

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/47076>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-19 and may be subject to change.

VN-blauw past bij jou: peacekeeping-operaties wat heb je er eigenlijk aan?

Jair van der Lijn*

De Verenigde Naties intervenueert sinds 1948 met behulp van peacekeeping-operaties in conflicten. Deze operaties verschilden niet alleen zelf steeds van aard, maar telkens weer was ook de context waarin zij ontplooid werden anders. Toch kan er een 'generationale' verandering gedurende de geschiedenis worden onderscheiden, die niet in de laatste plaats het gevolg is van het feit dat de Verenigde Naties wel degelijk lessen uit het verleden trekt.

Het doel van dit artikel is antwoorden te verschaffen op de volgende drie onderzoeksvragen:

- 1. In hoeverre dragen VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten bij aan 'duurzame vrede'?**
- 2. Hoe dragen VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten bij aan 'duurzame vrede'?**
- 3. Hoe kunnen deze resultaten worden verklaard onder verwijzing naar factoren van succes en falen?**

Voor het beantwoorden van deze vragen dient allereerst een raamwerk voor de evaluatie van peacekeeping-operaties te worden geschetst. Door de eenheden van analyse op te delen in kleine stukjes wordt een meer gestructureerde vergelijking mogelijk. Een VN-peacekeeping-operatie met peace-building aspecten wordt in dit artikel gedefinieerd als een verzameling van 'beleidsinstrumenten' die kunnen worden gebruikt in VN-peacekeeping-operaties om bij te dragen aan duurzame vrede. Deze instrumenten kunnen uiteenlopen van het waarnemen van een staakt-het-vuren tot de organisatie van verkiezingen. Duurzame vrede is gedefinieerd als de mate waarin geweld afwezig is en de mate waarin de 'conflictoorzaken' zijn weggenomen. Zij wordt verdeeld in acht variabelen: *negatieve vrede* en zeven clusters van conflictoorzaken – *inter-group relations* (relaties tussen groepen); *groepsdemografie*; *staatszwakte*; *onwilligheid van de staat en goed bestuur*; *staats-/regeringslegitimiteit*; *werkloosheid en economische achteruitgang*; en *externe betrekkingen*. Deze clusters zijn ontleend aan de literatuur en worden geanalyseerd aan de hand van conflictindicatoren.¹

* Jair van der Lijn is verbonden aan het Centrum voor Internationaal Conflict Analyse en Management van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij hoopt op 23 maart aanstaande om 15:30 op het onderwerp van dit artikel te promoveren. Deze plechtige bijeenkomst is open voor het publiek. Zijn proefschrift zal verschijnen onder de titel: "Walking the Tightrope: Do UN-peacekeeping operations actually contribute to durable peace?" (Rozenberg publishers).

De interesse van Jair van der Lijn voor VN-vredesoperaties werd gewekt toen hij tijdens een reis die in 1993 Cambodja aandeed voor het eerst ermee in aanraking kwam. Vervolgens heeft hij bij de afronding van zijn studie Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Utrecht de VN-vredesoperatie UNTAC gebruikt als onderwerp voor zijn eindscriptie. Tussen de afronding van zijn studie en de start van zijn promotieonderzoek was hij onder meer aan het Instituut Clingendael verbonden.

Binnen dit methodologische raamwerk voor de evaluatie van peacekeeping-operaties worden de ontwikkelingen aangaande iedere variabele voor de periode van vijf jaar voor de aanwezigheid, gedurende de aanwezigheid en tot vijf jaar na de aanwezigheid van de operatie geobserveerd en vervolgens wordt de mate waarin en wijze waarop de beleidsinstrumenten aan deze ontwikkelingen bijdragen, beoordeeld. Relaties tussen een beleidsinstrument en een variabele van duurzame vrede worden alleen onderzocht indien een beleidsinstrument volgens het *mandaat van de operatie* bedoeld was aan duurzame vrede bij te dragen, als een bijdrage volgens de *bestaande literatuur* wordt verwacht, of, als er in de *praktijk* een bijdrage is hoewel deze volgens het mandaat onbedoeld en volgens de literatuur onverwacht was. Vervolgens, worden met als doel een *structured, focused comparison*² van casestudies mogelijk te maken, acht hypothesen geformuleerd, waarin wordt verwacht dat VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten positief aan de acht variabelen van duurzame vrede bijdragen.

