



VN-vredesoperaties: een nieuw elan?

INHOUDSOPGAVE

- 02 Ten geleide
- 03 Eén jaar na het HIPPO-rapport: waar staan we met de hervorming van VN-vredesoperaties?
- 06 Het HIPPO-rapport: een greep uit de aanbevelingen.
- 06 Lesley Connolly: “Blauwhelmen ontplooiën in gevaarlijkere contexten en operaties is onvermijdelijk”
- 09 Strategische ‘visie’ Defensie: de NAVO houdt de pen vast
- 12 Joachim Koops: “Het is belangrijker dan ooit dat Europa sterker inzet op VN-vredesoperaties”
- 14 Hans Rouw: “Noodzaak aan flexibeler mandaat en actieve betrokkenheid lokale bevolking”
- 16 Factsheet: huidige stand van zaken VN-vredeshandhavingsoperaties



Cover: Jemenitische en Tanzaniaanse politie-adviseurs van de VN (UNAMID) bereiden een patrouille voor in het Abou Shouk-kamp, Noord-Darfoer, voor intern verplaatste personen (Foto: Albert González Farran /UNAMID)

TEN GELEIDE

We leven in turbulente tijden. Anno 2016 lijkt de wereld in brand te staan. Syrië, Irak, Libië, Jemen, Mali, Congo, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Zuid-Soedan, Oekraïne, ... De lijst van oorlogen is lang. Oorlog is ook niet langer een ver-van-ons bed show, maar komt nu ook naar Europa.

Het antwoord van Europese beleidsmakers is voorspelbaar. Een luide roep om meer middelen voor Defensie. Een versterking van de NAVO. De aankoop van onbetaalbare gevechtsvliegtuigen, hoewel op Europees niveau al een overcapaciteit bestaat.

Actie-reactie, telkens opnieuw, zonder de kern van het probleem aan te pakken. Een doodlopend straatje waarin we om de zoveel jaar uitrukken met gevechtsvliegtuigen, om vervolgens vast te stellen dat er niets ten gronde is veranderd en we als antwoord opnieuw gevechtsvliegtuigen sturen.

Een discussie over de voor- en nadelen van VN-vredesoperaties is in België ondertussen onbestaande. De Strategische Visie voor Defensie rept er welgeteld twee zinnen over. Dat is niet toevallig: binnen Belgische beleidskringen heerst een onaantastbaar geloof in de superioriteit van de NAVO, terwijl het beeld van VN-vredesoperaties nog steeds bepaald wordt door de mislukkingen van de jaren 1990. “België is één van de landen waar een achterhaalde beeldvorming van VN-vredesoperaties het sterkst is”, stelt ook Joachim Koops, een wereldwijd gerenommeerde kenner van VN-vredesoperaties, vast.

Op internationaal niveau beweegt er nochtans heel wat. In 2015 werd voor het eerst in vijftien jaar een grondige evaluatie van VN-vredesoperaties gepubliceerd. Het afgelopen jaar vonden in New York en Londen twee grote internationale toppen plaats over de toekomst van VN-vredesoperaties. België dreigt deze boot helemaal te missen. Ons land is nochtans kandidaat voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad in 2019-2020.

Dit dossier gaat dieper in op de vraag welke rol VN-vredesoperaties kunnen spelen in de snel veranderende veiligheidscontext anno 2016. **Willem Staes** biedt een overzicht van de internationale discussies hierover, en analyseert de Strategische Visie die minister van Defensie Vandeput begin deze zomer publiceerde. **Lesley Connolly** (International Peace Institute) benadrukt dat het onvermijdelijk is dat VN-blauwhelmen in de toekomst zullen worden ingezet in gevaarlijkere contexten. **Hans Rouw** (PAX Nederland) benadrukt vanuit zijn opgedane ervaring in Zuid-Soedan, Irak en Congo het belang van een flexibel mandaat en een actieve betrokkenheid van de lokale bevolking, terwijl **Joachim Koops** (VUB) de rol schetst die VN-vredesoperaties spelen in een Europese context.

Annemie Gielen, algemeen secretaris

ÉÉN JAAR NA HET HIPPO-RAPPORT: WAAR STAAN WE MET DE HERVORMING VAN VN-VREDESOPERATIES?

Sinds de moord op tien Belgische paracommando's in 1994 in Rwanda heeft België zich grotendeels teruggetrokken uit vredesoperaties van de Verenigde Naties (VN). De gebeurtenissen in Rwanda, Somalië en Bosnië toonden volgens sommigen het failliet van VN-vredesoperaties aan. Sinds 1999 is er echter opnieuw sprake van een opwaartse beweging in het aantal VN-operaties. Ook Europese landen tonen de laatste jaren een grotere interesse in dergelijke operaties, bijvoorbeeld in Mali en de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR).

Complexe situaties en tekortkomingen in ontplooiing

De context waarbinnen de VN-missies moeten opereren is steeds vaker complex en erg onveilig. Dit is niet enkel zo in Mali of de CAR, maar ook in Zuid-Soedan en de Democratische Republiek Congo (DRC). Dat brengt nieuwe uitdagingen met zich mee om een missie te laten slagen.

Daarnaast zien we bij de huidige VN-vredesoperaties verschillende grondige tekortkomingen. De ontplooiing van een operatie duurt gemiddeld zes maanden en de voorafgaande training is onvoldoende. Vaak gaapt er een grote kloof tussen het takenpakket binnen het mandaat van de VN-Veiligheidsraad enerzijds en de vrijgemaakte middelen door VN-lidstaten anderzijds. De huidige operaties zijn doorgaans ook statisch: de blauwhelmen beperken zich (te) vaak tot de onmiddellijke omgeving van hun basiskamp en patrouilleren onvoldoende in verafgelegen gebieden.

Westerse militairen klaagden ook steevast over de gebrekkige *command-and-control*-mechanismen en informatieverzameling binnen VN-vredeshandhavingsoperaties. Deze problemen werden de laatste jaren wel al aangepakt, onder meer via de oprichting van een Office for Military Affairs (OMA), een Joint Mission Analysis Centre (JMAC) en een Joint Operations Centre (JOC) in het VN-Departement voor Vredeshandhavingsoperaties (Department of Peace Keeping Operations of DPKO). Er werden ook geïntegreerde operationele teams opgericht die de missiespecifieke samenwerking tussen bijdragende landen en de verschillende VN-departementen moeten bevorderen¹. OMA stelde daarnaast lijsten op die een beter overzicht bieden van benodigde militaire capaciteiten.

Hervormingsdynamiek VN: het HIPPO-rapport

In 2015 voltooiden de VN een grondige evaluatie van de VN-vredesoperaties. Dit gebeurde door het **High-Level**

1 Zie Karlsrud, J. en Smith, A.C. (2015): 'Europe's return to UN peacekeeping in Africa? Lessons from Mali', International Peace Institute, p. 8.

Independent Panel on Peace Operations, HIPPO². Daarnaast vonden ook afzonderlijke onderzoeken plaats over de VN-vredesopbouwmechanismen en over het thema vrouwen en veiligheid. Het betekende de eerste grote *review* van VN-vredesoperaties sinds het Brahimi-Rapport uit 2000.

Het HIPPO formuleert 166 aanbevelingen, die uiteenvallen in vier grote thematische assen: 1) het primaat van de politiek, 2) de flexibele en contextspecifieke inzet van verschillende soorten VN-vredesoperaties, 3) de versterking van regionale partnerschappen, en 4) het belang van een aanpak die focust op het terrein en de lokale bevolking.

Het HIPPO-rapport buigt zich over de vraag hoe VN-vredesoperaties (een term die zowel vredeshandhavingsoperaties, politieke missies en bemiddelingsinitiatieven omvat) zich aan een snel veranderende wereld moeten aanpassen. Steeds meer VN-vredesoperaties vinden immers plaats in een context waar er weinig of geen vrede te handhaven is.

Het HIPPO maakt in dit verband een onderscheid tussen missies die een staakt-het-vuren moeten controleren in een vijandige omgeving, missies die een vredesplan helpen implementeren, en conflicthanteringsmissies die in het midden van heersende vijandigheden worden ontplooid. De conflicthanteringsmissies dienen er vooral voor om escalatie te vermijden, om het conflict binnen de perken te houden en burgers te beschermen, of om een vredesproces te kunnen (her)opstarten. Het rapport benadrukt dat de VN zich beter afzijdig houden van contraterrorisme-operaties. Die worden best aan andere actoren overgelaten, al kunnen die eventueel wel parallel met een VN-operatie opereren. Over de inzet van offensieve *peace enforcement missions* (missies om vrede 'af te dwingen') zoals de Snelle Interventiebrigade in de DRC in 2013, dringt het HIPPO aan op 'extreme terughoudendheid'.

Conflictpreventie en bescherming van burgers

Het VN-expertenpanel benadrukt het primaat van de politiek, en adviseert om **conflictpreventie en bemiddeling** opnieuw centraal te stellen. Elke VN-operatie moet gebaseerd zijn op een realistische politieke strategie. Die moet gebaseerd zijn op terreinkennis en een grondige analyse, waarvoor een nieuwe analyse- en planningscapaciteit moet gecreëerd worden. De onderfinanciering van de conflictpreventie- en bemiddelingsmechanismen van de VN moet dringend aangepakt worden, zo stellen de experts³. Het HIPPO-rapport gebruikt de term '**sustaining peace**', om het soms kunstmatige onderscheid tussen conflictpreventie, vredesopbouw, vredeshandhaving en stabilisatie te

2 'Uniting our Strengths for Peace- Politics, Partnerships and People', report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, 16 juni 2015.

3 Voor een overzicht van deze mechanismen, zie United Nations Security Council (2015): 'Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment', S/2015/730.

doorbreken. In het Nederlands komt 'duurzame vrede bewerkstelligen' daarbij het dichtst in de buurt.

