*Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)*
*http://hdl.handle.net/11245/2.35895*

| | |
|---|---|
| File ID | uvapub:35895 |
| Filename | Summary in Dutch |
| Version | unknown |

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

| | |
|---|---|
| Type | PhD thesis |
| Title | Soldiers and civil power : supporting or substituting civil authorities in peace operation during the 1990s |
| Author(s) | T. Brocades Zaalberg |
| Faculty | FGw: Instituut voor Cultuur en Geschiedenis (ICG) |
| Year | 2005 |

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://hdl.handle.net/11245/1.234064

*Copyright*

*It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).*

*UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)*
*(pagedate: 2014-11-16)*

## Summary in Dutch

Vredesoperaties werden in de jaren negentig van de twintigste eeuw in hoog tempo complexer. Voor *peacekeepers* in traditionele vredesbewarende operaties van de Verenigde Naties tussen 1948 en 1989 bestond de missie doorgaans uit toezicht houden op een bestand of vredesakkoord tussen twee staten door het bewaken van een bufferzone. Net als bij conventionele oorlogsvoering, waarbij het verslaan van de hoofdmacht van de tegenstander het ondubbelzinnige militaire doel was, kon een zonder veel problemen een "zuiver" militair doel worden onderscheiden. Interactie met de bevolking, civiel bestuur, politie en internationale civiele instanties kon door militairen als een probleem in de marge worden behandeld. Immers, net als bij krijgsoperaties stond het onderhouden van deze civiel-militaire relatie volledig in dienst van de primaire militaire missie: het scheiden, controleren en eventueel ontwapenen van strijdkrachten. Deze dissertatie handelt over de wijze waarop in de jaren negentig Westerse krijgsmachten—getraind in conventionele oorlogsvoering en met het *peacekeeping*-concept als uitgangspunt—onder totaal andere omstandigheden de interactie met hun civiele omgeving benaderden bij het uitvoeren van vredesoperaties in Cambodja, Somalië, Bosnië en Kosovo.

Anders dan traditionele VN-vredesmissies, die zich op voornamelijk op inter-statelijk conflict richtten, werden vredesoperaties van de "tweede generatie" na de Koude Oorlog doorgaans uitgevoerd in landen die geteisterd werden door burgeroorlogen (intra-statelijke conflicten). De civiele dimensie werd hiermee in hoog tempo belangrijker en complexer. *Peacekeepers* opereerden nu tussen een civiele bevolking waarvan de loyaliteit niet vanzelfsprekend was. Bovendien was de bescherming van de burgerbevolking vaak onduidelijk gedefinieerd in het militaire mandaat. Door langdurig oorlogsgeweld misten deze landen vaak een redelijk functionerend openbaar bestuur, politiemacht, publieke voorzieningen en infrastructuur. Om de condities voor blijvende vrede te creëren opereerde daarom bij vredesopbouwende missies parallel aan de militaire component een civiele component, meestal onder leiderschap van de VN. Een dergelijke *ad hoc* organisatie van civiele bestuurders, politie monitors, electorale werkers, en humanitaire organisaties moest de locale instanties ondersteunen, controleren, integreren, hervormen, of vervangen en helpen bij democratisering, wederopbouw en de repatriëring van vluchtelingen. Naast deze internationale gouvernementele organisaties (IGOs) was een snel toenemend aantal non-gouvernementele organisaties (NGOs) actief die onafhankelijk hun bijdrage leverden aan humanitaire hulpvoorziening en wederopbouw.

