; 0327; 0545; 0546K; 0712K; 1306K; 1607K
organisaties, algemene	0226
organisaties, civiele regionale	0248
organisaties, functionele	0226
organisaties, gesloten	0224
organisaties, gouvernementele	0262; 1018; 1709
organisaties, intergouvernementele	0223-0227
organisaties, internationale	0223-0228; 1607-1608; 1702; 1713; 1718; 1726-1733; 1806K
organisaties, interstatelijke	0223
organisaties, mondiale	0225
organisaties, non-gouvernementele/NGO's	0242; 0263-0266; 0477; 1018; 1113; 1317; 1702; 1709; 1713; 1718; 1806K
- samenwerking met militairen	0266
organisaties, open	0224
organisaties, regionale	0225; 0244-0260
organisaties, supranationale	0206; 0227
organisaties, universele	0225
Overeenkomst van Parijs	0255
overige vredesoperaties	0353-0356

P

parallelle planning	0540
parallele uitvoering	1610; 1631
<i>Parent HQ</i>	0547K
parlement/Tweede Kamer	0522-0525; 0538
Partnerschap voor de Vrede/PfP	0252K; 0547K
personeelszorg	0475
planningsopdracht	0531-0532; 0629-0630
post-conflict vredesopbouwende	0110; 0114; 0238; 0731; 1403; 1403K; 1505; 1520; 1701K; 1731
operaties	
preventieve diplomatie	0110; 0111; 0238; 0801
preventieve ontplooiing	H. 8; 1406
primaire levensbehoeften	1714; 1716; 1716K
proportionaliteit	0433; 0444-0445

<i>protected area</i>	1001
<i>Provide Comfort</i> , operatie	0469K; 1708K
R	
Raad van Europa	0226
raamwerknatie	0548; 1607
rampenbestrijding	1711-1713; AFB. 17-2; 1716K
<i>Rear Area Command</i>	0624
regionale akkoorden	0246
regionale organisaties	0225; 0244-0260
regionale samenwerking	0245
regionale veiligheidsorganisaties	0247
regulier conflict, karakteristieken	0219K
regulier optreden	0218K
represaillemaatregelen	0929
<i>re-roling</i>	0414
reservisten	1517
ROE-kaart	0422K
Rose, Generaal Sir Michael	0349K
ruimen van mijnen	1511; 1701K
<i>Rules of Engagement</i>	0305; 0332; 0422K; 0428; 0435; 0441-0445; 0508; 0513; 0819; 0925; 0926; 1212; 1625; 1733; 1831
S	
SACEUR	0518K; 0520; 0547
SACLANT	0518K; 0520; 0547
<i>safe area</i>	1001; 1415K
<i>safe haven</i>	1001
sanctie	0901; 0905
scheidingslijn	1115; 1215; 1425
<i>sea-based</i>	0547K
<i>Search and Rescue</i> operaties	0124
secretaris-generaal van de Verenigde	0237; 0505; 0507; 0545;
Naties	0547; 0549; 1302K; 1403K
Sectie ‘Lessons Learned’	0136
<i>Senior National Officer</i>	0555; 0721
<i>Senior National Officer 1 (GE/NL) Corps</i>	0533-0534
<i>Senior National Representative</i>	0134; AFB. 5-6; 0554-0558; 1631
<i>Sharp Guard</i> , operatie	0904K
SHIRBRIG	0510K

