

A UN Rapid Deployment Brigade

Een Nederlands voorstel

Eline van de Poll

4211944

Scriptiebegeleider: Maarten Paulusse

29 april 2016

Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de Nederlandse positie ten aanzien van een permanent leger voor de Verenigde Naties te verklaren is. In 1995 is de Nederlandse regering zelf naar buiten getreden met het idee voor een dergelijk leger. Dit ambitieuze plan valt binnen twee debatten. Ten eerste wordt er al sinds de oprichting van de Verenigde Naties gediscussieerd over de vraag of een permanent VN leger wenselijk is. De Nederlandse bijdrage aan dit debat door middel van een voorstel voor een staand VN leger verdient nader onderzoek. Ten tweede is het interessant te kijken welke plaats het Nederlandse voorstel bekleedt binnen de Nederlandse buitenlandse politiek. Over de aard van de Nederlands buitenlandse politiek zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant zijn er degenen die beargumenteren dat het buitenlands beleid voornamelijk geleid wordt door idealistische motieven. Daar staan tegenover degenen die beweren dat deze idealistische drijfveren worden gedreven door realistisch of geopolitieke denkbeelden. Het is interessant om te kijken hoe het Nederlands voorstel voor een permanent VN leger past binnen dit debat en welke 'kant' het voorstel lijkt te steunen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inleiding	3
1. Het algemeen debat	8
2. 1995: Tijd voor een voorstel?	15
3. Verantwoordelijkheid nemen	22
Conclusie	28
Bibliografie	30

Inleiding

Één van de belangrijkste taken van de Verenigde Naties is het waarborgen van de internationale vrede en veiligheid. Aan dat doel hebben zij hun bestaan mede te danken. Om vrede en veiligheid te waarborgen zijn er militaire middelen nodig. Echter, bij het vervullen van deze taak zijn de Verenigde Naties afhankelijk van de bereidheid van hun lidstaten om militaire middelen te leveren. Dit is geen ideale situatie. Ten tijde van de oprichting van de Verenigde Naties waren er dan ook voorstellen gedaan voor een permanent VN leger om de inzet van militaire middelen te vergemakkelijken en te versnellen.

Hoewel de discussie over een staand leger voor de VN al vanaf de beginjaren van de organisatie wordt gevoerd, is het nog steeds actueel. Nog steeds worden er ideeën naar voren gebracht met het doel om een dergelijk permanent leger op te richten. De landen die zich recentelijk hard hebben gemaakt voor een staand VN leger zijn Canada, Denemarken en Nederland. Nederland nam vanaf 1995 duidelijk stelling (met het *Non-paper for UN Rapid Deployment Brigade*) in deze discussie en was één van de belangrijkste initiatiefnemers.¹ Desondanks hebben de inspanningen hun doel nog niet bereikt.

In het debat staan de bovengenoemde drie staten tegenover grootmachten zoals de Verenigde Staten, die niet warm lopen voor een permanent VN leger. De Verenigde Staten, maar ook andere landen, hebben uiteenlopende argumenten gegeven tegen de invoering van een permanent VN leger. Daarin werden zij ondersteund door verschillende intellectuelen, onder andere Alex Morrison, die bezwaren aanvoerden tegen de voorstellen voor een VN leger. Tegenover deze bedenkingen staan de onderbouwde voorstellen van Canada, Denemarken en Nederland. Nederland was het land dat het meest verstrekkende voorstel heeft voorgelegd. Het perspectief voor een staand VN leger werd eveneens ondersteund door verschillende onderzoekers, bijvoorbeeld Brian Urquhart. Uiteindelijk ontvingen de voorzichtige ideeën van Canada en Denemarken internationaal meer steun dan het Nederlandse idee. Het Nederlandse plan was wellicht te extreem voor het moment.

¹ A UN Rapid Deployment Brigade: "A preliminary study" (revised version), april 1995 (UN document A/49/886).

Naast de plek die het Nederlands voorstel voor een permanent VN leger invult binnen het internationale debat ten aanzien van de wenselijkheid van een dergelijk leger is het ook te plaatsen in een nationaal historiografisch debat. In Nederland is namelijk een discussie gaande of het Nederlands buitenlands beleid gedreven wordt door idealisme of door realisme. Het idealistische karakter kwam vooral op de voorgrond na het aantreden van het linkse kabinet-Den Uyl (1973-1977) maar dit idealistische karakter was ook na deze periode invloedrijk.² Een progressief (buitenlands) beleid met de nadruk op mensenrechten, milieukwesties en ontwikkelingshulp hield lang een beeld in stand van Nederland als gidsland. Nederland gaf bijvoorbeeld veel geld aan ontwikkelingshulp en was het eerste land ter wereld dat het homohuwelijk invoerde. Nederlands was, aldus volgens dit perspectief, een voorloper en een voorbeeld van ontwikkeling in de wereld. Deze stelling wordt daarnaast ondersteund door Alfred van Staden, die stelt dat het Nederlands buitenlands beleid van oudsher idealistisch van aard is.³ Het Nederlands buitenlands beleid is namelijk gefundeerd op de zogenaamde traditionele waarden, zoals de afkeer van machtspolitiek.

Deze aanname is echter door verschillende onderzoekers in twijfel getrokken. Het Nederlands buitenlands beleid zou ondanks deze ogenschijnlijke idealistische aard ook gedreven worden door realisme. Een voorbeeld wordt gegeven door Duco Hellema. De in de jaren 1970 zo belangrijke mensenrechten werden geschonden in Zuid-Afrika geschonden door het apartheidsregime. Als antwoord hierop wilde de internationale gemeenschap een olieboycot voor Zuid-Afrika doorvoeren. De Nederlandse regering stemde daar verrassend genoeg niet mee in. Blijkbaar stonden toen de olie- en handelsbelangen centraal en niet de mensenrechten. Dit staat in contrast met het toenmalige beeld van idealisme in het buitenlands beleid.⁴ Daarnaast merkt Peter Malcontent op dat de Nederlandse positionering als gidsland juist voornamelijk als doel heeft zijn machtspositie te behouden, 'opdat Nederland niet vermalen wordt in het machtspolitieke spel der groten'.⁵ Het is dus wellicht te simpel gezegd dat Nederland als gidsland diende en gedreven werd door idealisme. Het is daarom interessant om te kijken welke plek het Nederlands voorstel ten aanzien van een permanent VN leger vervult binnen deze discussie en hoe het aansluit bij het Nederlands buitenlands beleid

² Yvonne Kleistra in Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland: Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011) 139.

³ A. van Staden in N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland* (Haarlem 1991) 222.

⁴ Duco Hellema, *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010) 300.

⁵ Malcontent in Hellema, Segers en Rood (red.), *Bezinning op het buitenland*, 220.

in het algemeen. Het Nederlandse voorstel om te allen tijde een VN leger paraat te hebben om naar brandhaarden over de hele wereld te sturen om crisissituaties te voorkomen en in toom te houden lijkt idealistisch van aard. Zijn er wellicht andere belangen die op de achtergrond hebben meegespeeld?

Het onderzoek zal zich richten op de rol die Nederland speelde binnen de discussie over een permanent VN leger en binnen het historiografisch debat. De vraag die centraal zal staan is hoe de Nederlandse positie (na 1995) ten aanzien van een permanent leger van de Verenigde Naties te verklaren was. Deze vraag is interessant, omdat, zoals gezegd, er in het verleden meerdere voorstellen zijn gedaan om een dergelijk leger op te richten, maar deze nooit zijn gerealiseerd. Dat Nederland het dan nog een keer probeerde is opmerkelijk. Bovendien is het goed om te kijken of het Nederlandse voorstel voor een permanent VN leger realistisch dan wel ideologisch ingegeven was. Daarnaast verdienen de timing van het indienen van het Nederlandse plan voor een *UN Rapid Deployment Brigade* en de verantwoordelijkheid die het land daarmee op zich nam een nadere analyse.

Bij deze analyse wordt gebruik gemaakt van de methode die Stephen Kinloch-Pichat gebruikt in zijn boek *'A UN 'Legion': Between Utopia and Reality'*.⁶ In dit boek onderzoekt hij de wenselijkheid van een permanent VN leger aan de hand van de verschillende voorstellen die er in de loop der jaren zijn gedaan om een dergelijk leger te realiseren. Dit doet hij door middel van een aantal vragen. Hij geeft aan dat er gekeken moet worden op welke manier het plan voor een staand leger een oplossing kan zijn op het moment dat het voorstel wordt gedaan. Het Nederlandse initiatief kwam niet uit het niets, maar voldeed het ook aan de behoeften van dat moment? Om deze vraag te beantwoorden moet er volgens Kinloch-Pichat gekeken worden naar de militaire uitdagingen die de Verenigde Naties ondervonden in de jaren 1990. Hoe passen deze uitdagingen in het Nederlandse voorstel voor een permanent leger? Welke rol wilde de Nederlandse regering een dergelijk leger laten vervullen in deze militaire uitdagingen? Hierbij moeten de beperkingen van de VN alsook de oorzaken van de zwaktes van de organisatie blootgelegd worden. Het Nederlandse idee van een staand VN leger moet vergeleken worden met andere ideeën voor het verbeteren van de effectiviteit van de VN. Zoals gezegd gebruikt Kinloch-Pichat deze benadering om de wenselijkheid voor een permanent VN leger te onderzoeken. De vraag in dit onderzoek is gericht op de

⁶ Stephen Kinloch-Pichat, *A UN 'Legion': Between Utopia and Reality* (Abingdon 2004) 10.