Een effectieve **bescherming van burgers** staat eveneens centraal in het HIPPO-rapport. De VN moet in staat zijn om bedreigde burgers proactief te beschermen, zowel met civiele als met militaire middelen. Het gebruik van geweld is gerechtvaardigd als burgers imminent bedreigd worden. De VN mag nooit of te nimmer aan de zijlijn toekijken als burgers bedreigd of vermoord worden, ongeacht de bron van het gevaar, zo stellen de experts.

Die laatste stelling botst met het traditionele vredeshandingsprincipe van onpartijdigheid, maar het rapport benadrukt dat onpartijdigheid niet hetzelfde is als neutraliteit of gelijke behandeling van alle partijen in alle gevallen, te allen tijde. Onpartijdigheid kan nooit een excuus zijn om burgers niet te beschermen.

Een robuuste bescherming van burgers is bovendien vaak nodig om een politiek proces mogelijk te maken. *"Politieke inspanningen moeten ondersteund worden door een grote vastberadenheid, inclusief, waar nodig, het gebruik van geweld. Zoals we zagen in Ivoorkust kan dit essentieel zijn als afschrikkingsmiddel en als antwoord op geweld tegen een politiek proces (...) In situaties waar er groot gevaar is voor burgers moeten vredesoperaties in staat zijn om prompt en capabel te reageren"*, stelt de secretaris-generaal van de VN Ban Ki-moon vast⁴.

Om effectieve burgerbescherming mogelijk te maken moeten VN-lidstaten **meer middelen** bijdragen, en ervoor zorgen dat die veel **sneller en flexibeler** kunnen worden ingezet dan vandaag het geval is. Dit werd ondertussen opgevangen door de oprichting van een 'Strategic Force Generation Cell', die een 'Peacekeeping Capability Readiness System' beheert. Via dit mechanisme kunnen VN-lidstaten aangeven welke capaciteiten ze ter beschikking stellen van de VN, en op welke termijn.

Het HIPPO benadrukt daarnaast het belang van meer specifieke **training** van blauwhelmen in de bescherming van burgers, onder meer via bestaande initiatieven als de 'Integrated Training Service' van de VN of de 'International Association of Peacekeeping Training Centres'. De VN beschikt ook over mobiele opleidingsteams voor geïnteresseerde lidstaten.

Tegelijk waarschuwt het rapport voor onrealistische verwachtingen: *"Geen enkel niveau van training en leiderschap, of troepen en helikopters kan de bescherming garanderen van alle burgers in de zowat 11 miljoen vierkante kilometer waarin we blauwhelmen vandaag vragen te opereren."*

4 United Nations General Assembly & UN Security Council (2015): 'The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations. Report of the Secretary-General', A/70/357-S/2015/682, p. 4.

Focus op het terrein en op de mensen

Een belangrijk speerpunt in het HIPPO-rapport is de focus op het terrein, waar een missie moet opereren. VN-operaties moeten erop gericht zijn een actieve dialoog aan te gaan met de lokale bevolking en regelmatig publieke bevestigingen organiseren. Dat is essentieel voor het succes van de missie: niet alleen vergroot dat het lokale draagvlak, het levert vaak ook de beste informatie en inlichtingen op voor de operatie.

De VN moet verder een actievere **samenwerking met regionale organisaties** nastreven, van wie de *standby*-capaciteiten (zoals de African Standby Force of de EU Battle Groups) in bepaalde gevallen een overbruggingsrol kunnen spelen totdat een VN-vredesoperatie zich volledig kan ontplooiën in een crisissituatie. De regionale samenwerking vertaalt zich verder ook in initiatieven zoals het United Nations-African Union Framework for an Enhanced Partnership in Peace and Security of het EU-VN Strategisch Partnerschap 2015-2018.

Het rapport benadrukt eveneens dat VN-personeel dat zich (seksueel) misdraagt actiever **verantwoording** moet afleggen. Dit moet onder meer gebeuren via de inzet van 'Onmiddellijke Respons Teams' die bewijs verzamelen en door een snellere afronding van onderzoeken (en eventuele vervolging) door de VN en VN-lidstaten. Landen waarvan de soldaten voorkomen op de 'zwarte lijst' van de jaarlijkse VN-rapporten over kinderen in gewapend conflict en over conflictgerelateerd seksueel geweld moeten uitgesloten worden van de mogelijkheid om nog troepen te leveren.

Ontwikkelingen sinds de verschijning van het rapport

Het HIPPO-rapport werd in september 2015 gevolgd door een rapport van VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon, waarin hij uiteenzette wat volgens hem de belangrijkste HIPPO-aanbevelingen zijn die hij nog voor het einde van zijn ambtstermijn wilde implementeren. Hij focuste hierbij op drie werven: een hernieuwde focus op conflictpreventie en bemiddeling, sterkere regionale en mondiale partnerschappen, en een betere planning van VN-vredesoperaties.

Dezelfde maand organiseerde de Amerikaanse president Obama in New York een internationale Top over VN-vredeshandhaving. 43 landen (inclusief twaalf EU-landen) beloofden om extra middelen ter beschikking te stellen voor VN-vredesoperaties⁵. Zo beloofde de Chinese president Xi Jinping dat zijn land een leidersrol zal opnemen in de oprichting van een permanente VN-vredeshandhavingspolitiemacht en de oprichting van een VN-vredeshandhaving-*standby force* van 8.000 troepen. In totaal werden 40.000 extra troepen toegezegd.

5 Zie 'Declaration of Leaders' Summit on Peacekeeping', 28 september 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/28/declaration-leaders-summit-peacekeeping>

De 'Obama Top' werd begin september 2016 gevolgd door een nieuwe internationale Top over VN-vredeshandhaving⁶. De ministers van Defensie van de aanwezige VN-lidstaten, waaronder België, benadrukten in de slotverklaring dat VN-vredeshandhaving een nationaal veiligheidsbelang is van alle VN-lidstaten, en verwelkomden het HIPPO-rapport. De slotverklaring had het over de drie P's van *Peacekeeping: planning, pledges (beloftes) en performance*. De ministers van Defensie beloofden hierbij onder meer goed getrainde en uitgeruste troepen en andere middelen ter beschikking te stellen van de VN. Een bijzondere nadruk werd hierbij gelegd op middelen waar binnen VN-vredesoperaties een tekort aan bestaat. Minister van Defensie Vandeput kondigde aan dat België in de toekomst meer 'nichecapaciteiten' zal bijdragen aan VN-vredesoperaties, zoals de zesmaandelijke inzet van een C-130 transportvliegtuig in Mali in 2018.

Het HIPPO-rapport werd het afgelopen jaar ook bediscussieerd door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering (AVVN) van de VN. Begin mei 2016 organiseerde de voorzitter van de AVVN een 'High-Level Thematic Debate on UN, Peace and Security', terwijl VN-lidstaten het rapport bespraken in het Special Committee for Peacekeeping Operations (C-34) van de AVVN.

Mei 2016 markeerde ook de eerste verjaardag van de zogenaamde 'Kigali Principles' over de bescherming van burgers in conflictgebieden. De lidstaten die de 'Kigali Principles' onderschreven herbevestigden op 11 mei 2016 hun belofte om een lijst van 18 maatregelen rond burgerbescherming te implementeren. Die maatregelen gaan onder meer over een belofte om indien nodig geweld te gebruiken om burgers te beschermen, over de snellere ontplooiing van VN-blauwhelmen en over grotere bijdragen aan de capaciteiten aan VN-vredesoperaties. België onderschreef in mei 2016 de 'Kigali Principles'. In juni 2016 vond ook de allereerste top plaats over de rol van politie in VN-vredesoperaties⁷.

Hoewel geen specifieke HIPPO-aanbeveling werken het VN-Departement voor Politieke Zaken (DPA) en het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) in alle stilte ook voort aan een gezamenlijk UNDP-DPA 'Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention'.

De balans na één jaar

Eén jaar na de publicatie van het HIPPO-rapport zijn een aantal zaken al verwezenlijkt, maar er ligt nog heel wat werk op de plank. Binnen het VN-secretariaat werd een specifieke cel voor planning en analyse opgericht, terwijl de eerder vermelde Strategic Force Generation Cell moet zorgen voor een efficiëntere mobilisering van troepen en capaciteiten.

6 UN Peacekeeping Defence Ministerial: London Communiqué, 8 september 2016.

7 'At first-ever summit, speakers stress central role of police in UN peace operations', 3 juni 2016, *UN News Centre*.



Einde ambtstermijn: VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon bezoekt Internationaal Strafhof in Den Haag (foto: UN Photo/Rick Bajornas, 20 april 2016)

Momenteel wordt ook een aantal richtlijnen over operationele planning en militaire standaarden voorbereid.

VN-chef Ban Ki-moon laat het echter aan zijn opvolg(st)er om andere aanbevelingen, waarover minder consensus bestaat, te implementeren. Een aantal zaken springt hierbij in het oog: de opening van één UN Peace Operations Account voor de financiering van alle VN-vredesoperaties, concrete politieke of financiële initiatieven om conflictpreventie opnieuw op de voorgrond te plaatsen, concrete maatregelen om operaties meer gericht op mensen te maken en om de kloof tussen het VN-hoofdkwartier en het terrein te verkleinen, en overeenstemming over de mate waarin VN-blauwhelmen zelf aan gevaar kunnen worden blootgesteld⁸.

Het laaghangend fruit is dus geplukt, maar de politiek gevoelige zaken blijven voorlopig onaangeroerd. De transitie naar een nieuwe secretaris-generaal kan er bovendien toe leiden dat de hervorming van VN-vredesoperaties momentum verliest. Het is daarom belangrijk dat de huidige VN-chef voor het einde van zijn ambtstermijn een rapport opstelt over de implementatie van de HIPPO-aanbevelingen tot nog toe.

VN-lidstaten moeten de nieuwe VN-secretaris-generaal ook aansporen om van de verdere hervorming van VN-vredesoperaties een prioriteit te maken en hiertoe sterke politieke en financiële steun bieden. Een mogelijkheid hierbij is om te focussen op een beperkt aantal zichtbare hervormingen, die de hervormingsdynamiek gaande kan houden. Lidstaten moeten daarnaast ook hun eigen verantwoordelijkheid opnemen in de uitwerking van de HIPPO-aanbevelingen. Enkel op die manier kan de mooie retoriek ook daadwerkelijk tot concrete hervormingen leiden.