Westerse politieke en militaire leiders gingen in de jaren negentig doorgaans uit van een strikte scheiding van de militaire dimensie en de civiele dimensie in vredesmissies. Volgens de heersende doctrine zouden in een "model" vredesopbouwende operatie *peacekeepers* door het controleren van de strijdende partijen een veilige omgeving creëren waarin civiele organisaties hun opbouwende taken konden uitvoeren. In politieke, militaire

en wetenschappelijke kring werd het debat over de veranderende aard van vredesoperaties in deze periode gedomineerd door de manier waarop militairen een veilige omgeving dienden te creëren. De discussie betrof de verschuiving van *peacekeeping*, met instemming van de strijdende partijen en uitgevoerd door licht bewapende onpartijdige militairen, naar het gewapenderhand opleggen van vrede (*peace enforcing*). Naast deze discussie over het gebruik van militair geweld en de brede schermzone tussen deze twee concepten, ontstond een debat over de scheidslijn tussen militaire en civiele verantwoordelijkheden bij vredesoperaties. Deze discussie werd beheerst door de vraag of militairen moesten bijdragen aan wederopbouw, of hiervoor alleen de condities moesten scheppen. Vooral in de Verenigde Staten, waar militaire participatie in vredesoperaties toch al op meer weerstand stuitte dan in Europa, werd een militaire rol in "*nation-building*" geschuwd.

Om vertroebeling van de civiele en de militaire dimensie in vredesoperaties tegen te gaan, werd binnen de NAVO militaire interactie met de "civiele omgeving" daarom vooral benaderd als middel dat in dienst stond van de primaire militaire taak. Daarbij werd gedacht aan de ondersteuning van de lokale infrastructuur ten behoeve van de militaire manoeuvres, of aan kleinschalige projecten om de "*hearts and minds*" van de lokale bevolking te winnen ten behoeve van "*force protection.*" Beide benaderingen de één met het accent op civiele reconstructie, de ander met de nadruk op het bereiken van het militaire doel, hebben binnen Westerse krijgsmachten bijgedragen aan de marginalisatie van civiel-militaire interactie bij vredesoperaties. In geen van beide gevallen werd militaire ondersteuning van civiele actoren gedefinieerd als integraal onderdeel van de primaire missie—het creëren van een veilige omgeving. Bovendien schuwde de NAVO in de jaren negentig in haar beleid en doctrine de mogelijkheid dat militairen civiele autoriteiten vervingen.

In dit boek wordt beargumenteerd dat civiel-militaire interactie in de jaren negentig een integraal onderdeel werd van de primaire militaire missie, omdat de missie structureel opschoof in de civiele sfeer. Bij de vier onderzochte vredesoperaties werd militaire steun aan, en in Somalië en Kosovo zelfs het tijdelijk vervangen van civiele instanties de sleutel tot het creëren van een veilige omgeving. De overkoepelende vraag is waardoor deze verschuiving steeds plaatsvond—ook in ander vredesoperaties zoals Haïti, Oost-Slavonië en Oost-Timor. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe militairen hiermee omgingen, en waarom desondanks civiel-militaire interactie als probleem en concept doorgaans werd gemarginaliseerd.

De drang naar scheiding van het militaire het civiele domein resulteerde voor de uitgezonden militaire eenheden vaak in een grote mate van discrepantie tussen de originele opdracht zoals gedefinieerd in het mandaat en de eigenlijke taken die ze uitvoerden om een veilige omgeving te creëren. In drie studies naar operaties op bataljonsniveau in Cambodja (1992-1993), Somalië (1993), en Kosovo (1999), wordt dit grotendeels geïmproviseerde proces ter overbrugging van de kloof tussen opdracht en realiteit op militair tactisch niveau onderzocht. In de vierde casus wordt de NAVO vredesmissie in Bosnië sinds 1995 bestudeerd als cruciale poging om de civiele en militaire dimensie van vredesoperaties te

scheiden, om de meestal onvermijdelijke verschuiving van militaire operaties naar de civiele sfeer tegen te gaan.