Nederlandse positionering binnen dit vraagstuk. Aangezien de Nederlandse regering een voorstel met als doel de oprichting van een dergelijk leger had ingediend kan ervan uit worden gegaan dat de regering een permanent leger wenselijk achtte. Voor het verklaren van deze positie is de methode van Kinloch-Pichat nuttig. De beantwoording van zijn vragen maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de vraag waarom Nederland een positieve houding ten opzichte van het vraagstuk innam, omdat de wenselijkheid samenhangt met de Nederlandse positionering. Door deze houding te doorgronden valt zij uiteindelijk ook te verklaren. De benadering die Kinloch-Pichat aanhoudt sluit daarom goed aan bij de vragen in dit onderzoek. Door zijn methode aan te houden en bij de deelvragen te betrekken kan er gestructureerd onderzoek worden gedaan.

Om de Nederlandse positie ten aanzien van een permanent leger te verklaren zal er eerst een goed beeld worden geschetst van de discussie gedurende de jaren 1990. De focus ligt daarbij op het algemene debat. Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van een staand VN leger? Welke grootmachten steunen een dergelijk leger en welke belangrijke staten niet? Wat is de houding van de Verenigde Naties (secretaris-generaal) zelf? Deze vragen zullen in het eerste hoofdstuk aan bod komen. Ze zullen worden beantwoord aan de hand van secundaire literatuur, maar er zal ook gebruik worden gemaakt van rapporten en aanbevelingen van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties. De interpretatie van deze teksten moet niet alleen een beschrijving zijn, maar moet geplaatst worden in de context waarbinnen zij vallen.⁷ Er moet daarbij eveneens rekening gehouden worden met de autoriteit die uitgaat van de gebruikte teksten.⁸ Wie heeft de tekst geschreven en wat was het belang van de tekst?

Na de uiteenzetting van het algemene debat wordt de positie van Nederland uitgelicht. Wat zijn de argumenten die werden aangedragen voor een permanent VN leger? En wat leidde ertoe dat Nederland deze positie vanaf 1995 innam? Dit vraagstuk komt aan bod in hoofdstuk twee en zal worden onderzocht aan de hand van een analyse van Tweede Kamerstukken, toespraken en kranten. Het voordeel van het gebruik van deze verschillende bronnen is dat het voorstel van verschillende perspectieven wordt bekeken. Tevens zal gekeken worden naar secundaire literatuur. Het schema uiteengezet door Kinloch-Pichat zal bij het beantwoorden van deze vragen behulpzaam zijn.

⁷ Kevin C. Dunn in Audie Klotz en Deepa Prakash (red.), *Qualitative Methods in International Relations; a Pluralist Guide* (New York 2008) 83.

⁸ *Ibidem*, 80.

Ten slotte wordt nader ingegaan op de leidende rol die Nederland speelde binnen de discussie. In hoeverre was Nederland bereid de leiding te nemen inzake een staand VN leger? Bij het beantwoorden van deze vraag zal wederom gebruik gemaakt worden van Tweede Kamerstukken, toespraken, kranten en secundaire literatuur. Hierbij kan eveneens gebruik worden gemaakt van de analyse van Kinloch-Pichat. De verantwoordelijkheid die Nederland op zich nam en waarom hij juist het plan van een staand VN leger steunde kan aan de hand van zijn schema goed worden geanalyseerd. Hopelijk zullen de antwoorden op deze drie vragen uiteindelijk inzicht geven in de Nederlandse positie ten aanzien van een permanent leger voor de Verenigde Naties.

Hoofdstuk 1

Het algemene debat

Vanaf de oprichting van de Verenigde Naties bestond er een verlangen naar de invoering van een staand leger onder het bevel van de organisatie.⁹ Het succes van de VN hing af van het vermogen om conflicten en crisissituaties te beslechten. Een staand leger zou deze doelstelling vereenvoudigen. Trygve Lie, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties van 1946 tot 1952, was dan ook van mening dat een dergelijk leger zo snel mogelijk opgericht moest worden.¹⁰ Echter, de toenemende spanningen die zouden leiden tot de Koude Oorlog maakten dit onmogelijk. Er werd geen staand leger opgericht. De Verenigde Naties moesten andere middelen gebruiken om crisissituaties op te lossen. Deze middelen of methodes kenden ook hun zwaktes, die volgens de analyse van Stephen Kinloch-Pichat onderzocht moeten worden. Door die zwaktes op te sporen en te benadrukken zou wellicht de wens voor een staand VN leger aan kracht winnen. Het is veelzeggend dat het verlangen naar een permanent leger voor de Verenigde Naties weliswaar naar de achtergrond verdween, maar nooit al zijn kracht verloor. In de jaren direct na het einde van de Koude Oorlog herleefde deze gedachte en leek de tijd rijp voor de oprichting van een staand VN leger.¹¹ Er werden verschillende voorstellen gedaan, waaronder het Nederlandse voorstel, om de oprichting te realiseren en de Verenigde Naties als organisatie te verbeteren.

De voordelen, of zelfs de noodzakelijkheid, van een staand VN leger worden in deze voorstellen en in de literatuur onderstreept. Als de Verenigde Naties een staand leger tot hun beschikking zouden hebben, dan hebben zij de mogelijkheid om de soldaten sneller ter plaatste te brengen. Dit is van belang, aangezien het verleden heeft uitgewezen dat een internationale crisis snel kan ontstaan. In een dergelijk geval is het cruciaal dat er onmiddellijk een leger kan worden ingezet.¹² Omdat de Verenigde Naties (nog) geen beschikking hebben over een staand leger maken ze gebruik van soldaten die de lidstaten aan de organisatie willen leveren. In veel lidstaten neemt de beslissing om nationale troepen deel te laten nemen aan een VN missie veel tijd in beslag. Dit

⁹ Kinloch-Pichat, *A UN 'Legion'*, 23.

¹⁰ Ibidem, 44.

¹¹ Patrick A. McCarthy, 'Building a reliable rapid-reaction capability for the United Nations', *International Peacekeeping*, 2(2000)7, 141.

¹² Adam Roberts in Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh en Dominik Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945* (Oxford 2008) 105.

bemoeilijkt het snelle handelen van de Verenigde Naties en zorgt ervoor dat ze pas laat (soms zelfs te laat) kunnen ingrijpen in een dreigende situatie.¹³

Een ander probleem van de huidige structuur van de VN hangt hiermee samen. De Verenigde Naties hebben namelijk geen garantie dat er ook daadwerkelijk troepen worden geleverd wanneer een internationale crisis plaatsvindt.¹⁴ Ze zijn afhankelijk van de goede wil van hun lidstaten. Het is echter niet vanzelfsprekend dat lidstaten altijd gehoor geven aan een oproep van de secretaris-generaal om soldaten te verschaffen. De regeringen van lidstaten ervaren zelf, naast de externe druk van de internationale gemeenschap, interne druk van de media, publieke opinie en het parlement om wel of niet in te grijpen en zullen ook aan hen gehoor moeten geven. Hoewel dit niet negatief hoeft uit te pakken voor de Verenigde Naties is er altijd de mogelijkheid aanwezig dat een lidstaat vanwege interne druk geen troepen wil leveren aan de organisatie. Ondanks de toezeggingen van verschillende lidstaten dat zij militair personeel te allen tijde beschikbaar hebben voor de VN speelt dit probleem nog steeds.¹⁵ Een staand VN leger verhelpt dit beletsel, omdat het de Verenigde Naties juist de garantie geeft die zij missen om effectief en snel op te kunnen treden.

Daarnaast kan een snel, voor de VN beschikbaar leger ook andere functies vervullen.¹⁶ De vlotte inzetbaarheid van het leger kan bijvoorbeeld dienen als verkenningsmissies voorafgaand aan een vredesmissie. Zo is er in een vroeg stadium een VN macht aanwezig in een eventueel conflictgebied en hebben zij de mogelijkheid de problemen in kaart te brengen voordat er een grootschalige VN missie in gang wordt gezet. Bovendien zou de aanwezigheid van een VN macht voor terughoudendheid van de strijdende partijen kunnen zorgen en op die manier het potentiële conflict kunnen voorkomen. Een staand VN leger zou ook kunnen worden ingezet ter ondersteuning van VN missies, om zo de veiligheid van het VN personeel te garanderen.¹⁷

Verder geldt dat een staand VN leger een duidelijke hiërarchie zal hebben, zodat het zijn taken effectiever kan vervullen. De doeltreffendheid van de Verenigde Naties kan hierdoor bevorderd worden. Het is evident wie het bevel heeft, zodat er snel gecommuniceerd kan worden. De communicatie verloopt namelijk niet over

¹³ Brian Urquharts visie in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 107.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace* (New York 1995) paragraaf 43.