8 Zie ook International Peace Institute (2016): 'Etat des lieux des opérations de paix de l'ONU: Un an après la sortie du rapport du HIPPO'.

HET HIPPO-RAPPORT: EEN GREEP UIT DE AANBEVELINGEN

- Versterk de preventie- en bemiddelingsmechanismen van de VN, zowel op het niveau van het hoofdkwartier als op het terrein.
- Roep een internationaal Forum voor Conflictpreventie bij elkaar.
- Ontwikkel VN-mechanismen voor een snellere en flexibelere ontplooiing van militaire capaciteiten van VN-lidstaten en zet tegelijk meer in op regionale *standby* capaciteiten.
- Bescherming van burgers is een kernverplichting van de Verenigde Naties. VN-blauwhelmen mogen nooit aan de zijlijn toekijken als burgers direct bedreigd worden. Onpartijdigheid kan nooit een excuus zijn om burgers niet te beschermen: het gebruik van proactief 'geweld' ('force' in de Engelse tekst) is gerechtvaardigd als burgers direct bedreigd worden.
- Investeer meer middelen in ongewapende strategieën van burgerbescherming en werk hiertoe nauw samen met lokale gemeenschappen en de civiele maatschappij.
- Zorg ervoor dat het mandaat en de vrijgemaakte middelen en capaciteiten voor VN-vredesoperaties beter op elkaar afgestemd zijn, en zorg voor duidelijkere en realistische mandaten.
- Het mandaat van een VN-vredesoperatie moet gebaseerd zijn op een gedegen analyse van het terrein en bevat een duidelijke politieke strategie met specifieke doelstellingen. Hiertoe moeten de analyse- en planningscapaciteiten van de VN versterkt worden.
- VN-lidstaten moeten meer aandacht besteden aan de training van hun troepen voor vredesoperaties.
- VN-vredesoperaties moeten zich niet bezighouden met taken van contraterrorisme en extreem terughoudend zijn als het gaat om *peace enforcement* ('afdwingen' van vrede).
- Versterk de samenwerking met regionale organisaties als de Afrikaanse Unie en de Europese Unie.
- Verhoog de middelen voor de 'Onmiddellijke Respons Faciliteit' van het VN-Vredesopbouwfonds.
- VN-vredesoperaties moeten politieke en operationele steun verlenen aan inclusieve processen van nationale verzoening.
- Versterk de beschikbaarheid en effectiviteit van specifieke politie-eenheden voor ontplooiing in VN-vredesoperaties.
- Benoem meer vrouwen in leiderschapsposities van VN-vredesoperaties.
- Ontwikkel één 'Peace Operations Account' voor de financiering van alle verschillende types van VN-vredesoperaties.
- Creëer, in het geval van aantijgingen van misbruik door VN-blauwhelmen, 'Onmiddellijke Respons Teams' met een deadline van zes maand voor de voltooiing van een onderzoek en hulpprogramma's voor slachtoffers.
- Verbied de deelname aan vredesoperaties van troepen uit landen die genoemd worden in de 'zwarte lijst' van de jaarlijkse VN-rapporten over de inzet van kinderen in gewapend conflict en over seksueel geweld tijdens conflict.

LESLEY CONNOLLY: "BLAUWHELMEN ONTPLOOIEN IN GEVAARLIJKERE CONTEXTEN EN OPERATIES IS ONVERMIJDELIJK"



Lesley Connolly
(foto: @lesleyconnolly3)

Lesley Connolly, analiste bij het Center for Peace Operations van de gerenommeerde denktank International Peace Institute in New York, benadrukt in een interview met Pax Christi Vlaanderen het belang van het HIPPO-rapport. De aanpak van de Verenigde Naties moet volgens haar volledig transformeren van een reactieve naar een preventieve benadering. Daarvoor zijn niet enkel politieke verklaringen nodig, maar ook financiële middelen. Connolly benadrukt het belang van meer investeringen in conflictpreventie, in capaciteiten voor vredesoperaties die een robuust burgerbeschermingsmandaat implementeren en een sterke politieke dimensie hebben, en in strategieën van ongewapende burgerbescherming. *"Eigenlijk is het simpel: als je wil dat een mandaat geïmplementeerd wordt, moet je ervoor zorgen dat het gebaseerd is op de situatie op het terrein, en dat de operatie de middelen heeft om het mandaat uit te voeren."*

In juni 2015 werd het HIPPO-rapport over de hervorming van VN-vredesoperaties gepubliceerd. Waarom was dat belangrijk? Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen in het rapport volgens u?

Het HIPPO-rapport benadrukt, net zoals de andere grote VN-evaluaties, de notie van 'sustaining peace' of **duurzame vrede**. Dit is iets dat alle verschillende componenten van de VN samenbrengt: vredesopbouw, vredeshandhaving, hervorming van de veiligheidssector, ... Het hele idee achter die notie is om de aanpak van de VN te transformeren, van reactief naar preventief. Het rapport onderlijnt de noodzaak om de grondoorzaken van conflict aan te pakken. De hele Verenigde Naties moeten een preventieve ingesteldheid hebben in plaats van vooral te reageren op conflicten die plaatsvinden.

Er is al beperkte vooruitgang geboekt, maar er is duidelijk nog veel werk voor de boeg. Om de retoriek echt om te zetten in concrete actie moet er veel meer gebeuren: politieke engagementen zijn niet genoeg, er moeten ook financiële

engagements volgen, bijvoorbeeld in het kader van een internationaal preventieforum. Conflictpreventie gaat over zaken als *early warning*-systemen, over het nauwgezet opvolgen van potentiële conflictsituaties, en soms ook over het inzetten van personeel of troepen op plaatsen waar er niet noodzakelijk al een openlijk conflict woedt. Dat betekent dat je meer mensen en middelen nodig hebt, niet enkel politieke retoriek. We moeten kijken of de 'Agenda for Peace' (een document uit 1992 van voormalig VN-secretaris generaal Boutros Boutros-Ghali, ws) voldoende aangepast is aan de uitdagingen van vandaag en of er geen update nodig is, een nieuwe Agenda voor Preventie.

Dat is het hele punt van de VN-evaluaties: de vraag of de VN nog uitgerust is voor de vele uitdagingen vandaag de dag. Er is gewelddadig extremisme, er zijn steeds meer intrastatelijke conflicten, ... Hoe kunnen we vermijden dat situaties als Burundi ontaarden in een openlijke burgeroorlog, hoe vermijden we dat Zuid-Soedan verder afglijdt in geweld?

Tegelijk blijft het wel een uitdaging om het begrip 'sustaining peace' nog beter te definiëren, om een grotere consensus te bereiken over wat het exact inhoudt. Dat kan bijvoorbeeld door de organisatie van een internationaal forum waarin alle relevante actoren, van lidstaten over regionale organisaties tot civiele maatschappij en de private sector, bediscussiëren hoe we het begrip verder kunnen operationaliseren.

Wat met andere aanbevelingen, zoals de uitrusting van vredestroepen?

Een ander belangrijk aspect van het HIPPO is natuurlijk ook de beoordeling van de **capaciteiten en prestaties**. Als je kijkt

naar de huidige context waarin VN-blauwhelmen worden ontplooid, zoals in de Democratische Republiek Congo (DRC), Zuid-Soedan, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Mali, dan zie je een steeds grotere verschuiving naar stabilisatietroepen in gevaarlijkere en asymmetrische contexten. We moeten nadenken over wat een dergelijke verschuiving impliceert, wat het met zich meebrengt. Als we grondtroepen inzetten, moeten we er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat ze voldoende uitgerust zijn en over de noodzakelijke capaciteiten beschikken. Daarnaast moet je ook de interactie tussen het terrein en het VN-hoofdkwartier verbeteren, dat loopt nog niet altijd even goed.

Eigenlijk is het simpel: als je wil dat een mandaat van de VN-Veiligheidsraad goed geïmplementeerd wordt, moet je ervoor zorgen dat het mandaat gebaseerd is op de situatie op het terrein en dat de operatie de middelen heeft om het mandaat uit te voeren, zowel in termen van troepen als financiële middelen. In dat verband is de HIPPO-aanbeveling over de creatie van één 'Peace Operations Account' voor de financiering van alle types VN-vredesoperaties ook erg belangrijk.

De creatie van een 'Strategic Force Generation and Capabilities Planning Cell' is eveneens een erg belangrijke ontwikkeling in dit opzicht. Dat is echt een grote stap voorwaarts vanuit het VN-Secretariaat, en het lijkt erop dat ook de lidstaten dit willen institutionaliseren, zodat het ook de nodige budgettaire steun krijgt. Het is alleszins al geïntegreerd in het budget voor 2016-2017. Er is dus een besef dat je meer troepen nodig hebt, en dat als je die troepen niet uitrust met het vereiste materieel ze niet veel zullen kunnen bereiken op het terrein.

Het HIPPO-rapport legt verder ook sterk de nadruk op de bescherming van burgers in conflictgebieden en het eventueel gebruik van geweld ('force' in het Engels) hiervoor. In hoeverre is volgens u het gebruik van geweld gerechtvaardigd als burgers direct bedreigd worden?

De hele discussie over robuuste vredeshandhaving, *peace enforcement* en stabilisatie gaat al terug tot het Brahimi Rapport uit 2000 en de discussie over de drie traditionele vredeshandavingsprincipes: onpartijdigheid, toestemming van het 'gastland' en geen gebruik van geweld tenzij uit zelfverdediging. De jaren 1990 hadden toen al de noodzaak aangetoond om die principes te herbekijken, omdat je situaties had waar de aanwezige troepen geen actie ondernamen, omdat er geen toestemming was van het gastland. Er is dus al lang een verschuiving naar meer 'robuuste' operaties waar eventueel geweld kan gebruikt worden om het mandaat, dat het afgelopen decennium zowat altijd **bescherming van burgers** omvatte, uit te voeren.