De cases

Vervolgens kunnen de vier cases van VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten – de tweede generatie van peacekeeping-operaties – op een gestructureerde wijze met elkaar worden vergeleken. Deze vier cases zijn Cambodja (UNAMIC en UNTAC), Mozambique (ONUMOZ), Rwanda (UNAMIR), en El Salvador (ONUSAL). De vier geselecteerde cases voldoen aan de volgende voorwaarden: de Verenigde Naties was de meest belangrijke organisatie in de peacekeeping-operatie; de operatie vond plaats gedurende de periode 1989 tot 1997; de operatie was gebaseerd op een vredesakkoord; en, de operatie werd ontplooid in een intrastatelijk conflict.

Cambodja: Tussen 1991 en 1993 was de Verenigde Naties in Cambodja aanwezig met twee operaties, UNAMIC en UNTAC. Deze operaties hadden tot doel de Parijse Akkoorden tussen de Rode Khmer, het Phnom Penh-regime, de royalisten en de republikeinen uit te voeren. De Koude Oorlog was beëindigd en de grote mogendheden steunden een oplossing van het conflict om zonder gezichtsverlies afstand ervan te nemen. De ontplooiing was echter redelijk traag en de implementatie was volgens de Rode Khmer te zwak, wat deze partij deed besluiten uit het vredesproces te stappen. De overige partijen besloten wel door te gaan met als resultaat dat de republikeinen en royalisten min of meer volledig ontwapend werden en er succesvolle verkiezingen werden georganiseerd. Hoewel de royalisten de verkiezingen wonnen, wist het Phnom Penh-regime door te dreigen met geweld vervolgens toch een positie in de regering te behouden. De coalitieregering die hieruit volgde streed nog enige jaren met de Rode Khmer, maar zonder steun van China, Thailand en de bevolking, was deze uiteindelijk gedoemd weg te kwijnen. Tegenwoordig is Cambodja, hoewel vredig, een zeer gebrekkige democratie.

Mozambique: ONUMOZ was gestationeerd van 1992 tot en met 1994. Deze operatie had tot doel om te helpen bij de uitvoering van de *General Peace Agreement* die door de FRELIMO-regering en de RENAMO-rebellen in Rome was getekend. Hoewel het conflict in Mozambique slechts gedeeltelijk een Koude Oorlog-conflict was, lifte het vredesproces wel mee op het einde ervan. Belangrijker was echter dat intussen het apartheidsregime in Zuid Afrika was beëindigd en Pretoria met voormalige frontlijnstaten, zoals Mozambique, ging samenwerken. Daarmee verloor RENAMO een belang-

rijke steunpilaar. Tot na het begin van de verkiezingen bleef de deelname van RENAMO eraan echter onzeker. De demilitarisering werd uiteindelijk vrijwel geheel voltooid. Hoewel Mozambique uiteindelijk verre van een schoolvoorbeeld van goedwerkende democratie werd, werd de strijd tussen RENAMO en FRELIMO uiteindelijk binnen de politieke arena voortgezet.