¹⁶ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (New York 1993) paragraaf 45.

¹⁷ Ibidem.

verschillende schijven, zoals tijdens de missie in het voormalig Joegoslavië, waardoor hulp te laat kwam. Bij het systeem waarin de VN afhankelijk zijn van de troepenlevering van landen speelt daarentegen de kwestie dat deze eenheden verschillende 'instanties' verantwoording verschuldigd zijn en waarbij ze moeten samenwerken met eenheden die weer aan anderen verantwoording moeten afleggen.¹⁸ De communicatie- en bevelstructuur zijn niet helder. Dit vormt een belemmering voor goede samenwerking, terwijl dit probleem eenvoudig verholpen kan worden door een staand leger. Bovendien zorgt een staand VN leger waarschijnlijk voor meer eenheid tussen soldaten van verschillende nationaliteiten. Het leger zal specifieke taken moeten vervullen en hier speciaal op trainen. Dit zal uiteindelijk voor de benodigde ervaring zorgen, waardoor de Verenigde Naties adequaat kunnen optreden in verschillende conflictsituaties of mogelijke crises. Echter, dit zijn verwachtingen. De oprichting van een permanent VN leger zal moeten uitwijzen of het ook daadwerkelijk tot verbeteringen zal leiden.

Naast de bovengenoemde voordelen bestaat ook de hoop dat een staand VN leger deels de problemen van partijdigheid zal verminderen die zich in het verleden hebben voorgedaan. Wanneer de Verenigde Naties niet genoeg mankracht en steun konden krijgen om hun missies uit te voeren kwam het voor dat zij het overlieten aan landen die wel bereid waren in te grijpen. Zo voerde Frankrijk *Opération Turquoise* uit in Rwanda, maar werden zij beticht van partijdigheid (waarvan overigens niet duidelijk was of er ook daadwerkelijk sprake was van partijdigheid).¹⁹ Zulke aantijgingen schaden niet alleen de betrokken lidstaat in kwestie, maar ook de reputatie van de VN. Hoewel een staand VN leger zich eveneens schuldig kan maken aan partijdigheid lijkt de mogelijkheid daartoe kleiner. Een dergelijk leger heeft namelijk minder last van het nastreven naar eigenbelang.

Zoals gezegd bestaat de wens voor een staand VN leger al sinds de oprichting van de Verenigde Naties. Boutros Boutros-Ghali, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties van 1992 tot 1996, deelt dit verlangen.²⁰ Na het aflopen van de Koude Oorlog vond hij dat de Verenigde Naties verplicht waren eindelijk hun taak ten volle uit te voeren. De spanningen die vaak een doeltreffend optreden in de weg stonden, onder meer door het gebruik van het vetorecht, leken verdwenen te zijn. Zoals hij zegt:

¹⁸ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 113.

¹⁹ Ibidem, 111.

²⁰ Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, paragraaf 43.

“Nu de Koude Oorlog is afgelopen, werd er sinds 31 mei 1990 geen enkel veto meer uitgesproken, terwijl het aantal gevallen waarin beroep werd gedaan op de Verenigde Naties is toegenomen. De Veiligheidsraad, die het vroeger aan middelen ontbrak om iets te verhelpen aan de situaties die zijn werking lamlegden, is naar voren gekomen als een centraal werktuig voor de preventie en de regeling van geschillen en voor de handhaving van de vrede.”²¹

De middelen die ter beschikking van de Verenigde Naties (en Veiligheidsraad) staan, zouden kunnen worden aangevuld door een staand VN leger. De oprichting van een permanent VN leger lijkt nabij te zijn.

In zijn in voorstel uit 1993, *An Agenda for Peace*, leek Boutros-Ghali de oprichting van een staand VN leger te steunen. Wanneer de VN alle vreedzame middelen hadden ingezet om een geschil te beslechten, moesten zij ook de ‘volgende stap’ kunnen zetten. De militaire middelen die daarvoor nodig zijn, zijn cruciaal voor de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties.²² Echter, in het in 1995 verschenen *Supplement to An Agenda for Peace* voer Boutros-Ghali een meer voorzichtige koers. Hij stapte af van de permanente militaire initiatieven die hij voorstelde in *An Agenda for Peace* en zette daarentegen in op hervormingen van het toenmalige systeem, waarbij lidstaten nationale contingenten leveren.²³ De verbeteringen die hij voorstelde waren bescheiden in vergelijking met zijn eerdere voorstel. De marginale politieke steun die zijn eerdere voorstel had ontvangen, onder meer van de leden van de Veiligheidsraad, had gezorgd voor terughoudendheid bij de secretaris-generaal.²⁴

De opvolger van Boutros-Ghali, Kofi Annan (secretaris-generaal van 1997-2006) zette de voorzichtige aanpak van zijn voorganger voort. Hij was zelfs nog stilliger dan Boutros-Ghali. Hij vond dat de oprichting van een staand VN leger destijds niet realistisch was. Annan gaf dan ook de voorkeur aan kleine, geleidelijke veranderingen. Dat deze veranderingen uiteindelijk zouden kunnen leiden tot de oprichting van een permanent VN leger sloot hij niet uit en hij sprak zijn hoop uit dat die ontwikkeling op den duur zal plaatsvinden. Echter, zolang staten nog niet bereid waren om hun

²¹ Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, paragraaf 15.

²² Ibidem, 43.

²³ Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, paragraaf 43.

²⁴ Kinloch-Pichat, *A UN 'Legion'*, 141.

soevereiniteit voor een klein deel in te perken bij de oprichting van een dergelijk leger konden de VN, volgens Annan, beter de bestaande structuur verbeteren.²⁵

Dat een aanzienlijk aantal staten, waaronder de vijf grootmachten van de Veiligheidsraad, sceptisch tegenover een mogelijk staand VN leger stonden, had verschillende redenen. Rusland heeft altijd beweerd dat een dergelijk leger niet was voorzien door de oprichters van de Verenigde Naties. Het was, kortom, nooit de bedoeling geweest een permanent leger voor de VN op te richten. De Amerikaanse houding ten opzichte van dit punt was ambivalent.²⁶ De Verenigde Staten waren lange tijd een belangrijke initiatiefnemer voor de oprichting van een staand leger, maar dit enthousiasme leek in de jaren 1990 te zijn bekoeld. Artikel 43 van het VN Handvest stond dus nog open voor interpretatie. Waar Boutros-Ghali er in eerste instantie de mogelijkheid in zag om tot een staand VN leger te komen, waren lang niet alle lidstaten het daarmee eens.²⁷

Daarnaast is het financiële aspect voor veel staten een struikelblok dat de oprichting van een permanent leger in de weg staat. Het uitvoeren van VN missies is hoe dan ook kostbaar, ook als daar geen staand VN leger bij betrokken is. Niet alle staten zijn bereid hun deel te betalen of ze betalen na toegenomen externe druk. Het Nederlandse voorstel voor een staand VN leger zou rond de 300 miljoen dollar (VS) per jaar kosten, dit bedrag zou eventueel verlaagd kunnen worden tot 250 miljoen dollar (VS) per jaar in het geval dat lidstaten zorgen voor uitrusting, wapens en dergelijke.²⁸ Aangezien de Verenigde Naties geen inkomstenbron hebben en dus volledig afhankelijk zijn van hun lidstaten is dit een grote last.²⁹ Rekening houdende met het feit dat het geld voor vredesmissies vaak traag wordt binnengehaald lijkt de bereidheid onder lidstaten om dit bedrag jaarlijks te betalen minimaal. De voorkeur van de meeste lidstaten gaat dan ook uit naar verbeteringen van het bestaande VN systeem om troepen te bemachtigen. Zoals Frankrijk in 1993 verklaarde: "Since it is clear that the Organization cannot today afford to maintain a standing force, it is indispensable for the Member States to establish forces which can be mobilized rapidly."³⁰

²⁵ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 121.

²⁶ John G. Ruggie in 'Peacekeeping, the way ahead?', Institute for National Strategic Studies (Washington D.C. 1993) 5.

²⁷ Kinloch-Pichat, *A UN 'Legion'*, 125.

²⁸ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 117.

²⁹ Shibley Telhami, 'Is a Standing United Nations Army Possible – Or Desirable', *Cornell International Law Journal* 3(1995)28, 676.

³⁰ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 128.

