

De ontplooiing van vredesoperaties

Ingrijpen in Soedan: een vraagstuk van collectieve actie



I.E.D. Broos
Thesis
Master Bestuur en Beleid

Datum en plaats van afstuderen: Utrecht, 23 augustus 2010
Studentnummer: 3013413

Utrechtse School voor Bestuurs- & Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht
Eerste begeleider: dr. Gijs Jan Brandsma
Tweede begeleider: dr. Wieger Bakker



Universiteit Utrecht

I. Samenvatting

Dit onderzoek gaat over internationaal gewapend conflict en de problemen die ontstaan bij het organiseren van vredesoperaties om die conflicten tegen te gaan met als doel om wereldwijde vrede en veiligheid te handhaven. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld hoe de verhouding van nationale besluitvorming is ten opzichte van die van de internationale gemeenschap. Hoewel lidstaten hun eigen nationale agenda's hebben, worden zij beïnvloed door de belangen en besluiten van de internationale gemeenschap en in het bijzonder die van de vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad. Het uitgangspunt dat in dit onderzoek gehanteerd wordt is dat hoewel staten het belang inzien van de gezamenlijke productie van vredesoperaties, er toch redenen zijn waarom zij daarvan afzien. Het gevolg van dit collectieve actieprobleem is dat het ten koste gaat van een snelle en doelgerichte uitvoering van een publiek goed; in dit geval de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in de internationale gemeenschap met als gevolg schendingen van mensenrechten.

Deze vraag wordt gekoppeld aan een casus over de Nederlandse besluitvorming over het sturen van militairen voor gewapend conflict in Soedan. Dit is een geschikte casus want zoals hierboven genoemd komt nationale besluitvorming tot stand door de wisselwerking met andere staten in de internationale gemeenschap en op deze manier kan dat proces duidelijk inzichtelijk gemaakt worden voor Nederlandse beleidsmakers die te maken hebben met militaire inzetmogelijkheden in de wereld. Vaak ontstaan er tijdens internationale besluitvorming over vredesoperaties bij gewapend conflict bepaalde collectieve actieproblemen rondom het organiseren van voldoende politieke wil en organisatiecapaciteiten bij nationale lidstaten in de internationale gemeenschap. Hieruit volgt een tweeledige vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek:

1. *Welke collectieve actieproblemen speelden er een rol in de internationale gemeenschap tijdens het besluitvormingsproces over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict?*
2. *In welke mate werd de bijdrage van Nederland aan vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan beïnvloed door collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap?*

De hypothese die getoetst zal worden is dat er collectieve actieproblemen bestonden tijdens de besluitvorming over het publieke goed van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan. Als dat bewezen kan worden, is het volgende doel van dit onderzoek om nationale besluitvormingsprocessen inzichtelijker te maken en te bewijzen dat die sterk beïnvloed worden door de besluitvorming op internationaal niveau. De hypothese

werd getoetst aan de hand van geoperationaliseerde factoren. De factoren die de collectieve actieproblemen bij het organiseren van vredesoperaties vormen zijn:

1. Het ontbreken van consensus;
2. Easy/free riding;
3. Het ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN;
4. Verschillen in investeringsmogelijkheden.

De bestudering van collectieve actie werd uitgevoerd op het macro niveau van interstatelijke samenwerking in de VN. Tijdens het besluitvormingsproces over het publieke goed van vredesoperaties bij gewapend conflict werd vastgesteld dat de soevereiniteit van lidstaten en de macht en samenstelling van de Veiligheidsraad inderdaad een belangrijke rol speelden en hun invloed hadden op de Nederlandse besluitvorming.

De eerste twee genoemde collectieve actieproblemen hadden te maken met het organiseren van politieke wil. Ten eerste was er in de internationale gemeenschap een gebrek aan consensus over het belang van de conflicten in Soedan. Dat verklaart de trage reactiesnelheid. Dit alles werkte vertragend want Nederland was geen politieke entrepreneur en ze was daarom afhankelijk van de besluiten die werden genomen door landen in de Veiligheidsraad. Zij moest wachten met haar eigen besluitvormingsproces totdat de Veiligheidsraad zou besluiten voor de ontplooiing van vredesoperaties. Want pas toen de VN besloten om vredesoperaties te gaan ontplooiën, kon Nederland besluiten gaan nemen over haar bijdrage. Voorafgaand aan het daadwerkelijk besluitvormingsproces was er met name voor het conflict in Darfoer veel interesse bij Tweede Kamerleden om er iets aan te doen. Maar toen er eenmaal een besluit genomen moest worden, was Nederland terughoudend. Dat kwam omdat het besluit moest voldoen aan de voorwaarden van het nationale Toetsingskader. Zo kwam het dat ze maar een geringe militaire bijdrage zou gaan leveren.

De tweede vraag was of easy of free rider gedrag in de internationale gemeenschap een rol speelde in de houding van Nederland? Geconstateerd is in de analyse dat er sprake was van easy rider gedrag van Nederland. Dat had inderdaad te maken met de interactie die zij in de VN met andere lidstaten had. De motivatie van Nederland was dat ze wel dacht of hoopte dat andere landen een grote bijdrage zouden leveren. Daarnaast is onderzocht of er sprake was van de angst dat als Nederland een bijdrage zou leveren, er niet genoeg andere staten zouden zijn die dat wilden, en de bijdrage van Nederland dan nutteloos zou zijn. Dit kon niet bewezen worden.

De laatste twee collectieve actieproblemen gingen over het organiseren van capaciteiten. De vraag was of er bij de betrokken conflictpartijen een gebrek aan vertrouwen in of respect voor de VN bestond, en of dat dan de houding van Nederland

beïnvloedde? De rebellen hadden niet altijd vertrouwen in de *goodwill* van de VN en de Soedanese autoriteiten zagen liever geen westerse militairen op haar grondgebied opereren. Wel accepteerden ze UNMIS omdat deze missie ontplooid werd na een omvattend vredesakkoord. Maar goed meewerken deden ze niet omdat ze bijvoorbeeld geleid werden door dubbele agenda's. Tijdens het onderzoek werd bevestigd dat Nederland het moeilijk samenwerken vond met Soedan en dat dat de besluitvorming wel beïnvloedde.

Ten slotte ondervond Nederland mede door het werken in die slechte context problemen in de coördinatie van haar vredesoperaties. En aangezien er sprake was van vredesoperaties op basis van een Afrikaans karakter, waren er wel een aantal technologische en professionele verschillen in militaire kaliber te constateren. Die factoren vertraagden natuurlijk een succesvolle uitvoering en waren ook daarom redenen om minder wil te hebben om bij te dragen. Er moest namelijk worden samengewerkt met voor Nederland niet bekende partners die grote tegenstellingen in militair kaliber hebben. En dat is niet de voorkeur die Nederland had. Er is bewezen dat Nederland liever met bekende en vertrouwde partners in NAVO of Europees verband samenwerkte.

II. Inhoudsopgave

I.	Samenvatting.....	2-4
II.	Inhoudsopgave.....	5-6
III.	Voorwoord.....	7

Deel I

1.	Inleiding.....	8
1.1	Aanleiding.....	8-9
1.2	Achtergrond.....	10-11
1.3	Probleemstelling.....	11-13
1.4	Relevantie onderzoek.....	13-14
1.5	Leeswijzer.....	14
2.	Internationale conflicten en collectieve actie.....	15
2.1	Inleiding.....	15
2.2	De internationale gemeenschap.....	16-18
2.3	Vredesoperaties en gewapend conflict.....	18-22
	2.3.1 Vredesoperaties.....	18-21
	2.3.2 Gewapend conflict.....	21-22
2.4	Collectieve actie.....	23-24
2.5	Samenwerking in internationale organisaties.....	25-27
2.6	Collectieve actieproblemen.....	27-29
2.7	Tot besluit.....	29-31
3.	Van theorie naar praktijk.....	32
3.1	Typering van het onderzoek.....	32-33
3.2	Casusonderzoek.....	33-35
3.3	Operationalisatie.....	36-39
	3.3.1 Het organiseren van politieke wil.....	36-38
	3.3.2 Het organiseren van capaciteiten.....	38-39
3.4	Onderzoeksanalyse.....	39-40
3.5	Onderzoeksbronnen.....	40-43
	3.5.1 Literatuuronderzoek.....	41
	3.5.2 Documentanalyse.....	41-42
	3.5.3 Interviews.....	42-43

Deel II

4.	Case study: het besluitvormingsproces over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan.....	44
4.1	Inleiding.....	44-46
4.2	Gewapend conflict in Soedan.....	46-48
4.3	De reacties van de internationale gemeenschap.....	49-56
4.3.1	Het zoeken naar een effectieve oplossing.....	49-50
4.3.2	Een doorbraak in de vredesbesprekingen.....	50-51
4.3.3	De verwevenheid van het Noord-Zuid conflict en Darfoer.....	51-53
4.3.4	De internationale aandacht richt zich op Darfoer.....	53-56
4.4	De houding van Nederland ten aanzien van vredesoperaties in Soedan.....	56-58
4.4.1	Nederland en de internationale gemeenschap.....	56-57
4.4.2	De Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties in Soedan.....	57-58
4.5	Conclusie.....	59
5.	Collectieve actieproblemen nader verklaard.....	60
5.1	Inleiding.....	60-61
5.2	Onderzoekresultaten.....	62-75
5.2.1	Politieke wil: Er is een gebrek aan consensus over het belang van het probleem.....	62-67
5.2.2	Politieke wil: Er is sprake van easy of free rider gedrag.....	67-69
5.2.3	Organiseren van capaciteiten: De conflictpartijen hebben geen respect voor of vertrouwen in de Verenigde Naties.....	69-71
5.2.4	Organiseren van capaciteiten: Er zijn coördinatieproblemen.....	71-74
5.3	Conclusie.....	74-75
6.	Conclusies en discussie.....	76
6.1	Inleiding.....	76-77
6.2	Conclusies.....	78
6.3	Beantwoording van de hoofdvraag.....	79-81
6.4	Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek.....	82-83
IV.	Literatuurlijst.....	84-88

III. Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik heb geschreven in het kader van mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. De scriptie gaat over het organiseren van vredesoperaties in internationale organisaties en de daarmee gepaard gaande problemen van het organiseren van politieke wil en coördinatie. Er wordt gefocust op de Verenigde Naties als internationale organisatie en haar optreden bij het gewapende conflict in Soedan. Ook wordt er gekeken naar de invloedsrelatie tussen internationale besluitvorming en het nationale besluitvormingsproces van Nederland. Ik wens u veel plezier met het lezen van deze thesis. Graag wil ik deze ruimte verder gebruiken om enkele dankwoorden uit te spreken.

Allereerst wil ik diegenen bedanken die de tijd hebben genomen om met mij te spreken over mijn onderzoek. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Daarnaast wil ik mijn begeleiders Gijs Jan Brandsma en Wieger Bakker bedanken voor hun commentaren op mijn scriptie, en ook voor de adviezen die ik kreeg wanneer ik obstakels tegenkwam tijdens de onderzoeksperiode. Tot slot wil ik de mensen uit mijn omgeving bedanken voor de nodige afleiding tijdens het scriptietraject en hun vertrouwen in mijn keuzes. Een speciaal dankwoord gaat uit naar mijn ouders voor hun onvoorwaardelijke steun aan mij.

Ingrid Broos

Utrecht, augustus 2010.

Deel I

Inleiding

Dit onderzoek gaat over internationaal gewapend conflict en de problemen die ontstaan bij het organiseren van vredesoperaties om die conflicten tegen te gaan met als doel om wereldwijde vrede en veiligheid te handhaven.¹ Het perspectief van dit onderzoek ligt op het besluitvormingsproces van de internationale gemeenschap en de interactie tussen nationaal soevereine actoren. Hieronder volgt een inleiding op het onderzoek.

1.1 Aanleiding

De voormalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN), Kofi Annan, zei tien jaar na de genocide in Rwanda (1994) dat dergelijke mensenrechtenschendingen nooit meer mochten voorkomen. Annan benadrukte het gevoel van "never again" en wilde hiermee zeggen dat de VN niet meer zouden mogen falen in haar optreden om genocide of gewapend conflict in landen te stoppen (UN, 2004). Maar ondertussen was één van de grootste humanitaire rampen van deze tijd in volle gang. In de Soedanese regio Darfoer werden op grote schaal mensenrechten geschonden en er zou zelfs sprake zijn van genocide. Hierdoor kregen de VN veel internationale kritiek omdat er net als bij eerdere optredens een gebrek aan politieke wil was om te interveniëren in een intern gewapend conflict. De problemen in Darfoer waren al in 2003 bekend bij de VN, maar er werd pas jaren later besloten tot het sturen van 'blauwhelmen'. De Afrikaanse troepen die al snel kwamen, bleken niet in staat om een einde te maken aan de schending van mensenrechten in Darfoer en zij moesten machteloos toekijken hoe het geweld in de regio voortduurde.

Dat dit zo kon lopen, kwam doordat de machtigste landen in de VN afzagen van het initiatief om gezamenlijke actie te ondernemen in de vorm van het sturen van VN militairen om de gewelddadigheden te proberen te stoppen. Terwijl het sturen van militairen naar de regio wel in het belang was van de internationale gemeenschap omdat alleen zo het gewapende conflict in Darfoer gestopt kon worden. Toch konden de machtigste lidstaten in de VN geen overeenstemming vinden over het belang van de productie van een vredesoperatie in Darfoer. Sommige landen dachten dat het ontplooiën van een missie in Darfoer hun eigen nationale belangen op de korte termijn zou kunnen schaden. Deze eigen belangen wogen zwaarder dan het groepsbelang van de internationale gemeenschap. Artikel 2 van het VN Handvest schrijft namelijk voor dat de soevereiniteit van landen gerespecteerd moet worden (UN, 1945). Tijdens het

¹ Het begrip vredesoperaties wordt ook wel aangeduid als humanitaire interventie of peacekeeping. Zie voor een duidelijk onderscheid Hoofdstuk 2, § 2.2.2.

besluitvormingsproces over militaire inzet in Darfoer bleek dan ook dat "het respecteren van de nationale soevereiniteit van lidstaten" inderdaad de grootste zwakte van de VN was (Leurdijk, 2007: 1-2). Het gevolg was dat er op de lange termijn niets gebeurde om het conflict op te lossen.

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Er waren tal van conflicten waar de VN niet tijdig ingrepen in de vorm van militaire actie. Linda Polman (2003) is een bekende criticus over het functioneren van de VN als organisatie, en dan met name als het gaat om het besluitvormingsorgaan van de VN, de Veiligheidsraad, waarin de vijf machtigste landen in de wereld de besluiten nemen en door middel van hun vetorecht gezamenlijke internationale actie kunnen belemmeren. Polman laat de problemen zien die er rondom de ontplooiing van vredesmissies in Rwanda, Haïti, Bosnië en Somalië speelden. Hieruit bleek dat nationale agenda's van landen in de VN Veiligheidsraad prioriteit hadden boven de massale schendingen van mensenrechten in de wereld. De leden van de Veiligheidsraad hadden te verschillende opvattingen (ingegeven door hun eigen nationale belangen) waardoor er geen consensus kon worden gevonden over het besluit tot de ontplooiing van vredesoperaties.

Toch wordt tot op heden nog steeds een beroep gedaan op de VN als internationale handhaver van gewapend conflict. De vraag is hoe de internationale gemeenschap in de toekomst met de nieuwe reeks van gewapende conflicten om kan gaan, aangezien er nog geen einde aan dergelijk conflict is te constateren. Daarom is het van belang om meer te weten te komen over hoe staten in de VN met elkaar samenwerken en welke problemen daar bij ontstaan. Als het gaat om de bestudering van die problemen van samenwerking, wordt er in de politieke wetenschappen gesproken over zogenaamde problemen van collectieve actie (Ostrom, 2000).

Problemen van collectieve actie ontstaan bij de productie van een publiek goed, zoals in dit geval vredesoperaties bij gewapend conflict. Een definitie van collectieve actie is "activities that require the coordination of efforts by two or more individuals". Collectieve actie of gezamenlijke actie om een publiek goed zoals vredesoperaties te produceren, wordt ondernomen door een groep en heeft altijd de intentie dat het deelnemen aan die groepsactie in het eigenbelang is van individuele groepsleden (Dantiki, 2005). In het geval van het produceren van vredesoperaties bij gewapend conflict is de opvatting van de internationale gemeenschap dat het bijdraagt aan wereldwijde vrede en veiligheid. Het perspectief ligt op militaire interventie, omdat dat gezien wordt als laatste inzetmiddel om gewapend conflict op te lossen (Amnesty International, 2008).

1.2 Achtergrond

Na het einde van de Koude Oorlog ontstond er een nieuwe wereldorde omdat de Verenigde Staten (VS) overbleven als enige grootmacht (Shawcross, 2000). De wereldwijde gewapende conflicten die er tijdens de Koude Oorlog geweest waren gingen over de confrontatie tussen Oost en West, en ze werden vaak uitgevochten in ontwikkelingslanden (Shawcross, 2000). Zo probeerden de VS te voorkomen dat het democratische zuiden van Vietnam door de door de Sovjet Unie gesteunde communisten uit Noord-Vietnam zou worden veroverd. Na de Koude Oorlog ontstond er een keerpunt. Reacties op internationale crises waren vanaf toen niet meer gericht op het in stand houden van een machtsbalans tussen de communistische Sovjet Unie (SU) en de kapitalistische VS. De nieuwe wereldorde die eind jaren tachtig werd gecreëerd, zorgde voor euforische reacties in het Westen. Nieuwe, vreedzame samenwerkingsverbanden tussen landen zouden gesloten kunnen worden. Er werd daarom veel gesproken over wereldwijde wapenbeheersing en de bescherming van mensenrechten (De Graaff, 2002).

Er was echter tegelijkertijd een zorgelijke situatie ontstaan. Door het wegvallen van de machtsbalans tussen de VS en de SU, werd de weg vrij gemaakt voor andere, meer regionale confrontaties (De Graaff, 2002). Nationale en lokale belangen kwamen na 1989 meer op de voorgrond te staan. Er ontstond een toename in conflicten die gingen over etniciteit en identiteit. Het idee van een natie die in één staat samenleeft, bleek toen een utopie. Want in een aantal natiestaten leefden meerdere naties samen en die raakten in de jaren negentig met elkaar in conflict. Naties zijn sociale of culturele groepen of mensen die een gezamenlijke taal, geschiedenis en etnische achtergrond, religie of cultuur delen. De conflicten in de jaren negentig gingen over conflicten tussen rivaliserende naties in staten en tussen staten, alsook interregionale grensoverschrijdende conflicten (Shawcross, 2000).

Er werden veel nieuwe staten in de wereld verwoest en gevormd. In een poging om de toename van deze binnenlandse conflicten wereldwijd tegen te gaan werd er steeds meer een beroep gedaan op de veelzijdigheid aan instrumenten van de Verenigde Naties. De VN zijn een internationaal forum voor staten om onder andere samen te werken op het gebied van conflictbeslechting (Shawcross, 2000). Die samenwerking ging vaak gepaard met andere partnerorganisaties zoals de voorloper van de Afrikaanse Unie, de 'Organisation of African unity' (Goulding, 1999). De VN gingen zich steeds meer specialiseren in de preventie, het management en de oplossing van conflicten (Goulding, 1999). De betekenis van de rol van de VN en in het bijzonder de Veiligheidsraad is vanaf toen sterk toegenomen. Na het einde van de Koude Oorlog vond er dan ook een "herwaardering" plaats voor de VN als internationale handhaver van vrede en veiligheid (Leurdijk, 2006). Want de VN hadden het imago van neutraliteit en worden vaak gezien als de belichaming van de 'internationale gemeenschap'. (Shawcross, 2000).

De conflicten waar de VN zich mee bezighielden, werden in een bredere discussie geplaatst over "het optreden en functioneren van de VN [...] op het gebied van vrede en veiligheid" (Leurdijk, 2006: 2). Er was een toename van VN vredesoperaties te constateren en na een paar successen in het begin van de jaren negentig (Namibië, Angola), volgden er ook mislukkingen. Te denken valt aan de ontplooiing van de United Nations Protection Force (UNPROFOR) in het voormalige Joegoslavië. Het Nederlandse 'Dutchbat' team kon niet voorkomen dat Bosnische Serviërs duizenden Bosnische moslims vermoordden in het door de VN als veilig aangewezen gebied Srebrenica (De Graaff, 2002).

Een ander voorbeeld is het conflict in Rwanda, waarbij in honderd dagen tijd ongeveer 800.000 Tutsi's en gematigde Hutu's werden vermoord door de Hutu bevolking. De wereldgemeenschap wist wat er gebeurde, maar er werd niet op tijd ingegrepen (Melvern, 2000). Concluderend is gebleken dat multinationale vredeshandhaving om gewapende conflicten tegen te gaan vlak na de Koude Oorlog in het teken stond van "enthousiasme en idealisme", maar dat de "hooggespannen verwachtingen het veld moeten ruimen voor realisme" (Van den Berg, 1998: 5). Deze ontwikkelingen werden gezien als "het morele failliet van de internationale gemeenschap" (De Graaff, 2002: 36).

1.3 Probleemstelling

Het uitgangspunt dat in dit onderzoek gehanteerd wordt is dat:

"even if all of the individuals in a large group are rational and self-interested, and would gain if, as a group, they acted to achieve their common interest or objective, they will still not voluntarily act to achieve that common or group interest" (Dantiki, 2005).