Tegelijk merk je dat veel mandaten niet echt duidelijk omschreven zijn, waardoor er op het terrein nog steeds terughoudendheid is om burgers in bepaalde situaties ook echt te beschermen. Neem Zuid-Soedan: de secretaris-generaal heeft nu een onderzoek ingesteld naar wat daar misliep, terwijl



Egyptische blauwhelmen op patrouille in Um Kadada (Noord-Darfoer) in 2011 (foto: Albert Gonzalez Farran/UNAMID)

we goed genoeg weten wat er is misgegaan. Als mensen aan de poorten van het VN-gebouw staan om bescherming te vragen en de VN zorgt niet voor die bescherming, versterkt dit het beeld van de VN als een ineffectieve en inactieve organisatie. In dat geval is er nood aan verantwoording van de blauwhelmen die niet doen wat ze verondersteld worden te doen. Die discussie moet overigens ook op het niveau van de lidstaten gevoerd worden.

Wat zijn mogelijke pistes om dit probleem op te lossen?

De afgelopen zestien jaar is er veel gesproken over de noodzaak om burgers te beschermen, maar uiteindelijk heb je ook op het niveau van de lidstaten een *mindshift* nodig¹, een andere manier van denken. Als je troepen ontplooit, stel je ze ook bloot aan gevaar, maar uiteindelijk doe je het om een mandaat – de bescherming van een groep mensen – uit te voeren. Dus moet je ook een duidelijk engagement aangaan tegenover dat mandaat.

Tegelijk bestaat er veel discussie over de vraag of een grotere bereidwilligheid om geweld te gebruiken ook automatisch leidt tot betere bescherming van burgers. Men gaat er nog vaak vanuit dat meer geweld direct leidt tot meer bescherming. Als je echter kijkt naar bijvoorbeeld de Force Intervention Brigade in de DRC, zie je dat een te offensieve houding ertoe kan leiden dat troepen zelf het doelwit worden. Dat toont aan dat meer geweld niet altijd zomaar werkt. Vandaar ook het belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen de stabilisatie- en de vredeshandhavingscomponent van een operatie.

Het HIPPO legt overigens ook sterk de nadruk op niet-militaire, ongewapende vormen van burgerbescherming. Dat deel van het rapport kreeg jammer genoeg minder aandacht. We hebben wel degelijk sterkere militaire capaciteiten nodig, maar ook een veel sterkere politieke dimensie van een vredesoperatie waarin ongewapende vormen van burgerbescherming een belangrijke rol spelen. Die invalshoek moet er eveneens zijn, door veel meer samen te werken met de lokale civiele maatschappij en door de focus van een operatie op de mensen op het terrein te leggen.

Ondertussen blijft er bij veel Europese VN-lidstaten, zoals België, wel een zeker wantrouwen tegenover VN-vredesoperaties heersen?

Het is belangrijk te benadrukken dat er sinds de jaren 90 echt al veel veranderd is in VN-vredesoperaties. Maar het blijft inderdaad een heikel punt, zeker nu er steeds meer sprake is van gevallen waarin VN-blauwhelmen zelf het doelwit worden. De VN is afhankelijk van de bijdragen van lidstaten, dus als lidstaten denken dat hun troepen niet veilig zijn tijdens een operatie, zullen ze minder snel troepen ter beschikking stellen. Daarom ook besteedt het HIPPO veel aandacht aan

¹ Voor een beknopt overzicht van deze discussies, zie International Forum for the Challenges of Peace Operations (2015): 'Capacity to Protect Civilians: Rhetoric or Reality?'



“Blauwhelmen in gevaarlijke contexten ontplooiën is onvermijdelijk”: evacuatie naar Senegal van een Tsjadische blauwhelm op VN-missie in Mali, 3 september 2014 (foto: UN Photo/Fred Fath/ Bamako, Mali)

het belang van regionale partnerschappen, waarin bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie de leiding neemt in de ontplooiing van troepen in een Afrikaans land.

Maar uiteindelijk is het onvermijdelijk dat we blauwhelmen zullen ontplooiën in gevaarlijkere contexten en operaties, wat dus een impact heeft op de kwestie van capaciteiten. Als we niet genoeg capaciteiten ter beschikking stellen, kunnen we er ook niet van uit gaan dat de troepen veilig zullen zijn. Dat is een discussie die nog veel meer moet worden gevoerd met de lidstaten: in welke mate zijn ze bereid hun troepen bloot te stellen aan gevaar? In hoeverre zijn ze bereid om hun financiering op te voeren, capaciteiten ter beschikking te stellen en hun troepen te trainen voor vredesoperaties?

Tot slot, waar staan we momenteel met dit hele hervormingsproces?

Er is al vooruitgang geboekt, vooral door het VN-Secretariaat. Zo werd er bijvoorbeeld al een Strategic Analysis and Planning Cell opgericht binnen het Secretariaat, om (potentiële) conflictsituaties beter te begrijpen.

Het mandaat van de huidige secretaris-generaal loopt echter ten einde. Er zal hoe dan ook een transitieperiode zijn naar de nieuwe secretaris-generaal, en sommigen vrezen dat het hele hervormingsproces momentum zal verliezen.

Ook de lidstaten hebben al werk verricht, maar beide zijden (de lidstaten en het VN-Secretariaat) kijken toch vooral naar de anderen om de zaken te doen bewegen. Veel gevoelige kwesties zullen zonder de lidstaten echter niet vooruitgaan, dus uiteindelijk heb je ook een duidelijk engagement van de VN-lidstaten nodig om het momentum gaande te houden.

STRATEGISCHE 'VISIE' DEFENSIE: DE NAVO HOUDT DE PEN VAST

Met meer dan een jaar vertraging presenteerde minister van Defensie Steven Vandeput op 30 juni 2016 zijn 'Strategische Visie' voor Defensie. Niet toevallig kwam die visie er één week voor de NAVO-top in Warschau. Pax Christi Vlaanderen heeft grote vraagtekens bij het strategisch gehalte van de nota en plaatst daarom het woord visie tussen aanhalingstekens. Vooral tegen de aankoop van 34 nieuwe gevechtsvliegtuigen¹ verzet Pax Christi Vlaanderen zich uitdrukkelijk en ze betreurt dat een actievere Belgische deelname aan VN-vredesoperaties nauwelijks besproken wordt in de 'visie'.

De strategische 'visie' voor Defensie is eindelijk rond. Belangrijkste krijtlijnen: het leger slinkt flink af, van 32.000 naar 25.000 manschappen. Vanaf 2019 maakt de overheid 9,2 miljard euro vrij voor nieuwe investeringen in hoofdmateriaal. De komende drie jaar wordt daarnaast 200 miljoen euro extra vrijgemaakt voor directe investeringen. Het legerbudget stijgt van 0,90 % van het bbp vandaag tot 1,3 % in 2030. En Defensie belooft ook ten laatste eind oktober 2016 een voorstel voor een militaire programmawet neer te leggen waarin alle grote investeringen vervat zitten².

De nota omschrijft de NAVO en de EU als 'essentiële pijlers' van het Belgische veiligheids- en defensiebeleid. Maar er wordt nauwelijks gerept over een sterkere Belgische bijdrage aan VN-vredesoperaties en de internationale discussies rond de hervorming van VN-vredesoperaties blijven volledig onvermeld. De visie wijdt welgeteld twee zinnen aan VN-vredesoperaties: "De Belgische regering wenst blijvend op geloofwaardige wijze bij te dragen aan de rol van de Verenigde Naties, gezien de directe impact op de Belgische veiligheid en belangen. Dit betekent vanuit een militair perspectief een blijvende betekenisvolle inzet van de Belgische Defensie in de militaire operaties van de VN, inbegrepen de door de VN gemandateerde EU- en NAVO-inzet." Uit deze twee zinnen blijkt niet hoe de Belgische regering dit concreet zal doen.

Van alles een beetje, maar geen visie

Het lijstje nieuwe investeringen is lang, met op kop de aankoop van 34 nieuwe gevechtsvliegtuigen. De strategische 'visie' stelt dat die 3,6 miljard euro zullen kosten, maar vertelt er niet bij dat de totale levensduurkosten (inclusief onderhouds-, instandhoudings- en verlieskosten) minstens 15 miljard euro bedraagt over een periode van veertig jaar. Een vreemde constatering, aangezien die cijfers afkomstig zijn van kolonel

Harold Van Pee, die binnen Defensie verantwoordelijk is voor het aankoopdossier van de nieuwe gevechtsvliegtuigen³. Extrapolaties van gelijkaardige buitenlandse aankoopdossiers suggereren bovendien dat de aankooprij van 3,6 miljard euro een voorzichtige schatting is. De uiteindelijke kostprijs ligt wellicht nog een stuk hoger.

Naast de aankoop van 34 nieuwe gevechtsvliegtuigen is er sprake van een upgrade van de huidige F-16's (180 miljoen euro), een gewapende gemotoriseerde landcapaciteit (1,9 miljard), twee fregatten (1,04 miljard), een tankervliegtuig (300 miljoen), zes mijnenvegers (930 miljoen), zes verkenningsdrones (490 miljoen) en investeringen in *special forces* (170 miljoen). Verder wordt er ook geïnvesteerd in een ISTAR-capaciteit (*intelligence, surveillance, target acquisition, reconnaissance*, 172 miljoen), een upgrade van vier maritieme NH90 helikopters (71 miljoen), de militaire inlichtingendienst (54,5 miljoen), inlichtingenvergaring via satellieten (46 miljoen), militaire constructieteams (33,5 miljoen), een ontmijningscapaciteit (9 miljoen) en een zogenaamde *influence* cybercapaciteit (7 miljoen).

Kortom, van alles een beetje zonder scherpe keuzes te maken. "Veiligheid is niet gratis", benadrukt minister van Defensie Vandeput keer op keer. Hij slaagt er echter niet in te antwoorden op twee eenvoudige vragen. Hoe denkt de regering dit allemaal te betalen, en waarom worden geen strategische keuzes gemaakt in een 'strategische visie'?