Wanneer er wel een staand VN leger zou worden opgericht, zou dit, met de verschillende voorstellen die door de jaren heen zijn gedaan, neerkomen op een kleinschalig leger.³¹ Met het einde van de koude oorlog waren de conflictsituaties waarin de Verenigde Naties moesten optreden echter niet afgenomen. Bovendien zorgden de afgenomen spanningen voor een vermindering in het gebruik van het vetorecht, waardoor de Veiligheidsraad effectiever kon optreden.³² Critici van een staand VN leger beargumenteren daarom dat een permanent leger geen verbetering van het bestaande systeem zou zijn, omdat het voor de VN onmogelijk is om met een kleinschalig leger in te grijpen in alle brandhaarden in de wereld.³³ De 'partijdigheid' die dit tot gevolg heeft zou de geloofwaardigheid van de VN en hun leger verkleinen.

De partijdigheid speelt ook in een ander aspect een rol. Een staand VN leger zou namelijk onder het gezag van de Veiligheidsraad en secretaris-generaal vallen. De weerspiegeling van de internationale machtsverhoudingen in de Veiligheidsraad stond al enige tijd onder druk. De weerstand tegen de macht die een staand VN leger in de handen zou leggen van de Veiligheidsraad is daarom begrijpelijk groot.³⁴ Arme, veelal zuidelijke staten zijn bang dat een permanent leger voornamelijk op hun grondgebied zal interveniëren, terwijl rijke noordelijke staten buiten schot blijven en rekening kunnen houden met hun eigen belang. Vreemd genoeg staat dit argument recht tegenover de beredenering van machtige landen (voornamelijk de Verenigde Staten) dat een staand VN leger hun soevereiniteit deels zou schaden. Zij verloren namelijk de zeggenschap van de soldaten die zouden dienen in het permanente leger. In de jaren 1990 werden in de Verenigde Staten juist pogingen ondernomen om regels op te stellen met als doel het aantal deelnames in interventies te beperken.³⁵ Het leek dan ook niet logisch dat zij een staand VN leger zouden steunen, ook al hebben zij in de Veiligheidsraad een veto om de inzet van het permanente leger te blokkeren.

Bovendien lijkt de tendens binnen de Verenigde Naties, ondanks het in 1993 gedane voorstel van Boutros-Ghali, te liggen bij een meer regionale oplossing.³⁶ Eenheden van de Europese- en Afrikaanse Unie zouden een prominentere rol moeten

³¹ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 117.

³² Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, paragraaf 15.

³³ Kinloch-Pichat, *A UN 'Legion'*, 137.

³⁴ Shibley Telhami, 'Is a Standing United Nations Army Possible – Or Desirable', 674.

³⁵ Alex Morrison, 'The theoretical and practical feasibility of a United Nations Force', *Cornell International Law Journal* 3(1995)6, 669.

³⁶ Michael Barnett, 'Partners in Peace? The UN, Regional Organizations, and Peace-keeping', *Review of International Studies*, 4(1995)21, 412.

spelen in het beëindigen van regionale conflicten.³⁷ De reden hierachter was dat deze eenheden meer geëngageerd zijn bij een conflict, want het speelt dichterbij huis. De wil om (grote) risico's te nemen en je 'leven te geven' zou groter zijn, terwijl dat voor een staand VN leger dat over de hele wereld ingrijpt twijfelachtig is. De doeltreffendheid van een permanent leger voor de Verenigde Naties is dus allerm minst zeker.

Kortom, de positie die de vijf grootmachten van de Veiligheidsraad en de secretaris-generaal van de Verenigde Naties innemen ten aanzien van een staand leger was niet positief. Hoewel de wens bij de secretaris-generaal aanwezig was en ook de grootmachten wel inzagen dat er ook voordelen zitten aan een permanent VN leger zagen zij geen reële mogelijkheid om dit lang bestaande verlangen tot uitvoering te brengen. De zwaktes van het toenmalige systeem bleken niet voldoende om een verandering in gang te zetten. De vraag is dan waarom uitgerekend Nederland (en respectievelijk Canada en Denemarken) in 1995 met het voorstel kwam om een staand VN leger op te richten. Wat waren de beweegredenen achter het Nederlandse voorstel?

³⁷ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh en Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 123.

Hoofdstuk 2

1995: Tijd voor een voorstel?

In de jaren 1990 leken de Verenigde Naties eindelijk tot bloei te kunnen komen. Jaren van ineffectiviteit door het veelvuldig gebruik van het veto recht lagen achter hen.³⁸ De Sovjet-Unie bestond niet meer, waardoor de ideologische strijd in de wereld was beëindigd. De spanningen namen af en voormalige Sovjetstaten begonnen deel uit te maken van de kapitalistische markteconomie. De VN hadden de uitgelezen kans om oude doelstellingen en wensen, waaronder de oprichting van een permanent VN leger, te verwezenlijken in dit ogenschijnlijk gunstige internationaal klimaat.³⁹ De wereld leek eindelijk bereid om samen te werken.

Al in het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw bekeek het Nederlands parlement de mogelijkheden voor de verbetering van de militaire capaciteiten van de Verenigde Naties.⁴⁰ Dat de Nederlandse regering uiteindelijk uitkwam bij het plan voor een permanent VN leger was niet de enige optie die uit deze beraadslagingen voort kon komen. Er werd bijvoorbeeld ook gekeken naar de mogelijkheden om regionale organisaties een grotere rol te laten spelen in de bescherming van de internationale vrede en veiligheid.⁴¹ Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek was Nederland niet de enige die deze optie onderzocht. Toch stevende Nederland af op een voorstel voor een stand VN leger. De vraag die volgens de analyse van Stephen Kinloch-Pichat dan boven komt drijven is of een dergelijk voorstel voldoet aan de behoeften van dat moment. Kortom, wat waren de militaire uitdagingen van dat moment en hoe dacht de Nederlandse regering deze op te kunnen lossen?

De Nederlandse regering kwam in 1995 met een voorstel voor een *UN Rapid Deployment Brigade*.⁴² In het kort werd er in het plan beargumenteerd dat er een permanent VN leger moest worden opgericht. Dit leger zou echter de bestaande militaire mechanismen niet vervangen. Het leger zou slechts een aanvulling zijn op deze mechanismen. Het takenpakket zou neerkomen op preventief ingrijpen bij crisisdreiging, vredeshandhaving voorafgaand aan een vredesmissie en interventie in

³⁸ Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, paragraaf 15.

³⁹ Isabelle Duyvensteyn & Luuk Arlar in Jacco Pekelder, Remco Raben & Mathieu Segers (red.), *De Wereld volgens Nederland: Nederlandse Buitenlandse Politiek in Historisch Perspectief* (Amsterdam 2015) 222.

⁴⁰ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal* (hierna: *HTK*) 1992-1993, 26-1900.

⁴¹ *HTK* 1991-1992, 29-1830.

⁴² A UN Rapid Deployment Brigade (UN document A/49/886).

geval van crisis.⁴³ Echter, een missie door het VN leger zou niet langer dan drie maanden moeten duren.⁴⁴ Het leger zou alleen worden ingezet om de eerste dreiging af te wenden en daarna vervangen moeten worden door een andere troepenmacht. "When deployed in a UN peace-keeping operation, the Brigade will have to be the first one in and the first one out of the area of operations."⁴⁵ Het belangrijkste voordeel dat een *UN Rapid Deployment Brigade* ten opzichte van de bestaande militaire mogelijkheden zou hebben, is dat een permanent (onafhankelijk) leger aanzienlijk sneller inzetbaar zou zijn.⁴⁶ Het onder de VN Veiligheidsraad opererende leger zou direct na een resolutie ingezet kunnen worden.

De vraag is waarom Nederland uitgerekend in 1995 met dit voorstel kwam. Waarom achtte de regering toen de tijd rijp voor een permanent VN leger? Het officiële Nederlandse voorstel werd voorafgegaan door een toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties door toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Hans van Mierlo. Uit deze toespraak blijkt een aantal redenen voor de timing van de ingediende plannen voor een staand VN leger. De recent gefaalde vredesmissies van de VN in Rwanda en Joegoslavië lijken het belangrijkste argument.⁴⁷ Van Mierlo zegt:

"Let us face it: the reason for our inaction was neither lack of means nor lack of time. The reason was that, under the circumstances, no Government was prepared to risk the lives of its citizens. The physical danger was considered too high."⁴⁸

Waren er wel troepen geleverd, dan was het wellicht mogelijk geweest de genocide in Rwanda te voorkomen.⁴⁹ Daarnaast had ook het conflict in voormalig Joegoslavië voorkomen kunnen worden, maar ook tijdens de eerste fases van dit conflict waren lidstaten niet bereid de nodige middelen en mankracht te leveren.⁵⁰ De secretaris-generaal van de VN moest veel druk uitoefenen op lidstaten om troepen te leveren, echter baatte dit niet.⁵¹ Dit terwijl verschillende lidstaten toezeggingen hadden gedaan

⁴³ A UN Rapid Deployment Brigade, 8.

⁴⁴ Ibidem, 38.

⁴⁵ Ibidem, 9.