Het gevolg van dit collectieve actieprobleem is dat het ten koste gaat van een snelle en doelgerichte uitvoering van een publiek goed; in dit geval de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in de internationale gemeenschap met als gevolg schendingen van mensenrechten.

Hoewel staten het belang inzien van de gezamenlijke productie van vredesoperaties, zijn er toch redenen waarom zij daarvan afzien. Die redenen zullen later genoemd worden. Hier volstaat het om aan te halen dat de gevolgen van militaire inzet onzeker zijn (Dantiki, 2005). Daarom betekent het nemen van collectieve actie dat staten hoge nationaal politieke risico's moeten nemen en het sturen van militairen daarom gevoelig ligt in het besluitvormingsproces. Die risico's zijn bijvoorbeeld de hoge kosten van militaire interventie die op de begroting drukken of mogelijke slachtoffers. Dat er recentelijk een Nederlands kabinet gevallen is over de vraag of Nederland door moest

gaan met militaire inzet in Afghanistan bevestigt dat militaire inzet bij vredesoperaties een gevoelig onderwerp is in het nationale besluitvormingsproces van staten.

Daarom vraagt de besluitvorming over de ontplooiing van vredesoperaties om het maken van moeilijke afwegingen. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld hoe nationale lidstaten van de VN daarmee om gaan. Waarom maken zij bepaalde keuzes? Dat heeft te maken met de besluitvorming die in de internationale gemeenschap plaatsvindt. Want hoewel lidstaten hun eigen nationale agenda's hebben, worden zij beïnvloed door de belangen en besluiten van de internationale gemeenschap en in het bijzonder die van de vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad. Dit onderzoek richt zich om die reden op het politieke en diplomatieke discours van interstatelijke samenwerking. In het bijzonder gaat het er om hoe Nederland binnen dit discours haar besluiten neemt. Hierbij zal worden gekeken naar de rol van Nederland in de internationale gemeenschap tijdens het besluitvormingsproces over vredesoperaties. Wat waren haar keuzes en waarom? Had dit te maken met collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap?

Om dit te onderzoeken wordt er gebruik gemaakt van een casus. De houding die Nederland in de internationale gemeenschap aannam ten opzichte van militair ingrijpen in gewapend conflict in Soedan zal geanalyseerd worden. Als gekeken wordt naar de militaire bijdrage van Nederland in Soedan, was er in verhouding tot de investeringen die in Joegoslavië in de jaren negentig en die de laatste jaren in Afghanistan werden gedaan, sprake van een bescheiden Nederlandse militaire bijdrage. En dat terwijl het gewapende conflict in Soedan het langstlopende conflict in Afrika is. Want hoewel het Darfoer conflict in 2003 begon, heeft het land al decennia lang te maken met burgeroorlogen.

Wat opvalt is dat nationale lidstaten blijkbaar voor het ene conflict bereid zijn om meer risico's te nemen dan voor een ander conflict. Wat zouden de achterliggende overwegingen zijn geweest voor het besluit om in Soedan een dergelijke kleinschalige bijdrage te leveren? Deze vraag wordt gekoppeld aan een casus over de Nederlandse besluitvorming over het sturen van militairen voor gewapend conflict in Soedan. Dit is een geschikte casus want zoals hierboven genoemd komt nationale besluitvorming tot stand door de wisselwerking met andere staten in de internationale gemeenschap en op deze manier kan dat proces duidelijk inzichtelijk gemaakt worden voor Nederlandse beleidsmakers die te maken hebben met militaire inzetmogelijkheden in de wereld.

Vaak ontstaan er tijdens internationale besluitvorming over vredesoperaties bij gewapend conflict bepaalde collectieve actieproblemen rondom het organiseren van voldoende politieke wil en organisatiecapaciteiten bij nationale lidstaten in de internationale gemeenschap. Hoe dat kan is reeds onderzocht en zal in hoofdstuk 2 nader verklaard worden. De vraag is of die collectieve actieproblemen ook tijdens de genoemde casus een rol speelden? Ook wordt de vraag opgeroepen of die collectieve

actieproblemen in de internationale gemeenschap van invloed waren op het nationale besluitvormingsproces van Nederland? Hieruit volgt een tweeledige vraagstelling die als leidraad dient voor dit onderzoek:

- 1. Welke collectieve actieproblemen speelden er een rol in de internationale gemeenschap tijdens het besluitvormingsproces over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict?*
- 2. In welke mate werd de bijdrage van Nederland aan vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan beïnvloed door collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap?*

De hypothese die getoetst zal worden is dat er collectieve actieproblemen bestonden tijdens de besluitvorming over het publieke goed van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan. Deze gedachte is aannemelijk, omdat dit in het verleden tijdens andere gewapende conflicten ook is gebleken. Te denken valt aan het falen van de VN om tijdig collectieve actie te organiseren tijdens de genocide in Rwanda in 1994. Als dat bewezen kan worden, is het volgende doel van dit onderzoek om nationale besluitvormingsprocessen inzichtelijker te maken en te bewijzen dat die sterk beïnvloed worden door de besluitvorming op internationaal niveau.

1.4 Relevantie Onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel om een wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage te leveren. Een wetenschappelijke bijdrage houdt in dat de bestaande literatuur aangevuld wordt met nieuwe kennis. Er is al veel onderzoek gedaan naar collectieve actie en de problemen die daarbij optreden. Toch is er nog weinig literatuur over collectieve actieproblemen en de specifieke kwestie van vredesoperaties. Bovendien bestaat er maar weinig literatuur waar die problemen aan de hand van een casus getoetst worden, terwijl een casus wel zorgt voor de nodige diepgang.

Want op die manier kunnen maatschappelijke processen rondom de werking van collectieve actieproblemen op internationaal niveau en hoe dat van invloed is op de besluitvorming van nationale actoren inzichtelijker gemaakt worden. Collectieve actieproblemen worden getoetst op de twee grote conflicten die Soedan kent: het Noord-Zuid conflict (1983-2005) en het conflict in Darfoer (2003-heden). Collectieve actieproblemen gaan over samenwerking in groepsverbanden. De verwachting is dat in de casus veel problemen van groepssamenwerking zullen voorkomen omdat uit het verleden gebleken is dat dat vaak het geval was. Daarom is het geschikt om collectieve actie als theoretisch kader te gebruiken.

Het zien van vredesoperaties als een probleem van collectieve actie heeft ook een maatschappelijke waarde. Het draagt bij aan het beter begrijpen van hoe de internationale gemeenschap het beste met elkaar kan samenwerken ten tijde van gewapend conflict. Sumon Dantiki (2005) schreef over collectieve actieproblemen en het publieke goed van humanitaire interventie. Hij stelt dat de meeste literatuur zich richt op ethische en normatieve perspectieven van interventie. Maar humanitaire interventie is ook een kwestie van het nemen van collectieve actie en de problemen die daarbij bestaan. Volgens sommige onderzoekers vormt collectieve actie zelfs de centrale theorie in de politieke wetenschappen (Ostrom, 2000). Het is dus van belang om Nederlandse beleidsmakers met dit onderzoek nieuwe inzichten te bieden om beter te begrijpen hoe collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap bij gewapend conflict een rol speelden in de Nederlandse besluitvorming. Want uit de acties die plaatsvonden in het verleden worden lessen getrokken die bruikbaar kunnen zijn voor de toekomst. Te denken valt aan een heroriëntatie van de Nederlandse krijgsmacht op samenwerking in VN verband, aangezien de NAVO samenwerking in Afghanistan ten einde is gekomen.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste deel zal het onderzoeksplan verder worden uitgewerkt. In hoofdstuk 2 zullen de kenmerken van de internationale gemeenschap, vredesoperaties en gewapend conflict worden behandeld. Ook wordt in dat hoofdstuk het theoretische kader van samenwerking in internationale organisaties en collectieve actieproblemen beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een uitleg en verantwoording van de gebruikte methoden en technieken. Dit hoofdstuk zal gaan over hoe het onderzoek is uitgevoerd. In deel II van dit onderzoeksverslag zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. In hoofdstuk 4 zal de *case study* worden beschreven. De houding van de internationale gemeenschap en het Nederlandse besluitvormingsproces over vredesoperaties in Soedan zullen dan aan bod komen. Hieruit zal duidelijk worden of collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en tijdens de besluitvorming in Nederland een rol speelden. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van de *case study* worden beschreven en verklaard. Tot slot wordt er in hoofdstuk 6 een antwoord gegeven op de hoofdvragen en volgen er enkele concluderende opmerkingen met betrekking tot vervolgonderzoek.

2. Internationale conflicten en collectieve actie

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader van dit onderzoek uiteen gezet. Het theoretische kader gaat over de productie van vredesoperaties bij gewapend conflict en het nemen van collectieve actie in internationale organisaties. Het gaat ook over de problemen van collectieve actie die er optreden tijdens de besluitvorming over vredesoperaties. Het theoretische gedeelte vormt het raamwerk voor de uitvoering van het onderzoek.

2.1 Inleiding

Theorieën over internationale conflicten en collectieve actie zijn geschikt om als theoretisch kader te gebruiken. In dit onderzoek gaat het om besluiten over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict. Deze besluiten worden in een internationale organisatie, de VN, genomen. In het onderzoek wordt gekeken naar hoe collectieve actieproblemen tijdens de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflicten ontstonden en waar die precies speelden. Het zien van de ontplooiing van vredesoperaties als een probleem van collectieve actie draagt bij aan de inzichten van hoe de internationale gemeenschap samenwerkt bij gewapend conflict, en hoe collectieve actie die door soevereine lidstaten wordt ondernomen het beste kan worden georganiseerd.

De problemen van collectieve actie die in dit hoofdstuk genoemd zullen worden, kunnen voorkomen in de internationale gemeenschap en zouden van invloed kunnen zijn op de Nederlandse besluitvorming over vredesoperaties bij gewapend conflict. Die collectieve actieproblemen worden in dit hoofdstuk uitgelegd en verbonden aan andere theoretische inzichten zodat er verbanden gelegd kunnen worden tussen verschillende theorieën. Uiteindelijk worden in dit hoofdstuk de factoren van collectieve actieproblemen gegeven. Deze worden gebruikt als theoretisch uitgangspunt omdat ze in hoofdstuk 3 worden geoperationaliseerd. Met die operationalisatie zal de hypothese van het onderzoek getoetst worden aan de hand van factoren en indicatoren van collectieve actieproblemen. De vraag is of er collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap speelden en of die van invloed waren op de Nederlandse besluitvorming? Om die vraag te kunnen beantwoorden moet er zodoende in dit hoofdstuk eerst een antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Wat wordt er bedoeld met de internationale gemeenschap?
- Wat zijn vredesoperaties?
- Wat is de typering van gewapend conflict?
- Wat is collectieve actie?
- Hoe zijn collectieve actieproblemen te herkennen?

2.2 De internationale gemeenschap

Om collectieve actieproblemen te kunnen verklaren, is het van belang om te weten wat het niveau van analyse van dit onderzoek is. Het niveau van analyse betreft de internationale gemeenschap en het nationale niveau van lidstaten die als actoren handelen in die internationale gemeenschap. Ten eerste biedt de bestudering van het internationale systeem als voordeel dat het totale niveau van interactie tussen lidstaten bestudeerd kan worden (Singer, 1961). In een (internationale) gemeenschap heerst de voortdurende verwachting dat er interactie zal zijn en de leden weten dat ze een stabiel lidmaatschap kunnen verwachten zodat die interactie voortduurt (Young, 1995).

In dit onderzoek wordt de internationale gemeenschap gezien als de Verenigde Naties. Toen Woodrow Wilson de Volkenbond (voorloper van de Verenigde Naties) oprichtte, had hij geloofd dat als machtspolitiek verdwenen zou zijn, mensen, niet overheden, dingen zouden organiseren. Dat zou ze nog beter af gaan dan voorheen, omdat ze willen samenwerken om de vrede te bewaren (Shawcross, 2000: 199). Maar in de praktijk kwam zijn ideaalbeeld niet tot uitvoering door het feit dat staten nationaal gestuurd waren en geen soevereiniteit wilden afstaan. Daarom wordt het niveau van analyse ten tweede gericht op de nationale staat. Uit voorgaand onderzoek bleek dat in de leer van de internationale betrekkingen de nationale staat als actor niet genegeerd kan worden (Singer, 1961).

De Volkenbond faalde uiteindelijk als internationale mediator door het ontstaan van de Tweede Wereldoorlog. Na die oorlog werden in 1945 de Verenigde Naties opgericht door de toenmalige president van de Verenigde Staten, Franklin D. Roosevelt. De VN zijn opgericht als internationaal forum om de vrede en veiligheid in de wereld te handhaven. In dit forum werken soevereine staten over de hele wereld met elkaar samen. Er zijn in totaal 192 staten met een lidmaatschap van de VN (Europa-nu, 2010).² Een staat is "een gebied waarop een bepaalde bevolking woont, die onder het gezag staat van een zelfstandige regering of overheid" (NDD, 2005: 22).

Soevereiniteit speelt een dominante rol in de houding die staten in de VN hebben (UN, 1945). Soevereiniteit houdt in dat staten zelf het hoogste gezag hebben en daarom over hun eigen zaken mogen beslissen. In principe mogen andere staten zich niet bemoeien met elkaars interne aangelegenheden. Daarom speelt het nationale besluitvormingsproces een belangrijke rol in de uiteindelijke keuzes die er in de VN worden gemaakt. Dat kan zowel gaan om het besluit tot de ontplooiing van vredesoperaties als om het besluit een militaire bijdrage te leveren. Kortom, interacties tussen staten worden nog altijd in internationale regimes bepaald door het complexe en onvoorspelbare karakter van nationale druk en begrotingen. Het uiteindelijke optreden van de VN kan op die manier als een product gezien worden van de eigen identiteit van

² Zie voor een overzicht van alle landen die lid van de VN zijn: <http://www.un.org/en/members/index.shtml>.

staten en de uitkomsten die via nationale besluitvorming verlopen. Het relatiepatroon van een dergelijke gemeenschap kenmerkt zich dan ook door direct contact maar is vaak erg complex (Young, 1995).

Eén van de zes hoofdorganen van de VN, de Veiligheidsraad, legitimeert wel interventies in soevereine staten waar gewapend conflict aanwezig is (Europa-nu, 2010).³ Het is niet verwonderlijk dat staten hun soevereiniteit niet willen inleveren. Maar als er in de VN Veiligheidsraad een resolutie op basis van Hoofdstuk VI of VII wordt aangenomen, kan dit leiden tot (militaire) interventie. Dat komt omdat alle lidstaten van de VN het VN Handvest hebben ondertekend. Dit kan gezien worden als een soort internationale wetgeving (maar die is niet bindend). Toch zou op basis van het Handvest de internationale gemeenschap een moreel recht hebben om in te grijpen als nationale staten falen in het beschermen van hun eigen burgers (Aguilar, 2005). Via Hoofdstuk VII wordt de Veiligheidsraad gelegitimeerd om gewapende actie te ondernemen met als doel "to restore international peace and security". Het Handvest legitimeert op die manier het collectief ingrijpen van staten in elkaars interne aangelegenheden (UN, 1945).

De Veiligheidsraad is een bepalend orgaan in het besluitvormingsproces over militaire actie omdat dit orgaan de besluiten neemt voor de ontplooiing van vredesoperaties (Goulding, 1999). In de Veiligheidsraad worden besluiten genomen die kunnen leiden tot interventie. Een punt van kritiek dat naast de complicerende factor 'soevereiniteit van lidstaten' meespeelt is de samenstelling van de Veiligheidsraad. De overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog hebben een permanente zetel en beslissen op basis van hun vetorecht. Het gaat om de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Rusland en China. Zij zijn de machtigste landen in de VN. Maar de machtsverhoudingen in de wereld liggen hedendaags anders. Door critici wordt gezegd dat grote staten zoals India, Brazilië, Japan en Duitsland ook een permanente zetel zouden moeten krijgen. De besluitvorming zou dan eerlijker verlopen (Van den Berg, 1998).

Naast die vijf permanente leden zijn er ook tien niet-permanente leden in de Veiligheidsraad. Zij worden voor een periode van twee jaar gekozen. Ieder lid van de raad heeft weliswaar één stem, maar de permanente leden hebben het door hun vetorecht voor het zeggen. Die vijf leden moeten in principe de opinie van de meerderheid van de wereldgemeenschap vertegenwoordigen in hun besluitvorming. Maar vaak staan de belangen van sommige leden lijnrecht tegenover elkaar, bijvoorbeeld die van de Verenigde Staten en China. Dit heeft een verlamme werking om de besluitvorming omdat er hierdoor niet kan worden ingegrepen in gewapend conflict.⁴

³ De zes hoofdorganen van de VN zijn de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad, het Secretariaat, het Internationaal Gerechtshof, de Economische en Sociale Raad, en de Trustschapsraad.

⁴ Zie ook: <http://www.unric.org/html/nederlands/un/abc1b.htm>.

Later zal worden uitgelegd waarom staten zich ondanks deze punten van kritiek toch willen aansluiten bij een internationale organisatie als de VN. Uit dit deel moet duidelijk geworden zijn dat enerzijds nationale staten op basis van het soevereiniteitsbeginsel zelf mogen beslissen over de inzet van militairen voor vredesoperaties, en anderzijds dat zij beïnvloed worden door de besluiten die in de internationale gemeenschap worden genomen en dat zij daar soms weinig invloed op hebben gezien het feit dat de macht die de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad hebben bepalend is. Lidstaten van de VN kunnen natuurlijk wel hun invloed laten blijken door bijvoorbeeld de agenda's van de leden van de Veiligheidsraad proberen te beïnvloeden maar ze zijn niet bepalend in het besluitvormingsproces. Overigens laten lidstaten wel altijd hun stem horen in de internationale gemeenschap met als reden om hun eigen nationale agenda's op het internationale niveau van besluitvorming te kunnen brengen.

2.3 Vredesoperaties en gewapend conflict

2.3.1 Vredesoperaties

De Veiligheidsraad kan op basis van Hoofdstuk VI en VII van het VN Handvest besluiten tot de ontplooiing van vredesoperaties.⁵ Volgens Hoofdstuk VI, de "pacific settlement of disputes", kan de Veiligheidsraad op zoek gaan naar een vreedzame oplossing voor conflicten (via waarneming, onderhandeling en bemiddeling). Hiervoor is toestemming nodig van de betrokken partij(en). Hoofdstuk VII van het Handvest heet "action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression" en gaat een stap verder. Volgens Hoofdstuk VII kunnen er indien er sprake is van de bedreiging van vrede of agressie, dwangmaatregelen genomen worden waarvoor geen instemming van de betrokken partijen hoeft te zijn. Dit kan gaan om niet-gewapende interventie zoals embargo's en ook om gewapende interventie zoals de inzet van VN militairen (UN, 1945).

De VN rechtvaardigen dus het ingrijpen met militaire middelen in de interne aangelegenheden van een staat indien er geen einde gemaakt kan worden aan gewapend conflict (UN, 1945). Hierop is veel kritiek. Want hoewel de Veiligheidsraad gelegitimeerd is om te besluiten om militairen te sturen, is het uitvoeren van die actie, vooral gewelddadige inzet op basis van Hoofdstuk VII, in de praktijk erg lastig. Lidstaten zijn namelijk terughoudend om hun militairen onder internationaal gezag te plaatsen en zo een deel van hun soevereiniteit over te dragen. Vaak worden er daarom alleen militairen

⁵ Zie: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml> en <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

gestuurd naar een gebied waar al een vredesakkoord is, zodat zij op de naleving van dat akkoord kunnen toezien (Shawcross, 2000).

Maar wat houdt het ingrijpen met militaire middelen dan precies in? De VN kunnen verschillende soorten vredesoperaties inzetten. De organisatie ging zich in de jaren negentig meer specialiseren in de preventie, het management en de oplossing van conflicten (Goulding, 1999). De veranderingen die in de VN optraden, waren mogelijk door de politieke wil van de lidstaten tot het nemen van collectieve actie. Indien er voldoende politieke wil is, wordt er besloten tot het leveren van vredesondersteunende operaties. Over de definitie van het begrip 'vredesondersteunende operaties of vredesoperaties' bestaat geen overeenstemming in de literatuur en bovendien halen onderzoekers begrippen door elkaar die ook overlappend kunnen zijn. Vredesoperaties zijn alle activiteiten die gericht zijn op het handhaven of herstellen van de vrede.

In dit onderzoek zal worden gekeken naar militaire inzet en daarom is het hier belangrijk om een duidelijk onderscheid te geven tussen de verschillende vormen van vredesoperaties, vredesondersteunende activiteiten of vredesmissies. De meeste actuele vorm van vredesoperaties is de zogenaamde robuuste vredesoperatie. Dit is een interessant object voor deze studie omdat het gaat om de productie van een publiek goed waaraan hoge kosten zijn verbonden die landen niet individueel kunnen opbrengen, maar dit wel kunnen als het goed wordt geproduceerd door een groep. (NDD, 2005).