Deze dissertatie bestaat uit vier delen. Deel één plaatst het probleem van het ondersteunen en vervangen van civiele autoriteiten in de historische context van militair optreden tijdens de twintigste eeuw. Het analyseert civiel-militaire interactie in relatie tot de primaire missie tijdens de Tweede Wereldoorlog, en bij het bestrijden van een irregulier opererende tegenstander, beter bekend als guerrillastrijders. De analyse van militair gezag richt zich hier voornamelijk op de Geallieerde opmars aan het Europese front, waar in de loop van 1942-1945 een aantal kwesties op de voorgrond traden die relevant zijn voor de relatie tussen bestuur in veroverd gebied en de militaire missie—het verslaan van Nazi-Duitsland. Ten eerste moest de vraag worden beantwoord of burgers of militairen verantwoordelijk waren voor bestuur. Het internationaal oorlogsrecht legde de verantwoordelijkheid voor publieke orde en het in stand houden van essentiële publieke voorzieningen in eerste instantie bij de militaire commandant. Hoewel President Franklin D. Roosevelt, met een democratisch ideaal voor ogen, de voorkeur gaf aan civiel bestuur in bevrijde en bezette gebieden, kozen de Amerikanen na ongelukkige ervaringen met een chaotisch civiel bestuur tijdens de campagne in Noord-Afrika voor volledig militair gezag. Een stabiel achterland en goed functionerende waren immers van groot belang tijdens krijgsoperaties. Het doel was wel om deze verantwoordelijkheid zo snel mogelijk aan lokale of Geallieerde civiele instanties over te dragen.

Ten tweede moest de verhouding tussen het militair gezag met de gevechtsorganisatie geregeld worden. Om militair bestuur in het kielzog van de militaire opmars ter hand te nemen was een gespecialiseerde *Civil Affairs* organisatie gecreëerd aan wie Eisenhower de verantwoordelijk voor militair gezag delegeerde. Deze organisatie bestond uit specialisten in bestuur, publieke veiligheid, infrastructuur, economie, en humanitaire hulp. Voor de landingen in Normandië werd Civil Affairs ingebed in de tactische militaire eenheden, en niet meer zoals tijdens de campagne in Italië naast de krijgsorganisatie geplaatst. Dit sloot beter aan bij het "operationele primaat" van *Civil Affairs*—in dienst van de oorlogsinspanning. Ten derde rees de vraag of militair gezag een doel op zich kon worden, of enkel in dienst diende te staan van krijgsoperaties. Na de Duitse capitulatie verschoof het accent van mobiele oorlogsvoering naar interne veiligheid en stabiliteit in bezet Duitsland. Daarmee werd militair bestuur een doel op zich, en dus centraal aspect van de militaire missie. In hun naoorlogse bezettingsrol dienden krijgseenheden in feite ter ondersteuning van het militaire gezag en het civiele bestuur dat zich in de loop der jaren onder de militaire bezetting ontwikkelde.

Gedurende de twintigste eeuw zijn Westerse politieke leiders en hun krijgsmachten niet alleen het vervangen, maar ook het ondersteunen van de civiele autoriteiten in toenemende mate als ongebruikelijk en zelfs onwenselijk gaan ervaren. Veel langer dan in de Westerse samenleving, waar in de moderne geschiedenis het bestuursapparaat zijn macht consolideerde en in de twintigste eeuw politiemachten zich snel professionaliseerden, bleven

militairen bij het bestrijden van opstanden in de Europese koloniën in de twintigste een belangrijke ondersteunende rol spelen. Terwijl conventionele oorlogsvoering de vernietiging van de hoofdmacht van de vijand als uitgangspunt nam, en dus militaire doelen voorop stelde, draaide het bij het bestrijden van irregulier optredende opstandelingen (*insurgents*), zogenaamde *counterinsurgency* operaties, in hoofdzaak om militaire assistentie aan de civiele autoriteiten. Voor alle krijgsmachten van de Europese koloniale mogendheden en voor de Amerikaanse krijgsmacht tijdens de oorlog in Vietnam was het leerproces hierbij moeizaam. Het centrale probleem was dat naast de militaire dimensie, de politieke, sociale, en economische aspecten van een campagne dienden te worden geïncorporeerd om guerrilla's succesvol te bestrijden. In Maleisië incorporeerden de Britten gedurende de jaren vijftig bij het bestrijden van een Communistische opstand met succes een aantal cruciale lessen van eerdere operaties. Voorop stond het primaat van uiteindelijke politieke doelstelling van een campagne, om zo de oorzaken en niet alleen de symptomen van een opstand aan te pakken. De creatie van een hecht systeem van civiel-militaire samenwerking tussen militairen, bestuur en politie was essentieel om de verschillende dimensies van de strategie samen te brengen, inlichtingen te delen en beleid gecoördineerd uit te voeren. Daarnaast lag een sterke nadruk op het minimale gebruik van geweld, en het scheiden van de opstandeling van de bevolking waartussen hij zich verschuilt in plaats van een fixatie op het doden of vangen van guerrilla's. De frustrerende ervaringen voor andere Europese krijgsmachten tijdens de dekolonisatie-oorlogen en voor de Amerikanen in Vietnam zorgde binnen de lidstaten van de NAVO voor een terugkeer naar een eenzijdige focus op conventionele oorlogsvoering. De voorbereiding voor de verdediging van de Duitse Laagvlakte werd door militairen omhelsd, omdat deze plaatsvond in wat werd gezien als een zuiver militair domein. Militair Gezag verdween in deze periode vrijwel geheel uit Amerikaanse Civil Affairs doctrine en ook de ontwikkeling van een concept voor *Civil-Military Cooperation* (CIMIC), een Europese NAVO variant van Civil Affairs, richtte zich tijdens de Koude Oorlog uitsluitend op een faciliterende logistieke rol ten behoeve van krijgsoperaties.