Rwanda: Op basis van het Akkoord van Arusha werd in 1993 UNAMIR ontplooid. Deze door de Rwandese regering en de RPF-rebellen getekende akkoorden waren op veel punten zeer gedetailleerd, maar gaven de Verenigde Naties op essentiële terreinen als mensenrechten en verkiezingen geen rol. Naast Frankrijk was geen andere grote mogendheid in de ontwikkelingen in Rwanda geïnteresseerd. Dit uitte zich ook in de omvang en het mandaat van de operatie. Tegelijkertijd, hoewel president Habyarimana onder druk van de internationale gemeenschap de akkoorden had getekend, was een groot deel van zijn achterban hier fel op tegen. Nadat in buurland Burundi de burgeroorlog tussen de Tutsi en Hutu weer oplaaide, polariseerden ook de verhoudingen in Rwanda sterk. Toen daarna president Habyarimana omkwam nadat zijn vliegtuig werd neergeschoten, startte een deel van de Hutu-elite uit angst de eigen positie te verliezen en met overweldigende steun van de Hutu bevolking een genocide op de Tutsi. UNAMIR en de rest van de internationale gemeenschap keek vervolgens slechts van de zijlijn toe hoe circa 800.000 Tutsi werden omgebracht en uiteindelijk de RPF de genocide beëindigde door de macht over te nemen. Hoewel UNAMIR tot en met 1996 in Rwanda bleef, verloor zij met de genocide het doel om de Arusha akkoorden uit te voeren. De spanningen tussen Tutsi en Hutu verdwenen niet onder de autoritaire RPF-regering, maar werden slechts onderdrukt. Niettemin kent Rwanda (voorlopig) ten koste van de stabiliteit in de Democratische Republiek Congo een relatieve negatieve vrede.

El Salvador: ONUSAL vond zijn aanvang in 1991 voor de ondertekening van de Chapultepec Akkoorden van 1992. Pas na de ondertekening van deze akkoorden tussen de regering van El Salvador en de FMLN-rebellen werd naast de mensenrechtencomponent ook de rest van de operatie ontplooid. Hoewel het vertrouwen tussen de partijen lange tijd afwezig bleef en continu over de uitvoering van de akkoorden moest worden verder onderhandeld, werd El Salvador uiteindelijk gedemilitariseerd. Dit resultaat werd behaald ondanks het feit dat werd ontdekt dat de FMLN wapens had achtergehouden en ook van rechtse zijde sommigen moeite hadden de tijden van doodseskaders los te laten. Uiteindelijk werd ONUSAL in 1995 beëindigd, nadat de FMLN een succesvolle transitie van een rebellenorganisatie naar een politieke partij had gemaakt, die volwaardig meedraait in een vreedzaam democratisch land.

In hoeverre dragen VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten bij aan 'duurzame vrede'?

Uit de vergelijking van de cases blijkt dat hoewel het tegen de teneur in de publieke opinie in gaat, geconcludeerd kan worden dat het antwoord op de eerste onderzoeksvraag is dat VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten een positieve bijdrage aan duurzame vrede leveren. Dit geldt allereerst voor de afzonderlijke operaties. In El Salvador was de bijdrage van ONUSAL aan duurzame vrede op vele terrei-

nen positief. Daar waar het niet bijdroeg, was dit ook niet beoogd. De operatie leverde zowel een kleine positieve als kleine negatieve bijdrage aan de variabele *staatszwakte*. Deze negatieve invloed, het gebrek aan capaciteit van de politie om de criminaliteitsgolf te lijf te gaan, was tijdelijk, het positieve effect was blijvend. Ook in Mozambique was de bijdrage van ONUMOZ aan duurzame vrede positief. Opvallend in deze case was dat, hoewel niet beoogd, de operatie toch zowel een klein positieve als een kleine negatieve bijdrage aan de variabele *inter-group relations* leverde. In het geval van Cambodja springt in het oog dat UNTAC juist aan de twee variabelen waar het niet beoogde een bijdrage te leveren deze positief was. Daarnaast is het opmerkelijk dat de operatie negatief bijdroeg aan de variabele *groepsdemografie*. Zelfs in het slechtste mogelijke geval, Rwanda, werd een kleine, hoewel verre van voldoende en slechts tijdelijke positieve bijdrage geleverd. Het feit dat die bijdrage tijdelijk was, komt voort uit de genocide en de nasleep daarvan. Zoals ook de meeste critici van UNAMIR echter stellen, de operatie stelde niet teleur omdat zij geen positieve invloed op het conflict had, maar juist het tegenovergestelde, zij was niet voldoende en er was meer van nodig: een grotere, sterkere, robuuster en meer uitgebreide operatie.