Als uitgangspunt voor het formuleren van de verschijningsvormen van militaire actie wordt de Nederlandse Defensie Doctrine gehanteerd (NDD, 2005). Definities en terminologieën van begrippen zijn in de militaire wereld nog altijd van belang, maar worden tegenwoordig, net als in de wetenschap, door elkaar gebruikt. Om een begrippenkader te formuleren is de Nederlandse Defensie Doctrine geschikt omdat deze gebaseerd is op internationale invalshoeken van de Verenigde Naties en de NAVO. Dat komt omdat Nederland haar operaties in multilateraal verband uitvoert.

In het handboek van de Nederlandse Defensie Doctrine (2005) worden diplomatieke en militaire activiteiten onderscheiden. Diplomatieke activiteiten richten zich op het wegnemen van de oorzaken van een conflict, of indien het conflict net begonnen is, op het "bereiken en doorvoeren van een wapenstilstand of een snelle vredesregeling" (NDD, 2005: 75). Als diplomatieke middelen niet voldoende blijken te zijn om een conflict op te lossen, kunnen er militaire activiteiten ontplooid worden. Hieruit volgen de volgende vijf verschijningsvormen van militaire operaties:

1. Conflictpreventie;
2. Vredeshandhavende operatie (*peacekeeping*);
3. Vredesafdwingende operatie (*peacemaking* en *peace-enforcement*);
4. Vredesopbouwende operatie (*peacebuilding*);

5. Humanitaire operatie (*humanitarian operation*).

Een eerste militaire activiteit die kan worden ingezet om het vredesproces te ondersteunen is conflictpreventie. Dit is een diplomatiek proces dat gericht is om de escalatie van een conflict te voorkomen. Maar anders dan bij het herstellen van vrede, worden hier wel militairen uitgezonden ter ondersteuning van diplomatieke activiteiten. Het geweldsniveau zal in de uitvoering echter laag zijn. Een voorbeeld van een dergelijke activiteit is de identificatie van mogelijke conflictoorzaken en de preventieve ontplooiing van troepen (NDD, 2005: 75).

Een tweede verschijningsvorm van militaire activiteiten zijn vredeshandhavende activiteiten (*peacekeeping*) en moeten gebaseerd zijn op instemming van de betrokken partijen die zich aan het vredesakkoord willen houden (NDD, 2005). Goulding maakt onderscheid tussen traditioneel *peacekeeping* (voor de Koude Oorlog) en multifunctionele *peacekeeping*. Volgens de NDD is alleen traditioneel *peacekeeping* van toepassing op vredeshandhaving. Dit houdt in dat militair- en politiepersoneel faciliteert bij *peacemaking* processen (Goulding, 1999).

Een derde vorm die logischerwijs na vredeshandhaving volgt, is vredesafdwinging. Vredesafdwingende activiteiten worden ingezet bij een hoge geweldsintensiteit of dreiging van geweld. Niet alle partijen willen dan instemmen met de interventie van troepen. De uitvoering ervan wordt vaak overgelaten aan een plaatselijke coalitie, zoals de Afrikaanse Unie dat een aantal keren deed bij conflicten in Afrika. Er kan dan worden overgegaan op *Peace-enforcement*, “[...] waarbij militairen heel nadrukkelijk wel de bevoegdheid hebben om geweld toe te passen. Dat wil overigens niet zeggen dat men ook geweld gaat gebruiken” (Leurdijk, 2006: 5).

Na de Koude Oorlog werd het begrip *peacekeeping* verbreed omdat er nieuwe mogelijkheden voor de VN als organisatie kwamen. Conflicten werden complexer. Er werd steeds meer een beroep gedaan op de VN bij de implementatie en handhaving van vredesakkoorden. De NDD noemt deze vierde vorm van militaire inzet zogenaamde vredesopbouwende activiteiten. Deze activiteiten worden uitgevoerd door civiele operaties, met zo nodig militaire ondersteuning (NDD, 2005: 76). Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het demobiliseren van strijders en hun reïntegratie in de maatschappij. Hieronder valt ook electorale assistentie, dus als er verkiezingen zijn in een land kunnen militairen of politiekrachten worden gestuurd om de orde te helpen handhaven.

Tot slot kan humanitaire betrokkenheid ook onder *peacekeeping* vallen. De VN kunnen namelijk nationale regeringen helpen met het uitvoeren van akkoorden zoals ontwapeningsprogramma's (Goulding, 1999: 158). Humanitaire operaties worden vaak als een apart te onderscheiden middel ingezet. Humanitaire middelen worden ingezet om de situatie in een gebied verder te stabiliseren. Bij humanitaire operaties kan gedacht

worden aan de inzet van medische noodhulpteams. Deze kunnen ook door hulpverleningsorganisaties worden ingezet en zijn gericht op het verder stabiliseren van de situatie. (NDD, 2005).

Geconstateerd moet hier worden dat de scheidslijnen van vredesondersteunende activiteiten niet altijd even duidelijk zijn. Sinds 2000 hebben de VN een nieuw model vredesoperatie ontwikkeld. Het gaat hier om een robuuste *peacekeeping* operatie. Deze operatie bevat zowel *peacekeeping* als *peace-enforcement* elementen. Dit soort vredesmissies vallen onder een Hoofdstuk VI mandaat met een sterke humanitaire component en bevatten enkele elementen van Hoofdstuk VII. Een element dat gebaseerd is op Hoofdstuk VII is het gebruik van geweld om het eigen personeel en burgers te kunnen beschermen. Dit type vredesoperatie komt steeds meer voor, met name in Afrika. De hybride missie die er momenteel is in Darfoer, uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de Afrikaanse Unie en de VN, is de laatste die in dit rijtje nieuwe vredesoperaties past. En al eerder werd de missie in Zuid-Soedan (UNMIS) ook onder een robuust mandaat uitgevoerd (Leurdijk, 2006). Het is dit type vredesoperatie dat nu actueel is om te bestuderen en om die reden wordt er in dit onderzoek naar die zogenaamde robuuste vredesoperatie gekeken.

2.3.2 Gewapend conflict

Dit onderzoek bestudeert het publieke goed 'vredesoperaties bij gewapend conflict'. Wat vredesoperaties precies zijn, is uitgelegd. In dit deel wordt gewapend conflict nader toegelicht. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de internationale gemeenschap regels geformuleerd voor de bescherming van burgers ten tijde van gewapende conflicten. De VN hebben in haar Handvest bepalingen opgenomen wanneer staten mogen interveniëren in conflicten en op wat voor voorwaarden dat mogelijk kan zijn. De Universiteit van Uppsala in Zweden houdt zich in het kader van het conflict data programma (UCDP) bezig met het verzamelen van datagegevens over gewapende conflicten. De definitie van gewapend conflict die zij hanteren is:

"a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths in one calendar year (UCDP definition 'armed conflict', 2008)".

Aangaande de betrokken conflictpartijen wordt er door het UCDP onderscheid gemaakt tussen interstatelijk, intrastatelijk, en transnationaal conflict. Bij het interstatelijke conflict zijn de conflictpartijen twee of meerdere soevereine staten. Een voorbeeld is de oorlog tussen de staten Ethiopië en Eritrea. Intrastatelijk conflict is een

conflict tussen een staat en één of meerdere non-gouvernementele partij(en). Dit conflict speelt zich af binnen de territoriale grenzen en kan twee vormen aan nemen. Ten eerste kan het gaan om een conflict "waarbij een of meerdere gewapende groep(en) zich tegen de regering verzet." Ten tweede kan het conflict gaan om de strijd tussen twee of meer partijen die het staatsgezag willen veroveren (NDD, 2005: 22). De oorlogen in Joegoslavië in de jaren negentig zijn hier een goed voorbeeld van.

Een derde vorm van gewapend conflict is het transnationale conflict (NDD, 2005). Meestal is een partij dan een staat en de andere partij of partijen niet. Specifiek aan dit type conflict is dat het zich niet meer binnen de landsgrenzen afspeelt. Eén of meerdere partijen krijgen dan steun van andere partijen die zich niet laten leiden door territoriale grenzen, en die actief deelnemen aan het conflict (NDD, 2005; UCDP, 2008). Transnationaal conflict is doorgaans een gevolg van intrastatelijk conflict. Het heeft vaak te maken met het feit dat bijvoorbeeld etnische of culturele groepen over de landsgrenzen heen verspreid zijn. Het conflict in Darfoer is een transnationaal conflict. Buurland Tsjaad ondervindt de problemen van gewapend conflict in Soedan. Dat komt omdat de etnische groepen die in Darfoer leven, zich ook in Tsjaad bevinden.

Marrack Goulding (1999) laat zien dat de meeste conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog binnenlandse aangelegenheden waren. Maar hij stelt ook dat bijna geen enkel binnenlands conflict beperkt bleef binnen de landsgrenzen. De gevolgen van binnenlandse conflicten gaan vaak over landsgrenzen heen en bereiken buurlanden. De bepaling of een gewapend conflict binnenlands van aard is, hangt daarom samen met of de oorzaken lagen in binnenlands conflict. Tot slot noemt Goulding nog een extra type conflict dat koloniaal van aard is. Dit zijn conflicten waar de koloniale partij bij betrokken is en gaan over processen van dekolonisering en onafhankelijkheid (Namibië, Westerse Sahara). Dit type conflict komt sinds het einde van de Koude Oorlog echter nauwelijks meer voor, omdat het proces van dekolonisering grotendeels al heeft plaatsgevonden.

Daarnaast typeert de NDD uit 2005 gewapend conflict niet alleen op basis van de betrokken partijen, maar maakt de doctrine ook onderscheid in strijdmiddelen en strijdmethoden. Strijdmiddelen kunnen conventioneel of niet-conventioneel zijn. Een conflict is conventioneel als er andere strijdmiddelen dan massavernietigingswapens worden ingezet (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair – CBRN). Een conflict is niet-conventioneel wanneer ook CBRN-middelen worden gebruikt (NDD, 2005: 22-23). En de strijdmethoden zeggen iets over de wijze van optreden van de conflictpartijen. Deze methoden worden onderscheiden als regulier optreden en irregulier optreden. Er is sprake van regulier optreden als de inzet met georganiseerde militaire verbanden volgens een vaste doctrine verlopen. Irregulier optreden gaat over "acties van kleinere groeperingen, vaak opstandelingen, die veelal verrassend optreden en plaatselijk met een hoge geweldsintensiteit actief kunnen zijn" (NDD, 2005: 24).

2.4 Collectieve actie

Dit onderzoek richt zich op collectieve actie voor de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict. Die collectieve actie wordt ondernomen door nationale staten in de internationale gemeenschap. Wat de internationale gemeenschap, vredesoperaties, en gewapend conflict inhoudt, is uitgelegd. In deze paragraaf wordt uitgelegd wat er wordt verstaan onder collectieve actie tijdens de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict.

Het aantal internationale vredesoperaties is sinds het einde van de Koude Oorlog toegenomen (Shimizu e.a., 2002). Sumon Dantiki (2005) schreef over collectieve actieproblemen bij het ingrijpen in internationaal conflict. Dantiki stelt dat de meeste literatuur zich concentreert op de ethische en normatieve perspectieven van interventie. Maar humanitaire interventie gaat ook over het nemen van collectieve actie en de problemen die daarbij horen. Volgens sommige onderzoekers vormt collectieve actie zelfs de centrale theorie in de politieke wetenschappen (Ostrom, 2000). Het nemen van collectieve actie gaat over de productie van publieke goederen. Dit zijn niet concurrerende goederen die niet kunnen worden uitgesloten van actoren die niet meedoen aan de productie (Shimizu e.a, 2002).

Wanneer is de internationale gemeenschap dan bereid om vredesoperaties in te zetten? Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van inzichten uit de literatuur over het nemen van gezamenlijke of collectieve actie. Collectieve actie is overal terug te vinden; zowel op micro, meso als op macro niveau (Young, 1995). In dit onderzoek wordt het macro niveau van interstatelijke samenwerking in de VN bestudeerd. Robert Keohane is een belangrijke wetenschapper die schrijft over internationale regime theorie. Hij haalt bepaalde inzichten van Charles Lindblom (1965) aan over besluitvormingsprocessen en komt tot de conclusie dat intergouvernementele samenwerking plaatsvindt "when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination" (Keohane, 2002: 51-52).

Mancur Olson (1965) vroeg zich binnen deze discussie af waarom sommige groepen er wel in slagen om hun belangen te behartigen en anderen niet. Hij ontleende zijn studie aan economische toetsing. Zijn aanname luidde als volgt: ten eerste sluit je je aan bij een bestaande groep om je eigen belang na te streven. Ten tweede zou groepsvorming een voordeel moeten opleveren, namelijk het collectieve goed produceren dat een individu zelf niet kan maken. Sociale wetenschappers gaan er hierbij vanuit dat het gaat om het handelen van rationele individuele actoren, onder de omstandigheid van een voortdurend gebrek aan informatie.

De Verenigde Naties als internationale handhaver van conflict worden gezien als neutraal en daarom zijn zij een geschikte organisatie om vredesoperaties in te

organiseren. Het ondernemen van vredesoperaties moet wel gebeuren op basis van het initiatief van de lidstaten in de VN. Overheden die niet zelf de kosten en risico's van militaire inzet willen nemen, zullen dat eerder doen als anderen meedoen zodat de kosten gedeeld worden (Lepgold, 1998). De kosten in een grote groep zullen dan immers lager zijn. In de komende paragrafen zal nog verder worden ingegaan op het voordeel van internationale organisaties waarin grote groepen met elkaar samenwerken. Daarna zal uitgelegd worden dat er naast voordelen ook nadelen zijn van samenwerking in groepen (collectieve actieproblemen).

Tot slot staat in figuur 1 schematisch weergegeven wat de belangrijkste elementen zijn van het onderzoeksobject dat in dit hoofdstuk uitvoerig beschreven is. Dit schema is bedoeld ter verduidelijking van voorgaande tekst. Zoals blijkt uit de linker helft van de tabel speelt het onderzoeksobject 'collectieve actie' om het publieke goed 'vredesoperaties bij gewapend conflict' te ontplooiën zich af op het macro niveau van interstatelijke samenwerking. Wat houdt dit precies voor dit onderzoek in? Dat staat weergegeven in de rechter kolom.

De rechterkolom betreft een operationalisatie van de factoren die genoemd zijn in de linker kolom. Er staat weergegeven hoe het niveau van interstatelijke samenwerking in dit onderzoek gezien moet worden. Dit is het besluitvormingsproces over collectieve actie op het internationale niveau van de Verenigde Naties. Bijkomende factoren die de complexiteit van die internationale besluitvorming aangeven, zijn de soevereiniteit van nationale lidstaten en de macht en samenstelling van de Veiligheidsraad. Hierdoor betreft het niveau van analyse ook het nationale niveau van besluitvorming van lidstaten. In de analyse in deel II van dit onderzoeksverslag moet er met die factoren rekening worden gehouden om de invloedsrelatie tussen de besluitvorming in de internationale gemeenschap en de Nederlandse besluitvorming te kunnen begrijpen. Die invloedsrelatie heeft betrekking op het publieke goed dat bestudeerd wordt, namelijk de zogenaamde robuuste vredesoperatie bij transnationaal conflict.

Collectieve actie	Besluitvorming over collectieve actie
Macro niveau van interstatelijke samenwerking	Internationale besluitvorming (VN) 1. Soevereiniteit van nationale lidstaten 2. Macht en samenstelling Veiligheidsraad
Publieke goed 'vredesoperaties bij gewapend conflict'	1. Robuuste vredesoperatie 2. Transnationaal conflict

Figuur 1: Samenvatting van het onderzoeksobject 'collectieve actie, niveaus van besluitvorming en het publieke goed van vredesoperaties bij gewapend conflict'.

2.5 Samenwerking in internationale organisaties

Gewapend conflict is een probleem dat gaat over het belang van vrede en veiligheid in de wereld. Of internationale vrede en veiligheid gegarandeerd kan worden, hangt voor een groot deel af van hoe de internationale gemeenschap reageert op conflicten. Om gewapend conflict op te lossen, zijn staten afhankelijk van elkaar. Ze moeten samenwerken om problemen aan te pakken. Hierbij moeten zij publieke goederen produceren, die zij normaal gesproken niet zelf zouden produceren. Dit doen zij vaak via internationale organisaties. Dit zijn instituties die eigen regels en gewoonten hebben ontwikkeld. Deze regels en gewoonten beschrijven de manier waarop men zich dient te gedragen en vertellen hoe men gezamenlijk actie moet ondernemen. Ook scheppen instituties bepaalde verwachtingen (Levy e.a., 1992).

In de literatuur over internationale betrekkingen en collectieve actie wordt gezocht naar voorwaarden waaronder samenwerkingscontracten kunnen worden gesloten die effectief werken in de praktijk. Internationale organisaties (IO's) bieden staten centralisatie van collectieve activiteiten door middel van een concrete en stabiele organisatiestructuur en een ondersteunend administratief apparaat. Dit zorgt voor efficiëntie en vergroot het vermogen om de ideeën, omgeving, en belangen van staten te beïnvloeden.

Onafhankelijkheid is een tweede element wat IO's bieden aan staten. Het vermogen te handelen met enige mate van autoriteit binnen gedefinieerde gebieden, zorgt ervoor dat het mogelijk is om neutraal te handelen bij internationale conflicten.⁶ Staten maken bewust gebruik van IO's om transactiekosten te verminderen en ook om informatie, ideeën, normen en verwachtingen te creëren. Daarnaast moedigen ze aan tot het ontplooiën van bepaalde activiteiten (zoals vredesoperaties) (Abbot & Snidal, 1998). Ook Keohane en Martin (1995) stellen dat er geen twijfel is over de grote rol van internationale instituties voor statelijk handelen omdat staten dan beter af kunnen zijn.

Abbot en Snidal (1998) vroegen zich vervolgens af waarom staten via internationale organisaties willen handelen. Zij kwamen tot de conclusie dat staten IO's gebruiken om al hun interacties en verhandelingen, zoals internationaal conflict, te besturen. Maar wat verklaart het bestaan of de vorm van internationale organisaties? Centralisatie en onafhankelijkheid blijven de kernwoorden. Abbott & Snidal groeperen eerst de voordelen van centralisatie onder twee categorieën: ondersteuning van directe staatinteractie en operationele activiteiten.

Staatsinteractie betekent het beïnvloeden van mogelijkheden, begrip, en belangen van staten. Het gevolg is de beschikbaarheid over meer informatie en de mogelijkheid tot het creëren van regels. De Verenigde Naties bieden dus een stabiel forum voor

⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de werking en voordelen van internationale organisaties Abbot & Snidal (1998), *Why states act through formal organizations* (in: *The journal of conflict resolution*).

voortdurende onderhandelingen. Kenmerkend is dat staten in IO's te maken krijgen met grote budgetten en bureaucratieën door de complexe organisatiestructuur. Instituties worden zo gebruikt als een agent voor het managen van collectieve activiteiten. Ze bieden bepaalde regels, waar alle lidstaten zich aan dienen te houden. Daaromheen vindt voortdurende communicatie plaats door het uitwisselen van informatie tijdens bijvoorbeeld onderhandelingen over de productie van publieke goederen. En een optimale informatievoorziening is belangrijk voor de productie van goederen. Het VN personeel coördineert dit en geeft leiding aan deze activiteiten.

Centralisatie biedt ook de voordelen van operationele autonomie. Dat wil zeggen 'het bevorderen van normen en gewoonten onder staten om gezamenlijke activiteiten te ontplooiën'. Via de Verenigde Naties kunnen de kosten voor de productie van publieke goederen gedeeld worden (Abbot & Snidal, 1998). De grotere landen dragen hier het meeste aan bij en zijn dominant in de besluitvorming, maar het is ook interessant voor kleinere landen om veel bij te dragen, als zij er ook beter van worden (Dantiki, 2005). Kortom, internationale organisaties kunnen stimulansen bieden voor de gezamenlijke productie van activiteiten en het is dan makkelijker om inzet te belonen of juist sancties op te leggen aan anderen die regels niet nakomen.

Ten slotte is onafhankelijkheid een belangrijk tweede element die IO's bieden. De lidstaten van de VN willen hun soevereiniteit niet afstaan aan een internationale organisatie. Wel is de aanwezigheid van een derde neutrale partij als de VN belangrijk om bepaalde doeleinden te bereiken. Staten willen dus de organisatie enerzijds kunnen beïnvloeden, maar anderzijds kunnen zij daar niet te ver in gaan omdat ze de derde partij nodig hebben voor hun eigen belang. De opmerking is hier op zijn plaats dat internationale organisaties niet helemaal onafhankelijk zijn. De Verenigde Staten hebben als machtige staat bijvoorbeeld een groter aandeel in de besluitvorming dan andere landen. Zo kunnen ze regels bepalen en deze opleggen aan andere landen. Maar aangezien de besluitvorming via de VN loopt, wordt dit gegeven gelegitimeerd (Abbot & Snidal, 1998).

In het kader van de theorie van collectieve actie is uit deze paragraaf gebleken dat de rol van internationale instituties niet onderschat mag worden omdat ze belangrijke voordelen voor staten bieden. Staten maken graag gebruik van een stabiel forum waar ze zeker zijn van voortdurende onderhandelingen over de productie van publieke goederen. En door middel van centralisatie wordt het organiseren van operationele activiteiten zoals vredesoperaties vergemakkelijkt. Hiermee moet rekening worden gehouden met de structuur van de internationale gemeenschap. Een derde partij als de VN heeft weliswaar een onafhankelijke status, maar het ene land heeft toch een groter aandeel in het besluitvormingsproces dan het andere land. Nu bekend is wat de voordelen zijn van internationale organisaties, is de vraag nog welke nadelen er zijn van

het lidmaatschap van een IO als de Verenigde Naties. Welke problemen van collectieve actie gaan er eigenlijk precies in de internationale gemeenschap een rol spelen tijdens de besluitvorming over de productie van vredesoperaties?