Na het einde van de Koude Oorlog bleef de drang naar scheiding van het militaire en het civiele domein tijdens vredesmissie bestaan. Deel twee handelt over de *United Nations Transitional Authority in Cambodja* (UNTAC), een vroeg voorbeeld van een complexe vredesmissie met een grotendeels gescheiden geplande, maar in de praktijk sterk vervlochten militaire en civiel dimensie. Nadat de militaire missie van de VN in Cambodja faalde, verschoof de officiële militaire missie van de 16,000 VN militairen van demobilisatie en ontwapening van de vier strijdende partijen naar het ondersteunen van de door de civiele component georganiseerde verkiezingen. Door de toenemende onveiligheid als gevolg van bestandsschendingen, maar vooral ook politiek en crimineel geweld, nam binnen de gezamenlijk civiel-militaire missie de militaire component een steeds dominantere rol in binnen UNTAC. Naast beveiligingstaken droeg de militaire component onofficieel in grote mate bij aan de organisatie van de verkiezingen die—tegen de verwachting in—voor een belangrijk deel hierdoor een succes werden. Naast de ondersteuning van de verkiezingen

legde het Nederlandse Mariniersbataljon in Cambodja bovendien sterk de nadruk op het bestrijden van "banditisme" door voormalige strijders. De pogingen van de Mariniers om de locale bevolking tegen crimineel geweld te beschermen werden grotendeels buiten het mandaat om ondernomen. De rol van de Mariniers in het bieden van publieke veiligheid was een voorbode voor het verschijnsel dat eind jaren negentig bekend werd als "*the public security gap*" in vredesoperaties. Dit begrip duidde op de kloof tussen de opdracht en capaciteiten van militaire peacekeepers, en de doorgaans ongewapende politie monitors die in Cambodja en latere missies ingezet werden om locale politie te controleren of vervangen. Aversie van militairen en hun politieke opdrachtgevers van een militaire rol bij politietaken was een constante factor in de jaren negentig, maar de onvermijdelijkheid van een substantiële militaire rol in publieke veiligheid was eveneens een terugkerend fenomeen.

Deel drie combineert twee operaties onder Amerikaans leiderschap, in Somalië en Bosnië om zo te wijzen op de grote invloed van de enige Supermogendheid op de ontwikkeling en perceptie van vredesmissies in het algemeen en het civiel-militaire raakvlak in het bijzonder. Na de terugtrekking uit Vietnam in de vroege jaren zeventig werd in de Verenigde Staten een doctrine ontwikkeld die een zo nauw mogelijk gedefinieerde militaire opdracht combineerde met de groots mogelijke militaire overmacht. Deze Weinberger-Powell Doctrine won aan geloofwaardigheid door het militaire succes tijdens de conventionele oorlog tegen Irak in 1990-1991, maar bleek niet het juiste antwoord voor complexe vredesoperaties.