<i>show of force</i>	1209
Situatiecentrum BLS/Sitcen BLS	0527; 0559
sovereiniteit	0206; 0227; 0234; 1503-1504
speciale eenheden	0919; 1020; 1518; 1622; 1632
staakt-het-vuren	0260K; 0304; 0343; 0466; 0730; 1102; 1114; 1118; 1207; 1211; 1420; 1422-1426; 1810
stationeringsovereenkomst	0428; 0508; 0508K
steun van niet-betrokken landen	0614
<i>Strategic Concept</i> , NAVO	0253; 0503
strategische besluitvorming	0503-0540
subsidiariteit	0444-0445
succes van vredesoperaties	0313-0324
supranationale organisaties	0206; 0227
T	
taakspecialisatie	0608
<i>Tactical Command/TACOM</i>	0544K
<i>Tactical Control/TACON</i>	0544K
tactisch niveau	0105; 0135
terughoudendheid	0339; 0405; 1310
terugkeerinspectie	0642
terugtrekken en verzamelen van de partijen	AFB. 14-I
terugtrekking, vormen van	1522
<i>Third Force Concept</i>	1514; 1514K
<i>third party logistic support</i>	0613
tijdige en effectieve besluitvorming	0454
Toetsingskader	0429K; 0525; 0525K; 0551
toezicht houden	0705
toezichthoudende autoriteit	0707
<i>Transfer of Authority</i>	0541; 0552; 1113; 1804
transnationaal conflict	0206; 0206K; 0803
Tweede Kamer/parlement	0522-0525; 0538
U	
uitlaadpunt	0616
UN <i>owned equipment</i>	0638
UN/Verenigde Naties	0110; 0224; 0229-0243; 0503; AFB. 5-I; 0545; 1403K; 1608; 1702; 1706; 1709; 1733
UNEF	0335K
UNFICYP	0335K

UNHCR	0239-0243; 0549; 1709; 1726; 1730
UNIFIL	0703K
UNITAF	1830K
<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>	1727-1729
<i>Uniting for Peace Resolution</i>	0236
universele organisaties	0225
UNMO	0703K
UNMOGYP	0703K
UNOSOM-I	1708K
UNOSOM-II	0279K; 1419K; 1830K
UNPROFOR	0349K; 0351K; 0703K; 0904K; 1415K; 1816K
UNSAS	0510K
UNSCOM	0918K
UNTAC	1307K; 1322K; 1421K
UNTAES	0904K
UNTSO	0703K
V	
Vaste Kamercommissie voor Defensie	0524
vasthouwendheid	0405; 0439-0440
veiligheid	0407-0409
veiligheid, operationele	0408; 0432
veiligheidsgebied	1001K
veiligheidsorganisatie, collectieve	0230
Veiligheidsraad van de Verenigde Naties	0229; 0231-0233; 0504; 0507; 0545; 0547; 0902; 0918K; 1415K; 1419K; 1607K; 1708
veiligheidsrisico's	0217
veiligheidsstructuren, Europese	AFB. 2-I
verdediging, collectieve	0251
Verdrag van Brussel	0255
Verdrag van Dayton	0221K; 0903K; 0913K
Verdrag van Helsinki	0260
Verenigde Naties	0110; 0224; 0229-0243; 0503; AFB. 5-I; 0545; 1403K; 1608; 1702; 1706; 1709; 1733
- Algemene Vergadering van de	0229; 0504; 1708K
- beginselen	0235
- besluitvormingsproces	0504; 0517; AFB. 5-2; 1007

- budget 0509
- Bureau van de Militair Adviseur van de secretaris-generaal 0506K
- *Convention on Privileges and Immunities* 0508K
- *Convention on the Safety of UN and Associated Personnel* 0508K
- *Department for Administration and Management* 0506K
- *Department for Peacekeeping Operations/DPKO* 0250; 0506; 0506K; 0510; 0511; 0545
- *Department for Political Affairs* 0506K
- Handvest van de 0229
- *Multinational Stand-by High Readiness Brigade/SHIRBRIG* 0510K
- *Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs* 0506K; 1706; 1709
- resoluties 0504; 0507
- 'Richtlijnen voor Humanitaire Hulp' 1708K
- Secretariaat 0505; 0506K
- secretaris-generaal van de 0237; 0505; 0507; 0545; 0547; 0549; 1302K; 1403K
- Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal 0506-0507; 0545-0546; 0549
- *Undersecretary-General for Peacekeeping Operations* 0506K
- Veiligheidsraad van de 0229; 0231-0233; 0504; 0507; 0545; 0547; 0902; 0918K; 1415K; 1419K; 1607K; 1708