Bijdrage van VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten

	Cambodja	Mozambique	Rwanda	El Salvador
1. Negatieve vrede	+	++	0	++
2. <i>Inter-group relations</i>	++ ^b	+/- ^b	0	++
3. Groepsdemografie	--	++	+ ^a	+
4. Staatszwakte	++	+ ^a	+ ^a	+/- ^a
5. Onwilligheid van de staat en goed bestuur	+ ^a	+ ^a	0	++
6. Staats-/regerings-legitimiteit	++ ^b	++	0 ^b	++
7. Werkloosheid en economische achteruitgang	++	+/-	0 ^b	0 ^b
8. Externe betrekkingen	++	++	+ ^a	0 ^b
+ Kleine positieve bijdrage	+/-	Zowel kleine negatieve als positieve bijdrage		
++ Positieve bijdrage	0	Geen bijdrage		
- Kleine negatieve bijdrage	^a	Bijdrage was slechts tijdelijk		
-- Negatieve bijdrage	^b	Niet beoogd om de variabele te beïnvloeden		

Niet alleen dragen VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten aan de afzonderlijke cases positief bij, maar er moet geconstateerd worden dat zij doorgaans ook positief bijdragen aan de afzonderlijke variabelen van duurzame vrede; *negatieve vrede* en de conflictorzaken. Met andere woorden de acht hypothesen die in het kader van het onderzoeksraamwerk werden geformuleerd worden bevestigd. De mate waarin positief wordt bijgedragen aan de verschillende variabelen verschilt echter. Het blijkt dat operaties vooral bijdragen aan het vergroten van de legitimiteit van de staat en regering. Ook de bijdrage aan *negatieve vrede* en het verbeteren van de *externe betrekkingen* is duidelijk positief. Operaties dragen het minst bij aan het wegnemen van economische oorzaken en demografische problemen. VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten beogen echter vaak ook niet economische oor-

zaken aan te pakken, terwijl als zij hiertoe het mandaat hebben redelijk succesvol blijken. De mindere resultaten op het gebied van de variabele *groepsdemografie* komen grotendeels voort uit het feit dat in het geval dat repatriëring niet door een voldoende reïntegratie van vluchtelingen wordt gevolgd, dit de demografische druk kan verhogen. Verder is het opvallend dat de bijdrage van operaties met name bij het wegnemen van de zwakte van de staat en het stimuleren van goed bestuur soms tijdelijk is. Ten slotte is het uitzonderlijk dat een operatie als geheel negatief bijdraagt aan het verloop van een van de variabelen van duurzame vrede. Dit is alleen het geval in Cambodja. Het komt echter wel vaker voor dat individuele beleidsinstrumenten negatief bijdragen aan de variabelen van duurzame vrede, maar in dergelijke gevallen wordt deze invloed meestal door de positieve bijdragen van andere beleidsinstrumenten gecompenseerd.

Hoe dragen VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten bij aan 'duurzame vrede'?

De verschillende VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten dragen bij of beogen bij te dragen door middel van de beleidsinstrumenten die zij inzetten. In de vier bestudeerde casestudies werden 25 verschillende beleidsinstrumenten ingezet. Niet ieder instrument werd echter in iedere operatie ingezet en zij droegen niet altijd in dezelfde mate bij aan duurzame vrede. In de vier casestudies was in totaal in 115 gevallen sprake van een relatie of beoogde relatie tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de variabelen van duurzame vrede.

De aandachtsterreinen

VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten zijn met name gericht op militaire zaken, de kracht van de staat, goed bestuur, en de zichtbare demografische gevolgen van conflict. Zij zijn veel minder gericht op de sociale, economische en externe conflictoren.

Het is opvallend dat van alle 25 ingezette instrumenten meer dan de helft aan de variabele *negatieve vrede* bijdroeg of beoogde bij te dragen. Daarnaast dragen veel beleidsinstrumenten bij of beogen zij bij te dragen aan de variabelen *staatszwakte* en *onwilligheid van de staat en goed bestuur*. Hoewel niet veel verschillende instrumenten bijdragen of beogen bij te dragen aan de variabele *groepsdemografie*, worden de instrumenten die dat doen – mijnenruimen, repatriëring en reïntegratie van vluchtelingen - wel veelvuldig ingezet, waardoor de operaties relatief toch veel aandacht voor dit onderwerp hebben. Slechts weinig instrumenten dragen bij of beogen bij te dragen aan de variabelen *inter-group relations*, *staats-/regeringslegitimiteit*, *werkloosheid en economische achteruitgang* en *externe betrekkingen*. De positieve dan wel negatieve bijdragen van de ingezette beleidsinstrumenten op deze vier variabelen zijn zelfs vaak niet beoogd.