⁴⁶ Ibidem, 8.

⁴⁷ General Assembly, 27 september 1994 (A/49/6pv) 22-23.

⁴⁸ Ibidem, 23.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, 22.

⁵¹ Ibidem, 23.

om zo mogelijk troepen beschikbaar te houden voor de Verenigde Naties.⁵² Van Mierlo beredeneert dat “if deploying a brigade could have prevented the indiscriminate slaughter of many hundreds of thousands, what prevented us from doing so?”⁵³ Hij stelt dat het daarom noodzakelijk is dat de Verenigde Naties de optie voor een permanent leger dienen te overwegen, al dan niet uit te voeren.

In het voorstel voor een *UN Rapid Deployment Brigade* wordt ook verwezen naar het debacle van de VN missie in Rwanda.⁵⁴ De Canadese oud-commandant van UNAMIR⁵⁵ in Rwanda, generaal Roméo Daillare lijkt enige invloed te hebben uitgeoefend op Van Mierlo tijdens de conferentie naar aanleiding van de studie naar een permanent leger.⁵⁶ De oud-commandant Daillare wist als geen ander de tekortkomingen van de VN in Rwanda aan het licht te brengen. Van Mierlo zegt ‘met name getroffen’ te zijn door de gedachten van de Canadees, die soortgelijke hervormingen voor de Verenigde Naties voor ogen had.⁵⁷ Deze vergelijking van verschillende voorstellen had volgens Kinloch-Pichat een positieve werking. Het voorstel dat de Nederlandse regering uiteindelijk indiende, speelde ook juist in op het probleem van langzame en moeizame mobilisatie van een troepenmacht in een crisissituatie die Daillare had ondervonden in Rwanda. Beraadslaging in de Tweede Kamer lijkt op hetzelfde onderliggende probleem te wijzen. Kees Zijlstra, kamerlid namens de PvdA in de Tweede Kamer, merkte op:

“het aantal instabiele gebieden en brandhaarden is niet afgenomen. Het voorbeeld hiervan is het voormalig Joegoslavië. De internationale context voor vredesoperaties is sindsdien ingrijpend gewijzigd. Er is weinig optimisme. Ik denk hierbij aan het gebrek aan middelen bij de Verenigde Naties, de zo nu en dan bij troepenleverende landen optredende “metaalmoetheid” en de onderlinge meningsverschillen over de politieke doelstellingen van internationale operaties.”⁵⁸

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de falende VN missies in het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw bepalend waren voor het Nederlandse pleidooi voor een permanent VN leger in de jaren daarna. Het Nederlandse voorstel speelde dus in op de

⁵² General Assembly, 27 september 1994, 23.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ A UN Rapid Deployment Brigade, I.

⁵⁵ United Nations Assistance Mission for Rwanda.

⁵⁶ *Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten Generaal* (hierna: *KTK*) 23 900 V 37, nr. 37.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ *HTK* 1994-1995, 25-1534.

zwaktes van de VN structuur, zodat deze aangepakt konden worden. Dit was een reactie op de militaire uitdagingen die Verenigde Naties hadden ondervonden en een oplossing voor de uitdagingen die zij tegemoet gingen. Dit kon de haalbaarheid van het plan, volgens Kinloch-Pichat, bevorderen.

Echter, de mislukte VN missies in Rwanda en het voormalig Joegoslavië (maar ook Somalië) zijn niet de enige reden dat de Nederlandse regering juist in 1995 met het voorstel voor een *UN Rapid Deployment Brigade* kwam. In het *non-paper* zelf staat letterlijk dat het fundamenteel veranderde geopolitieke klimaat de oprichting van een permanent VN leger dringender maakt. Bovendien wordt de wens meer haalbaar geacht dan in het verleden.⁵⁹ In zijn toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties haalt Van Mierlo deze nieuwe internationale situatie aan. Hij heeft hoop dat de lidstaten van de VN eindelijk effectief zullen samenwerken, ook op militair niveau. Zijn geloof in de organisatie is groot en de kritiek die de Verenigde Naties te verduren kregen in de voorafgaande jaren legt hij grotendeels neer bij de lidstaten. “Are we really providing this body with the necessary means to live up to expectations? It has become fashionable, when expectations are not met, to blame shortcomings on the United Nations itself. I tend to take a different view.”⁶⁰ Toen gedurende de beginjaren 1990 de internationale spanningen tussen de grootmachten waren verminderd, leek de tijd aangebroken om de noodzakelijke voorzieningen te treffen. De grootmachten in de VN Veiligheidsraad speelden namelijk een doorslaggevende rol in de voorgestelde Nederlandse plannen voor een VN leger.⁶¹ De VN Veiligheidsraad zou de exclusieve bevoegdheid krijgen om de *UN Rapid Deployment Brigade* in te zetten.⁶² Het nut en de doeltreffendheid van het permanente VN leger was dus afhankelijk van het functioneren van de VN Veiligheidsraad.

Omdat de grootmachten een vooraanstaande positie hebben, zeker in de voorgelegde plannen voor een VN leger, benadrukt de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken de naleving van het algemeen belang door deze staten. “In this new era the yardstick for great-Power status is no longer the number of nuclear bombs but now the concrete contribution that a country is prepared and able to make to the

⁵⁹ A UN Rapid Deployment Brigade, I.

⁶⁰ General Assembly, 27 september 1994, 21.

⁶¹ A UN Rapid Deployment Brigade, 7.

⁶² Ibidem.

cooperative effort to stem the tide of war, misery and poverty in the world.”⁶³ Ze kunnen zich niet langer meer gedragen als exclusieve club die alleen haar eigen belangen nastreeft.⁶⁴ Hoewel ze de laatste zeggenschap hebben, vertegenwoordigen ze alle lidstaten. De nadruk op dit aspect tijdens zijn toespraak is vooral gericht tegen wantrouwende derdewereldlanden, die vrezen voor misbruik van een permanent leger.⁶⁵ Van Mierlo is er echter van overtuigd dat deze problematiek afneemt.⁶⁶ Tezamen met een toenemend vertrouwen in de samenwerking tussen de grootmachten na de Koude Oorlog was dat mede bepalend voor de timing van het Nederlandse voorstel voor een permanent leger voor de Verenigde Naties.

De bovengenoemde verklaringen voor het tijdstip van de indiening van het Nederlandse voorstel geven vooral inzicht in de directe aanleidingen voor de wens van een staand VN leger. Nederland begon zich echter al rond de jaren 1970 te bekommeren om de mensenrechten.⁶⁷ Om de naleving van de mensenrechten te controleren en af te dwingen zou een permanent VN leger belangrijk kunnen zijn geweest. De ad hoc coalities die ontstonden onder de auspiciën van de Verenigde Naties waren het best mogelijke alternatief. Nederland zette zich regelmatig in voor VN missies. Naast het leveren van troepen was Nederland ook bereid financiële steun te leveren.⁶⁸ De langdurige strijd voor mensenrechten, rechtvaardig of niet, bracht wel een besef dat de huidige situatie niet wenselijk was. Het was niet voor niets dat staten die relatief veel bijdroegen aan VN vredesmissies, zoals Nederland, Canada en Denemarken, met de belangrijkste voorstellen komen in de jaren 1990.⁶⁹ Een staand VN leger zou de beste oplossing zijn, omdat het een grotere garantie zou geven dat mensenrechtenschendingen aan de kaak werden gesteld en aangepakt zouden worden. Voor Nederland en zijn mensenrechtenagenda zou een permanent VN leger een goede oplossing zijn. Dit streven naar de naleving van mensenrechten paste ook binnen het beeld dat ontstond ten aanzien van de grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid.⁷⁰ In dat opzicht leek het Nederlandse voorstel voor een staand VN leger voort te

⁶³ General Assembly, 27 september 1994, 22.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem, 20.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Malcontent in Pekelder, Raben & Segers, *De Wereld volgens Nederland*, 131.

⁶⁸ General Assembly, 27 september 1994, 22.

⁶⁹ Malcontent in Pekelder, Raben & Segers, *De Wereld volgens Nederland*, 149. Memorandum (CM 97/90 cc) Beleid t.a.v. internationale organisaties op het terrein van de mensenrechten (19 oktober 1990) 3.

⁷⁰ Pijpers in Van Sas, *De kracht van Nederland*, 212.

komen uit idealisme. Bovendien viel het samen met het 'humanitaire moment', een tijd waarin het nastreven van zulke belangen haalbaar leek.⁷¹ Echter, het zou ook gezien kunnen worden als een vorm van machtscontrole. Met een VN leger zouden de Verenigde Naties een grotere functie kunnen vervullen ten opzichte van conflicten in de wereld en daarmee de rol van grote mogendheden beperken.