De *United Task Force* (UNITAF) in Somalië had in december 1992 een zeer beperkte opdracht. Nadat voedselhulp de hongerende bevolking niet bereikte door terreur van Somalische *warlords*, dienden circa 37,000 zwaarbewapende militairen onder Amerikaanse leiding een veilige omgeving te creëren zodat humanitaire hulporganisaties voedselhulp konden bieden aan de lokale bevolking. Deze missie was een succes zonder echter enig uitzicht te bieden op een oplossing voor de bloedige burgeroorlog die voor een volledig machtsvacuüm in Somalië had gezorgd. Hoewel de bescherming van de Somalische bevolking tegen het militaire geweld van de warlords en banditisme niet tot het officiële takenpakket behoorden, verschoof de missie van UNITAF met wisselend succes naar geïmproviseerde interne veiligheidsoperaties. De meest succesvolle contingenten, zoals het in dit boek onderzochte Australische bataljon, gaven de breedst mogelijke invulling aan het beperkte mandaat, dat niet voorzag in de ontplooiing van een civiele component. De Australiërs gingen ver in het uitvoeren van politietaken, oefenden korte tijd feitelijk lokaal militair gezag uit, en bouwden aan locale instituties als een politiemacht en een justitieel apparaat. Het succes van de Australiërs is na het falen van de missie als geheel door Amerikanen vaak toegeschreven een uitgebreid Australisch *Civil Affairs*-plan bij aankomst. Dit plan heeft echter nooit bestaan. Het succes van het Australische bataljon is terug te voeren op tactische flexibiliteit die voortkwam uit een militaire traditie waarin, zoals bij de Britse krijgsmacht, *counterinsurgency* een belangrijke rol speelde.

Onder Amerikaanse leiding hielden in Bosnië circa 60,000 NAVO militairen van de *Implementation Force* (IFOR) halsstarrig vast aan hun militaire opdracht: het scheiden van de drie strijdende partijen na het bereiken van het Vredesakkoord van Dayton. Het succes van IFOR speelde een belangrijke rol bij het herstel van vertrouwen in vredesoperaties, dat ernstige schade had opgelopen na het falen van de missies in Somalië en daarvoor in Bosnië onder VN leiding. IFOR's militaire succes in 1996 en angst voor "mission creep" droeg echter bij aan de drang naar de scheiding der sferen, waardoor de parallelle civiele missie zonder voldoende militaire assistentie grote moeite had om de langs etnische lijnen gescheiden Bosnische maatschappij te reïntegreren. Pas in de loop van 1997 verschoof de NAVO geleidelijk zijn inspanning naar ondersteuning van de zwakke internationale civiele missie. De lessen met betrekking tot de onvermijdelijke ondersteunende militaire rol in publieke veiligheidstaken werden genegeerd, waardoor de ongewapende VN politiemacht moeite had de door ex-combattanten aangezwollen, deels paramilitaire politiemachten te controleren. De beperkte militaire steun in de vroege periode zorgde er voor dat de tegenstanders van een multi-etnisch Bosnië de kans kregen hun strijd in het civiele domein, met politionele en bestuurlijke middelen, voort te zetten. De strikte richtlijnen van de Weinberger-Powell Doctrine voorkwamen dat de militaire missie faalde, maar maakten algeheel succes op de lange termijn moeilijk haalbaar.