De verhouding aandacht en resultaten

Dat aan een bepaald terrein veel aandacht wordt geschonken, houdt niet in dat dit ook de gebieden zijn waar de meest positieve bijdrage wordt geleverd. Het terrein waarop VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten het beste scoren, de legitimiteit van de staat en regering, krijgt, als het al aan de orde komt, van slechts enkele be-

leidsinstrumenten aandacht. Deze positieve bijdrage van de operatie als geheel wordt derhalve gedragen door slechts een klein aantal beleidsinstrumenten. Dit onderstreept het belang van deze instrumenten: de opbouw van instituties, de organisatie van verkiezingen en het waarnemen van verkiezingen. Ditzelfde geldt voor de weinige instrumenten die voor het verbeteren van de *externe betrekkingen* worden ingezet. Tegelijkertijd is het opvallend dat, als men in ogenschouw neemt hoeveel aandacht er aan het positief beïnvloeden van *negatieve vrede* wordt besteed, de bijdrage van de verscheidene beleidsinstrumenten relatief klein is. Ten slotte is het opmerkelijk dat op een ander terrein dat veel aandacht krijgt, de demografische druk, de positieve invloed het kleinst is.

De meest opvallende beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten die de meeste kans op een positieve bijdrage hebben, worden niet het meest ingezet. De beleidsinstrumenten die in het algemeen de meeste kans maken op een positieve bijdrage zijn de reïntegratie van ex-combatanten, de opbouw van instituties, de verificatie van de terugtrekking van buitenlandse troepen, het winnen van de 'hearts and minds' van de lokale bevolking, het verschaffen van soldij aan het nieuw gevormde nationale leger, de verificatie van mensenrechten, mensenrechteneducatie, waarheidscommissies, de organisatie van verkiezingen en het monitoren van verkiezingen.

Wat betreft de meest succesvolle relaties tussen ingezette beleidsinstrumenten van VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten en de variabelen van duurzame vrede moet gesteld worden dat geen van de beleidsinstrumenten in alle vier de cases werd ingezet met een positief gevolg. Alleen de relatie tussen het waarnemen van verkiezingen en de variabele *staats-/regeringslegitimiteit* was in alle drie de keren dat dit instrument werd ingezet, positief. Hoewel ook zeer positief, zijn de relaties tussen de organisatie van verkiezingen en de opbouw van instituties, en de variabele *staats-/regeringlegitimiteit*; de verificatie van de terugtrekking van buitenlandse troepen en de variabele *externe betrekkingen*, humanitaire hulp en de variabele *groepsdemografie*; en, de opbouw van instituties en de variabele *negatieve vrede*, minder frequent.

Niet zelden is het resultaat van een beleidsinstrument niet een positieve bijdrage, maar het uitblijven van een bijdrage. Het instrument dat hierbij in het bijzonder opvalt, is het monitoren van de civiele politie dat in alle vier de case studies werd ingezet om bij te dragen aan een verbetering van goed bestuur, maar in alle vier de gevallen hierin faalde. De bijdrage van ontwapening aan het verbeteren van de sterkte van de staat scoort niet veel beter.

Ten slotte is het opvallend dat beleidsinstrumenten soms negatief bijdragen aan de variabelen van duurzame vrede. Belangrijke voorbeelden van dit soort negatieve relaties zijn in het geval dat zij niet gevolgd worden door een voldoende reïntegratie van respectievelijk de voormalige strijders en de vluchtelingen, de bijdrage van de cantonering en demobilisatie aan de variabelen *staatszwakte* en *werkloosheid en economische achtergang*, en van repatriëring aan de variabele *groepsdemografie*. Dit benadrukt slechts de noodzaak om deze instrumenten te verbeteren.