In het licht van het Nederlands streven naar naleving van de mensenrechten was de crisis in Rwanda echter beschamend. Een land dat altijd sprak over de eerbiediging van de rechten van de mens en die vervolgens niet bereid was om troepen te leveren in een noodsituatie met dramatische gevolgen, verliest zijn geloofwaardigheid. Het enige wat Nederland gestuurd had was materiaal.⁷² Dit bleek uiteindelijk onvoldoende. Wanneer Van Mierlo in zijn toespraak opmerkt dat "a mechanized brigade deployed in Kigali within 7 to 14 days might have stabilized the situation" kan hij net zo goed verwijzen naar Nederland.⁷³ Dit 'schuldgevoel' zou wellicht een rol gespeeld kunnen hebben in de gretigheid naar de oprichting van een staand VN leger.

Naast het beschamende optreden in de Rwanda crisis, of beter gezegd het gebrek daaraan, was er nog iets van belang. De Nederlandse regering die in het verleden vaak troepen had gestuurd om VN missies te ondersteunen zou dit door bezuinigingen voor het ministerie van Defensie waarschijnlijk moeten beperken.⁷⁴ Dit zou de 'mensenrechtenmissie' die Nederland al tijden had gevoerd niet ten goede komen. Om hun campagne toch voort te kunnen zetten zou een *UN Rapid Deployment Brigade* een ideale oplossing zijn. Ondanks dat de brigade slechts voor een korte tijd in een crisissituatie aanwezig zou zijn, fungeert het permanente VN leger idealiter ook als afschrikmiddel.⁷⁵ Wanneer dit zou werken betekent het dat de inzet van ad hoc coalities gerichter en effectiever kan zijn. Echter, de ideale omstandigheden zijn zelden aanwezig.

Kort gezegd zijn de falende VN missies in Joegoslavië, maar voornamelijk in Rwanda, bepalend geweest voor de Nederlandse inbreng in de discussie over een staand VN leger en het tijdstip voor de indiening van het voorstel. Hoewel voorafgaand aan deze internationale crises het Nederlands parlement al beraadslagingen had gepleegd over de mogelijkheden om de militaire capaciteiten te verbeteren, droegen deze VN

⁷¹ Duyvensteyn & Arlar in Pekelder, Raben & Segers, *De Wereld volgens Nederland*, 222.

⁷² General Assembly, 27 september 1994, 22.

⁷³ Ibidem, 23.

⁷⁴ Hellema, *Nederland in de wereld*, 365.

⁷⁵ A UN Rapid Deployment Brigade, 9.

missies bij aan de uiteindelijke inhoud van het concept. Het voorstel was dus een antwoord op de militaire uitdagingen (en tekortkomingen) van dat moment. Dat blijkt uit de toespraak van Van Mierlo aan de Algemene Vergadering, een brief aan de Tweede Kamer en uit het *non-paper* voor de *UN Rapid Deployment Brigade* zelf. Bovendien paste het voorstel goed bij de reputatie die Nederland wilde uitdragen, namelijk een gidsland zijn voor andere staten. Dat het voorstel uitgerekend in 1995 werd verspreid onder de lidstaten van de VN was dus geen verassing. Het tijdstip leek goed, want de internationale spanningen waren na een halve eeuw eindelijk verdwenen. Althans, dat werd verondersteld. Het voorstel werd niet meer dan een voorstel en een episode in een lang debat over de vraag of een permanent VN leger wenselijk is of niet. In hoeverre was de Nederlandse regering bereid te werken voor de verwezenlijking van een dergelijk leger, ook al leek de missie haast onmogelijk?

Hoofdstuk 3

Verantwoordelijkheid nemen

In zijn toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 1994 bracht minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo het Nederlands voorstel voor een permanent leger naar buiten. Het plan moest nog verder uitgewerkt worden. In het begin van het jaar 1995 werd de uitgewerkte versie van het Nederlands voorstel verspreid onder de lidstaten. Dit was pas het begin. Als de Nederlandse regering wilde dat het plan werd uitgevoerd, moest zij de nodige steun vergaren van andere lidstaten van de Verenigde Naties. Kon de Nederlandse regering de andere lidstaten overtuigen dat hun voorgestelde permanente leger de militaire uitdagingen aankon? Kon het Nederlandse voorstel de concurrentiestrijd met minder vergaande ideeën aan of zou het voorstel het onderspit delven? Volgens Stephen Kinloch-Pichat is vooral deze laatste vraag van belang, aangezien verschillende voorstellen elkaar kunnen versterken dan wel tegenwerken. Duidelijk was wel dat deze Nederlandse lobby een langzame en moeilijke opgave zou worden. Aangezien Van Mierlo als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering het idee voor een permanent VN leger opwierp, droeg de Nederlandse staat de grootste verantwoordelijkheid voor het wel of niet uitvoeren van dit plan. Wat had de Nederlandse regering er voor over om dit voorstel tot een succes te maken?

Om lidstaten warm te laten lopen voor het idee van de *UN Rapid Deployment Brigade* legde Hans van Mierlo het voorstel voor aan verschillende lidstaten. Tijdens deze ontmoetingen pleitte hij voor het plan. Daarnaast werd er door het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, genaamd Clingendael, een symposium georganiseerd, waarin het Nederlandse plan voor een permanent leger voor de VN centraal stond. Wetenschappers uit verschillende landen legden daar hun inzichten aan elkaar voor om tot een beter begrip over de mogelijkheid en de wenselijkheid van een staand VN leger te komen.⁷⁶ In de discussies en de beraadslagingen die uit de ontmoetingen en het symposium volgden, bleek dat een aantal landen in beginsel positief tegenover de oprichting van een permanent VN leger stonden.⁷⁷ Te verwachten was dat noordwestelijke staten (Europese- en Noord-Amerikaanse staten) een open blik hadden ten aanzien van het Nederlandse voorstel. Zij bezaten grotendeels dezelfde

⁷⁶ KTK, 23 900 V 37, nr. 37.

⁷⁷ Ibidem.

internationaal politieke standpunten en zaten binnen de beleidsbepaling van de Verenigde Naties vaak op één lijn. Zuidelijke staten stonden dikwijls tegenover de noordelijke staten in de politieke strijd om hun belangen te behartigen en het leek dus minder voor de hand liggend dat de Nederlandse regering veel steun voor het voorstel uit deze hoek zou ontvangen. Deze verwachtingen leken op het eerste gezicht uit te komen. Er was belangstelling van verschillende noordelijke staten, waaronder Canada en Denemarken.⁷⁸ Deze twee staten hielden zich zelf ook bezig met het vraagstuk om het militaire apparaat van de Verenigde Naties te verbeteren en waren logischerwijs ook geïnteresseerd in de verrichtingen van andere landen op dat gebied. Verrassend was echter dat de inspanningen van Van Mierlo ook ertoe hadden bijgedragen dat verschillende zuidelijke staten niet afwijzend tegenover het Nederlandse idee stonden. Jamaica, India en Pakistan waren bijvoorbeeld bereid tot nader onderzoek ten aanzien van een permanent VN leger en waren in principe welwillend.⁷⁹ Dat ook China en Rusland het voorstel verwelkomden als een van de mogelijke opties om de effectiviteit van het militaire VN apparaat te verbeteren was ook gunstig.⁸⁰ Van Mierlo zelf was dan ook tevreden over de internationale ontvangst van het voorstel voor een *UN Rapid Deployment Brigade* en zag de toekomst met goede moed tegemoet.⁸¹

Echter, hoewel de internationale ontvangst van het plan relatief gunstig was, zag niet alles er rooskleurig uit. Zo ontbrak de steun van een aantal grote, voornamelijk ontwikkelingslanden. Ook waren enigszins opvallend de Verenigde Staten ook terughoudend.⁸² Daarnaast was er binnen het Nederlandse parlement onenigheid over het voorstel.⁸³ Niet iedereen was even enthousiast over het voorstel van Van Mierlo en met gegronde redenen. Bovendien zou de informatievoorziening slecht zijn en dat kon nadelige gevolgen hebben voor de binnenlandse steun voor het voorstel voor een permanent VN leger.⁸⁴ Er werd zelfs vanuit de Eerste Kamer geklaagd dat de enige informatie die zij ontvingen over het Nederlandse plan rechtstreeks uit de krant kwam. Kortom, de Nederlandse regering communiceerde slecht met haar parlement. Van Mierlo had daarentegen aangegeven het parlement zo veel mogelijk op de hoogte te

⁷⁸ KTK, 23 900 V 37, nr. 37.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² N. H. Biegman in de Volkskrant, 'Nederland legt eer in met idee voor een VN-Brigade', 1 maart 1995.

⁸³ KTK, 23 900 V 22, nr. 22.