2.6 Collectieve actieproblemen

Op wat voor manier nationale lidstaten reageren bij internationaal gewapend conflict, hangt af van de samenwerkingsproblemen die ontstaan wanneer lidstaten elkaar tegenkomen in internationale organisaties. Joseph Leggold (1998) schreef over het collectieve actieprobleem van de NAVO, waarmee de organisatie sinds het einde van de Koude Oorlog te maken heeft. Bepaalde inzichten die van toepassing zijn voor de NAVO, kunnen ook worden toegepast op de Verenigde Naties. Zo is de VN, net als de NAVO, een geschikte organisatie om te bemiddelen bij gewapende conflicten omdat ze partijen aan de onderhandelingstafel kunnen brengen, vredesakkoorden kunnen bewerkstelligen, en middelen kunnen bieden voor de bescherming van burgers. Het delen van kosten, 'burden sharing', is hier het sleutelwoord. Want als veel lidstaten meewerken bij de productie van een publiek goed, kunnen de kosten gedeeld worden. Het uitgangspunt is dus dat het nemen van collectieve actie in internationale organisaties voordelen oplevert voor lidstaten.

Zoals Leggold constateert is dit een te optimistisch uitgangspunt. Er kunnen namelijk problemen ontstaan bij het nemen van collectieve actie. Sociale dilemma's in de VN ontstaan wanneer staten keuzes moeten maken waarin zij allemaal op de korte termijn slecht af zijn. Hier ontstaan de problemen van collectieve actie (Young, 1995). En zoals later aangetoond zal worden, is het signaleren van collectieve actieproblemen eerder de regel dan de uitzondering. Dat komt omdat weinig internationale instituties een optimale allocatie van publieke goederen bevorderen. Zo kunnen sommige staten wel rekenen op militaire steun en andere staten niet. Er vindt dus al snel een proces van in- en uitsluiting plaats (Keohane e.a., 1995).

Kenmerkend aan collectieve actieproblemen is dat er in het besluitvormingsproces geen gecentraliseerde overheid of hiërarchische structuur of autoriteit is (Young, 1995). Er kunnen dan stimulansen ontbreken om samen te willen werken (Dantiki, 2005). Uitkomsten van onderhandelingen worden verklaard in dit perspectief (Young, 1995). Bij gewapende conflicten moet er echter snel actie worden ondernomen, omdat het gaat om de bescherming van mensenrechten. Om die actie te organiseren, zijn er wel voldoende stimulansen nodig om politieke wil te krijgen. Ook moeten er voldoende capaciteiten zijn om de actie uit te voeren (Dantiki, 2005). Politieke entrepreneurs moeten het voortouw willen nemen om die collectieve actieproblemen te overwinnen. En als ze al bereid zijn om militaire actie te willen ondernemen, moeten wel de juiste capaciteiten beschikbaar zijn om die actie te organiseren.

Levy e.a. (1992) constateren terecht dat die factoren voortdurend een wisselwerking hebben met elkaar. Alleen als alle voorwaarden en factoren voor collectieve actie aanwezig zijn, kan men snel en resultaatgericht reageren op gewapende conflicten (Dantiki, 2005). Echter, het ontbreekt nog vaak aan die voorwaarden en factoren, met als gevolg dat de internationale gemeenschap niet snel genoeg kan optreden of het laat afweten. Hieronder worden de problemen die kunnen optreden met betrekking tot collectieve actie bij de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict besproken. Deze staan in verband met de functies die IO's volgens Abbot & Snidal (1998) bieden, namelijk centralisatie en onafhankelijkheid. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de benoeming van collectieve actieproblemen. De factoren waaraan collectieve actieproblemen te herkennen zijn, worden in het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd zodat ze getoetst kunnen worden aan de hand van de hoofdvraag van dit onderzoek.

Het organiseren van politieke wil bij lidstaten om actie te ondernemen hangt van een aantal elementen af. Ten eerste moet men het in de VN eens kunnen worden over het belang van een probleem en het produceren van vredesondersteunende activiteiten om het probleem op te lossen. Het komt vaak voor dat een conflict niet als een dusdanig groot probleem wordt gezien om in te grijpen. De publieke opinie (media en niet-gouvernementele organisaties) helpen hier aan mee aan omdat zij beelden creëren van van conflicten en problemen op de agenda kunnen zetten (Grzyb, 2009).

De mate van interesse die een overheid heeft over internationaal conflict, heeft te maken met of een conflict hoog op de agenda staat van beleidsmakers en weerspiegelt zodoende het perspectief op een probleem. Ook zegt het iets over de berekeningen betreffende de uitvoerbaarheid en de kosten en baten van een actie. Als men het niet eens is over de aard van een probleem en de in de uitvoerbaarheid gepaard gaande kosten en baten, betekent dit een gebrek aan communicatie en informatie tussen lidstaten. Want via de VN kan er onderhandeld worden zodat informatie gedeeld wordt en men dus bereid is om transactiekosten te delen (Levy e.a., 1992). De VN zijn een groot samenwerkingsverband, dus er moet voortdurend communicatie plaatsvinden om belangrijke besluitvormers te kunnen bereiken over het belang van een probleem, en dat de oplossing ervan minder geld kost als er wordt samengewerkt.

Ten tweede kan het voorkomen dat men het wel eens is over het belang van collectieve actie, maar dat er krachtige stimulansen voor overheden zijn om gebrekkig of niets te investeren in de productie van vredesoperaties. Er wordt dan gesproken van het "easy" en "free" rider probleem (Dantiki, 2005; Lepgold, 1998). Individuele actoren die weinig tot niets investeren, dragen dan niet bij aan de prestatie van de groep. Ze zullen dan profiteren van de bijdragen van anderen. Dit komt vaak voor in de VN, omdat staten

soeverein zijn en dus zelf kunnen bepalen of zij een bijdrage willen leveren aan de uitvoering van een resolutie.

Het ontbreekt de VN Veiligheidsraad dus aan krachtige sancties voor staten die niet mee willen werken aan collectieve actie. Het is niet mogelijk om andere staten in de Veiligheidsraad te dwingen om deel te nemen aan een operatie (Lepgold, 1998). En eenmaal besloten tot het ontplooiën van vredesoperaties, kunnen de VN lidstaten niet dwingen een bijdrage te leveren. Dat heeft te maken met nationale politiek. Van den Berg stelt dat staten steeds meer voorwaarden stellen aan het sturen van militairen. Dit komt voor bij alle lidstaten in de VN. Want zoals genoemd betekent het meedoen aan vredesoperaties dat landen bereid moeten zijn om hoge nationaal politieke risico's te nemen. Kandidaat-leveranciers van militaire troepen nemen tegenwoordig steeds later een besluit (Van den Berg, 1998). Het maken van die afweging gaat ten koste van de snelle en doelgerichte uitvoering van vredesoperaties (Iida, 1993).

Naast het creëren van politieke wil, zijn er problemen van samenwerking in de uitvoerbaarheid van vredesoperaties. Het betreffen hier zogenaamde "militair-operationele" aspecten (Tweede Kamer, 2001). Een aspect van dit coördinatieprobleem is dat partijen die betrokken zijn bij het conflict geen respect voor of vertrouwen in de VN kunnen hebben (Goulding, 1999). Het wordt dan moeilijk om een missie te organiseren en, indien de missie georganiseerd kan worden, deze in goede banen te leiden. Overheden moeten dus wel voldoende voordelen zien om mee te willen en kunnen werken aan een oplossing van gewapende conflicten. Dit heeft te maken met voortdurende onzekerheid. Crises wereldwijd zijn zo complex dat het moeilijk is voor leiders om van te voren in te kunnen schatten of een operatie zal slagen.

Tot slot moeten er voldoende capaciteiten zijn om een goed te kunnen produceren. Het mobiliseren van voldoende middelen is problematisch omdat er verschillen zijn in de mogelijkheden die lidstaten hebben om bij te dragen aan de uitvoering van een operatie. Hier speelt een verschil in investeringsmogelijkheden mee (Dantiki, 2005). In vergelijking met traditioneel *peacekeeping*, waar het vooral alleen ging om het uit elkaar houden van de strijdende partijen, vragen vredesactiviteiten tegenwoordig om meer en specifiekere middelen (Lepgold, 1998). Het ene land kan militair gezien meer en betere middelen inzetten dan het andere land. Ook moet de samenhang tussen de "militaire doeltreffendheid" en de deelnemende landen evenwichtig zijn (Tweede Kamer, 2001).

2.7 Tot besluit

Om voorgaande samen te vatten en te verduidelijken wordt er hieronder een tabel weergegeven. Deze tabel dient ter uitbreiding van het reeds beschreven onderzoeksobject. Hieronder worden de laatste paragrafen van dit hoofdstuk

samengevat. Onderstaande schematische weergave zal later in het verslag terugkomen en verder worden toegepast op de *case study*. De tabel moet als volgt gelezen worden. In de eerste kolom staat schematisch weergegeven dat er enkele voorwaarden te zijn die nodig zijn voor collectieve actie. Als beleidsmakers bereid zijn tot het delen van de hoge kosten voor de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict, het zogenaamde 'burden sharing', gaat dit gepaard met een snelle reactie op gewapend conflict. Dit betekent dat er sprake is van politieke wil en voldoende organisatiecapaciteiten om collectieve actie te ondernemen. De tweede kolom legt uit wat collectieve actie inhoudt. Dat is het ondersteunen van operationele activiteiten en directe staatsinteractie. Daarnaast kwam naar voren dat de collectieve actie die in dit onderzoek wordt bestudeerd, ondernomen wordt door een neutrale partij (VN) en dat het soevereiniteitsbeginsel van het lidmaatschap van nationale staten gerespecteerd wordt.

Maar zoals is uitgelegd kunnen er bij het ontbreken van de voorwaarden voor collectieve actie zogenaamde collectieve actieproblemen ontstaan (kolom 3). Er kan bij beleidsmakers een gebrek aan consensus bestaan over het belang van de productie van vredesoperaties bij gewapend conflict. Hierdoor zijn staten eerder geneigd tot *easy of free riding* gedrag. Dit zijn problemen van politieke wil. Als er problemen zijn rondom de organisatie van voldoende capaciteiten kan dat betekenen dat er een gebrek is aan respect voor of vertrouwen in de organisatie van de VN of dat er simpelweg verschillen tussen lidstaten bestaan in investeringsmogelijkheden, hetgeen *easy of free riding* gedrag bevordert.

Tot slot kunnen bepaalde factoren die in de vierde kolom genoemd worden collectieve actieproblemen bevorderen. Uit de casus zal moeten blijken of staten inderdaad dachten dat ze slecht af zijn op de korte termijn en daardoor gebrekkig of niet wilden investeren in het publieke goed. Ook moet de constatering plaatsvinden van de afwezigheid van een centraal gezag in de vorm van een gecentraliseerde overheid of hiërarchische structuur en dat er hierdoor stimulansen kunnen ontbreken om samen te willen werken. Ook moet de aanwezigheid van politieke entrepreneurs niet onderschat worden. Zij zijn verantwoordelijk voor het ondernemen van collectieve actie maar kunnen deze net zo goed belemmeren door niets te doen.

De collectieve actieproblemen die hier beschreven zijn, zullen in hoofdstuk 3 nog verder geoperationaliseerd worden. Deze tabel dient daarom als uitgangspunt om later de vraagstelling te kunnen beantwoorden. Het schema maakt duidelijk dat als de voorwaarden voor collectieve actie aanwezig zijn, het aannemelijk is om te veronderstellen dat er ook daadwerkelijk collectieve actie zal plaatsvinden. Maar er komen vaak collectieve actieproblemen voor. De constatering van die problemen kan getoetst worden aan de hand van de genoemde factoren en de later in hoofdstuk 3 opgestelde indicatoren van collectieve actieproblemen. Daarmee kan ook de

invloedsrelatie van collectieve actieproblemen op internationaal niveau ten opzichte van de Nederlandse besluitvorming worden geïnterpreteerd. Onderstaand schema maakt die oorzaak-gevolg relatie plausibel. Hoe dat vervolgens precies onderzocht zal worden, zal in hoofdstuk 3 worden toegelicht en vervolgens wordt er in hoofdstuk 6 in de conclusie op terug gekomen.

Voorwaarden voor collectieve actie	Collectieve actie	Collectieve actieproblemen	Factoren die collectieve actieproblemen bevorderen
'Burden sharing'	Operationele activiteiten	Ontbreken van consensus	Staten zijn slecht af op de korte termijn
Snelle reactie	Ondersteuning directe staatsinteractie	'Easy/Free riding'	Ontbreken van gecentraliseerde overheid/hiërarchische structuur
Politieke wil	Neutrale partij	Ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN	Ontbreken van stimulansen om samen te willen werken
Voldoende organisatiecapaciteiten	Soevereiniteitsbeginsel van lidmaatschap	Verschillen in investeringsmogelijkheden	De afwezigheid van politieke entrepreneurs

Figuur 2: De voorwaarden, kenmerken en factoren van collectieve actie en collectieve actieproblemen.

3. Van theorie naar praktijk

Dit hoofdstuk vormt de brug naar het empirische gedeelte van het onderzoek. Uit de vorige hoofdstukken is gebleken wat er onderzocht gaat worden. Nu moet nog uitgelegd worden hoe dit onderzocht is. Om de hypothese te kunnen toetsen is er gebruik gemaakt van een casus. Deze wordt hier nader toegelicht. Ten slotte worden de begrippen van collectieve actieproblemen geoperationaliseerd.

3.1 Typering van het onderzoek

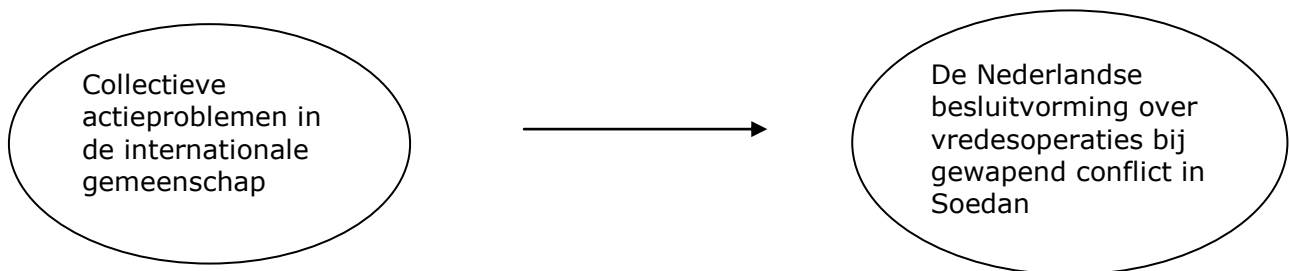
In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken die in het onderzoek gebruikt zijn uitgelegd en verantwoord. Omdat er uit de vraagstelling naar voren komt dat er sprake is van een theoretisch raamwerk en een hypothese, welke in de praktijk wordt getoetst, is hier sprake van een "toetsingsonderzoek" (Baarda en De Goede, 2001, 96). De onafhankelijke variabele hierin is de Nederlandse besluitvorming en de onafhankelijke variabelen zijn de collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap. Gekeken wordt naar de vraag of de bijdrage van Nederland aan vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan beïnvloed werd door collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap? Om een antwoord te kunnen geven op die vraag moet er eerst onderzocht worden of er wel sprake is van die collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap.

Er wordt getracht een antwoord te geven op de vraag of er sprake was van 'problemen van collectieve actie in de internationale gemeenschap' en in hoeverre die de Nederlandse besluitvorming van vredesoperaties over gewapend conflict in Soedan beïnvloedden? Uit vorige situaties van het internationale besluitvormingsproces over vredesoperaties bij gewapend conflict zoals dat in de inleiding is beschreven, kwam naar voren dat collectieve actieproblemen meestal een rol speelden bij het falen van de ontplooiing van vredesoperaties. In die literatuur werd gesuggereerd dat nationale agenda's een belangrijke factor waren. Uit de literatuur is dus gebleken dat het internationale en nationale niveau van besluitvorming een wisselwerking met elkaar hebben. Het is daarom actueel om te onderzoeken of dat verband inderdaad gevonden kan worden.

De hypothese die daarom getoetst wordt is dat collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap tijdens de besluitvorming over vredesoperaties bij gewapend conflict het Nederlandse besluitvormingsproces over vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan beïnvloedde. In dit onderzoek wordt getoetst of dat wel het geval was. Om dat te kunnen toetsen is er gekozen voor de uitvoering van een kwalitatief onderzoek. Dit onderzoek gaat namelijk over het inzichtelijk en begrijpelijk maken van maatschappelijke processen of situaties. Hiervoor zal in hoofdstuk 4 een beschrijving

plaatsvinden van de *case study* en in hoofdstuk 5 zullen interpretaties worden gegeven die gaan over de hoofdvraag. Om collectieve actieproblemen inzichtelijk te kunnen maken, is er gekozen voor deze manier van onderzoek doen. We weten uit het schema hierboven hoe collectieve actieproblemen te herkennen zijn. Maar het reeds bestaande onderzoek kent zijn beperkingen omdat collectieve actieproblemen algemene omschrijvingen bevatten en ze daarom veel ruimte bieden voor interpretaties. Binnen de casus wordt gekeken naar specifieke elementen die in hoofdstuk 2 zijn geselecteerd en in dit hoofdstuk worden geoperationaliseerd. Op die manier kan een actueel onderwerp met de nodige diepgang inzichtelijk gemaakt worden.

In figuur 3 staat de hypothese schematisch weergegeven.



Figuur 3: Onderzoekshypothese.

3.2 Casusonderzoek

Om in een kort tijdsbestek de nodige diepgang te bereiken is er gekozen voor een *case study*. Deze scriptie richt zich op de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan. De samenwerking tussen individuele lidstaten in de VN zal bestudeerd worden omdat die organisatie de wereldgemeenschap vertegenwoordigt met als doel vrede en veiligheid te handhaven. De Veiligheidsraad is hier de institutionele belichaming van de internationale gemeenschap (Pronk, 2006). Het onderzoek zal zich daarom richten op de collectieve actieproblemen die er in de VN speelden. Daarnaast richt het onderzoek zich op de bestudering van de houding van Nederland bij het conflict in Soedan. Hoe stonden de problemen van collectieve actie in verhouding met de Nederlandse besluitvorming? Hieronder volgt een nadere uitleg over de keuze van gewapend conflict in Soedan en de houding van Nederland als casus.

In Soedan zijn er twee grote conflicten. Het eerste en langstdurende conflict is het Noord-Zuid conflict. Het tweede en meer recentere conflict speelt zich af in Darfoer. Het Noord-Zuid conflict begon in 1983 en eindigde met het sluiten van een omvattend

akkoord, het Comprehensive Peace Agreement (CPA) in 2005. Vanaf toen kon er in het zuiden een grootschalige VN vredesmissie ontplooid worden. Het conflict in Darfoer is recenter van aard. Dat begon in 2003 en is nog niet beëindigd. Wel werd er in 2006 tussen de regering van Soedan en één rebellenpartij een vredesakkoord, het 'Darfur Peace Agreement' (DPA), gesloten. Maar omdat niet alle rebellen dit akkoord tekenden, wordt de oorlog in de regio als niet beëindigd beschouwd. Wel was er sinds 2004 sprake van een door de VN geautoriseerde missie van de Afrikaanse Unie (AMIS). Deze missie is sinds 2007 vervangen door een samenwerkingsverband van de Afrikaanse Unie met de Verenigde Naties. Want de AMIS militairen bleken niet in staat om de burgers van Darfoer te kunnen beschermen. De twee vredesoperaties hebben als doel om de strijdende partijen uit elkaar te houden.

De keuze voor een casus over Afrika en Soedan is gebaseerd op de volgende argumentatie. De vorm van casusonderzoek kan sowieso gezien worden als een toevoeging op de reeds bestaande literatuur van collectieve actie(problemen). Het gewapende conflict in Soedan vormt een goede casus voor het theoretische kader van collectieve actie. De gewapende conflicten in Soedan zijn erg gewelddadig en complex. Het betreft een historisch diepgaand regionaal conflict met betrekking tot historische, economische, politieke en etnische factoren. Mattelaer (2006) concludeert dat al de conflicten in Afrika één ding met elkaar gemeen hebben: het ontbreken van efficiënt ingrijpen van buitenaf.

Met betrekking tot conflict in Soedan zien Cheadle & Prendergast (2007) in dat de internationale gemeenschap na de genocide van Rwanda niets heeft geleerd omdat er bij de genocide in Darfoer ook te traag en inefficiënt werd ingegrepen. Een case study van de nationale houding ten aanzien van Soedan vormt dus een goede en verantwoorde keuze om te helpen een verklaring te bieden voor collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap. De veronderstelling dat er ten aanzien van de ontplooiing van vredesmissies in Afrika wel problemen van collectieve actie voor moeten komen is aan de hand van bovenstaande argumentatie voor de hand liggend.