Hoe worden deze resultaten met factoren voor succes en falen verklaard?

Aan de bovenstaande *structured, focused comparison* kunnen negen factoren voor succes en falen die de verschillen in bijdragen van VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten verklaren, worden ontleend. De kans dat een dergelijke operatie positief bijdraagt aan duurzame vrede neemt toe wanneer zij aan de volgende factoren voldoet.

De partijen zijn bereid en oprecht: Voordat de conflictpartijen oprecht aan een vredesproces kunnen deelnemen, moeten zij voortzetting van het conflict als een ongewenste optie zien en de duurzame vrede die een peace-building operatie kan verschaffen als het beste alternatief beschouwen. De voornaamste reden dat bereidwilligheid en oprechtheid een vereiste zijn voor het slagen van een operatie is dat peace-building operaties noch gemandateerd, noch voorbereid en toegerust zijn op peace enforcement acties. Bovendien kan men wel beginnen met vrede op te bouwen, maar als de partijen hopen het conflict weer te laten oplaaien zodra de Verenigde Naties zich heeft teruggetrokken, dan kunnen de resultaten niet blijvend zijn.

De operatie is in staat om te voorzien in een voldoende gevoel van veiligheid: Op korte termijn schuilt het gevaar erin dat, zelfs als de partijen het vooruitzicht op duurzame vrede als het beste alternatief zien, zij de weg daar naartoe nog vol met valkuilen zien. Het conflict en de geschiedenis van vaak ver voor het conflict hebben meestal bij de partijen een perceptie gecreëerd dat de andere partij niet te vertrouwen is en dat tegen deze bedreiging in de eigen veiligheid moet worden voorzien. Om deze spiraal te stoppen en ontwapening en demobilisatie mogelijk te maken, moet een operatie in een alternatief gevoel van veiligheid kunnen voorzien. Partijen ervaren doorgaans dat hun veiligheid door het monitoren van de wapenstilstand groeit, waarbij de waarschijnlijkheid van een positieve bijdrage aan duurzame vrede toeneemt als de waarnemersmacht voldoende groot, geloofwaardig, getraind, uitgerust en robuust gemandateerd is.

De operatie heeft zowel in de breedte als in de diepte voldoende aandacht voor de conflictorzaken: Hoewel men wellicht *negatieve vrede* kan bereiken zonder de conflictorzaken weg te nemen, zal hun blijvende aanwezigheid het conflict uiteindelijk opnieuw doen oplaaien. De kans dat een operatie voldoende bijdraagt aan het wegnemen van de conflictorzaken wordt groter wanneer – in de breedte – meer oorzaken aandacht krijgen en wanneer – in de diepte – meer aandacht aan iedere afzonderlijke oorzaak wordt gegeven. Als niet alle oorzaken voldoende aandacht krijgen, is de kans op een hervatting van het geweld groter, en kan dit ook de oorzaken die wel worden aangepakt intensiveren, waarmee het bereikte werk ongedaan wordt gemaakt. Gesteld kan echter worden dat met name de afwezigheid van goed bestuur en de legitimiteit van de regering en staat belangrijke conflictorzaken zijn die op korte termijn moeten worden weggenomen.

De operatie verkrijgt de medewerking van de belangrijke externe actoren en partijen: Met name de steun van de permanente leden van de Veiligheidsraad is bijzonder belangrijk, omdat eenheid binnen de Veiligheidsraad niet alleen nodig is om de benodigde resoluties voor de vereiste middelen en het mandaat voor een operatie aan te

nemen, maar kan ook nodig zijn om druk uit te oefenen op lokale bondgenoten. Daarnaast is de medewerking van buurlanden ook van belang omdat zij vaak betrokken zijn in het conflict door een van de conflictpartijen te steunen en omdat de implementatie van sommige beleidsinstrumenten hun assistentie vereist.

De operatie wordt tijdig en op het juiste moment ontplooid: Als een operatie op het juiste moment wordt ontplooid kan zij helpen en een ondersteunende rol spelen. Echter, als een conflict niet rijp is, dan is de rol van een operatie veel beperkter, omdat VN-peacekeeping-operaties met peace-building aspecten niet goed in staat lijken te zijn om conflicten te laten rijpen. Verder dient de periode tussen de ondertekening van het vredesakkoord en de ontplooiing van de operatie tot een minimum te worden beperkt om het momentum in een vredesproces te handhaven.