⁸⁴ *Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten Generaal* (hierna: HEK) 1994-1995, 6-119.

houden.⁸⁵ Dat hij deze verantwoordelijkheid niet genoeg nam, althans volgens leden uit de Eerste Kamer, was opvallend. Het plan voor een staand VN leger was namelijk grotendeels zijn paradepaardje. Dat blijkt uit het feit dat hij achteraf heeft toegegeven dat het idee voor een permanent VN leger, dat hij voor het eerst opperde tijdens zijn toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, een spontane ingeving was geweest.⁸⁶ In een moment van frustratie over het militaire onvermogen dat bleek uit de missies in voormalig Joegoslavië en Rwanda stelde hij een dergelijk leger voor, zonder dat daar een concreet plan voor klaar lag. Echter, minister van Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk gaf aan dat hij na zijn terugkomst uit Rwanda (in de zomer van 1994) al had geroepen dat een staand VN leger wenselijk was. De andere leden van het kabinet waren ook bereid het initiatief van Van Mierlo te steunen.⁸⁷ Het idee speelde dus bij meerdere personen binnen de regering, alleen was niet iedereen binnen het kabinet meteen positief.⁸⁸ Het gegeven dat er binnen een jaar een uitgebreid en gedetailleerd voorstel voor een staand VN leger lag, wees echter uit dat Van Mierlo en met hem de Nederlandse regering wel degelijk bereid bleken te zijn om te werken voor de bewerkstelling van het voorstel. De geringe informatieverschaffing waar het parlement zich over beklaagde zou in dit licht niet veroorzaakt zijn geweest door onwil, maar eerder door onmacht. Want hoewel de internationale lobby in eerste opzicht, zoals gezegd, gunstig leek, bleek ook wel dat de meeste landen niet zomaar akkoord zouden gaan met het voorstel voor een permanent VN leger.⁸⁹ De brief aan de Tweede Kamer waarin Van Mierlo de stand van zaken ten aanzien van het voorstel weergaf, was misschien de enige relevante informatie die de minister van Buitenlandse Zaken kon geven op dat moment.

Desalniettemin kwam toch het besef dat het Nederlandse voorstel voor een *UN Rapid Deployment Brigade* wellicht te extreem was. De diverse landen die positief tegenover het plan stonden zagen het meer als een plan voor de lange termijn en spraken dan wel hun wens uit voor uitvoering van het Nederlandse *non-paper*, maar benadrukten daarbij dat het hen niet waarschijnlijk leek dat het plan snel doorgevoerd zou worden.⁹⁰ Zoals eerder gezegd waren ook Canada en Denemarken tegelijkertijd met

⁸⁵ KTK, 23 900 V 6, nr. 6.

⁸⁶ NRC, 'Van Mierlo en het land', 30 september 1994.

⁸⁷ NRC, 'Kabinet eensgezind over vredesleger VN', 30 september 1994.

⁸⁸ NRC, 'Dijkstal vindt optreden Van Mierlo 'niet fraai'', 1 oktober 1994.

⁸⁹ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh & Zaum, *The United Nations Security Council and War*, 121.

⁹⁰ Ibidem.

Nederland bezig met het uitwerken van plannen om de effectiviteit van de militaire opties van de Verenigde Naties te verbeteren. Deze onderzoeken hadden echter minder vergaande plannen en aanbevelingen dan het Nederlandse voorstel. De Canadese en Deense aanbevelingen hadden dan ook meer kans van slagen. Echter, het in het meest gunstige geval zouden de drie landen samen gaan werken en dat was ook wat er uiteindelijk gebeurde. Nederland verleende zijn steun aan SHIRBRIG, het Deense initiatief.⁹¹ Dit initiatief ontving steun van vooral Europese landen. SHIRBRIG staat voor *Standby High-Readiness Brigade* en trad in 2000 ook daadwerkelijk in werking. Echter, ondanks dat de brigade een aantal kleinere missies uitvoerde werd het in 2009 alweer ontbonden. Daarnaast ging Nederland een verregaande samenwerking aan met Canada betreffende de verbetering van de militaire capaciteit van de Verenigde Naties.⁹² Het Canadese onderzoek pleitte dan wel niet voor een permanent VN leger, maar gaf wel radicale verbeterpunten voor het bestaande militaire systeem van de VN (het *Standby Arrangements System*).⁹³ Deze samenwerking leek het meest houdbaar en het was dan ook de enige manier voor de Nederlandse regering om nog enigszins hervormingen door te voeren. Weliswaar moest de regering veel inleveren, maar ze waren bereid hun extremere standpunten bij te stellen in het belang van de militaire mogelijkheden van de Verenigde Naties. Kinloch-Pichat gaf al aan dat vergelijken van ideeën ertoe kon leiden dat er uiteindelijk een grotere kans ontstond dat er goed onderbouwde aanpassingen doorgevoerd konden worden. Als grote hervormingen niet te bewerkstelligen waren, dan steunden ze het beste alternatief. Iets was beter dan niets.

Het Nederlandse voorstel voor een permanent VN leger was te idealistisch voor het toenmalig moment. Deze episode in het Nederlands buitenlands beleid past binnen het historiografische debat wat al enige tijd wordt gevoerd. Zogezegd voerde Nederland vanaf de jaren 1970 een actief mensenrechtenbeleid.⁹⁴ De ‘Nederland gidsland’ mythe kwam hieruit voort. Deze mythe hield in dat Nederland een voorbeeldrol vervulde met zijn mensenrechtenbeleid op het internationale toneel. Echter, uit verschillende studies blijkt dat het Nederlands buitenlands beleid lang niet altijd geheel altruïstisch van aard was, maar ook werd ingegeven door eigenbelang.⁹⁵ De vraag is of dit met het plan voor

⁹¹ David Curran in David Curran, Trudy Fraser, Larry Roeder & Robert Zuber (red.), *Perspectives on Peacekeeping and Atrocity Prevention* (New York 2015) 33.

⁹² *KTK*, 23 900 V 37, nr. 37.

⁹³ Roberts in Lowe, Roberts, Welsh & Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*, 119.

⁹⁴ Hellema, *Nederland in de wereld*, 324.

⁹⁵ Hoffenaar in Pekelder, Raben & Segers (red.), *De Wereld volgens Nederland*, 197.

een staand VN leger ook het geval was. Dat Van Mierlo had toegegeven dat hij tijdens de toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties had 'geïmproviseerd' met zijn plan voor een dergelijk leger lijkt te wijzen op het idealistische karakter wat het voorstel had. Het paste daarom perfect binnen het plaatje van de mythe 'Nederland gidsland'. Ook hier wilde Nederland de leiding nemen en de Verenigde Naties op weg helpen om de militaire mogelijkheden en effectiviteit te verbeteren. Bovendien zou de *UN Rapid Deployment Brigade* snel kunnen ingrijpen in het geval van (dreigende) mensenrechtenschendingen, zodat ze voorkomen of stopgezet zouden kunnen worden. Dit lag in lijn met het mensenrechtenbeleid van Nederland. De bereidheid die Nederland vervolgens had om landen achter zijn ideeën te scharen zou binnen deze argumentatielijnerop duiden dat het voorstel en de uitwerking daarvan inderdaad door idealisme waren ingegeven. Dat de Nederlandse regering genoodzaakt was om de verregaande ideeën deels los te laten en de Canadese voorstellen steunde deed daar niets aan af.

Het verwijt dat Nederland vaak gemaakt werd ten aanzien van de mythe 'Nederland gidsland' was dat hij een wit voetje wilde halen bij haar bondgenoten, voornamelijk de Verenigde Staten.⁹⁶ Sinds de jaren 1945 was Nederland op het gebied van veiligheid over het algemeen Atlantisch georganiseerd.⁹⁷ Hoewel dat niet de enige reden zou zijn geweest om bijvoorbeeld steun te verlenen bij humanitaire interventies, zoals in Irak, speelde het wel mee. Dit deed afbreuk aan de mythe en gaf het Nederlands buitenland beleid minder idealistische waarde. Het was daarom in het oog springend dat Nederland het voorstel voor een permanent VN leger verder uitwerkte en een lobby voor de verwezenlijking had gevoerd, ondanks dat de Verenigde Staten niet positief waren over het idee. De landen die wel open stonden voor het idee en het met enige mate van enthousiasme ontvingen waren niet de meest vanzelfsprekende staten waarbij Nederland in een goed daglicht wilde komen. In dat opzicht leek het dat de Nederlandse regering met het voorstel geen dubbele agenda had. Het ambivalente karakter dat het Nederlands beleid ten aanzien van mensenrechten leek te bezitten en wat de mythe 'Nederland gidsland' zou ontcrachten leek niet van toepassing te zijn op het Nederlands voorstel voor een permanent VN leger. Idealisme leek de overhand te hebben, al kon wel beargumenteerd worden dat de *UN Rapid Deployment Brigade* de militaire macht meer

⁹⁶ Hoffenaar in Pekelder, Raben & Segers (red.), *De Wereld volgens Nederland*, 191.

⁹⁷ D. Hellema, *Nederland in de wereld*, 352.

bij de Verenigde Naties legde en daarmee het militaire handelen van grootmachten meer controleerde. Dat zou voor Nederland als kleine mogendheid gunstig zijn. Dit lijkt echter niet aan de orde, aangezien Van Mierlo toegaf dat het idee voor een permanent VN leger een 'improvisatie' was.