- Verklaring van Petersberg 0258
- verticale escalatie 0803; 0803K
- verzamelgebied 1427
- verzorging 0468-0477
- verzorging
 - bronnen voor de 0610-0614; 0631
 - commandovoering en coördinatie 0623
 - externe 0621; 0635
 - multinationale samenwerking 0601
 - nationale regelingen 0603
- verzorgingsaanwijzing 0632
- verzorgingsactiviteiten 0469
- verzorgingsbevel 0632
- verzorgingsconcept 0631
- verzorgingsgebied, achterwaarts 0619

verzorgingsopties, internationale	0605-0609; 0631-0632
verzorgingssteun	0628
- in VN-verband	0633
- in VN-verband, diensten	0641
- in VN-verband, inspecties	0642
- in VN-verband, leasesystemen	0638-0640
- in VN-verband, vergoedingsregeling	0637; 0640
verzorgingssysteem	0615; AFB. 6-1
vetorecht	0233; 0236
vijandelijke bedoeling	0444
vijandelijke daad	0444
vijandelijke Staat	0246K
vluchteling	0239K; 1602; 170IK; 1714-1715; 1730; 1732
vluchtelingenhulp	17II; 1714-1715; 1716K
VLuchtelingenverdrag/Protocol bij	0240
VN-operatie, organisatie staf troepenmacht	AFB. 6-4
VN-verzorgingssysteem	0476
volledig geïntegreerd	0548
<i>Vom Kriegen</i>	0275K
voorlichters	0277
voorlichting	0279
vormen van regionale samenwerking	0245
vredesafdwingende operaties	0110; 0115; 0238; 0337-0340; 0810; 1107; 1419
- verschil met vredeshandhavende operaties	0346-0352
vredeshandhavende operaties	0110; 0113; 0238; 0253; 0331-0336; 051OK
- eerste generatie	0333-0334; 110I; 110IK
- tweede generatie	0333; 0335-0336
- verschil met vredesafdwingende operaties	0346-0352
vredesnormen, geneeskundige	0474
vredesondersteunende maatregelen	0238
vredesondersteunende operaties	0116K; 0327-0330
- referentiekader	AFB. 3-I
vredesoperaties	0109-0128; 0237
- indeling volgens de NAVO	AFB. I-2
- kenmerken	0448K; 0449; 0460; 0462; 0465; 0466; 0470
- militair succes	0309
- militaire basisprincipes	040I
- overige	0353-0356
- politiek succes	0310
- verschillen met gevechtsoperaties	0403

- vormen van, relatie met operationele taken	AFB. I-3
vredesplan, civiele aspecten	0549
vredesregeling	I404
vredesverzorgingssteun	0470
vuurkracht	0458-0460

W

waarnemen	0705
waarnemen, monitoren en toezicht houden	0334; H. 7; 0911
waarnemers, opdrachten aan	0708
waarnemers, represailles tegen	0712K
waarnemingsoperatie	0703
- activiteiten	0732
wapenstilstand	0466; 0730; 1102; 1106; III4
<i>weapon collection point</i>	1019
wederzijds respect	0438
wederzijds vertrouwen en wederzijds respect	0453
wederzijdse steunovereenkomsten	0611
Wereldbank	0273; 1731
West-Europese Unie/WEU	0226; 0255-0259; 0547K; 1607
- Raad van Ministers	0259
- vredesoperaties	0259K; 0904K
<i>Wet Lease</i>	0639
<i>World Food Programme</i>	1726; 1729
<i>World Health Organization</i>	1727-1728

Z

zelfverdediging	0332; 0409; 0444; 0445K
- collectieve	0255
<i>zero tolerance</i>	0425

Militaire operaties vergen een goede planning, voorbereiding, uitvoering en afronding. Voor een succesvolle afloop van militair optreden is naast gezond verstand, vakkennis noodzakelijk. Dit officiële handboek van de Koninklijke Landmacht draagt bij aan de eenheid van opvatting over de wijze van optreden.

'Vredesoperaties' is een verzamelnaam voor vredesondersteunende operaties, evacuatie van non-combattanten, militaire assistentie en humanitaire operaties. Dit boek is in de eerste plaats een handleiding voor commandanten en staven op formatie- en bataljonsniveau die met de planning, voorbereiding en uitvoering van vredesoperaties zijn belast. Daarnaast is het bedoeld voor iedereen die zich nader wil verdiepen in de achtergronden en kenmerken van deze soort operaties.

Deze doctrine is deels gebaseerd op de ervaringen opgedaan tijdens vredesoperaties in onder meer Libanon, Cambodja en Bosnië en Herzegovina. Bovendien beschrijft het boek een aantal voorbeelden uit deze en andere operaties om de theorie en praktijk van vredesoperaties alsmede het spanningsveld daartussen te illustreren.