Afgelopen jaren was de grootste toename van gewapende conflicten in de wereld te vinden in Afrika (Harbom & Wallenstein, 2008). Ook in Soedan is al decennialang sprake van een continue brandhaard van conflicten. Alexander Mattelaer (2006) noemde de gebieden in Afrika "een laboratorium voor militair ingrijpen door de internationale gemeenschap." Daarnaast is Soedan een interessant gebied met betrekking tot samenwerking tussen verschillende supranationale instituties. De Afrikaanse Unie is zowel in de zuidelijke regio's van Soedan als in Darfoer actief met militairen. Ook wordt er samengewerkt met de Europese Unie en de NAVO.

Echter, de complexe situatie van conflicten in Afrika krijgt weinig publieke aandacht. Volgens Mattelaer bestaat er weinig reflectie over hoe de internationale

gemeenschap omgaat met dit geweld. De internationale aandacht gaat vooral uit naar 'nation building' in Irak en Afghanistan. Toch worden in Afrika al lange tijd in verschillende landen blauwhelmen ingezet. Ook uit Europa worden er militairen gestuurd voor de begeleiding van crisismanagement. In Afrika worden tot op de dag van vandaag veel mensenrechten geschonden. Rondom de problematiek van zwakke staten en staatsimplosie is er over bovenstaand gebied dus veel te bestuderen.

Wat betreft de bestudering van de houding van Nederland kan gesteld worden dat ze altijd erg betrokken geweest bij gewapend conflict in Soedan. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken is er zelfs een speciale werkgroep die zich bezighoudt met Soedan. Onderzocht zal worden wat Nederland vond van conflictsituaties en hoe zij daarmee om is gegaan. Nederland levert al jaren kleinschalige bijdragen aan missies in Afrika. En Nederland ziet het liefst dat vredesoperaties in Afrika worden uitgevoerd onder de VN vlag. Hierbij opereert ze het graag in een samenwerkingsverband met andere internationale organisaties (Instituut Clingendael, 2008).

Om humanitaire problemen aan te pakken, voeren de ministeries van Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken een integraal beleid. Defensie doet dit via crisisbeheersingsoperaties in Afrika en internationale militaire samenwerking (Ministerie van Defensie, 2005). In het defensiebeleid zijn vredesmissies in Afrika als één van de beleidsprioriteiten opgenomen. Afrika verdient prioriteit vanwege enerzijds humanitaire- en ontwikkelingssamenwerkingsoverwegingen en anderzijds vanwege:

"een verband tussen falende staten, internationale criminaliteit, terrorisme en vluchtelingenstromen enerzijds en, daaruit voortvloeiend, het Nederlandse belang anderzijds. In maatschappijen waar de staat vrijwel afwezig is, hebben terroristische c.q. criminele organisaties vrij spel met alle gevolgen van dien. Verder ontstaat in het kader van het geïntegreerde buitenlands beleid ook een ruimere betrokkenheid van Nederland bij Afrika die leidt tot additionele inlichtingenbehoefte".

Nederland is een klein land in de internationale gemeenschap, en is ondanks wat hierboven genoemd is met betrekking tot vredesoperaties in Afrika nooit een belangrijke actor geweest omdat ze haar prioriteiten elders in de wereld heeft liggen, namelijk bij de ontplooiing van NAVO activiteiten (De Wijk, 2003). De verwachting is dan ook dat anders dan in bijvoorbeeld Afghanistan het geval was, er voor militaire operaties in Afrika in VN verband eerder collectieve actieproblemen zullen optreden. En de bestudering van de werking van die problemen is waar dit onderzoek over gaat.

3.3 Operationalisatie

De vraag is nu hoe collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap te herkennen zijn en hoe de invloedsrelatie met de Nederlandse bijdrage voor vredesoperaties bij gewapend conflict kan worden gelegd? Die vraag zal in deze paragraaf centraal staan. In hoofdstuk 2 kwamen twee aspecten naar voren van het organiseren van collectieve actie. Het eerste aspect betrof het organiseren van politieke wil en het tweede aspect ging over het organiseren van capaciteiten. Rondom deze twee aspecten kunnen collectieve actieproblemen ontstaan. De factoren voor die collectieve actieproblemen kwamen reeds in hoofdstuk 2 naar voren. Zoals daar is aangekondigd, worden die factoren voor collectieve actieproblemen in dit hoofdstuk vertaald in concrete en meetbare termen. De hieronder geoperationaliseerde factoren en indicatoren zullen worden getoetst. In hoofdstuk 5 wordt er op basis van interpretatie een beschrijving gegeven van de resultaten die uit de toetsing naar voren komen. Tot slot worden er in hoofdstuk 6 conclusies getrokken over de onderzoeksresultaten.

3.3.1 Het organiseren van politieke wil

1. Er is een gebrek aan consensus over het belang van het probleem

Door communicatie- en informatieproblemen kunnen er verschillen bestaan in de perceptie van belangen van leden van de Veiligheidsraad over de productie van vredesoperaties. Het gevolg is dat er al een tijd sprake is van gewapend conflict voordat de internationale gemeenschap besluit tot het sturen van blauwhelmen. Dit probleem ontstaat door een lage mate van interesse in het probleem of het niet erkennen van het probleem. Als er geen resoluties in de VN waren waarin werd opgeroepen tot militaire actie, was dat een indicator voor het niet erkennen van het probleem. Daarnaast moet er worden gekeken naar resoluties waarin wel gevraagd werd om VN militairen. De vraag is dan of die resoluties (snel) werden beantwoord. En als besluiten die in resoluties staan laat of niet worden uitgevoerd, dan duidt dit ook op het niet erkennen van het belang van het probleem. Er wordt dan bijvoorbeeld in rapporten van de Secretaris-Generaal van de VN aangegeven dat een resolutie niet werd beantwoord. Ook is deze informatie te halen uit artikelen van critici.

De internationale gemeenschap ziet in beide gevallen niet het belang in van de productie van vredesoperaties. Dat heeft te maken met de probleemdefinitie (Dantiki, 2005). Hoe zag de internationale gemeenschap het probleem? Dat is belangrijk omdat het hier gaat om een mate van consensus tussen nationale staten. Politieke entrepreneurs in de internationale gemeenschap zullen het voortouw moeten nemen om tot overeenstemming te kunnen komen (Dantiki 2005, Leurdijk, 2007). Uit VN

documenten en artikelen zal blijken of er al dan niet overeenstemming over de probleemdefinitie was tussen de belangrijkste lidstaten in de VN.

De vraag is daarna of een eventueel gebrek aan consensus in de internationale gemeenschap dan een rol speelde in de houding van Nederland ten aanzien van haar besluitvorming over de inzet van militairen in vredesoperaties? Indien Nederland afwacht met het beantwoorden van de vraag om het leveren van militairen, is te concluderen dat Nederland zelf niet genoeg het probleem erkende. Dat heeft te maken met nationale besluitvorming. Die kan traag verlopen omdat ze moet voldoen aan het Toetsingskader (2001) en Artikel 100. In het Toetsingskader staan een aantal voorwaarden waaraan de Nederlandse inzet moet voldoen en in Artikel 100 staat vastgelegd dat de regering de Staten-Generaal in moet lichten over de inzet van de krijgsmacht (Parlement, 2010, Tweede Kamer, 2001).⁷ Het gevolg is dat er enige tijd overheen gaat voordat er een besluit komt. Ook kan het besluit negatief uitvallen omdat er niet aan de voorwaarden zoals geformuleerd in het Toetsingskader voldaan kan worden.

2. Er is sprake van easy of free rider gedrag

Bovenstaand probleem heeft logischerwijs te maken met het leveren van een gebrekkige bijdrage. Gesteld kan worden dat het leveren van een gebrekkige bijdrage een gevolg is van het niet hebben van consensus over het belang van het probleem. Zoals eerder aangegeven is, is er veelal sprake van een overlapping van problemen. Het ene probleem staat niet los van het andere probleem. Het easy of free rider probleem is natuurlijk een gevolg van of staten het probleem belangrijk genoeg vinden om veel in te investeren. Met dit vastgesteld te hebben, wordt hieronder uitgelegd wat er wordt bedoeld met het leveren van een gebrekkige bijdrage. Duidelijk wordt dan wat het verschil is met bovenstaand probleem.

Bij het easy of free rider probleem zagen alle landen een belang in het ontplooiën van troepen, maar ze hoopten dat het probleem zou worden opgelost zonder hun individuele bijdragen. Aangezien vredesoperaties veel hoge kosten met zich meebrengen, en iedereen in de groep automatisch mee profiteert van de productie van een goed, is de kans groot dat bepaalde leden easy of free rider gedrag vertonen. Zij dragen dan weinig tot niets bij (Shimizu e.a, 2002). Aangezien iedere lidstaat in de VN op basis van haar eigen belang beslist om een bijdrage te leveren, is de redenering voor het leveren van een bepaalde bijdrage belangrijk. Het gaat dus om de vraag of er sprake was van easy riding gedrag. De vraag rijst wat precies de motivatie was van Nederland tot het leveren van deze bijdrage? Had dit te maken met politieke wil? Er zijn theoretici (Shimizu & Sandler, 2002) die een gebrekkige bijdrage gaan berekenen. Het gaat ten slotte om

⁷ Zie voor de voorwaarden van het Toetsingskader uit 2001: http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Pays-Bas_Lettre_ministres_1993-1994.pdf.

'burden sharing'. Die wetenschappers stellen dat het leveren van een gebrekkige bijdrage moet worden gemeten aan de hand van de mogelijkheden die staten hebben om bij te dragen. Hiervoor zijn ingewikkelde rekensommen nodig die bijvoorbeeld de relatieve bijdrage berekenen aan de hand van het Bruto Nationaal Product.

Omdat dit gezien de aard en omvang van het onderzoek niet mogelijk is om te meten, wordt er gekeken naar de motivatie van Nederland voor haar kleine bijdrage aan de vredesoperaties in Soedan. Had dit te maken met wat andere landen in de internationale gemeenschap al dan niet deden? De onderzoekers Dawes & Thaler (1988: 193) noemen de indicatoren "greed" en "fear". Dacht of hoopte Nederland dat andere landen grote bijdragen zouden leveren? Het gaat er dan om dat als anderen een bijdrage zouden leveren, Nederland zou kunnen meeprofiteren van hun bijdrage (greed). Of was Nederland bang dat anderen zouden meeprofiteren als zij een grote bijdrage leverde (fear)? Uit de tekst van Dawes & Thaler bleek dat hebzucht de meest belangrijke motivatie was. Gaat dit ook op voor Nederland? Om dit vraagstuk te beantwoorden, wordt er gekeken naar wat de respondenten in de interviews aangaven, en wat er te vinden was in (beleids)documenten.

3.3.2 Het organiseren van capaciteiten

1. De conflictpartijen hebben geen respect voor of vertrouwen in de Verenigde Naties
Als eenmaal besloten is dat er een vredesoperatie moet komen, is het van belang dat de operationele mogelijkheden aanwezig zijn om dit te kunnen doen. Een veelvoorkomend probleem is dat de conflictpartijen geen respect voor of vertrouwen in de Verenigde Naties hebben (Goulding, 1999). Alle partijen moeten willen meewerken met de VN om vrede te bereiken. Want als zij dat niet hebben, dan zal het conflict doorgaan, en zij zullen een oplossing (vredesoperatie) tegenwerken. Een militaire operatie is dan moeilijk om te organiseren. De Veiligheidsraad kan in principe alleen een vredesmacht sturen als alle partijen hiermee instemmen. Hoofdstuk VII van het VN Handvest rechtvaardigt weliswaar het ontplooiën van vredesoperaties zonder instemming van de regering, maar gezien de hoge risico's die hieraan verbonden zijn, is dat een allerlaatste optie. Door grote internationale druk kan een overheid VN troepen toelaten maar dat betekent niet dat die troepen geaccepteerd worden als ze eenmaal operabel zijn.

Om te toetsen of dit probleem een rol speelde, is de vraag ten eerste of de VN een negatief imago hadden in de publieke opinie. Dat kan worden opgemaakt uit wat er in de onderzoeksbronnen aangegeven werd door mensen die betrokken waren bij het conflict in Soedan. Een andere indicator is dat het geweld in het land doorging ondanks de aanwezigheid van blauwhelmen, die toe moesten zien op de naleving van een vredesakkoord. Een laatste indicator is dat Soedan de inzet van VN militairen op logistiek

gebied tegenwerkte. Als dit probleem een rol speelde, dan zal voor Nederland de logistieke organisatie van vredesoperaties moeilijker verlopen dan wanneer de Soedanezen wel willen samenwerken met de VN. Het besluit van Nederland kan dan negatief beïnvloed worden.

2. Er zijn coördinatieproblemen

De organisatie van vredesoperaties is een grote logistieke operatie, waarbij er rekening moet worden gehouden met de context van de omgeving en de origine van het conflict. De omgevingsfactoren kunnen een negatieve uitwerking hebben op het coördineren van vredesoperaties (respondent 4). Een Nederlandse bijdrage in Soedan houdt in dat er een hoge kwaliteit moet worden geleverd. Doordat vredesoperaties worden uitgevoerd in telkens een andere context en omgeving, is iedere operatie anders en heeft een andere opdracht. Daarom worden vredesmissies uitgevoerd in zogenaamde modules van een samenhang van verschillende krijgsmachtonderdelen. Voor Nederland zijn er "grenzen aan de Nederlandse capaciteit voor deelname aan vredesoperaties". Het gaat hier dus om het militaire kaliber van een leger.

Gekeken moet worden naar wat voor coördinatieproblemen er in de samenwerking tussen de verschillende landen met Nederland speelden. Met welke beperkende middelen had ze in de uitvoer van VN vredesoperaties in Soedan te maken? (Van der Lijn, 2008: 26-28). Te denken valt aan technologische en professionele verschillen in militair kaliber zoals verschillen in communicatiemiddelen. Naast technologische verschillen, zijn er ook verschillen met betrekking tot het professionalisme van legers. Het gaat bijvoorbeeld om verschillen in de bekwaamheid van troepen. Speelde dat een rol in de besluitvorming over het sturen van Nederlandse militairen?

3.4 Onderzoeksanalyse

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van het volgende schema. Dat schema is opgesteld aan de hand van het schema dat aan het einde van hoofdstuk 2 is opgesteld. De factor 'het ontbreken van consensus' houdt bijvoorbeeld in dat een voorwaarde voor collectieve actie, namelijk een snelle reactie, ontbrak. Als de voorwaarden voor collectieve actie ontbreken, ontstaan er collectieve actieproblemen. Hieronder worden in steekwoorden de factoren van collectieve actieproblemen gekoppeld aan de in de operationalisatie opgestelde indicatoren. Met dit schema als uitgangspunt kunnen een aantal vervolgstappen worden genomen die nodig zijn om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Aan de hand van de casus wordt gekeken of de voorwaarden voor collectieve actie aanwezig waren. Dat moet blijken uit hoofdstuk 4. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de resultaten besproken met betrekking tot collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap. Ook wordt

er gekeken of er een verband is tussen collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en de Nederlandse besluitvorming. Dit wordt getoetst aan de hand van de kenmerken en variabelen die hieronder in het schema staan. In hoofdstuk 6 volgen tot slot de conclusies en wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Collectieve actieproblemen (factoren)	Collectieve actieproblemen (indicatoren)
Ontbreken van consensus	<ul style="list-style-type: none"> - Geen resoluties - Wel resoluties, maar geen of late reactie van de lidstaten - Verschillende probleemdefinities
'Easy/Free riding'	<ul style="list-style-type: none"> - Hebzucht - Angst
Ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN	<ul style="list-style-type: none"> - Negatief imago VN - Geweld gaat door - Logistieke operatie wordt tegengewerkt
Verschillen in investeringsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Technologische verschillen - Professionele verschillen

Figuur 4: Operationalisatie van collectieve actieproblemen.

Om vervolgens de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn in dit onderzoek verschillende onderzoeksbronnen gebruikt. Om tot een zo compleet mogelijk beeld van de werkelijkheid te komen, is gekozen voor een onderzoek met gebruik van meerdere soorten bronnen. Om een antwoord te kunnen krijgen op de onderzoeksvraag moest er gezocht worden naar bronnen waaruit opgemaakt kon worden of er collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap speelden, en zo ja, of die van invloed waren op de besluiten die Nederland nam over het sturen van militairen voor vredesoperaties in Soedan. Deze bronnen worden in de volgende paragraaf besproken. Ook wordt op die manier duidelijk hoe die geanalyseerd zijn, namelijk aan de hand van de factoren en indicatoren van collectieve actieproblemen die zijn opgesteld en getoetst op de *case study*.

3.5 Onderzoeksbronnen

Er is gebruik gemaakt van bronnen uit de literatuur zoals boeken en artikelen van belangrijke wetenschappers die een beschrijving bieden over het onderwerp van deze studie. Daarnaast is er in documenten van bijvoorbeeld de VN veel informatie te vinden

over de besluitvorming van de internationale gemeenschap over het conflict in Soedan. Tot slot zijn er aanvullende interviews gehouden met onder andere Nederlandse beleidsmakers om zo tot meer inzichten te komen over de houding van Nederland. Hieronder volgt een nadere uitleg. Alle bronnen zijn bestudeerd met het schema uit paragraaf 3.4 als uitgangspunt. Gekeken is of de factoren en indicatoren die in de operationalisatie zijn uitgewerkt, van toepassing waren op de casus.

3.5.1 Literatuuronderzoek

Er is een brede selectie van boeken en artikelen gebruikt die overzichten boden van de historie en achtergronden van het gewapende conflict in Soedan, als ook het beleid van Nederland en de werking van de internationale betrekkingen op het niveau van de Verenigde Naties. De literatuur bevat verschillende inzichten van interpretaties van wetenschappers en critici. Er was veel literatuur beschikbaar over de problematiek en achtergronden van de conflicten in Soedan. Tot slot kon er via de website van de Verenigde Naties in artikelen goede informatie worden gevonden over de conflicten en de houding van de internationale gemeenschap.

Om een beeld te krijgen van hoe de Nederlandse besluitvorming verliep, waren de artikelen van onderzoekers van Instituut Clingendael bruikbaar. Instituut Clingendael is een onderzoekscentrum dat onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert over vraagstukken op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid en conflict. Een aantal nieuws- en achtergrond artikelen boden nog extra informatie over het debat en de achtergronden van het conflict. De kranten 'Vrij Nederland' en 'de Volkskrant' hebben meerdere interessante artikelen met betrekking tot het debat over ingrijpen in Soedan gepubliceerd. Daarnaast bleek het boek van Van Baarsen (2000) erg bruikbaar omdat het een duidelijk beeld gaf van de Nederlandse houding ten aanzien van Soedan en de verschillende posities die andere lidstaten aannamen.

3.5.2 Documentanalyse

Ook via een documentanalyse konden er gegevens verzameld worden. Zo staan er op de website van de Verenigde Naties over de vredesoperaties die in de casus centraal staan (UNMIS en UNAMID) alle resoluties, rapporten van de Secretaris-Generaal, en andere documentatie met betrekking tot besluitvorming in de Veiligheidsraad te lezen. Via de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken konden via nieuwsberichten, persberichten en kamerstukken inzichten worden verkregen over het Nederlandse besluitvormingsproces over de houding van Nederland. Andere documenten van de Tweede Kamer bleken soms ook bruikbaar.

Zowel voor de houding van de internationale gemeenschap als voor de houding van Nederland kon er veel informatie worden gevonden op de weblog van Jan Pronk.

Daar staan onder andere interviews en video's op waarin hij ingaat op de ontwikkelingen van het gewapende conflict in Soedan. Ook hield hij er een dagboek bij van zijn werkzaamheden als de speciale vertegenwoordiger van de VN in Soedan. De weblog van Jan Pronk bevat een zeer kritische onderslag, hetgeen geschikt was om naast de mening van een insider ook de toon van het debat over ingrijpen in Soedan te vinden, met name in de regio Darfoer. Pronk uitte zich zeer kritisch over het optreden van de Veiligheidsraad.

3.5.3 Interviews

Omdat er in de literatuur weinig is geschreven over het Nederlandse besluitvormingsproces over vredesoperaties in Soedan, is een derde methode van dataverzameling het houden van interviews. Deze interviews waren semi-gestructureerd en werden gehouden op basis van een aantal algemene topics. Het doel van een dergelijke topic lijst was om een beschrijving en verklaring van gebeurtenissen te krijgen. Daarna zijn deze beschrijvingen geanalyseerd met als doel de verklaringen te ordenen en te constateren of er al dan niet overeenkomsten waren met de resultaten uit de literatuur en de documenten.

De topics gingen over de problemen van collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap. Aan de hand van het schema van paragraaf 3.4 werd gevraagd of de respondenten die factoren en indicatoren herkenden. Ook werd de vraag gesteld of er een verband was te constateren tussen die factoren en indicatoren van collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en de Nederlandse besluitvorming.

De gehouden interviews kunnen gezien worden als aanvullend op de literatuurstudie en documentanalyse. Ze gelden als representatief omdat er gesproken is met beleidsmakers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en adviseurs van Instituut Clingendael die nauw betrokken waren bij het politieke proces en de inzet van de missies in Soedan. Ook is er gesproken met een Nederlandse militair die uitgezonden werd voor de missie in Darfoer. Helaas kon er niet gesproken worden met meerdere Nederlandse militairen die uitgezonden waren voor de andere missie in Zuid-Soedan. Een oplossing voor dit gebrek aan respondenten werd gevonden in de publicatie van de weblogs die verschillende Nederlandse militairen bijhielden tijdens hun uitzending. Hierin konden enkele collectieve actieproblemen op het gebied van het organiseren van capaciteiten worden gevonden.