Bosnië was de bakermat van een vernieuwd NAVO concept voor CIMIC. De dominante Amerikaanse rol in Bosnië en in de conceptuele ontwikkeling van CIMIC droeg bij enerzijds bij aan de professionalisering van CIMIC, maar stimuleerde anderzijds de marginalisatie civil-militaire interactie. De NAVO benadrukte in doctrine en opleiding constant dat samenwerking met civiele actoren in dienst stond van het bereiken van het militaire doel. Hierbij werd vaak voorbij gegaan aan het feit dat het "zuiver militaire" doel niet te isoleren was, omdat complexe vredesoperaties een overkoepelend civiel-militair doel hadden. Bovendien werd CIMIC, in navolging van de *Civil Affairs* organisatie van het Amerikaanse leger, vrijwel uitsluitend als een taak voor gespecialiseerde eenheden en stafofficieren beschouwd, en niet zozeer als een vaardigheid of techniek die door alle rangen wordt toegepast als integraal onderdeel van de missie. Deze benadering stond ver van de praktijk van de onderzochte bataljons in Cambodja, Somalië en Kosovo, waar succesvolle civiel-militaire samenwerking het resultaat was van de juiste flexibele mentaliteit van reguliere militairen. Een derde factor die bijdroeg aan de marginalisatie van CIMIC was de praktische invulling van het concept in Europa. Los van de conceptuele ontwikkeling van NAVO CIMIC werd in de Europese lidstaten, en vooral in Nederland, CIMIC vrijwel synoniem voor kleinschalige humanitaire projecten zoals het repareren van scholen en ziekenhuizen. In publicaties en conferenties over CIMIC werd de wrijving tussen militairen en humanitaire organisaties het meest benadrukt, en niet zozeer de cruciale relatie tussen militairen, bestuur en politie. CIMIC tijdens vredesmissies bleef zich zo in de marge ontwikkelen, terwijl het onderwerp civiel-militaire interactie in de praktijk een centrale rol speelde bij veiligheidsoperaties, vergelijkbaar met civiel-militaire samenwerking bij

succesvolle voorbeelden van *counterinsurgency*. Hoewel vredesoperaties duidelijk meer gemeen hadden met *counterinsurgency* dan met conventionele militaire operaties, gaf de NAVO in de tweede helft van de jaren negentig de marginale invulling aan het CIMIC concept die bij een "zuiver" militaire missie hoorde.

In deel vier komt de NAVO operatie in Kosovo in 1999 aan bod. De *Kosovo Force* (KFOR) van circa 50,000 troepen was grotendeels op de leest van de missie in Bosnië geschoeid, maar stond voor een compleet andere situatie. In Kosovo was het primaire doel van de NAVO vredesmacht het beschermen van de Albanese meerderheid door toe te zien op de terugtrekking van de Servische veiligheidstroepen die de Albanese bevolking had geterroriseerd en verdreven over de landsgrenzen. Binnen enkele weken was echter de bescherming van de achtergebleven Servische minderheid tegen een golf van etnisch geweld en het voorkomen van algehele anarchie de belangrijkste uitdaging. KFOR was relatief succesvol in het demilitariseren van de UÇK, maar deze Albanese rebellen verlegeden hun tactieken naar het civiele domein door op lokaal niveau bestuurs- en politietaken naar zich toe te trekken. Door het volledig ontbreken van lokale overheidsstructuren na de Servische terugtrekking en de wederom trage ontplooiing van een nieuw op te bouwen VN civiel bestuurs- en politieapparaat, moest KFOR het machtsvacuüm opvullen door *de facto* militair gezag uit te oefenen. De NAVO was slecht voorbereid op deze uitdaging, omdat een militaire rol in publieke veiligheids- en bestuurstaken door politieke en militaire leiders werd geschuwd.

Een Nederlands artillerie bataljon dat zonder enige voorbereiding militair gezag uit oefende in en om het stadje Orahovac, raakte in 1999 verwikkeld in vrijwel alle aspecten van civiel bestuur in afwachting van de civiele VN component. Niet alle KFOR contingenten waren even voortvarend in het overnamen van dergelijke taken. De belangrijkste drijfveer voor dit bataljon om bestuurs- en politietaken ter hand te nemen was het voorkomen van een dominante rol voor het UÇK in een Kosovo, waar ook in de toekomst plaats moest zijn voor de Servische minderheid. In 1999 bleven de Serviërs anders dan in de rest van Zuidelijk Kosovo in relatief groten getale achter in een kleine enclave in de Nederlandse sector. In Orahovac, waar een groot aantal massagraven waren ontdekt, leidde dit door de vermoedelijke aanwezigheid van een substantieel aantal oorlogsmisdadigers tot grote spanningen met de Albanese meerderheid. In Samenwerking met de Duitse KFOR brigade waar de Nederlanders onder dienden ontwikkelde de Nederlandse commandant een actief opsporings- en arrestatiebeleid uit vrees dat Albanezen anders het recht in eigen hand zouden nemen.