Overcapaciteit versus ondercapaciteit

Naast een algemeen budgettair kader en een overzicht van alle nieuwe investeringen bevat de strategische 'visie' ook negen centrale principes. Een aantal principes springen hierbij in het oog. **Principe 1** definieert de drie kerntaken van Defensie: 1) collectieve defensie van de NAVO-grenzen, 2) collectieve veiligheid via internationale crisismanagementoperaties buiten de landsgrenzen en 3) de bescherming van Belgische onderdanen wereldwijd. De eerste kerntaak focust op de 'oostelijke periferie' (Oost-Europa), terwijl de tweede kerntaak zich vooral richt op de 'zuidelijke periferie' (het Midden-Oosten, Noord-Afrika, de Sahel en de Hoorn van Afrika).

Principe 3a stelt dat investeringen in nieuwe capaciteiten een gepaste invulling moeten geven aan deze kerntaken, terwijl **principe 3b** zegt dat de vier legercomponenten (land, lucht, zee, cyber/inlichtingen) minstens één gevechtscapaciteit per component moeten hebben. **Principe 3c** stelt verder dat het Belgisch leger moet focussen op Europese capaciteitstekorten (met een bijzondere focus op strategisch ondersteunende middelen als tanktoestellen, transporttoestellen en inlichtingenvergaring). In **principe 6** bepaalt de strategische 'visie' ook sterker te willen inzetten op meer internationale

1 Voor meer achtergrond over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen, zie 'De truc van 15 miljard: nieuwe gevechtsvliegtuigen zijn budgettaire hocus pocus': <http://www.paxchristi.be/sites/default/files/De%20truc%20van%202015%20miljard.pdf>.

2 Het volledige document vind je op <http://www.vandeput.fgov.be/sites/default/files/articles/20160629-strategische%20visie-Defensie.pdf>.

3 'Legerkolonel: nieuwe gevechtsvliegtuigen kosten minstens 15 miljard euro', 3 maart 2016, <http://www.paxchristi.be/nieuws/legerkolonel-%E2%80%98nieuwe-gevechtsvliegtuigen-kosten-15-miljard-euro%E2%80%99>.

samenwerking om de uitbouw van een Europees defensiebeleid te ondersteunen.

De 'visie' doet geen moeite om principe 3b verder uit te leggen of te verantwoorden: het wordt gewoon geponeerd, punt. Aan principe 3c wordt bovendien geen concreet gevolg gegeven: op Europees niveau bestaat er nochtans een overcapaciteit van 2.100 gevechtsvliegtuigen, terwijl het gros van de Belgische middelen hierin geïnvesteerd wordt. Zelfs na afronding van alle huidige Europese aankoopprogramma's behouden Europese NAVO-landen een duidelijke overcapaciteit in gevechtsvliegtuigen tegenover Rusland: 1.700 tot 1.900 Europese toestellen versus ongeveer 1.020 Russische toestellen⁴. Wat is er dan strategisch aan de keuze om gevechtsvliegtuigen voor het Belgisch leger aan te kopen?

In plaats van duidelijke keuzes te maken voor investeringen in een beperkt aantal capaciteitstekorten op het niveau van de VN, de EU of de NAVO, blijft de regering dus vasthouden aan de irrationele aankoop van dure gevechtsvliegtuigen waaraan op Europees vlak geen behoefte is en waarvoor ze het geld niet heeft. Dit terwijl er op het niveau van de VN⁵, EU⁶ en NAVO wel een grote vraag is naar grondtroepen en strategisch ondersteunende middelen als tanktoestellen, transportvliegtuigen en inlichtingenvergaring.

Investeringen in dergelijke middelen zijn veel rationeler en efficiënter, en Defensie levert op die manier wel degelijk haar billijke bijdrage aan de verschillende bondgenootschappen waarvan België deel uitmaakt.

De strategische 'visie' 'kiest' er echter vooral voor om geen keuzes te maken. Het Belgisch leger wil blijkbaar alles kopen, inclusief overbodige en onbetaalbare gevechtsvliegtuigen. *"De vraag moet altijd gesteld worden: hoe belangrijk vind ik bepaalde taken in vergelijking met andere taken? En welke prioriteiten stel ik bij het aankopen van wapensystemen? Je kan je geld maar één keer uitgeven, je kan simpelweg niet alles kopen, zeker niet als klein land"*, benadrukte Siemon Wezeman van SIPRI in een interview met Pax Christi Vlaanderen.

België pretendeert wel in te zetten op de invulling van Europese capaciteitstekorten, maar blijft een leger nastreven dat op zijn eentje ten oorlog kan trekken. De inleiding van het derde hoofdstuk legt (onbewust?) de vinger op de wonde van

de strategische 'visie'. We citeren: *"Sinds de rebalancing van de Verenigde Staten naar Azië benadrukken de EU en de NAVO ook de noodzaak tot meer Europese militaire capacitaire samenwerking (pooling and sharing), zodat de Europese landen in staat zijn om efficiënter het volledige spectrum aan militaire capaciteiten in te vullen (...) De Europese capacitaire samenwerking is vandaag echter nog steeds suboptimaal door een sterke nationale focus van ieder land op zijn eigen defensiebeleid en defensieplanning."*

In plaats van een poging te doen om deze kwalijke trend te keren, blijft de strategische 'visie' in exact hetzelfde bedje ziek. De enige 'keuze' die Defensie maakt, is niet ingaan op de NAVO-vraag voor de aankoop van gemechaniseerde landstrijdkrachten op rupsen.

Kigali Principes genegeerd

Het totaal gebrek aan aandacht voor VN-vredesoperaties is bovendien in strijd met eerder aangegane engagementen. België ondertekende in mei 2016 de 'Kigali Principes' voor de bescherming van burgers in VN-vredesoperaties. *"We verbinden ons hierbij om een proces te steunen dat de huidige kritieke tekorten aan bepaalde middelen in verschillende missies aanpakt (...) We verbinden ons hierbij om de mechanismen voor snelle ontplooiing te versterken (...) door de mogelijkheid te onderzoeken van een systeem waarbij vooraf aangewezen eenheden, van landen die troepen en politie bijdragen, in staat van paraatheid worden gebracht om een snelle troepenontplooiing te verzekeren"*, klonk het toen. Een belofte die dode letter blijkt te zijn.

België was in september 2016 wel aanwezig op een internationale top over VN-vredeshandhaving in Londen. De slotverklaring van deze top stelde expliciet dat VN-vredeshandhaving een nationaal veiligheidsbelang is van alle VN-lidstaten, en bevatte beloftes over betere planning, hogere bijdragen en betere prestaties. De slotverklaring had hierbij bijzondere aandacht voor het invullen van capaciteitstekorten op VN-niveau. België ondertekende de slotverklaring, hoewel in de strategische 'visie' nauwelijks sprake is van een actievere deelname aan VN-vredesoperaties.

NAVO houdt de pen vast

De gebrekkige aandacht voor VN-vredesoperaties hoeft niet te verbazen. Het hele document ademt een kritiekloos geloof in de superioriteit van de NAVO als belangrijkste partner van Defensie. Het is meer een NAVO-boodschappenlijst dan een grondige poging om strategisch na te denken op lange termijn. Ter illustratie: het woord 'NAVO' komt 191 keer voor in de tekst, tegenover welgeteld 18 vermeldingen van de Verenigde Naties.

Het document verwijst ook voortdurend naar de '2-procent norm' van de NAVO (die stelt dat NAVO-lidstaten tegen 2024 twee procent van hun bbp achten uit te geven aan Defensie). Waarop die norm juist berust en hoe hij tot stand is gekomen,

4 Zie een overzichtstabel van Siemon Wezeman van Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): http://www.paxchristi.be/sites/default/files/overzichtstabel_gevechtsvliegtuigen_2016.pdf. Zie ook een interview van Pax Christi met Wezeman: <http://www.paxchristi.be/nieuws/denk-grondig-na-voor-je-nieuwe-gevechtsvliegtuigen-koopt>.

5 United Nations Department of Peacekeeping Operations (2015): 'UN Peacekeeping Uniformed Capability Requirements Paper', <https://cc.unlb.org/Uniformed%20Capability%20Requirement%20Paper/UN%20PK%20Capability%20Requirements%20Paper%20-%20Rev%2024%20Aug%202015.pdf>.

6 Zie bijvoorbeeld European Defence Agency (2015): 'Future Capabilities. Emerging Trends and Key Priorities', http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/futurecapabilities_cdp_brochure.

kom je nergens te weten. Er is bovendien sprake van een valse voorstelling van de feiten, waarbij de regering het doet uitschijnen dat de 'zwakke' Europese defensie op het punt staat te bezwijken tegen de Russische beer. De boodschap is duidelijk: als NAVO-landen niet dringend meer besteden aan militaire uitgaven, is het een kwestie van tijd voordat de Russische dreiging zich materialiseert.

Een blik op de cijfers toont een ander plaatje. NAVO-landen gaven in 2015 **13 keer** zoveel uit als Rusland. Zelfs als we niet-Europese NAVO-lidstaten als de Verenigde Staten, Canada en Turkije buiten beschouwing laten, geven Europese NAVO-landen nog altijd 3,5 keer zoveel uit aan militaire uitgaven dan Rusland⁷. Het blijft dan ook een goed bewaard geheim op welke realiteit de beruchte 2-procent norm van de NAVO berust.

In plaats van dergelijke onrealistische doelen na te streven, zou de NAVO in de eerste plaats moeten bekijken hoe de *huidige* enorme militaire uitgaven efficiënter besteed kunnen worden. Efficiëntie, niet een tekort aan middelen is het centrale probleem van de NAVO. *“Laat ik het zo stellen: als dat niet zo is, vraag je je toch af waar al dat geld aan besteed is. De NAVO, zonder de VS, geeft meer dan 3,5 keer zoveel uit aan defensie als Rusland, en dat al sinds het einde van de Koude Oorlog. Dus de laatste 25 jaar heeft de NAVO elk jaar behoorlijk wat meer uitgegeven dan Rusland. Als het resultaat daarvan zou zijn dat NAVO-landen nog steeds veel zwakker zijn, dan is er toch echt wel iets grondig fout gegaan”*, antwoordt Wezeman op de vraag of NAVO-landen al dan niet een conventionele militaire superioriteit hebben tegenover Rusland.