Tot slot is er gesproken met Jan Pronk, die in de periode 2004-2006 de Speciale Gezant van de VN voor Soedan was. Zo kon er een beter beeld verkregen worden van het vredesproces in Soedan, de internationale besluitvorming en de problemen die er in

de VN speelden. Er is gesproken met in totaal acht respondenten. Deze worden in dit verslag op basis van anonimiteit aangeduid met de nummering 1 t/m 8.

Deel II

4. Case study: het besluitvormingsproces over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan

Dit hoofdstuk zal gaan over het besluitvormingsproces in de internationale gemeenschap en in Nederland over de inzet van vredesoperaties voor de twee gewapende conflicten die er in Soedan speelden. Dit met als doel de informatie te verschaffen die nodig is om later in dit verslag de onderzoeksresultaten te kunnen interpreteren. Ook zal uit dit hoofdstuk blijken wat er rondom collectieve actie bij de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan speelt. Eerst zal in de inleiding een introductie op het land Soedan worden gegeven. Daarna wordt de aard van het gewapende conflict in Soedan geschetst. In de daaropvolgende paragrafen wordt de vraag beantwoord wat de houding van de internationale gemeenschap en van Nederland was ten opzichte van die conflicten. Hoe verliep het debat over militaire inzet?

4.1 Inleiding

Het grootste land van Afrika, Soedan, is gelegen in de Hoorn van Afrika. Al decennialang heeft het land te maken met burgeroorlogen. Opvallend aan het land zijn de grote culturele scheidslijnen. Zo is de Islam de overheersende religie maar zijn ook veel mensen aanhangers van traditionele Afrikaanse religies. Er wordt zowel Arabisch als Engels gesproken door de bevolking (Buitenlandse Zaken, 2010). De grootste bevolkingsgroep zijn de Arabieren (40%) en andere grote groepen zijn de Dinka's (12%),

Beja's (7%) en West-Afrikanen (6%) (Conflictenbank, 2010). Het land is duidelijk te onderscheiden in het rijke noorden en het arme zuiden. Dit heeft voor een groot deel te maken met die religieuze en etnische scheidslijnen. Het noorden omvat het grootste gebied waar vooral moslims wonen die Arabisch spreken.



Figuur 5 (bron: weblog Jan Pronk)

Het zuiden heeft een meer Afrikaanse identiteit die veelal verbonden is aan het Christelijke geloof of één van de traditionele godsdiensten (Deng, 2001; Conflictenbank, 2010). De hoofdstad is Khartoum en het zittende staatshoofd is Luitenant-Generaal Omar Hassan Ahmad al-Bashir (sinds 1989). Figuur 5 laat de kaart van Soedan zien. En figuur 6 laat de grenzen tussen de belangrijkste gebieden van Soedan zien.



Figuur 6 (Bron: NRC Handelsblad, 2010)

De hierboven beschreven verschillen in Soedan hebben te maken met invloeden van buitenaf. Zo is Soedan een oude kolonie van Groot-Brittannië. Tussen 1899 en 1956 werd het land bestuurd door een samenwerkingsverband van de Britten en de Egyptenaren. De Britten hadden de meeste bestuurlijke controle. Na de Eerste Wereldoorlog kwamen er bij de bevolking van Egypte nationalistische sentimenten te spelen, en de Britten waren bang dat het noorden, dat zich identificeerde met dezelfde culturele en religieuze identiteit, zich hierdoor zou laten inspireren. Het anti-Arabische en islamitische zuiden werd zo van de noordelijke provincies gescheiden om nationale onrust te voorkomen. De Britten moedigden deze scheiding aan zodat er nog meer vervreemding tussen het noorden en zuiden ontstond. Na de Tweede Wereldoorlog werden de noordelijke en zuidelijke provincies bestuurlijk gezien weer herenigd. Maar het welvarende noorden stond zo ver af van het overwegend tribale zuiden, dat de noorderlingen de meeste bestuurlijke posities in handen kregen. (Collins, 1976; Deng, 2001).

In 1956 werd Soedan onafhankelijk van de Britten. Net als veel andere ontwikkelingslanden waren de Soedanese grenzen getrokken door de koloniale macht. De

vraag kwam toen aan de orde of het noorden en het zuiden op vreedzame wijze samen in één staat konden samengaan. Het antwoord was nee, omdat er vrijwel direct na de onafhankelijkheid een burgeroorlog tussen Noord en Zuid Soedan ontstond. Het voornamelijk Islamitische noorden en grotendeels Christelijke en animistische zuiden kwamen tegenover elkaar te staan. Dat kwam ook omdat het noorden probeerde om Zuid-Soedan te islamiseren, door een geloof in nationale eenheid enerzijds en een gevoel van superioriteit van de eigen identiteit anderzijds (Deng, 2001). Hoewel het zuiden rijk was aan bodemschatten zoals olie, lag de politieke en economische macht altijd in het noorden (Levine, 1997). De zuiderlingen voelden zich dan ook achtergesteld.

4.2 Gewapend conflict in Soedan

Vanaf de opstand in 1956 was er bijna altijd sprake van burgeroorlog in Soedan. Na een periode van conflict werd in 1972 het Addis Abeba akkoord getekend door de militaire leider Jafar Nimeiri en de zuidelijke leiders. De zuidelijke provincies Upper-Nile, Equatoria, en Bahr-El-Ghazal kregen toen meer regionale autonomie en meer politieke zeggenschap in Soedan. Vervolgens kwam er een stabiele periode, en Nimeiri oriënteerde zich op het Westen door het opzetten van progressieve economische en politieke programma's (Collins, 1976). Dit wekte de internationale aandacht en er werd veel ontwikkelingsgeld naar Soedan gestuurd. Nederland droeg hier relatief veel aan bij. Maar de stabiele periode hield slechts enkele jaren stand en er volgde een nieuwe burgeroorlog.

Het tweede Noord-Zuid conflict is het langstlopende binnenlandse conflict in de Hoorn van Afrika en heeft sinds het begin van de burgeroorlog in 1983 miljoenen slachtoffers geëist (ICG, 2010). Vanaf 1983 vochten de overheid en de grootste zuidelijke rebellenbeweging, de Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A), decennialang een oorlog uit die ging over land, grondstoffen, macht, religie, en zelfbeschikking. In die tijd vielen meer dan twee miljoen doden (UN, 2010). Aanleiding voor Soedan's tweede fase van het Noord-Zuid conflict (1983-2005) was dat de overheid onder leiding van Nimeiri het Addis Abeba akkoord schond. Ook werd het regime islamitisch georiënteerd (ICG, 2010). Toch bleven in de beginjaren van het conflict de Verenigde Staten de pro-westerse regering van Soedan steunen en de Sovjet Unie steunde de zuidelijke rebellen (SPLA/M) (Van Baarsen, 2000).

In 1985 kwam een einde aan het leiderschap van Nimeiri (ICG, 2010). Er kwamen democratische verkiezingen en de islamitische partij Ummah van Sadiq Al-Mahdi kwam aan de macht. Toen pleegde het Nationaal Islamitische Front (NIF), geleid door Omar Al-Bashir, in 1989 een coup. Al-Bashir verklaarde de jihad aan het niet-islamitische zuiden en in het bijzonder aan de rebellen van de SPLA/M, waardoor de oorlog heviger werd voortgezet. De islamisering van Soedan groeide en de macht van Khartoem op de

zuidelijke regio's werd vergroot. De nieuwe regering verbood vakbonden, andere politieke partijen en niet-religieuze instituties. Vanaf 1991 werd de islamitische wetgeving Sharia strikt ingevoerd in het zuiden (ONCHA, 2006). Khartoem zocht ondertussen steun bij andere islamitische landen zoals Iran, Saoedi-Arabië en Libië om de rebellen in het zuiden te verslaan (Van Baarsen, 2000).

De VN legden tijdens de burgeroorlog diverse sancties aan Soedan op. Zo kwam er een resolutie (48/147) met het verzoek aan de regering van Soedan om te stoppen met het schenden van de mensenrechten. Ook werden er economische sancties opgelegd en een wapenembargo. Ondertussen werden er vredesbesprekingen gestart op basis van regionaal Afrikaans initiatief want de oorlog bereikte ook buurlanden zoals Tsjaad. Soedan had een slechte verhouding met haar buurland en aan beide kanten van de grens waren rebellen actief. Dit bracht de regionale stabiliteit niet ten goede (De Waal, 2007). Uiteindelijk werden er in de periode 1994-2001, tijdens de regionale IGAD onderhandelingen onder leiding van Kenia, toch wel kleine resultaten bereikt op weg naar vrede.

Ondertussen speelde er zich in Soedan vanaf 2003 nog een ander conflict af, namelijk in de westelijke regio Darfoer. Dit conflict is nog altijd niet officieel ten einde, aangezien er geen omvattend akkoord is dat alle conflictpartijen getekend hebben. Het conflict in Darfoer gaat over identiteitskwesties, landverdeling, en politieke voorkeuren (De Waal, 2007).



Figuur 7: De ligging van Darfoer in Soedan (Bron: Kenston High School, 2010).

Het conflict in Darfoer is verbonden met het Noord-Zuid conflict. Toch vonden er apart van het conflict in Darfoer vredesbeprekingen plaats om het Noord-Zuid conflict op te lossen. Het conflict is dan ook van grote betekenis voor de stabiliteit van Soedan, en dus de stabiliteit tussen het noorden en het zuiden (De Waal, 2007).

Het politieke geweld in Darfoer komt hedendaags voor in meerdere grensgebieden in Soedan, en zegt daarom iets over het functioneren van de Soedanese staat. Veel wetenschappers denken dat de nationale kwestie gaat over de grens tussen Noord en Zuid en het verschil tussen de Arabische en Afrikaanse identiteit. Darfoer laat volgens specialist Alex De Waal zien dat Soedan's nationale kwestie meer omvat. Het gaat ook om de "east-west axis" (De Waal, 2007: 2). De identiteit van de mensen in Darfoer is sterk regionaal, in plaats van Arabisch of Afrikaans. Darfoerianen zijn zowel Arabisch én Afrikaans en de regio is altijd bestuurd geweest door een samenwerkingsverband van meerdere stammen. Zo leven er in Darfoer de 'Foer' die de grootste bevolkingsgroep zijn en veel grond bezitten. Toch werden die stammen uitgesloten van het machtscentrum in Khartoem. Zij hebben dus van oorsprong een gevoel van achterstelling. Het was dus wachten op een geschikt moment voor rebellie onder de Darfoerianen.

Dat moment ontstond in 2003. De Darfoeriaanse rebellen werden buitengesloten tijdens de onderhandelingen over een omvattende vrede in heel Soedan. Terwijl de zuidelijke rebellen met de Soedanese regering een akkoord aan het uit onderhandelen waren, kondigden de Sudanese Liberation Army (SLA) en de Justice and Equality Movement (JEM) in februari en maart 2003 hun bestaan aan. In april vielen de rebellen de Al-Fasher luchthaven aan. Daarna volgen er meerdere aanvallen op regeringsdoelen. Hierop kwam er in juli een groot counteroffensief door de regering van Soedan (Conflictenteller, 2009).

De aanpak van Khartoem was het aanvallen van die etnische groeperingen die de aanslagen hadden veroorzaakt: de Foer, de Masalit en de Zaghawa. Deze stammen werden aangevallen door onder andere bombardementen en vuurgevechten te ontketenen. Khartoem steunde daarnaast ook regeringsgezinde rebellen, waaronder de Janjaweed. Hier kwam de grootste dreiging van uit en zij hadden als doel om de tribale bevolking van hun land te verjagen of te vermoorden (Grzyb, 2009). De Janjaweed, vrij vertaald "mannen te paard", en andere Arabische nomaden, vermoordden in een aantal jaren twee miljoen mensen en er kwamen ruim vier miljoen vluchtelingen (Conflictenteller, 2009).

4.3 De reacties van de internationale gemeenschap

4.3.1 Het zoeken naar een effectieve oplossing

Er moet gesteld worden dat de langslpende conflicten tussen het noorden en het zuiden ondanks enige bemoeienis toch veelal buiten beschouwing van de internationale politiek en media bleven (Deng, 2001). Van internationale druk om een vredesoperatie te ontplooien om het gewapende conflict in Soedan tegen te gaan, was geen sprake. De aandacht die er was ging voornamelijk over de zorgen die er waren met betrekking tot de islamisering van Soedan en de onderontwikkeling die er in het land heerste. Door het einde van de Koude Oorlog en verdergaande koerswijziging richting islamisering, werden de betrekkingen tussen het Soedanese regime en het Westen steeds slechter. Soedan werd internationaal steeds meer geïsoleerd, met name toen ze begin jaren negentig Osama Bin Laden en andere islamitische fundamentele groeperingen binnenliet. Die isolering werd nog groter nadat er in 1998 aanslagen werden gepleegd op de VS ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam (ICG, 2010).

De initiatieven gericht op het vredesproces waren bovenal regionaal van aard. Het Afrikaanse initiatief 'Intergovernmental Authority on Development' (IGAD) werd weliswaar gesteund door enkele grote westerse donorlanden zoals Nederland (ICG, 2010). Maar ondanks die steun en enkele andere kleine initiatieven was de grootste vorm van interventie toch gericht op humanitaire hulp zoals de ontplooiing van de grote hulpoperatie 'Operation Lifeline Sudan' (OLS). De Verenigde Staten waren hierbij meestal de grootste donor. Nederland was als tweede land een belangrijke geldschieter. En ook andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Italië hebben financieel gezien veel bijgedragen. Niet-westerse en minder rijke landen zoals China, Qatar, Maleisië, India en Japan investeerden daarnaast ook relatief veel (respondent 3; Van Baarsen, 2000).

In tegenstelling tot wat men vaak denkt, krijg je met ontwikkelingshulp maar weinig invloed in de politiek van Soedan. Dat komt omdat de politieke macht geconcentreerd is bij de regering in de hoofdstad Khartoem in het noorden. De voormalige speciale gezant van de Verenigde Naties in Soedan, Jan Pronk, zei hierover in een interview dat men in het noorden welvarend genoeg was en dus niet afhankelijk was van ontwikkelingsrelaties. En dat het zuiden na tientallen jaren van burgeroorlog kapot was en wel op die internationale hulp zat te wachten, maakte de regering weinig uit (Pronk, 2008).

Naast het bieden van ontwikkelingshulp is een andere vorm van het uitoefenen van internationale invloed diplomatie. De IGAD landen investeerden veel in diplomatieke onderhandelingen, maar zonder grote resultaten te boeken. De oorlog duurde dus voort en het was duidelijk dat er meer internationale druk moest komen. In 1995 richtten een

paar westerse landen het donorforum 'Friends of IGAD' (FoI) op om financiële en politieke steun te geven aan het regionale vredesproces. Dit forum werd opgericht op initiatief van de Verenigde Staten en zij werd voorgezeten door Jan Pronk, die toen de Nederlandse Minister van Ontwikkelingssamenwerking was. In het forum zaten verder de landen Canada, Italië en Noorwegen en later namen nog het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland plaats.

4.3.2 Een doorbraak in de vredesbesprekingen

De initiatieven van de FoI waren niet genoeg om een doorbraak in de onderhandelingen te bewerkstelligen. En omdat het Noord-Zuid conflict nog steeds bijna geen internationale (politieke) aandacht kreeg, boekte het vredesproces amper vooruitgang. Het jaar 2001 bleek een keerpunt. Door de terroristische aanslagen van '9/11' werd de interesse voor het Noord-Zuid conflict bij de VS weer gewekt. De Verenigde Staten hadden belang bij een stabiel Soedan en een samenwerkingspartner in de strijd tegen het terrorisme. Er ontstond toen een snelle ontwikkeling in het diplomatieke proces. In 2002 kwam er een doorbraak in de IGAD onderhandelingen, waar inmiddels heel de internationale gemeenschap zich mee was gaan bemoeien. Deze doorbraak leidde tot het 'Machakos protocol' dat gesloten werd op 20 juli 2002. Alle partijen ondertekenden het protocol en bereikten een akkoord over statelijke indeling en religie, met als belangrijkste element het recht tot zelfbeschikking van de mensen in Zuid-Soedan.

Vredesbesprekingen over het delen van macht en rijkdom, over mensenrechten, en een toekomstige wapenstilstand konden worden vervolgd. Maar het vechten ging door. Er kon geconcludeerd worden dat de Soedanese autoriteiten niet in staat waren haar eigen burgers te beschermen, ondanks toezeggingen van de conflictpartijen om vrede te willen bereiken. Van Baarsen, die één van de belangrijkste studies deed over het Nederlandse beleid ten aanzien van het conflict in Soedan, schreef concluderend over de inspanningen van de internationale gemeenschap: "the facilitating, non-interventionist, objective of FoI appeared not to produce the desired result: peace" (Van Baarsen, 2000: 54). En dat was precies het probleem. Naast diplomatieke inspanningen moest er dus wel een discussie op gang komen voor de ontplooiing van een militaire vredesoperatie in de toekomst.

Later zal blijken wat voor problemen er toen gingen spelen. Voor nu volstaat het om te vermelden dat de internationale gemeenschap zich bewust werd van het feit dat de veiligheidssituatie in Zuid-Soedan afhankelijk werd gemaakt van de bijdragen van andere landen om militairen te leveren: "zij moesten als agent gaan spelen" (respondent 1). Het was tijd voor de VN om militaire actie te gaan ondernemen. Maar hiervoor moest er wel eerst een vredesakkoord worden gesloten, omdat de Soedanese autoriteiten niet zomaar VN militairen op haar grondgebied zouden toelaten. In de praktijk bleek zo eens

te meer dat het organiseren van een vredesmissie op basis van Hoofdstuk VII, dus met de legitimatie tot het gebruik van geweld zonder dat de autoriteiten hiermee zouden instemmen, een laatste optie was.

In 2004 werd besloten dat er een politieke missie moest komen die de toenadering van de partijen moest bevorderen en hen moest voorbereiden op een *peacekeeping* missie. De "United Nations Advance Mission in the Sudan" (UNAMIS) was er om te lobbyen voor een VN vredesoperatie (UNAMIS, resolutie 1547) (UN, 2010). Ook kwam er op verzoek van de Secretaris-Generaal een speciale gezant voor Soedan. Jan Pronk werd het hoofd van UNAMIS en later ook van UNMIS. Hij zou de IGAD vredesbesprekingen gaan leiden voor het Noord-Zuid conflict en die van de Afrikaanse Unie voor het conflict in Darfoer (UN, 2010). In datzelfde jaar waren namelijk naar aanleiding van een staakt-het-vuren tussen de regering en de rebellen in Darfoer vredesbesprekingen in Abuja begonnen (Pronk, 2005).

4.3.3 De verwevenheid van het Noord-Zuid conflict en Darfoer

Waarom werden de vredesbesprekingen voor Darfoer pas ruim een jaar later na het begin van het conflict begonnen? Hoewel het conflict in Darfoer begin 2003 hevig werd en publiekelijk de aandacht trok door de aanslagen die de SLM/A en de JEM op regeringsdoelen pleegden, werd ruim een jaar later op 2 april 2004 voor het eerst in de VN over de crisis gesproken. Darfoer werd toen door Jan Egeland, vice Secretaris-Generaal en noodhulpcoördinator, "one of the most forgotten and neglected humanitarian crises in the world" genoemd (Grzyb, 2009: 3). Het conflict was toen al in volle gang en vele mensen waren gevlucht naar vluchtelingenkampen in Soedan en buurland Tsjaad, waar het hen ontbrak aan goede basisvoorzieningen en voldoende bescherming tegen het geweld (Grzyb, 2009).

In de lente en zomer van 2004 volgde een grote publieke lobby in de media, ondernomen door onder andere Non-Governmental Organizations (NGO's) voor de situatie in Darfoer. Deze lobby was vele malen groter dan de lobby voor het Noord-Zuid conflict (respondent 1). Men vroeg zich af welke verplichtingen de internationale gemeenschap moest aangaan om iets aan het conflict te doen. Het gewapende conflict in Darfoer werd dus duidelijk op de agenda van internationale en nationale politici gezet. Verwacht zou dan ook worden dat er snel een goede oplossing zou worden gevonden om het conflict te stoppen. Dit was echter niet het geval.

De onderzoekster Amanda Grzyb (2009: 10) stelt dat in de periode 2004-2008 de reacties van de internationale gemeenschap soms bemoedigend waren, maar niet effectief. De internationale gemeenschap gaf weliswaar toe aan het conflict in Darfoer door verschillende toekomstige opties van ingrijpen na te gaan. Er werden veel resoluties aangenomen. Zo werd er op 30 april 2004 resolutie 1556 aangenomen waarin stond dat

Soedan de Janjaweed snel moest ontwapenen. De regering van Soedan deed echter niets. Hierop volgden meerdere resoluties maar geen van allen waren krachtig genoeg om de regering te dwingen tot het ontwapenen van de Arabische militieën.