In Orahovac en de rest van Kosovo bleek hoezeer het nauwe CIMIC-concept tekort schoot in een situatie waarin civiele autoriteiten ontbreken of disfunctioneel zijn. Bovendien waren in 1999 nog onvoldoende militairen opgeleid in wat gezien werd als een nieuw militair specialisme. Het waren dan ook voornamelijk reguliere militairen die de functies binnen geïmproviseerd interim militair gezag ter hand namen. Het Nederlandse Ministerie van Defensie ging ondanks deze ervaring op de Balkan niet veel verder in haar *Kosovo Evaluatie* dan de constatering dat Nederlandse troepen *de facto* militair gezag hadden

uitgeoefend. Hoewel Kosovo een uitzonderlijke situatie leek, zouden in Oost-Timor enkele maanden later Australische troepen een vergelijkbaar gezagsvacuüm binnentreden. In Irak kwam na de verovering van Bagdad in 2003 weer aan het licht hoe slecht Westerse krijgsmachten en civiele instanties voorbereid waren op het vacuüm na militair ingrijpen.

De drang naar scheiding van civiel en militair was begrijpelijk vanuit de Westerse democratische traditie waarin militairen ondergeschikt zijn aan civiel gezag. De verschuiving van de militaire opdracht in de civiele sfeer, als strategische beleidskeuze of als spontane militaire reactie op tactische ontwikkelingen, bleek echter meestal onvermijdelijk. De scheiding tussen de militaire en civiele macht, tussen militairen en politie, bleek in door burgeroorlog getroffen gebieden vaak minder duidelijk. Geconfronteerd met een krachtige vredesmacht zoals in Bosnië en Kosovo verlegden de tegenstanders van een vredesregeling of van buitenlandse aanwezigheid hun tactieken vaak naar het civiele domein. Deze zogenaamde "*spoilers*" troffen hier minder weerstand, omdat internationale civiele organisaties uit het niets dienden te worden opgebouwd. Indien eenmaal ontplooit, miste de civiele politie en het bestuur bovendien vaak de capaciteit om zonder aanzienlijke militaire steun locale machthebbers te controleren. Het belangrijkste probleem waarmee vredesmachten hierdoor te maken kregen was de aanzuigende werking van de *public security gap*, het gebrek aan publieke veiligheid ondanks de beëindiging van het militaire conflict. Kosovo en Oost-Timor waren belangrijke *eye-openers* voor het steeds terugkerende probleem van de *public security gap*, maar er bleek nauwelijks de politieke wil te zijn de consequenties te trekken. De wil om het vacuüm met militaire middelen op te vullen ontbrak en binnen civiele internationale organisaties kwam een slagvaardige, en snel ontplooibare internationale civiele politie-, justitiële- en bestuurscapaciteit nauwelijks van de grond.

Rond het jaar 2000 bestond er nog nauwelijks duidelijkheid over wat de vraag vredesoperaties precies waren. Het scheiden van strijdende partijen langs een bufferzone was in weinig gevallen nog de dominante activiteit van militairen. In de daaropvolgende jaren nam Nederland deel aan twee belangrijke nieuwe stabilisatie operaties, één in Afghanistan en één in Irak. In beide operaties ondersteunde Nederland met grondtroepen een nieuw civiel bestuur dat haar autoriteit trachtte te vestigen nadat de Verenigde Staten het vorige regime met militair geweld omver had geworpen. In de voorgaande jaren was het begrip "vredesoperaties" echter zo ver opgerekt, dat het Nederlandse Ministerie van Defensie deze nieuwe missies kon presenteren als vredesoperaties zonder dat de media of parlementariërs vroegen of deze categorisatie correct was. Onder de noemer vredesoperaties was in de tien jaar daarvoor het ondersteunen of vervangen van civiele autoriteiten als integraal onderdeel van de veiligheidstaak zo gebruikelijk geworden, dat deze ontwikkeling goeddeels onopgemerkt ging.