

Het is soms wél goud dat blinkt bij de VN

N.a.v. Mient Jan Faber, 'Het is niet al goud wat er blinkt bij de VN', besprekingsartikel in: *Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 109-114.

Ik was enigszins op het verkeerde been gezet door het vrij kritische commentaar van Mient Jan Faber op mijn proefschrift *Walking the tightrope: do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace*. In zijn bespreking schuift Faber mijn bevindingen, samen met die van Gareth Evans, min of meer aan de kant, ten faveure van de resultaten van Paul Collier. Het is echter een eer om in dezelfde categorie als Evans te worden geplaatst, de voormalige minister van buitenlandse zaken van Australië en huidige president van de *International Crisis Group*, die veel praktijkervaring met onder meer de VN-operatie in Cambodja heeft opgedaan, veel onderzoek naar missies heeft verricht en dus zeker iets van het onderwerp af weet. Tegelijkertijd is het goed te weten dat juist Collier erop wijst dat het de combinatie is van zijn kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek, zoals het mijne, die het meeste perspectief op verbetering van de effectiviteit van vredesoperaties biedt.

Wél is het jammer dat op een aantal punten Faber mijn proefschrift iets te snel lijkt te hebben doorgelezen. Dit blijkt onder meer bij zijn behandeling van wat hij noemt mijn 'vuistregels die gezien kunnen worden als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle vredesmissie'. Helaas behandelt Faber echter het overzicht van de huidige stand van zaken in de literatuur op het terrein van factoren voor succes en falen voor vredesoperaties *in het algemeen*. In de conclusie van mijn proefschrift had Faber kunnen zien dat deze factoren na toetsing aan de *cases* door middel van literatuur en bronnenonderzoek, alsmede vele interviews, tot 'mijn' factoren voor succes en falen voor VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten worden omgevormd. Dan blijkt bijvoorbeeld dat, hoewel in de literatuur altijd véél waarde aan een helder en gedetailleerd mandaat wordt gehecht, de *case studies* aantonen dat het voor VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten soms zelfs beter is het mandaat vaag te houden.

Faber heeft het vooroordeel dat ik een politicoloog ben en hij baseert daar een deel van zijn betoog op. Het is prettig te vernemen dat ik blijkbaar mijzelf

in nog een vakgebied heb weten te bekwamen. Toch zou ik als afgestudeerd historicus, gepromoveerd aan de Faculteit der Managementwetenschappen bij het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en Management, mijzelf toch eerder betitelen als historicus, managementwetenschapper, conflict-wetenschapper of voor mijn part polemoloog. Als 'politicoloog' zou ik volgens Faber de bijdragen van VN-operaties vooral langs de meetlat van het *political design* leggen. In mijn proefschrift leg ik echter de operatie langs de meetlat van *duurzame vrede* – met de vragen in welke mate en hoe VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten aan duurzame vrede bijdragen. Hierbij is duurzame vrede gedefinieerd als de aanwezigheid van negatieve vrede en de voldoende afwezigheid van de oorzaken van conflict. Deze duurzame vrede is dus ook niet, zoals Faber het noemt, 'een "kader van componenten" die het proces van *peacebuilding* kenmerken en bepalen'. Zo kom ik bijvoorbeeld tot dezelfde conclusie als Collier c.s., dat in het geval van de VN-operatie in Cambodja UNTAC, maar ook bij de andere operaties, een veel te beperkt economisch instrumentarium is ingezet om alle problemen op het terrein van het cluster van conflictorzaken 'werkloosheid en economische achteruitgang' aan te pakken. Faber lijkt te denken dat mijn analyse van wat er in de praktijk heeft *plaatsgevonden*, mijn visie op de juiste economische agenda is.

In zijn betoog maakt Faber verder gebruik van een reeks suggestieve verbanden. Herhaaldelijk verwijst hij naar punten die ik volgens hem niet maak, maar tussen de regels door wél zou maken, of beter, die hij eigenlijk had gewild dat ik zou maken. Ik zou bijvoorbeeld een zogenaamde 'impliciete vooronderstelling' hebben, die hij vervolgens als 'bewering' onjuist noemt. Of even later 'lijk' ik een 'lichte voorkeur' te hebben, die als 'redenering' 'iets absurdistisch' heeft. Op die manier legt Faber mij woorden in de mond, die hij vervolgens kan bestrijden. Zo schrijft hij bijvoorbeeld dat ik als 'politicoloog' in tegenstelling tot Collier de 'natuurlijke neiging' heb veel gewicht aan verkiezingen en democratie toe te kennen, terwijl juist een van mijn hoofdconclusies is dat militaire assistentie essentieel is en onder meer de economie veel meer aandacht behoeft. Hoewel er inderdaad verschil van mening kan bestaan over een aantal inhoudelijke punten, zal ik daarover verder

niet met Faber in discussie treden. Wél hoop ik het door Faber gecreëerde beeld op een tweetal terreinen te kunnen rechtzetten.

Definitieproblemen en case-selectie

Het is jammer dat Faber onder de term 'vredesoperaties' een heel scala aan interventies op een grote hoop gooit. Met zijn losse gebruik van begrippen vertroebelt hij de analyse. Hij wil het liefst dat in de analyse van vredesoperaties worden meegenomen: VN-*peacekeeping*-operaties, VN-gemandateerde operaties (zoals hij bijvoorbeeld noemt de *Kosovo Verification Mission* van de OVSE en de *International Security Assistance Force* in Afghanistan), en zogenaamde VN-*political missions* en *peacebuilding support offices* (hierbij moet onder andere gedacht worden aan de *United Nations Assistance Mission for Iraq* en de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*). We hebben het dan echter over totaal verschillende grootheden: operaties met verschillende mandaten, van verschillende omvang, uitgevoerd door verschillende organisaties, enz. Om enigszins tot meer algemeen geldende conclusies te komen, is het raadzaam geen appels met peren te vergelijken.