Wederom kwam het belangrijkste initiatief om een goede oplossing te vinden van de Afrikanen onder leiding van de intussen opgerichte Afrikaanse Unie. In 2004 werd er speciaal voor Darfoer een militaire missie ontplooid (AMIS). De "African Union Mission in Sudan" (AMIS), die gestationeerd was in Darfoer, was geautoriseerd door de VN en werd geleid door de Afrikaanse Unie. Maar AMIS was een te kleine vredesmacht en het geweld in de regio ging door. Er waren slechts 7000 troepen en bovendien had de missie te maken met geldgebrek, een slechte logistiek, en een gebrek aan goede training en bevoorrading van de troepen (Grzyb, 2009). Pas in 2006 zou er voor het eerst in de Veiligheidsraad worden gesproken over het overnemen van de taken van AMIS door een grotere en betere VN vredesmacht. Dit was natuurlijk veel te laat, want het conflict was al jaren bezig.

De terughoudendheid van de internationale gemeenschap ten aanzien van het conflict in Darfoer had te maken met de onderhandelingen die op dat moment gaande waren voor een omvattend akkoord voor het Noord-Zuid conflict. Nu er eenmaal een doorbraak was gekomen, richtte men de aandacht vooral op een oplossing tussen het noorden en het zuiden, en vergat daarbij de rebellen van Darfoer te betrekken in de onderhandelingen. Op 9 januari 2005 werd in Nairobi in Kenia het 'Comprehensive Peace Agreement' (CPA) gesloten tussen de Soedanese regering en SPLM/A. Dit was een uitbreiding en versteviging van het Machakos protocol uit 2002.

In het CPA stond dat er een tussenperiode van zes en half jaar zou komen waarbij onder andere internationaal coördinerende mechanismen zich mochten vestigen en operationaliseren om tot een overheid van nationale eenheid in Soedan te komen. Na drie jaar zouden er verkiezingen plaatsvinden en Zuid-Soedan kreeg meer autonomie, waarna ze na zes jaar in een referendum zelf mocht beslissen over haar status. Daarnaast zouden olierijkdommen gelijk worden verdeeld en de Sharia zou alleen in het zuiden mogen worden ingevoerd als dat plaatselijk op democratische wijze besloten werd (ONCHA, 2006).

Hierop werd op 24 maart 2005 resolutie 1590 aangenomen voor een internationale vredesmacht in Zuid-Soedan om toe te zien op de implementatie van het CPA. Deze resolutie vroeg om 10.000 man militair personeel en 700 politieofficieren te leveren voor de "The United Nations Mission in the Sudan" (UNMIS). Weliswaar stond er in die resolutie een element over dat er snel vrede moest komen in Darfoer, maar dat element werd niet uitgevoerd door de regering in Khartoem. Een complicerende factor was het mandaat van de UNMIS. Deze kon geen sancties aan de Soedanese partijen opleggen indien zij het CPA zouden schenden (Buitenlandse Zaken, 2009). In Darfoer

kon dus niet ingegrepen worden en de AMIS was nog steeds op haar eigen incapabele organisatie aangewezen. Op 31 augustus 2006 besloot de Veiligheidsraad om het mandaat van de missie uit te breiden naar Darfoer. Dit stuitte echter op weerstand van de regering van Soedan (UN, 2010).

Wat betreft de ontplooiing van UNMIS waren er ook problemen in de internationale gemeenschap wat betreft de uitvoer van de vredesoperatie. De Verenigde Naties zijn een samenwerkingsverband van staten omdat er met individuele inzet weinig te bereiken is (Pronk, 2008). Maar de structuur van de VN is zo bepaald dat het nog steeds afzonderlijke lidstaten zijn die opereren, en dus geen stimulansen in het samenwerkingsverband vinden om militaire actie te willen organiseren. Daarom begint de uitvoer van vredesoperaties meteen met een probleem in de capaciteit. Voorafgaande aan de uitvoer van internationale vredesoperaties vindt er eerst nationale besluitvorming plaats over de inzet van militaire middelen. En dan is het maar de vraag of genoeg lidstaten bereid zijn die inzet te willen en kunnen leveren.

Zo was in Soedan voor UNMIS aan het begin van januari 2006 slechts de helft van de gevraagde capaciteit ontplooid. In september 2006 was de missie bijna op volle sterkte (UN, 2010). En pas in mei 2008 kon gezegd worden dat UNMIS geen capaciteitsproblemen meer had (NIMH, 2010). De grootste troepenleveranciers kwamen voor UNMIS uit Azië (India, Pakistan, Bangladesh). Zij konden de strijdende partijen in het zuiden uit elkaar houden (Pronk, 2008). Maar de UNMIS moest toezien op de implementatie van het CPA, en daar was ook een stabiel en veilig Darfoer nodig. Van een stabiel en veilig Darfoer was echter geen sprake. Er werd zelfs in 2004 door de VN besloten om een commissie in te stellen om te onderzoeken of er sprake was van genocide in Darfoer (UN, 2004).

4.3.4 De internationale aandacht richt zich op Darfoer

De implementatie van UNMIS verliep relatief goed en zou in ieder geval voortduren tot het jaar 2011, waarin het zuiden via een referendum mag beslissen over onafhankelijkheid. Nu kon na het sluiten van het CPA in 2005 en de komst van UNMIS de internationale aandacht zich richten op het vinden van een effectieve oplossing in Darfoer. Maar het daaropvolgende jaar zou een jaar van grote tegenslagen in het vredesproces van Darfoer worden. Het Darfur Peace Agreement (DPA) werd onder druk van grote donorlanden op 6 mei 2006 getekend door een factie van de SPLM/A onder leiding van Minni Minawi en de Soedanese overheid. Maar andere rebellengroepen weigerden het akkoord te tekenen, waarop een nieuwe golf van geweld in de regio volgde. Er was geen goed akkoord waarin alle partijen zich konden vinden en een vervanging van de missie van de Afrikaanse Unie door de VN was daarom ver weg.

Ondertussen ondervond AMIS steeds grotere problemen rondom de financiering van de missie. Ze hadden financiële steun nodig van rijke landen als de VS, het Verenigd Koninkrijk, en EU-landen. Maar die steun liet telkens op zich wachten. Het Westen vond namelijk dat de Afrikaanse Unie het niet goed deed. Er zou te veel corruptie zijn. Aan de andere kant kregen soldaten regelmatig geen eten of er was gebrek aan benzine. De situatie belandde in "een vicieuze cirkel". Volgens Pronk deed de Afrikaanse Unie het in het begin niet eens zo slecht, maar het ging geleidelijk minder goed. En als het Westen geen geld gaf, werd het probleem alleen maar groter (Pronk, 2010).

Een ander probleem was dat de vredesbesprekingen voor Darfoer die in Abuja gaande waren traag verliepen. Het geduld van de internationale gemeenschap begon op te raken. Er werd bedreigd met sancties, zoals het opzeggen van fondsen voor het vredesproces. De Soedanese partijen negeerden deze signalen omdat de wereldgemeenschap nooit sancties oplegden die ook daadwerkelijk werden uitgevoerd. Een hoge beleidsambtenaar van Soedan in juli 2006 zei dat hij de Verenigde Naties intussen niet meer serieus nam (De Waal, 2007).

Een paar maanden later werd het vertrouwen van de Soedanezen in de VN geopenbaard door de speciale gezant Jan Pronk eind 2006 tot persona non grata te verklaren omdat zij vonden dat hij te veel kritiek had geuit op het regime, waarop hij het land verliet. Hierop deed Pronk in de Veiligheidsraad en de internationale media verslag van zijn visie van de situatie in Soedan. Doordat er nooit een dreiging uitging van de verklaringen van de Veiligheidsraad, "no follow up by action", kon het Soedanese geweld doorgaan ondanks de aanwezigheid van de VN (Pronk, 2006). Alex De Waal is dan ook zeer kritisch over het optreden van de internationale gemeenschap:

"They were consequently not an effective form of pressure and suggested a lack of seriousness on the part of the international community, which talked loudly about Darfur but carried a small stick" (De Waal, 2007: 248-249).

Het dreigen met deadlines tijdens de Abuja vredesbesprekingen had te maken met het perspectief van de internationale gemeenschap. Natuurlijk was men bezorgd over de conflictsituatie. Maar er speelden ook geopolitieke factoren om geen harde sancties op te leggen aan Khartoem. Het sturen van VN blauwhelmen met een robuust mandaat was lange tijd geen optie door het korte termijn denken van de internationale gemeenschap omdat er onzekerheid bestond over de uitvoerbaarheid. Na 'Irak' durfde de internationale gemeenschap niet meer zomaar een land binnen te vallen (Botje, 2007).

Sterke tegenstanders in de Veiligheidsraad, zoals China en Rusland, zouden een missie zonder instemming van Khartoem op basis van hun vetorecht blokkeren (De Waal, 2007). China en Rusland waren zo terughoudend door hun nauwe banden met het

Soedanese regime in de wapen- en oliehandel (Troost, 2006). China kocht er veel olie op en Rusland leverde wapens (ondanks een wapenembargo) (Botje, 2007). Ook die landen wilden dus liever dat er een snel vredesakkoord werd bereikt, zodat een grote dwingende VN vredesmacht uit kon blijven. Op 31 augustus 2006 werd er in de Veiligheidsraad besloten tot uitbreiding van UNMIS naar Darfoer (resolutie 1706). Dit stuitte echter op weerstand van de Soedanese regering. De resolutie werd daarom niet uitgevoerd.

Een doorbraak kwam er in 2007 nadat China druk ging uitoefenen op Soedan. China moest als land dat de Olympische Spelen in 2008 zou organiseren iets moeten doen aan de mensenrechtensituatie. Er ontstond dus voor China grote internationale druk om de regering van Soedan te bewegen het vredesplan van de VN te accepteren (D'Hooghe, 2008). Het land wilde niet dat de Spelen in Peking de 'Genocide Spelen' genoemd zouden gaan worden. Bovendien had China wel belang bij een stabiel Darfoer omdat ze interesse zou hebben in de olievelden in Tsjaad. Na veel internationale druk op Soedan accepteerde de regering het VN plan en er werd vervolgens op 31 juli 2007 resolutie 1769 aangenomen die pleitte voor een hybride missie in Darfoer van de Afrikaanse Unie in samenwerking met de VN (UNAMID). Van de gevraagde 26.000 manschappen zou de Afrikaanse Unie de meeste troepen blijven leveren (Botje, 2007).

De vredesoperatie zou een element van Hoofdstuk VII gaan bevatten. De troepen zouden indien nodig geweld mogen gebruiken als zij werden aangevallen. Dit was om het eigen personeel te kunnen beschermen. De AMIS militairen werden regelmatig aangevallen en er waren zelfs een aantal doden gevallen. UNAMID zou toezien op de naleving van het Darfur Peace Agreement. Ondanks deze toezegging van de VN was een jaar later de "United Nations Mission in Darfur" (UNAMID) lang niet op volle sterkte. Want hoewel Khartoem had ingestemd met de missie, werkte ze toch de ontplooiing van de missie op alle fronten tegen. De Soedanese regering wantrouwde westerse invloed.

Jan Pronk had dit tijdens zijn functie als speciaal gezant van de VN voor Soedan direct meegemaakt. Het algemene beeld in de publieke opinie was dat de hulpverleners werden gezien als "spionnen" en de VN als de "vazal van het zionisme" (Botje, 2005). Een belangrijke eis van de Soedanezen voor haar instemming in de hybride AU/VN missie was niet voor niets dat de militairen in het veld nog steeds geleverd moesten worden door de Afrikaanse Unie. De missie kreeg zo een 'African character'.

De implementatie van UNAMID ondervond vertraging en andere problemen. Eigenlijk was de missie niet beter geworden, alleen anders. UNAMID werd nu wel officieel onder de VN vlag uitgevoerd, maar in de praktijk was het niets meer dan nog steeds de AU "met een andere pet op". De VN hadden zichzelf verlamd (Pronk, 2008). Tot op de dag van vandaag ondervinden westerse landen tegenwerking van het regime in Khartoem. Ook heeft de missie een voortdurend gebrek aan goed personeel en materieel. Daarnaast ondervindt de ontplooiing van UNAMID belemmering in verband met de eigen

bewegingsvrijheid door het actief zijn van verschillende warlords en de grote wapenomloop. De veiligheidsmaatregelen die daardoor getroffen moeten worden, belemmeren een effectief operationeel niveau van bijvoorbeeld het brengen van langdurige veldbezoeken (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009). Ondanks de trage implementatie van UNAMID, werd de missie recentelijk nog tot 31 juli 2010 verlengd en beschikt inmiddels over ruim 21.000 man militair, politie, en civiel personeel (UN, 2010). Net als bij UNMIS verliep de aanvoer van militairen traag. Dit is echter nog niet het gevraagde aantal van 26.000 (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009).

4.4 De houding van Nederland ten aanzien van vredesoperaties in Soedan

4.4.1 Nederland en de internationale gemeenschap

Nederland was sinds 1975 één van de belangrijkste donoren voor ontwikkelingshulp in Soedan. In de jaren negentig gaf zij zelfs meerdere keren de grootste financiële bijdrage aan humanitaire hulp (Van Baarsen, 2000). Maar Nederland deed meer dan alleen het geven van ontwikkelingsgelden. Ze was altijd nauw betrokken geweest bij het diplomatieke vredesproces in Soedan. Het Nederlandse voorzitterschap voor IGAD werd voorgesteld omdat Nederland een neutrale houding had. Zij nam geen partijdig standpunt in ten aanzien van de burgeroorlog. Maar het Friends of IGAD forum, waar Nederland deel aan nam, was te laat opgericht. In 1994 waren de onderhandelingen al vastgelopen. Uiteindelijk werd het FoI hervormd. In plaats daarvan ontstond het 'IGAD Partners Forum Committee for Support to Peace in Sudan' (IPF Sudan). Dit forum zou zich meer gaan richten op het vredesproces. Het werd door Nederland en Italië voorgezeten (Van Baarsen, 2000).

Er was dus sprake van enige politieke druk door de internationale gemeenschap om de situatie in het zuiden te verbeteren en Nederland speelde daar een vooraanstaande en actieve rol in (vooral door de persoonlijke overgave van Jan Pronk). Echter, de onderhandelingen waren weinig succesvol. Een complicerende factor was dat de andere landen, zoals de VS, partijdig waren. Nederland verloor daardoor haar vertrouwen in het IGAD proces (Van Baarsen, 2000). Eind jaren negentig wilden de VS dat de druk op Soedan werd opgevoerd. Maar voor de uitkomsten van de IGAD onderhandelingen mocht de internationale druk niet baten. De westerse gemeenschap, onder leiding van de Verenigde Staten en Nederland, besloten toen hun actieve inzet te stoppen (Van Baarsen, 2000).

Nederland heeft de collectieve actie in de wereldgemeenschap nodig om iets te kunnen doen aan internationaal gewapend conflict. Nederland moest afwachten totdat er in de Veiligheidsraad besluiten werden genomen voor de inzet van militairen. Na een lange tijd

van conflict gebeurde dat uiteindelijk. Er is bekend dat er een keerpunt in de internationale politiek kwam in 2001. Want door de strijd tegen het terrorisme gingen de Verenigde Staten zich actief inzetten voor het vredesproces in Soedan. Ook Nederland deed toen weer mee aan het diplomatieke proces. Zo was Nederland één van de getuigen van het CPA. Zij ondertekende als waarnemer tijdens de onderhandelingen het vredesakkoord (respondent 1). In de VN Veiligheidsraad werd daarop besloten dat er een vredesmissie moest komen. De VN moesten toen aan de individuele lidstaten gaan vragen om militairen te leveren.

4.4.2 De Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties in Soedan

Nederland leverde sinds 2002 wel enkele militairen voor kleinschalige missies in Soedan. Voor die missies werden niet meer dan 11 militaire adviseurs uitgezonden. Voor AMIS werden enkele ondersteunende medewerkers geleverd. Het ministerie van Defensie liet in die tijd weten dat ze geen personeel kon leveren, dus werden er oud-militairen ingezet. Voor UNAMIS vroeg de Oostenrijkse voorzitter van de gespecialiseerde 'Stand-by High Readiness Brigade' (SHIRBRIG) aan Nederland om een bijdrage te leveren. Maar Nederland vond dat er te weinig informatie was over het mandaat en de benodigde troepen. Daarom leverde Nederland alleen stafofficieren voor SHIRBRIG. En voor de verkenningsmissie UNAMIS leverde Nederland één stafofficier van de Landmacht (Ministerie van Defensie, 2005).

In 2005 nam Nederland samen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, en Noorwegen het initiatief voor een International Military Advisory Team. Zij zouden gaan adviseren bij de hervorming van de veiligheidssector. Maar dit initiatief werd tegengewerkt door de Soedanese autoriteiten. Daarom werd eind 2006 dit initiatief opgeheven (NIMH, 2010). Voor UNMIS gingen pas in 2006 de eerste Nederlandse militairen naar Zuid-Soedan om toe te zien op de naleving van het CPA. Deze vertraging kwam door het nationale besluitvormingsproces. Nederland moest eerst rekening houden met de voorwaarden van het Toetsingskader (2001). Die voorwaarden, zoals geschiktheid en veiligheid van de missie, moesten worden onderzocht. Toen bleek dat er aan de voorwaarden uit het Toetsingskader voldaan kon worden, werd er besloten tot het sturen van ongeveer 30 militairen, waarvan vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele stafofficieren (Ministerie van Defensie, 2009). Nederland draagt sindsdien rond de 1,5 miljoen euro bij aan de missie en de militaire bijdrage is verlengd tot april 2011 (Buitenlandse Zaken, 2010).

Toch moet gesteld worden dat een bijdrage van rond de 30 militairen een bescheiden bijdrage is. Vooral als je het vergelijkt met de inzet in Afghanistan, die vele malen hoger ligt. Dat Nederland zo'n kleine bijdrage leverde voor UNMIS, had deels met de inzet in Afghanistan te maken. Nederland is een klein land en beschikt niet over de

eindeloze middelen om veel personeel en materieel in te zetten in Soedan. Haar prioriteit ligt bij NAVO samenwerking, destijds in Afghanistan. Bovendien was er door de missie in Afghanistan politieke moeheid voor vredesmissies (respondent 1). Mede daardoor lag de Nederlandse besluitvorming voor UNAMID gecompliceerder.

Toen in 2007 besloten was tot de vervanging van AMIS, kon Nederland op zoek gaan naar partners om mee samen te werken. Nederland wilde onderzoeken of het mogelijk was om een substantiële militaire bijdrage te leveren aan de missie. Men dacht aan het sturen van een ondersteunend militair veldhospitaal. Nederland was hierbij afhankelijk van de steun van andere landen, die de gewenste veiligheidsgaranties zouden moeten geven. Enkele Scandinavische landen waren toen bereid om die vereiste bescherming te bieden. Maar de Soedanese autoriteiten hielden dit tegen. Zij zagen de westerse militairen liever gaan dan komen. Nederland besloot daarom om geen ondersteuning te bieden in de vorm van een veldhospitaal omdat de vereiste veiligheidsgaranties niet gegeven konden worden. Ze hield het daardoor bij de levering twee stafofficieren.

De uitzending van die twee militairen ondervond echter continue problemen. De Soedanese autoriteiten werkten de uitzending op allerlei manieren tegen, bijvoorbeeld door het niet verstrekken van visa (respondent 5). De twee staffunctionarissen die in 2008 al naar Darfoer waren gestuurd, blijven daar nu wel aan het werk, ondanks de tegenwerking van de Soedanese autoriteiten. Aangezien de situatie daar sinds 2008 weer slechter werd, door aanvallen op vluchtelingenkampen en internationale hulporganisaties, vindt Nederland het van belang dat haar bijdrage aan UNAMID gecontinueerd blijft.

Dick Leurdijk, onderzoeker bij Instituut Clingendael, uitte zich in een opiniestuk erg kritisch over het nationale besluitvormingsproces over UNAMID. Hij bekritiseerde vooral de rol van de Tweede Kamer, waar veel stemmen opgingen om iets aan de schrijnende situatie in Darfoer te doen. In de zomer van 2004 werd al geroepen dat er een internationale vredesmacht naar de regio gestuurd moest worden "om het geweld te stoppen". Maar van het sturen van internationale troepen was in de Veiligheidsraad nog lang geen sprake. In het voorjaar van 2006 volgde een soortgelijke oproep voor militair ingrijpen na een advertentiecampagne van Stichting Vluchteling om geld te storten voor de slachtoffers in Darfoer. Zo vond Femke Halsema van Groenlinks dat de VN eindelijk hun "tanden" moesten "laten zien". Eind juli 2007 besloot de VN Veiligheidsraad dan toch om een robuuste vredesoperatie te sturen waarvoor toestemming werd gegeven voor het eventuele gebruik van geweld. Ineens vond de Tweede Kamer het onverstandig om Nederlandse militairen te sturen. Men was bang voor de kans op een herhaling van het debacle in Srebrenica. In april 2009 kwam het bericht dat het sturen van een militair veldhospitaal niet doorging. En "het bleef oorverdovend stil in politiek Den Haag en journalistiek Nederland". (Leurdijk, 2009: 1).

4.5 Conclusie

Soedan is het grootste land van Afrika en kent veel complexe tegenstellingen, zoals de identiteit van de bevolking. Sinds de onafhankelijkheid van het land in 1956 hebben die tegenstellingen gezorgd voortdurende spanningen. Tot op heden zijn die spanningen nog niet opgelost. De Soedanese autoriteiten bleken niet in staat om hun eigen bevolking te kunnen beschermen tegen geweld en daarom was de internationale gemeenschap moreel verplicht om iets aan het gewapende conflict te doen.