Uit het bovenstaande blijkt dat de Nederlandse regering de *UN Rapid Deployment Brigade* een kans van slagen wilde geven. De verschillende bijeenkomsten die voor uiteenlopende landen waren georganiseerd om de Nederlandse gedachten onder de aandacht te brengen, leken in eerste instantie ook positief te zijn ontvangen. Ondanks dat het plan plotseling en zonder verdere voorbereiding werd geopperd door Van Mierlo tijdens zijn toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wist het kabinet de eenheid te bewaren en gezamenlijk het voorstel te steunen. In het Nederlands parlement werd meer geklaagd, met name over de gebrekkige informatievoorziening over het voorstel. Echter, het is maar de vraag of er meer informatie gegeven kon worden, aangezien de vorderingen voor het voorstel leken te staken. Het zogenaamde idealisme waarmee de Nederlandse regering tegen beter in de lobby bleef voeren stond in contrast met de kritiek op de 'Nederland gidsland' mythe. Het mocht echter niet baten, want Nederland werd uiteindelijk 'gedwongen' samen te werken met andere landen die minder extreme plannen voor het militaire apparaat van de Verenigde Naties voor ogen hadden. Het Nederlandse voorstel belandde in de prullenbak.⁹⁸

⁹⁸ Ewoud Nysingh in de Volkskrant, 'Geen VN-Brigade voor snelle acties', 24 september 1998.

Conclusie

De vraag die centraal stond in dit onderzoek was hoe de rol van Nederland ten aanzien van een permanent leger voor de VN te verklaren was. Daarbij werd er gekeken naar de timing van het indienen van het Nederlandse plan. Na het presenteren van het voorstel moest de Nederlandse regering ook haar verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van het permanente VN leger om het plan te laten slagen. Deze vraagstukken werden voorafgegaan aan een algemeen overzicht van het debat inzake een permanent leger. Het debat had, zoals gezegd, een lange geschiedenis. Daaruit kwam naar voren dat ondanks dat een staand VN leger wenselijk werd geacht, veel staten er nog te veel bezwaren in zagen. Uit het Nederlands voorstel bleek echter dat zij de tijd wel rijp achtten. De internationale politieke verhoudingen tussen de grootmachten was gunstig, waardoor de Nederlandse regering gehoopt had dat er wellicht samenwerking tot stand kon komen met betrekking tot een staand leger voor de Verenigde Naties. Juist ook omdat het een lang gekoesterde wens was die leefde binnen de Verenigde Naties. Daarnaast zouden de recente mislukte vredesmissies in Joegoslavië en Rwanda een extra stimulans kunnen zijn om de grootmachten (en andere landen) kunnen overtuigen dat er echt wat moest gebeuren. Daaruit bleek dat het toenmalige militaire apparaat van de Verenigde Naties hervormd moest worden.

Vooraf de verschrikkelijke situatie die had plaatsgevonden in Rwanda leek voor Van Mierlo doorslaggevend om te strijden voor een permanent VN leger. Het was zelfs de aanleiding voor zijn pleitbezorging in zijn toespraak aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het Nederlands parlement, maar ook het kabinet waar hij deel van uitmaakte, waren dan ook verrast door deze 'spontane' ingeving. Het parlement bleef kritisch, maar het kabinet wist hij uiteindelijk achter zich te scharen. Daardoor kon hij campagne gaan voeren voor 'zijn' idee voor een permanent VN leger. De Nederlandse regering kon niet verweten worden dat het een loze roep was geweest. Ze hebben hun verantwoordelijkheid genomen, de plannen bleken alleen te vergaan. De meeste landen wilden zulke extreme hervormingen niet doorvoeren.

Dit beleid van de Nederlandse regering paste ook binnen het buitenlands beleid wat de Nederlandse regering vanaf de jaren 1970 was gaan voeren. De nadruk lag daarbij op het bevorderen van het naleven van de mensenrechten. Er bestond, zoals gezegd, discussie over de achterliggende drijfveren die de Nederlandse regering had

voor het voeren van dit beleid. Het debat over de zogenaamde 'Nederland gidsland' mythe stelde de idealistische motieven van het Nederlands buitenlands beleid aan de kaak. Er werd vermoed en beargumenteerd dat er ook geopolitieke en realistische motieven aan ten grondslag lagen. Deze kritieken werden steeds heviger. Daarom is het opvallend dat het Nederlands voorstel voor een permanent VN leger idealistisch leek te zijn. Dit staat in sterk contrast met de huidige tendens in het debat, hoewel ook beargumenteerd kan worden dat met de oprichting van een staand VN leger de mogelijkheid om unilateraal militair in te grijpen door grote mogendheden verkleind werd. De regulering zou dan in het voordeel van Nederlands machtsbalans kunnen werken.

Deze conclusie verlangt verder onderzoek naar het Nederlands buitenlands beleid. Het Nederlands voorstel voor een staand VN leger biedt een nieuw perspectief op het huidige historiografische debat, juist omdat het in tegenstelling tot de overheersende argumentatie de idealistische kant lijkt te benadrukken. Het kan natuurlijk een uitzondering zijn, maar het is toch interessant om dit verder te onderzoeken. Daarnaast is het interessant om te kijken op welke wijze het Nederlandse plan, ondanks dat het Nederlands voorstel niet meer ter zake doet, het debat voor een permanent VN leger heeft beïnvloedt. De wens voor een dergelijk leger is nog niet verdwenen. Hoewel het niet actueel is, speelt het altijd een rol op de achtergrond. Het Nederlandse voorstel werd gewaardeerd voor het gedetailleerde en uitgewerkte concept. In het verleden zijn veel voorstellen gedaan, maar weinig waren zo expliciet. Het is daarom van belang om te kijken of en in welke mate het Nederlands voorstel het huidige debat over een permanent VN leger beheerst en bepaald. Heeft het daadwerkelijk invloed gehad of zijn alle inspanningen voor niets geweest?

Bibliografie

Literatuur

Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace* (New York 1993).

Boutros-Ghali, B., *Supplement to An Agenda for Peace* (New York 1995).

Curran, D., Fraser, T., Roeder, L. & Zuber, R. (red.), *Perspectives on Peacekeeping and Atrocity Prevention* (New York 2015).

Hellema, D., *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010).

Hellema, D., Segers, M. en Rood, J. (red), *Bezinning op het buitenland: Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011).

Kinloch-Pichat, S., *A UN 'Legion': Between Utopia and Reality* (Abingdon 2004).

Klotz, A. & Prakash, D. (red.), *Qualitative Methods in International Relations; a Pluralist Guide* (New York 2008).

Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J. & Zaum, D. (red.), *The United Nations Security Council and War* (Oxford 2008).

Pekelder, J., Raben, R. & Segers, M. (red.), *De Wereld volgens Nederland: Nederlandse Buitenlandse Politiek in Historisch Perspectief* (Amsterdam 2015).

Van Sas, N.C.F., (red.), *De kracht van Nederland* (Haarlem 1991) 222

Artikelen

Barnett, M., 'Partners in Peace? The UN, Regional Organizations, and Peace-keeping', *Review of International Studies*, 4(1995)21, 411-433.

McCarthy, P.A., 'Building a reliable rapid-reaction capability for the United Nations', *International Peacekeeping*, 2(2000)7, 139-154.

Morrison, A., 'The theoretical and practical feasibility of a United Nations Force', *Cornell International Law Journal* 3(1995)6, 661-672.

Telhami, S., 'Is a Standing United Nations Army Possible – Or Desirable', *Cornell International Law Journal* 3(1995)28, 675-683.

Parlementaire stukken

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 23 900 V 6, nr. 6.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 23 900 V 22, nr. 22.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 23 900 V 37, nr. 37.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1991-1992, 29-1830.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1992-1993, 26-1900.

Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten Generaal 1994-1995, 6-119.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1994-1995, 25-1534.

Krantenartikelen

Biegman, N.H. in de Volkskrant, 'Nederland legt eer in met idee voor een VN-Brigade', 1 maart 1995.

Nysingh, E. in de Volkskrant, 'Geen VN-Brigade voor snelle acties', 24 september 1998.

NRC, 'Kabinet eensgezind over vredesleger VN', 30 september 1994.

NRC, 'Van Mierlo en het land', 30 september 1994.

NRC, 'Dijkstal vindt optreden Van Mierlo 'niet fraai'', 1 oktober 1994.

Overige bronnen

A UN Rapid Deployment Brigade: "A preliminary study" (revised version), april 1995.
(UN document A/49/886).

General Assembly, 27 september 1994 (A/49/6pv) 22-23.

Memorandum, Beleid t.a.v. internationale organisaties op het terrein van de mensenrechten (19 oktober 1990) 3.

Ruggie, J.G. in 'Peacekeeping, the way ahead?', Institute for National Strategic Studies (Washington D.C. 1993) 5.