Om deze reden heb ik er in mijn proefschrift dan ook voor gekozen heel specifiek te kijken naar één bepaald soort vredesoperatie: dié missies die door de VN als VN-*peacekeeping*-operatie worden betiteld, waarvan het *militaire deel* door de VN wordt uitgevoerd en die tot doel hebben tot *peacebuilding* in een intrastatelijk conflict te komen. Ik noem dit soort operaties 'VN-*peacekeeping* operaties met *peacebuilding* aspecten'. Voor alle helderheid: dit soort operaties omvat dus nooit VN-gemandateerde operaties, zogenaamde VN-*political missions* en *peacebuilding support offices*, of operaties die gericht zijn op het handhaven van de *status quo*. Bovendien worden geen operaties in de vergelijking meegenomen die tot doel hebben een *interstatelijk* conflict aan te pakken. Des te vreemder is het dat Faber betoogt dat de *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission* in de analyse had moeten worden meegenomen, omdat er in 1991 een opstand van de Koerden en sji'ieten in Irak was. Het feit dat er tegelijkertijd sprake was van een intrastatelijk conflict in Irak, kan in mijn ogen immers met geen mogelijkheid betekenen dat een operatie die in het kader van het internationale conflict de Irakees-Koeweitse grens waarneemt, kan worden beoordeeld op de mate waarin deze het intrastatelijk conflict heeft beïnvloed.

Evaluatietechnieken

Men kan onder andere de mate evalueren waarin een vredesoperatie aan duurzame vrede bijdraagt, succesvol een doel behaalt of op morele gronden slaagt. De 'meting' van de bijdrage van VN-*peacekeeping*-operaties met *peacebuilding*-aspecten aan duurzame vrede is iets anders dan een moreel oordeel en zegt nog niets over de succesvraag. Op basis van een veel in evaluatieonderzoek gebruikte gedachte bekijk ik in mijn proefschrift in hoeverre een operatie de trend op het gebied van duurzame vrede heeft beïnvloed: verandert deze trend en is deze verandering het gevolg van de interventie door de operatie? De conclusie is dat VN-*peacekeeping*-operaties met *peacebuilding*-aspecten positief aan duurzame vrede bijdragen. De Verenigde Naties doen dus blijkbaar ook weleens dingen goed, en dat is iets dat best weleens mag worden gezegd. Tegelijkertijd is mijn succesdefinitie een stuk strenger: het bereiken van negatieve vrede en het in voldoende mate wegnemen van de conflictorzaken. Van de vier *cases* zijn dan alleen El Salvador en Mozambique een succes, Cambodja is gedeeltelijk succesvol en Rwanda verre van. Maar dit is een vrij strenge succesdefinitie, waarbij sommige evaluatie-experts opmerken dat dat wel een heel zware eis is.

Een dergelijke 'wetenschappelijke' analyse laat de morele argumenten links liggen. Tegelijkertijd besef ik terdege dat het inderdaad niet al goud is wat er bij de VN blinkt. Daarover zijn we het heel snel eens. Dat blijkt ook wel uit mijn ietwat omslachtige formulering van het resultaat in Rwanda in de conclusie: 'a minor though far from sufficient and only temporary contribution'. Moreel gezien is een enigszins positief oordeel over een operatie die was ontplooid tijdens een genocide waarin 800.000 mensen werden afgeslacht, immers enorm pijnlijk. De analyse van Rwanda staat er dan ook vol van hoe de internationale gemeenschap slechts toekeek toen zich deze genocide voltrok, terwijl het zeer aanemelijk is dat met iets meer moeite deze tragedie had kunnen worden voorkomen. Los van de vraag of ik het met de analyse van Faber over de gebeurtenissen in Srebrenica eens ben, zie ik daarom niet in hoe de vergelijking tussen mijn analyse van Rwanda en de 'immorele' argumentatie van de Nederlandse regering ten aanzien van Srebrenica opgaat.

Naast de kritiek dat ik dus eigenlijk te positief oordeel, vindt Faber het tegelijkertijd een open deur dat VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten

weinig negatieve gevolgen hebben. Er zijn echter legio voorbeelden van politiek handelen die tot onbedoelde neveneffecten leidden, soms in positieve zin maar ook, helaas, niet zelden in negatieve zin. Uiteraard hebben de Verenigde Naties of welke organisatie dan ook die ergens interenieert met als doel duurzame vrede te krijgen, zoals Faber stelt, niet het doel de situatie te verslechteren. Toch is het meerdere malen voorgekomen dat dit soort interventies het tegenovergestelde produceerde en er dus wel degelijk zelf een ‘knoei-boel’ van maakte. Om in het

vergelijkingskader van Faber mee te gaan, lijkt het erop dat sommige zogenaamde vredesoperaties, zoals de interventies in Irak en Afghanistan, wel degelijk duurzame vrede verder uit het zicht hebben gebracht. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat de VN-operatie in Angola *grosso modo* een negatieve bijdrage aan duurzame vrede leverde.

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het Centrum voor Conflict Analyse en Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.