De operatie beschikt over competente leiders en personeel, en duidelijke commandostructuren: Het blijkt dat leiderschap in het bijzonder van groot belang is bij het bemiddelen bij de onderhandelingen die ook gedurende de aanwezigheid van een operatie doorgaan. Verder is competent personeel de basis voor ieder ingezet beleidsinstrument. Daarnaast zijn goede commandostructuren belangrijk, vooral in extreme situaties.

De operatie is deel van een langetermijnaanpak: Voor het bewerkstelligen van *negatieve vrede* en vooral het voldoende bijdragen aan het wegnemen van de conflictorzaken is heel wat tijd nodig. Dientengevolge moet het niet als een verrassing komen dat deze processen wel door een vredesoperatie kunnen worden opgestart, maar niet gedurende de periode van aanwezigheid voltooid kunnen worden en derhalve in een bredere aanpak moet worden ingebed. In het geval dat de benodigde *follow-up* achterwege blijft, is het niet onwaarschijnlijk dat de korte periode van aanwezigheid onvoldoende blijkt om duurzame veranderingen te verankeren en is de kans groot dat de bijdrage van operaties slechts tijdelijk zal zijn.

Binnen de operatie en extern worden de verschillende ingezette beleidsinstrumenten gecoördineerd: De implementatie van veel beleidsinstrumenten is van de uitvoering van andere beleidsinstrumenten afhankelijk. Coördinatie tussen deze beleidsinstrumenten is essentieel voor hun optimale implementatie. Op dit gebied spelen twee problemen een grote rol. Allereerst worden om op tijd voor het begin van een ander proces of gebeurtenis te zijn voltooid belangrijke processen soms overhaast afgewikkeld en afgeraffeld. Ten tweede sluiten complementaire beleidsinstrumenten vaak niet op elkaar aan, waardoor een te grote tijdsperiode tussen deze met elkaar verbonden processen kan ontstaan. Externe coördinatie blijkt ook een belangrijke factor, waarbij opnieuw twee problemen een rol spelen. Ten eerste als alle activiteiten niet voldoende worden gecoördineerd met die van de reeds in het veld aanwezige organisaties, kunnen zij elkaar tegenwerken. Ten tweede een gebrekkige coördinatie met de organisatie die na het vertrek van de operatie de taken moet overnemen, kan voor de duurzaamheid van de bijdrage zeer nadelige gevolgen hebben.

De operatie voorziet in ownership: 'Ownership' is niet alleen van belang gedurende maar ook na de aanwezigheid van een operatie. Om te verzekeren dat de operatie uit-

eindelijk doet wat de partijen zelf wensen, moeten zij in staat worden gesteld om zelf te beslissen wat zij samen nodig achten. De voormalige conflictpartijen en de bevolking moeten ook na het vertrek van de operatie de bijdragen ervaren als iets dat zij ook wensen te onderhouden.

Tot slot

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat VN-peacekeeping-operaties met peacebuilding aspecten aan duurzame vrede bijdragen. Er is echter zeker nog ruimte voor verdere verbetering. Deze ruimte is niet alleen aanwezig bij het verbeteren van de individuele beleidsinstrumenten. De bovengenoemde factoren voor succes en falen worden regelmatig aan de kant geschoven, terwijl meer aandacht voor hen de kans van slagen voor VN-peacekeeping operaties met peacebuilding aspecten, maar waarschijnlijk ook peacekeeping operaties in het algemeen, aanzienlijk zou vergroten.

¹ Voor een verdere uitwerking van deze clusters van conflictorzaken zie: Jaïr van der Lijn (2006), *Walking the tightrope: Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam.

² Alexander L. George (1979), "Case studies and theory development: the method of structured, focused comparison", in: Paul G. Lauren ed., *Diplomacy: new approaches in history, theory, and policy*, New York – London, pp. 43-68.