Blijvende nucleaire afschrikking

Het blinde geloof in de NAVO uit zich ook in een blijvend Belgisch geloof in nucleaire afschrikking. *“Het enorm Russisch nucleair arsenaal maakt dat ook Europese NAVO-landen blijvend een belangrijke rol weggelegd zien voor de alliantie inzake nucleaire afschrikking”,* stelt de 'visie'⁸.

Dat terwijl België de afgelopen maanden binnen een VN-werkgroep rond nucleaire ontwapening keer op keer herhaalde te zullen pleiten voor een verminderde rol van kernwapens in de NAVO-veiligheidsdoctrine. Belgische diplomaten benadrukten tijdens die werkgroep⁹ steevast het belang

7 Perlo-Freeman, S., Fleurant, A., Wezeman, P. en Wezeman, S. (2016): 'SIPRI fact sheet: Trends in World Military Expenditure 2015', <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>.

8 Zie de slotverklaring van de NAVO-top in Warschau (8-9 juli 2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

9 Deze werkgroep nam in augustus 2016 een rapport aan waarin wordt opgeroepen in 2017 onderhandelingen op te starten over een nieuw internationaal verbodsverdrag op kernwapens. België stemde tegen. Voor meer achtergrond hierover, zie 'Briefing paper: een internationaal verbodsverdrag als volgende stap naar een kernwapenvrije wereld', <http://paxchristi.be/nieuws/briefing-paper-een-internationaal-verbodsverdrag-als-volgende-stap-naar-een-kernwapenvrije-0>.

van transparantie en vertrouwenwekkende maatregelen als essentiële stappen naar verdere nucleaire ontwapening.

De strategische 'visie' toont zich echter allesbehalve van haar meest transparante kant: ze bevestigt noch ontkent de aanwezigheid van Amerikaanse kernwapens in Kleine-Brogel. De Belgische regering blijft ondertussen koppig weigeren de verwijdering van de kernwapens uit Kleine-Brogel bilateraal te bespreken met de Verenigde Staten, terwijl dat juist een positieve impact zou kunnen hebben op de bredere Amerikaans-Russische ontwapeninggesprekken.

Het kernwapendossier kan ook niet los gezien worden van de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen. Indien Defensie kiest om het Amerikaanse F35-toestel te kopen, impliceert dit een keuze voor een blijvende aanwezigheid van Amerikaanse kernwapens in Kleine-Brogel. Zonder Belgische gevechtsvliegtuigen is de aanwezigheid van die kernwapens echter volledig overbodig (veronderstellende dat deze kernwapens ooit al enig nut zouden hebben gehad): Belgische piloten worden immers verondersteld om deze kernwapens af te werpen, als beslist wordt om ze te gebruiken.

De nakende modernisering van de Amerikaanse kernwapens in Kleine-Brogel (en bijhorend transport naar de VS) en de beslissing over een *dual use* capaciteit van nieuwe gevechtsvliegtuigen¹⁰ bieden tegelijk een unieke opportuniteit om kernwapens te verwijderen van Belgisch grondgebied. Eens verlost van deze massavernietigingswapens op zijn grondgebied, zou België een voorttrekkersrol kunnen spelen in de internationale onderhandelingen over een kernwapenverbod. Hierover ook - alweer - geen woord in de strategische 'visie'.

Beschermingsmacht voor burgers

Een klein land kan en moet niet alles hebben: een **strategische visie vereist strategische keuzes**. De strategische 'visie' schetst een donker beeld van een onzekere toekomst waarin we omsingeld worden door vijanden en dus maar beter elke capaciteit verhogen. Gewoon alles kopen: had Defensie echt twee jaar nodig om tot zo'n 'visie' te komen?

Vasthouden aan een breed inzetbaar leger is financieel niet haalbaar en bovenal weinig effectief. Pax Christi Vlaanderen opteert voor een Belgisch leger dat *effectief* inzet op een aantal Europese capaciteitstekorten, onbetaalbare en overbodige capaciteiten afstoot, en via VN-vredesoperaties optreedt als effectieve beschermingsmacht voor burgers in conflictgebieden¹¹. Dat kost een pak minder, en draagt veel meer bij aan vrede en stabiliteit. Nieuwe bommenwerpers kannibaliseren echter de middelen die nodig zijn om het Belgisch leger te transformeren tot zo'n burgerbeschermingsmacht.

10 Waardoor deze zowel conventionele als nucleaire wapens kunnen dragen.

11 Zie ook Koerierdossier 2015/6: 'Een Nieuw Vredesklimaat. Een visie op internationale vrede en veiligheid', http://www.paxchristi.be/sites/default/files/6_visie-op-internationale-vrede-veiligheid.pdf.

JOACHIM KOOPS: “HET IS BELANGRIJKER DAN OOIT DAT EUROPA STERKER INZET OP VN-VREDESOPERATIES”



Joachim Koops
(foto: *Institute for European Studies, VUB*)

Willem Staes sprak met Joachim Koops, decaan van het Vesalius College van de Vrije Universiteit België (VUB), en een invloedrijke stem in de internationale debatten over de hervorming van VN-vredesoperaties. Hij is onder meer co-auteur van het Oxford Handbook on United Nations Peacekeeping Operations (2014). Koops is een sterke pleitbezorger van een actievere Europese deelname aan VN-vredesoperaties, en begrijpt niet waarom het debat hierover in België onbestaande is: *“België is jammer genoeg één van de landen waar het wantrouwen én een achterhaalde beeldvorming van VN-vredesoperaties het sterkst is.”*

Welke rol spelen VN-vredesoperaties in een Europese context? Zijn er landen die hier op inzetten?

De afgelopen jaren spreekt men nogal eens van een ‘Europese terugkeer naar vredeshandhaving’. Die ‘terugkeer’ moet je met een korreltje zout nemen, want vaak gaat het om vrij bescheiden bijdragen. Maar er is wel degelijk sprake van een sterker engagement van bepaalde EU-lidstaten, in het bijzonder in Mali. Nederland speelde daar een belangrijke rol in: ze namen echt het voortouw in Mali. Daarna raakten andere NAVO- en EU-landen overtuigd om ook bij te dragen aan de VN-operatie.

Duitsland droeg bijvoorbeeld ook veel middelen bij, wat in belangrijke mate te maken heeft met hun sterk bilateraal militair partnerschap met Nederland, dat teruggaat tot Afghanistan. Zowel de Nederlanders als de Duitsers zijn voorstander van diepere defensie-integratie, zeker nu de Britten de EU zullen verlaten. Mali is voor hen een interessante test. Daarnaast dragen ook Zweden, Noorwegen, Denemarken en Finland belangrijke middelen bij aan de VN-operatie. Maar er blijft binnen VN-vredesoperaties een tekort aan luchttransportcapaciteit, aan helikopters, aan inlichtingenvergaring, aan medische capaciteiten, noem maar op.

Waarom Mali?

Mali is een interessant voorbeeld van hoe NAVO- of EU-landen langzaam aan binnengetrokken kunnen worden

in een VN-vredesoperatie. De omstandigheden in Mali waren natuurlijk ook gunstig voor een actievere Europese betrokkenheid. De stabiliteit van het land is van direct belang voor Europa, bijvoorbeeld in termen van terrorisme en migratiestromen. De Europese troepen opereren bovendien in een relatief veilig deel van Mali, naast een Franse militaire contraterrorismeoperatie.

Er is dus geen sprake van een systematische Europese ‘terugkeer’ naar VN-vredeshandhaving. Veel hangt nu af van hoe de ervaring in Mali zal uitdraaien: het kan wellicht een groter debat uitlokken over de voordelen van VN-vredesoperaties, en de rol van Europese landen hierin. Uiteindelijk beslissen de Europese hoofdsteden, dus je moet hen duidelijk maken waarom het in hun eigen belang is om actiever bij te dragen aan VN-vredesoperaties.

Welke achterliggende belangen spelen mee op de achtergrond?

We zijn momenteel een studie aan het afronden over de verschillende motieven die spelen bij de zeven Europese landen die bijdragen aan VN-vredesoperaties. We telden niet minder dan achttien motieven, die variëren van economische veiligheid tot normatieve motieven en binnenlandse politieke redenen. Vaak zien we dat de publieke opinie in Europa VN-vredesoperaties niet gunstig gezind is. In verschillende gevallen – zoals België – is er nog steeds de schaduw van de mislukkingen uit de jaren 1990.

Politici moeten dus voortdurend de afweging maken of het electoraal gezien interessant is om te pleiten voor VN-vredesoperaties. Een andere belangrijke factor is de aanwezigheid van andere landen: als westerse bondgenoten al betrokken zijn bij een VN-operatie zullen andere westerse landen sneller geneigd zijn zelf bij te dragen. Dan kan er echt een soort aanzuigefect zijn. Geografische nabijheid van de conflicthaard is natuurlijk ook een belangrijke factor. Maar als puntje bij paaltje komt, zijn het toch vooral binnenlandse politieke afwegingen die meespelen.



Nederlandse Special Forces tijdens UN-missie (MINUSMA) in Anefis, Mali, 14 september 2015 (foto: UN Photo/Marco Dormino)

Er bestaat ook een EU-VN Partnerschap voor Vredeshandhaving en bijbehorend actieplan. Hoe belangrijk is dit en werkt het ook echt?

Het hangt af vanuit welke hoek je het bekijkt. Op het institutionele niveau is het een groot succes gebleken: ik denk niet dat er twee organisaties zijn die zo nauw samenwerken als de VN en de EU. Er zijn halfjaarlijkse bijeenkomsten van stuurgroepen, er is een permanent contact tussen VN- en EU-personeel, er zijn gezamenlijke trainingssessies, enzovoort.

Het probleem is echter dat er op het terrein weinig zal veranderen als je geen *buy-in* hebt van de lidstaten – waar de troepen en middelen vandaan komen. Dat gezegd zijnde denk ik dat het alleszins een goede zaak is dat er voor het eerst een actieplan is met meer dan dertig concrete doelstellingen en een duidelijk tijds kader om die te realiseren. Maar het probleem blijft dat je in beide organisaties sterk leiderschap nodig hebt van minstens twee of drie lidstaten die echt aan de kar trekken, en ook bereid zijn financieel bij te dragen.

U hebt ook de Belgische rol in VN-vredeshandhaving bestudeerd en werkt aan een geüpdatet vredeshandhavingprofiel van ons land. Hoe komt België daaruit?

De afgelopen twee decennia is België weinig actief geweest in VN-vredesoperaties, de operatie in Libanon (UNIFIL) en een beperkte bijdrage in de Democratische Republiek Congo niet te na gesproken¹. In Libanon gebeurde dat bovendien in een erg specifieke context, die eigenlijk weinig te maken had met normale vredeshandhaving.

Het is duidelijk dat er een sterk wantrouwen heerst in Belgische beleidskringen tegenover VN-vredesoperaties; België is echt één van de landen waar het wantrouwen én een achterhaalde beeldvorming van VN-vredesoperaties het sterkst zijn. De hele beeldvorming is nog steeds sterk beïnvloed door het fiasco in Rwanda.

Dat is de kern van het probleem in België: hoe verder België zich bevindt van VN-vredesoperaties, hoe minder het land zal bijdragen. En hoe luider de stemmen klinken van diegenen die betrokken waren bij de laatste actieve bijdrage aan een operatie (Rwanda). Wie beïnvloedt het beeld over VN-vredesoperaties in het Belgische ministerie van Defensie? Diegenen die betrokken waren bij de operatie in Rwanda, de laatste grote deelname van België aan VN-vredesoperaties, die uitdraaide op een debacle.

Dus je hebt in België geen of weinig institutioneel geheugen en geen of weinig recente ervaring. Je treft binnen de relevante beleidskringen bijgevolg nauwelijks pleitbezorgers aan van VN-vredesoperaties. Tegelijk heerst er binnen die kringen een uitgesproken voorkeur voor en focus op de NAVO.

¹ De interventie in Libië was in het kader van de NAVO en die in Mali in EU-verband.



Debacle in Rwanda: Memoriaal voor de vermoorde Belgische blauwhelmen in Kigali, Rwanda (foto: Dave Proffer/Creative Commons)

België is nu wel kandidaat voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad in 2019 en 2020. Hoe ernstig kan die kandidatuur genomen worden als België niet bereid is meer bij te dragen aan VN-vredesoperaties?

Not at all. Het is ronduit schandalig. Meestal kondigen kandidaten voor de VN-Veiligheidsraad tijdens hun kandidatuur nog snel extra bijdragen aan, wat op zich eigenlijk ook al schandalig is. Maar in België gebeurt zelfs dat niet. Dat toont echt wat voor een lage prioriteit VN-vredeshandhaving is voor België. En wat nog erger is: er is niet eens een grondig debat over.

Wat is voor u dan het belangrijkste argument om Belgische beleidsmakers en publieke opinie te overtuigen actiever bij te dragen aan VN-vredesoperaties?

Ik denk dat het duidelijk is dat in alle grote conflicthaarden – Syrië, Jemen, Oekraïne, Libië – er op een bepaald moment nood zal zijn aan een plan voor post-conflictstabilisering. Die rol zal moeten opgenomen moeten worden door de VN; de Russen zullen bijvoorbeeld nooit toelaten dat de NAVO ontplooid wordt in Oekraïne of Syrië. Veel van de hedendaagse conflicthaarden bevinden zich bovendien in de nabijheid van Europa, dus het is een direct veiligheidsbelang voor de EU om aan stabilisatie te doen. Als je erkent dat de VN een belangrijke rol te spelen zal hebben in de stabilisatie van die landen, kan je er maar beter nu al voor zorgen dat de VN ook uitgerust is om effectief op te treden.

Op de lange termijn biedt een actievere Europese deelname aan VN-vredesoperaties ook mogelijkheden inzake Europese militaire integratie en samenwerking, terwijl je in debatten over internationale vrede en veiligheid wellicht ernstiger wordt genomen als je zelf ook een concrete bijdrage levert.

In tijden waarin zoveel conflicten zich afspelen aan de poorten van Europa is het belangrijker dan ooit om meer in te zetten op VN-vredesoperaties. Het zou simpelweg niet slim zijn om de VN te negeren als belangrijk veiligheidsinstrument.

HANS ROUW: “NOODZAAK AAN FLEXIBELER MANDAAT EN ACTIEVE BETROKKENHEID LOKALE BEVOLKING”



Hans Rouw

Willem Staes sprak met Hans Rouw van PAX, de Nederlandse zusterorganisatie van Pax Christi Vlaanderen. Rouw is hoofd van het ‘Protection of Civilians’-programma van PAX en specialiseert zich in processen van burgerbescherming en conflicttransformatie in Zuid-Soedan en Irak. Hij benadrukt de voordelen van VN-vredesoperaties: *“De NAVO blijft toch bijna uitsluitend een enorme militaire hamer die overal een spijker zal in zien, ongeacht het probleem. Bij VN-vredesoperaties krijg je voor een kleinere kost een grotere kans op een duurzame politieke oplossing.”*

Wat is de algemene positie van PAX over VN-vredesoperaties?

PAX is in het algemeen voorstander van VN-vredesoperaties. De huidige operaties hebben echter de neiging om enorm grote doelstellingen na te streven die vaak onrealistisch zijn, terwijl wij beperktere mandaten verkiezen. We hebben liever operaties die minder doen, maar de dingen die ze wel doen beter doen.

Daarnaast benadrukken we altijd dat als je echt aan bescherming van burgers wil doen, je eerst en vooral moet weten wat de specifieke bedreigingen voor burgers zijn. Dat speelt, vreemd genoeg, nauwelijks een rol in de opzet van operaties door de VN-Veiligheidsraad. Door wat worden burgers bedreigd, wat kunnen ze zelf en hoe kan zo’n operatie daarop aansluiten, dat moet het startpunt zijn, in plaats van een vraag die ergens halverwege de operatie aan bod komt. Als je een goed zicht hebt op wat burgers willen en zelf kunnen, kan je veel beter je doelstellingen en vrijgemaakte middelen en troepen daarop laten aansluiten. En dan kan je ook een betere civiel-militaire samenwerking op poten zetten, zowel binnen de operatie als tussen de operatie en de lokale bevolking en civiele maatschappij.

Dit zijn de elementen die voor ons essentieel zijn voor een succesvolle vredesoperatie: een inclusieve gedachtegang voor aanvang van de operatie, zich doorlopend blijven afvragen of de middelen nog steeds nuttig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen en of ze effectief bijdragen aan burgerbescherming, en als dat niet het geval is, de middelen aanpassen opdat ze wel bijdragen aan de doelstellingen.

Is het wel realistisch om altijd zo’n uitgebreide consultatie te organiseren?

Het mandaat zal altijd imperfect zijn: daarvoor schiet de politieke wil tekort, is de tijd te beperkt en zijn dergelijke contexten te complex. En als er echt iets van de schaal van een genocide op het punt staat te gebeuren, kan een vredesoperatie natuurlijk in eerste instantie enkel militair binnenkomen en een soort van barrière opwerpen tussen burgerbevolking en strijdende partijen. Zoiets moet snel gebeuren, dat kan je niet met een langetermijnperspectief en consultaties doen.

Nu, na verloop van tijd heb je natuurlijk wél de gelegenheid om de aanvankelijke operatie aan te passen aan de lokale context, en daar ontbreekt het nu juist aan. Daar heb je dus een flexibel mandaat voor nodig dat aanpasbaar is aan de veranderende context, zoals ook benadrukt in het HIPPO-rapport.

Betrokkenheid lokale bevolking

Dus jullie willen een specifiekere en flexibeler mandaat met voldoende middelen, dat vanaf het begin gebaseerd is op input van het terrein, en de nodige feedbackmechanismen. Hoe doe je dat concreet?

Wij organiseren zelf bijvoorbeeld publieke bevestigingen, *surveys*, onder de lokale bevolking. Daarbij vraag je hen naar welke factoren zij als meest bedreigend ervaren, nu of in de toekomst, en hoe een VN-operatie daarop zou moeten inspelen. Op basis daarvan kan je dan bij het uitrollen van een operatie een soort *baseline* vaststellen, die een goed overzicht biedt van wat de burgers willen, wat ze zelf kunnen en hoe de vredesoperatie daarop aansluit. Momenteel gebeurt eigenlijk het tegenovergestelde: we bepalen al hoe een vredesoperatie er moet uitzien, inclusief troepenplafond en mandaat, vooraleer we grondig nadenken over hoe de operatie in een specifieke context een duurzame bijdrage kan hebben op de lange termijn.

Dat is ook één van de belangrijke boodschappen in het HIPPO-rapport. Minder doelstellingen in een flexibeler mandaat: de mogelijkheid om het mandaat op te kunnen rekken en het aantal troepen te verminderen of te verhogen als de veranderende context daarom vraagt.

Dan kom je natuurlijk bij de rol van de VN-Veiligheidsraad, die erg politiek gekleurd is ...

Er is bijna geen enkel land op de wereldkaart waar één van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad géén geopolitieke belangen heeft. Dus elke beslissing van de Veiligheidsraad over de creatie van een vredesoperatie zal altijd gekleurd zijn door die belangen. Zolang het huidige vetosysteem binnen de Raad blijft bestaan, zal je altijd met gebrekkige mandaten zitten, dat is een discussie die we natuurlijk ook moeten voeren. Maar voorlopig is dat een realiteit waar we niet onderuit kunnen. Er zal altijd iemand zijn die kan verdienen aan de voortzetting van oorlog, hetzij via wapenhandel of handel in grondstoffen, hetzij via het verstrekken van leningen om je invloed te verhogen.

Het HIPPO-rapport biedt op dat vlak uitstekende mogelijkheden. Het is in elk geval vernieuwend hoe concreet het HIPPO is in haar aanbevelingen: het zegt vrij concreet wat het probleem is en wat de mogelijke oplossingen zijn. Het zijn heel specifieke aanbevelingen waarvan je eigenlijk niet kan ontkennen dat ze zinvol zijn, dus als ze niet worden uitgevoerd, wordt het snel duidelijk wat de specifieke politieke belangen zijn die in de weg staan. In die zin wordt het ook voor de P5-landen (de 5 permanente leden van de Veiligheidsraad – ws) moeilijker om allerlei smoezen te bedenken, in plaats van gewoon toe te geven dat ze enkel hun eigen belangen aan het bevorderen zijn.

Snelle ontplooiing en betere voorbereiding

Hoe belangrijk is de HIPPO-aanbeveling voor een VN-mechanisme waarbij landen op voorhand aangeven welke middelen en troepen ze ter beschikking stellen voor VN-vredesoperaties?

Dat is enorm belangrijk. Het gaat allemaal om langetermijnplanningen, dus hoe eerder het DPKO (het VN-Departement voor Vredeshandhavingsoperaties) deze informatie heeft, hoe eerder de VN er gebruik van kan maken. Enerzijds kan er een betere inschatting worden gemaakt van welke materialen ingezet kunnen worden, anderzijds kan het DPKO beter inschatten onder welke omstandigheden en prijs de beloofde troepen en middelen kunnen worden ingezet. Er is immers altijd een operationele én politieke prijs waartegen VN-lidstaten middelen ter beschikking stellen, en zeker die (binnenlandse) politieke prijs is niet altijd gemakkelijk in te schatten vanuit New York. Als het DPKO een lijst heeft, kan het lidstaten herinneren aan hun beloftes: “Jullie hebben dat beloofd, maar komen niet over de brug. Als jullie die belofte niet willen of kunnen nakomen, geef ons dan een goede reden waarom niet, en vertel wanneer we er wel weer op kunnen rekenen”.

Hoe operationaliseer je de HIPPO-aanbevelingen over snellere ontplooiing en effectievere burgerbescherming?

Een belangrijke en concrete HIPPO-aanbeveling is de noodzaak van betere training en voorbereiding op een vredesoperatie, waardoor individuele VN-lidstaten ook beter personeel kunnen leveren. Dat kunnen landen als Nederland of België zeker ter harte nemen: onze politici roepen wel altijd om ter hardst hoe belangrijk burgerbescherming is, alsof het iets is dat je zomaar gaat doen. Maar als je dan gaat kijken naar operationele handleidingen merk je dat er niet of nauwelijks een concept is over burgerbescherming.

Als Nederland bijvoorbeeld wordt gevraagd om bij te dragen aan burgerbescherming in Zuid-Soedan is het enige operationele concept waar men kan op terugvallen ‘gebiedsbescherming’. Maar hoe men uiteindelijk gedetailleerd te weten kan komen wat die burgers juist bedreigt, hoe een vredesoperatie daarop kan inspelen, wat de effecten van gewapend optreden zijn op een specifieke context en conflictdynamiek, daarvoor heeft men niets in handen. Er zijn geen analysemodellen, geen specifieke manieren om

samen te werken met de lokale bevolking, geen goede evaluatiemechanismen. Vanuit PAX werken we daarom nu samen met het Nederlands leger om trainingsmodules uit te werken waarin officieren leren om op een cultuurgevoelige en gendersensitieve manier lokale gemeenschappen te benaderen. Op die manier krijg je informatie die je eigen operatie versterkt. Voor het succes van de vredesoperatie is het essentieel om te weten wat er juist speelt, ook op de lange termijn.

Daarnaast heeft het HIPPO-rapport het veelvuldig over het grote gebrek aan zogenaamde *enablers*: zaken die een operatie mogelijk maken, zoals geniecapaciteiten, veldhospitals, transportcapaciteiten, noem maar op. Die worden nauwelijks ter beschikking gesteld, omdat de meeste landen er het nut niet van inzien.

Over wat voor concrete zaken gaat het als je soldaten beter wil trainen voor burgerbeschermingsopdrachten?

Van het groot perspectief leren kijken naar het kleine, van vaag naar operationeel. Ten eerste is er de beleidsfase: je moet in de doctrine gaan omschrijven hoe je juist aan burgerbescherming wil doen en dat vervolgens doorvoeren in de operationele concepten. Ten tweede moet het opgenomen worden in de algemene training en de missiespecifieke training, waarbij het leger oefent op verschillende scenario's die in vredesoperaties kunnen voorkomen.

Daarbij gaat het onder meer over vaardigheden om een betere analyse te maken van de situatie ter plekke, over actief op patrouille gaan en in aanraking komen met de lokale bevolking en civiele maatschappij, over het trekken van operationele lessen uit eerdere ervaringen in bijvoorbeeld Srebrenica (Bosnië) of in Rwanda. Je moet ook gaan kijken naar wat voor materiaal je nodig hebt, wat zich dan moet vertalen naar je investeringsbeleid. In vredesoperaties is er bijvoorbeeld een notoir gebrek aan tactische transportcapaciteiten. Nederland zou dus in plaats van gevechtsvliegtuigen bijvoorbeeld meer helikopters kunnen kopen. Met een deel van het geld voor nieuwe Joint Strike Fighter-gevechtsvliegtuigen kan je namelijk al een hele vloot helikopters kopen.

Tot slot, anno 2016 zit je met een veranderende veiligheidscontext waarin niet-statelijke actoren en terroristische organisaties een belangrijke rol spelen. Waarom in zo'n context meer inzetten op VN-vredesoperaties?

De VN heeft een veel grotere capaciteit om een politiek proces te organiseren en de hand te reiken naar de lokale bevolking. De NAVO blijft eigenlijk uitsluitend een enorme militaire hamer die overal een spijker zal in zien, ongeacht het probleem.

De kost van die NAVO-operaties is bovendien vaak astronomisch hoog. VN-operaties kosten natuurlijk ook geld, maar zijn vele malen goedkoper. Voor een kleinere kost krijg je dus een grotere kans op een duurzame politieke oplossing. Maar dan moet het natuurlijk wel een beetje opschieten met de effectiviteit van die operaties, daarom ook dat de implementatie van de HIPPO-aanbevelingen zo ontzettend belangrijk is.

FACTSHEET: HUIDIGE STAND VAN ZAKEN VN-VREDESHANDHAVINGSOPERATIES

- Momenteel: **16** verschillende operaties, die **119.523** personen tewerkstellen. **71** operaties sinds 1948.
- **86.481** blauwhelmen, **13.059** politiemannen- en vrouwen en **1.740** militaire observatoren uit **123** landen.
- **11.215** lokaal civiel personeel, **5.256** internationaal civiel personeel, **1.772 vrijwilligers** (UN Volunteers).
- Jaarlijks budget van **8,27** miljard dollar, tegenover jaarlijkse wereldwijde militaire uitgaven van **1.676** miljard dollar. De totale kost van VN-vredeshandhavingsoperaties bedraagt dus **0,5 procent** van de jaarlijkse mondiale militaire uitgaven.
- **Personeel vooral afkomstig uit het Zuiden** (top-5: Pakistan, Bangladesh, India, Ethiopië, Rwanda), **financiering vooral uit het Noorden** (top-5: Verenigde Staten, Japan, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk).
- België was in de periode 2013-2015 de **vijftiende** grootste financier van het VN-vredeshandhavingsbudget.
- Steeds vaker sprake van ontplooiing in **gevaarlijke asymmetrische contexten, waar tal van niet-statelijke groepen actief zijn**, zoals Mali, de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), Zuid-Soedan en de Democratische Republiek Congo (DRC).
- **3.497** dodelijke slachtoffers sinds 1948.
- Zorgen voor een **vermindering van het aantal burgerslachtoffers** tijdens een conflict.
- Zorgen ervoor dat **conflicten minder lang en minder intens** zijn¹.
- Hebben een **sterk afschrikkingseffect**, wat verder bijdraagt tot de bescherming van burgers².
- Studies stellen dat een effectieve vredesmacht **twee tot tien** soldaten moet voorzien voor de bescherming van 1.000 burgers, **of minstens even groot** moet zijn als de grootste lokale gewapende beweging³.

1 Hoefler, A. (2014): 'Can International Interventions Secure the Peace?', pp. 75–94; Hultman, L., Kathman, J., en Shannon, M. (2014): 'Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting,' pp. 737–753; Fortna, V. (2008): 'Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War'.

2 Hegre, H., Hultman, L. en Nygard, H.M. (2015): 'Peacekeeping works. An assessment of the effectiveness of UN peacekeeping operations', *Peace Research Institute Oslo*; UN General Assembly (2014): 'Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations', A/68/787, para. 68.

3 Williams, P., 'Enhancing Civilian Protection in Peace Operations', p. 27-28.

COLOFON

Auteur van dit dossier: Willem Staes

Eindredactie: Karin Seberechts

Verantwoordelijke uitgever: Annemarie Gielen

Druk & lay-out: Drukkerij Room, Sint-Niklaas

ISBN-nummer: 9789461370648

Wettelijk depotnummer: D/2016/3498/006

Foto's: United Nations Photo, Creative Commons.

Pax Christi Vlaanderen
Italiëlei 98a
2000 Antwerpen
Tel: 03/225 10 00
koerier@paxchristi.be
www.paxchristi.be

Koerier-dossier is een vaste bijlage bij het abonnement op het tijdschrift Koerier van Pax Christi Vlaanderen. Deze formule van abonnement kost 25 euro en omvat zesmaal een Koerier met dossier en een boek rond een actuele vredesthema's. Losse nummers van elk dossier zijn afzonderlijk verkrijgbaar tegen 2 euro.