De inspanningen van de internationale gemeenschap lieten echter regelmatig te wensen over. Na decennia van burgeroorlog werd er dan eindelijk een omvattend vredesakkoord gesloten en kon er een vredesmissie ontplooid worden om de strijdende partijen uit elkaar te houden. In de tijd dat de onderhandelingen voor dat akkoord gaande waren, ontstonden er elders in het land gewelddadigheden. De internationale gemeenschap maakte toen de fout om het conflict in de westelijke regio Darfoer buiten te sluiten. Hierdoor reageerde ze te traag op het conflict met als gevolg vele vluchtelingenstromen en burgerdoden. De problemen die er in de internationale gemeenschap speelden konden zorgen voor een nog grotere escalatie van het conflict.

Wat was hierin de bijdrage van Nederland? Concluderend is Soedan al decennia lang beleidsprioriteit. En nu nog steeds lobbyt Nederland veel in de VN om de situatie in Soedan onder de aandacht te houden (respondent 5). Maar Nederland heeft als klein en neutraal land geen voortrekkersrol. Ze kan alleen politieke druk uitoefenen op de internationale situatie. Dat deed ze dan ook wel, bijvoorbeeld door het IGAD vredesproces te steunen. Al snel drong echter door dat diplomatieke middelen niet genoeg waren om de conflicten op te lossen.

Maar Nederland kon niet anders dan afwachten tot de VN besluiten namen tot de ontplooiing van vredesoperaties. Dat het ontplooiën van militaire missies uiteindelijk zo moeilijk kon zijn, kwam ook omdat de VN altijd afhankelijk waren van de bijdragen van landen die militair personeel en materieel moesten leveren. De lidstaten moesten maar net de wil en mogelijkheid hebben om iets te investeren in vredesoperaties in Soedan. Ook in Nederland ontstond er een politiek debat. Er werd toen veel geroepen, maar weinig gedaan.

5. Collectieve actieproblemen nader verklaard

Nu de casus is gepresenteerd waarin duidelijk naar voren kwam dat de voorwaarden van collectieve actie ontbraken, wordt hieronder beschreven welke collectieve actieproblemen er in de internationale gemeenschap speelden en in hoeverre die van invloed waren op de Nederlandse besluitvorming. Eerst zal worden ingeleid wat er precies gepresenteerd gaat worden. Daarna worden de collectieve actieproblemen die in hoofdstuk 3 zijn geoperationaliseerd herhaald. Tot slot worden aan de hand van die collectieve actieproblemen de resultaten gepresenteerd.

5.1 Inleiding

In het theoretische kader werd gesteld dat:

“Staten maken bewust gebruik van IO’s om transactiekosten te verminderen en ook om informatie, ideeën, normen en verwachtingen te creëren. Tot slot moedigen ze aan tot het ontplooiën van specifieke activiteiten, en legitimeren ze bepaalde ideeën en activiteiten (Abbot & Snidal, 1998)”.

Die voordelen die internationale organisaties precies aan staten bieden is in hoofdstuk 2 uitgelegd. Geconstateerd werd dat de VN een geschikte organisatie is “om te bemiddelen bij gewapende conflicten omdat ze partijen aan de onderhandelingstafel kan brengen, vredesakkoorden kan bewerkstelligen, en middelen kan bieden voor de bescherming van burgers”. Lidstaten zouden ondanks de hoge nationaal politieke risico’s via de VN bereid zijn tot het delen van kosten voor militaire actie in de wereld (‘burden sharing’).

Vredesoperaties worden altijd georganiseerd om de vechtende partijen uit elkaar te houden zodat er een weg voor vrede vrijkomt (Shimizu & Sandler, 2002). Tot militaire actie wordt in de Veiligheidsraad besloten door middel van resoluties. Dat gebeurt op basis van Hoofdstuk VI en VII van het VN Handvest. Voordat er een besluit wordt genomen tot het ontplooiën van vredesoperaties wordt altijd gestreefd naar de instemming van de conflictpartijen. Daarom gaat het vaak om zogenoemde *peacekeeping* vredesoperaties op basis van Hoofdstuk VI. Soms wordt er ook een deel uit Hoofdstuk VII toegevoegd. VN militairen mogen dan geweld gebruiken om burgers en VN personeel te beschermen. Dit nieuwe model vredesoperaties wordt steeds vaker toegepast en werd in dit onderzoek bestudeerd.

Bij gewapende conflicten is het essentieel dat er snel een goede oplossing komt zodat burgers beschermd kunnen worden tegen geweld. Een snelle reactie van de internationale gemeenschap is hierbij van belang. Uit de case study is gebleken dat het leveren van een financiële en diplomatieke bijdrage niet genoeg was om conflict in

Soedan tegen te gaan. Een sterke vredesmacht was nodig, maar het leveren van een militaire bijdrage vraagt om het nemen van politieke risico's van landen. Daarom is er bij het leveren van militaire actie voldoende politieke wil en capaciteit nodig om de actie te organiseren en uit te voeren. Dat vereist goed leiderschap van politieke entrepreneurs. Vaak ontstaan er echter problemen van samenwerking. Deze collectieve actieproblemen zijn eerder in deze scriptie behandeld en worden hier nog een keer genoemd:

1. *Er is een gebrek aan consensus over het belang van het probleem;*
2. *Er is sprake van easy of free rider gedrag;*
3. *De conflictpartijen hebben geen respect of vertrouwen in de Verenigde Naties;*
4. *Er zijn coördinatieproblemen.*

Dat het organiseren van militaire actie vaak gepaard gaat met problemen van collectieve actie, zal in dit hoofdstuk duidelijk worden gemaakt. Dit is uit de casus gebleken, en wordt hier geordend aan de hand van de factoren en indicatoren van collectieve actieproblemen. Hieronder zal een analyse worden gegeven van de collectieve actieproblemen die in de internationale gemeenschap speelden en of die de houding van Nederland ten aanzien van het leveren van een militaire bijdrage beïnvloedden. Gekeken wordt er in welke mate die collectieve actieproblemen een rol speelden in de Nederlandse besluitvorming. In hoofdstuk 3 werd de operationalisatie van collectieve actieproblemen in een schema uiteen gezet. Dit schema diende als uitgangspunt voor de toetsing van het onderzoek:

Collectieve actieproblemen (factoren)	Collectieve actieproblemen (indicatoren)
Ontbreken van consensus	<ul style="list-style-type: none"> - Geen resoluties - Wel resoluties, maar geen of late reactie van de lidstaten - Verschillende probleemdefinities
'Easy/Free riding'	<ul style="list-style-type: none"> - Hebzucht - Angst
Ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN	<ul style="list-style-type: none"> - Negatief imago VN - Geweld gaat door - Logistieke operatie wordt tegengewerkt
Verschillen in investeringsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Technologische verschillen - Professionele verschillen

5.2 Onderzoeksresultaten

Met de ter kennisneming van het theoretische kader en de operationalisatie worden hieronder per deelprobleem de resultaten gepresenteerd die in het onderzoek naar voren kwamen. Er zal bij ieder probleem worden gekeken naar wat de betekenis was voor de houding van Nederland. De problemen van collectieve actie worden hieronder onderverdeeld in vier subparagrafen. Bij het eerste probleem is men het nog niet met elkaar eens over het belang van militaire actie. Bij het tweede probleem is de internationale gemeenschap het wel eens over militaire inzet, maar is de vraag hoeveel men wil bijdragen. De problemen drie en vier gaan over de uitvoer van vredesoperaties en de mogelijkheden die landen hebben om bij te kunnen dragen aan VN vredesoperaties.

5.2.1 Politieke wil: Er is een gebrek aan consensus over het belang van het probleem

Aangezien beide conflicten in Soedan al waren geëscaleerd, was het duidelijk dat er gekeken moest worden naar de wil van de internationale gemeenschap om een *peacekeeping* of *peace-enforcement* vredesoperatie te ontplooien. Er moest naast het zoeken naar een goede politieke oplossing worden gekeken naar 'defence'. Dat betekende dat de vraag ontstond welke militaire middelen moesten worden ingezet om het gewapende conflict op te lossen (respondent 1). Door verschillen in de percepties van belangen van nationale staten kan echter een gebrek aan consensus over het belang van het probleem ontstaan.

Staten denken namelijk in de eerste plaats aan hun eigen belangen op de korte termijn. Het gevolg hiervan is dat de reactiesnelheid van de Veiligheidsraad tot het besluit om vredesoperaties te ontplooien, traag te noemen is. Dit kan gevolgen hebben voor het besluitvormingsproces in Nederland, in de eerste plaats omdat het besluit tot het sturen van militairen uitgesteld wordt omdat Nederland afhankelijk is van de besluiten die in de Veiligheidsraad worden genomen. Want als er eenmaal consensus is gevonden in de internationale gemeenschap over het belang van het probleem, gaat Nederland kijken naar wat ze kan bijdragen (respondent 1). De vraag is of dit probleem een rol speelde bij de hierboven beschreven casus. Een gebrek aan consensus in de internationale gemeenschap over het belang van het probleem van gewapend conflict in Soedan zou betekenen dat er een lage mate van interesse in het probleem is of dat het probleem niet wordt erkend door nationale lidstaten. Dat is eerst afhankelijk van of de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad het erover eens zijn om hoge politieke risico's te nemen om iets aan het probleem te doen.

Het Noord-Zuid conflict is het langstlopende conflict in Afrika. Het duurde tientallen jaren voordat er een vredesakkoord werd gesloten en er een vredesoperatie

van de VN kwam. Het conflict in Darfoer is recenter van aard. Dit conflict ontstond tijdens de vredesonderhandelingen voor het CPA. De internationale gemeenschap reageerde een jaar later pas op de gewelddadigheden in Darfoer. Hoe kan het dat de internationale gemeenschap beide keren niet meteen ingreep en besloot tot het inzetten van militairen om de strijdende partijen uit elkaar te houden? De trage reactiesnelheid van de internationale gemeenschap kwam doordat er geen consensus was over het belang van het produceren van vredesoperaties in Soedan.

Nu kan gekeken worden naar wat voor invloed dat had op de houding van Nederland ten aanzien van het besluitvormingsproces over het ontplooiën van vredesoperaties in Soedan. Om te kijken wat voor argumenten er bij Nederland een rol speelden, en hoe dat in verhouding stond met de perspectieven van de Veiligheidsraad, is het belangrijk om te weten hoe er in de internationale gemeenschap over de twee conflicten gedacht werd. Dat kon opgemaakt worden uit VN documentatie. Ten eerste wordt er gezocht naar of er VN resoluties waren waarin gevraagd werd om militairen. Als die er niet waren terwijl het conflict al wel bezig was, betekende dit dat er geen consensus was in de internationale gemeenschap over het belang van het conflict. Ten tweede kan er ook worden gekeken naar resoluties waarin wel wordt opgeroepen om militairen naar Soedan te sturen. De vraag is dan of die werden beantwoord, en hoe lang het dan duurde voordat de uitvoering van vredesoperaties plaatsvond. Als resoluties niet of half werden uitgevoerd, dan duidde dit op een trage reactiesnelheid van de internationale gemeenschap.

In hoeverre had bovenstaande invloed op de Nederlandse besluitvorming? De Nederlandse regering kan zelf geen besluit nemen voor het ontplooiën van vredesoperaties. Vooral tijdens het Noord-Zuid conflict duurde het lang voordat er in de internationale gemeenschap het voortouw werd genomen om een snel vredesakkoord te bereiken zodat de weg werd vrij gemaakt voor de ontplooiing van een vredesoperatie. Want doorgaans wordt er in de VN Veiligheidsraad besloten voor het sturen van militairen indien er al een omvattend vredesakkoord is (Van der Borgh e.a., 2008). Pas in 2005 werd besloten tot het ontplooiën van UNMIS en in 2007 volgde UNAMID. In beide gevallen was er een vredesakkoord gesloten. Hoe kan het dat het zo lang duurde voordat de internationale gemeenschap actie ondernam?

Tijdens de jaren negentig, toen het IGAD vredesproces in gang werd gezet, was de internationale gemeenschap terughoudend te noemen. De internationale gemeenschap vond dat Afrika eerst haar eigen problemen moest proberen op te lossen: 'African solutions for African problems' (Van Baarsen, 2000: 9). Nederland nam daarom ook die houding aan. Critici vonden dat de internationale gemeenschap hiermee aangaf een lage prioriteit te hebben voor het Noord-Zuid conflict en daarmee haar verantwoordelijkheid ontliet. Het is dan ook erg belangrijk om politieke initiatiefnemers

te hebben die een belangrijke stempel op het vredesproces kunnen drukken. Nederland zette zich wel actief in voor het vredesproces in Soedan maar moest wachten op die politieke entrepreneurs. Eind jaren negentig merkte ze dat andere landen die het regionale IGAD initiatief steunden een partijdige houding aannamen. Bovendien ontbrak het de onderhandelende partijen aan voldoende toewijding. Nederland en haar Scandinavische partners trokken zich daarom terug uit het vredesproces (Van Baarsen, 2000). Afrika moest het probleem zelf maar oplossen. Pas toen de Verenigde Staten in 2001 het probleem van het conflict in Zuid-Soedan erkenden, kon Nederland zich weer actief gaan inzetten voor het vredesproces. Zo was ze nauw betrokken bij de onderhandelingen van het CPA (respondent 1).

Als het gaat om het niet uitvoeren van resoluties is in de casus het volgende te constateren. In een rapport (2005) van de Secretaris-Generaal stond te lezen dat: "Despite appeals made to more than 100 Member States, the Secretariat has received a very limited number of responses". Ook Nederland had nog niets toegezegd. Pas in september 2006 was UNMIS (resolutie 1590) bijna op volle sterkte. Dit had te maken met nationale besluitvorming. Het uitzenden van militairen moest voor Nederland eerst voldoen aan bepaalde voorwaarden. Door de besluitvormingsprocedure over UNMIS werd er vertraging gecreëerd met het inzetten van militairen. Pas in maart 2006 werden de eerste militaire waarnemers voor UNMIS uitgezonden. Twee belangrijke voorwaarden uit het Nederlandse toetsingskader wogen mee in de beslissing voor militaire inzet. Er moest een garantie zijn voor voldoende bescherming en er moest een voldoende niveau van medische verzorging nodig zijn. Dus pas toen "bescherming" en "medische verzorging" gerelateerd werden aan het sturen van militairen, was Nederland bereid om resolutie 1590 te beantwoorden.

Ook de oproep voor UNAMID (resolutie 1769) zorgde in de beantwoording ervan voor vertraging door nationale besluitvorming. Op 31 juli 2007 deed de Veiligheidsraad de volgende oproep aan alle lidstaten:

[...] "to finalise their contributions to UNAMID within 30 days of the adoption of this resolution" [...] no later than October 2007, UNAMID shall establish an initial operational capability for the headquarters, including the necessary management and command and control structures, through which operational directives will be implemented" [...] (UN, 2007: 3).

Het was dus de bedoeling dat in oktober de missie ontplooid zou gaan worden. Nadat deze oproep werd gedaan, begon het debat in de Tweede Kamer over een Nederlandse bijdrage.

Na jarenlange oproepen van Tweede Kamerleden voor een militair optreden in Darfoer in Verenigde Naties verband, besloot Nederland in de zomer van 2007 om de mogelijkheden te gaan onderzoeken voor het sturen van een militair veldhospitaal (Leurdijk, 2007). Ze vond in de Scandinavische landen een mogelijke samenwerkingspartner, omdat die landen de benodigde militaire bescherming zouden bieden. Maar Soedan liet de Scandinaviërs niet toe met als gevolg dat de Scandinavische landen op 10 januari 2008 van eventuele samenwerking met Nederland afzagen. Op 13 maart 2009 werd de Kamer ingelicht over het besluit om geen veldhospitaal te sturen, mede omdat de Verenigde Naties aangaven om naar alternatieven te gaan kijken voor de levering van het veldhospitaal (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009). Wel zou Nederland de missie op andere manieren gaan steunen, namelijk op financieel en technisch gebied (respondent 3, respondent 5). Ook zijn er sinds 20 augustus 2007 twee militaire waarnemers uitgezonden (NIMH, 2010).

De mate van interesse in een probleem heeft volgens Dantiki (2005) te maken met de probleemdefinitie. Het debat over hoe het gewapende conflict beoordeeld moest worden speelde voor Darfoer een belangrijke rol. De internationale debatten over ingrijpen in Darfoer gingen over twee kwesties (Grzyb, 2009: 3-4):

- a. Hoe moest het conflict gedefinieerd worden? Waren de mensenrechtenschendingen in Darfoer genocide of niet? Want als het genocide zou zijn, zou de internationale gemeenschap de morele plicht hebben om in te grijpen.
- b. Hoe en wanneer zou de internationale gemeenschap moeten interveniëren? Of moest er helemaal niet ingegrepen worden? Hier was geen consensus over.

Het al dan niet erkennen van genocide is van invloed op de actie die ondernomen werd door de VN. Er ontstond een wereldwijde publieke discussie. Nederland wachtte af met haar oordeel over de gebeurtenissen in Darfoer totdat het onderzoeksteam van de VN met de resultaten zou komen (respondent 5). Want om vast te stellen of er genocide zou zijn gepleegd op de bevolking van Darfoer, diende er eerst overeenstemming te zijn tussen alle landen.

De Genocideconventie (1951) schrijft voor dat de wereldgemeenschap dan mag ingrijpen. Er werd echter geen overeenstemming bereikt. Het conflict in Darfoer werd namelijk in de VN gezien als 'ethnic cleansing' en niet als genocide (UN, 2005). De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, Colin Powell, verklaarde op 9 september 2004 juist wel dat er genocide gepleegd was (Grzyb, 2009).

De VN bleven bij de uitkomst van het eigen onderzoeksteam, en Nederland sloot zich bij die uitkomst aan (respondent 5). Er werd dus veel gepraat, maar dit leidde niet tot actie. Respondent 2 bevestigt dat doordat Nederland afwachtte op de uitkomsten van het internationale onderzoeksteam, ze meeging in het collectieve actieprobleem van de internationale gemeenschap:

“In de internationale gemeenschap was het onduidelijk wat men van het probleem vond. Dus gebeurt er niets. Zodra de discussie ontstond over genocide, vergeet men dat er wel massamoord was. Die discussie over genocide is dus een belemmering om iets te doen.”

De mate van interesse in een probleem heeft ook te maken met nationale invloeden van de publieke opinie:

“Lobbygroepen en de media signaleren een probleem en publiceren. Het publiek leest en ziet het probleem. Dan moet het publiek wel het probleem relevant vinden om er iets aan te doen. Het probleem moet dus hoog op de agenda staan van de Minister” (respondent 1).

Om te zorgen dat de internationale gemeenschap zou moeten ingrijpen in het conflict, ontstond er in 2004 een wereldwijde publieke lobby om het conflict genocide te noemen en dus de internationale gemeenschap op te dragen om in te grijpen (respondent 1). In tegenstelling tot de oorlog tussen het noorden en het zuiden, waarvoor weinig internationale aandacht was, had Darfoer wel te maken met een grote internationale lobby. Het conflict in Darfoer kwam hierdoor op de agenda te staan van nationale politici in Nederland.

In augustus 2004 riep de Tweede Kamer de Nederlandse regering op om zich actief in te zetten voor een internationale vredesmacht in de Soedanese regio. Maar zoals specialist Dick Leurdijk stelde was deze lobby misplaatst omdat de Veiligheidsraad enkele dagen daarvoor zich in een resolutie tegen een internationale vredesoperatie had uitgesproken (Leurdijk, 2006). Nederland wilde dus wel dat er iets gebeurde, maar kon slechts lobbyen voor militaire inzet bij de landen die in de Veiligheidsraad zitten. Het zou dan ook niet gaan om wat Nederland wilde, maar om wat de Veiligheidsraad wilde (respondent 8).

Eens te meer blijkt zo dat de invloed van collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap (gecreëerd door de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad) groot was op het nationale beleid van de lidstaten. Tegelijk moet geconstateerd worden dat de nationale agenda's van de permanente leden van de Veiligheidsraad bepalend waren voor het besluit om al dan niet een vredesoperatie te

ontplooiën. In de volgende paragraaf wordt de werking beschreven van collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en de invloed op de Nederlandse besluitvorming, nadat er een besluit is genomen voor de ontplooiing van een VN vredesoperatie bij gewapend conflict in Soedan.

5.2.2 Politieke wil: Er is sprake van easy of free rider gedrag

Uit het vorige probleem is gebleken dat er in de VN bepaalde stimulansen ontbraken om het groepsbelang boven het eigen belang te stellen. Het eigen belang van staten speelt op het internationale toneel nog steeds een te dominante rol om effectieve besluitvorming te bewerkstelligen. Er zijn geen sancties voor leden als zij niet willen meewerken aan de uitvoer van vredesoperaties. Bijvoorbeeld tijdens de discussie over het sturen van een internationale vredesmacht naar Darfoer, waar de vredesoperatie van de Afrikaanse Unie niet goed liep, was te merken dat die sancties ontbraken. Veel landen in de VN waren het eens over het sturen van blauwhelmen naar de regio en er ontstond een grote publieke lobby. Maar bijvoorbeeld in hoofdstuk 4 kwam naar voren dat China en Rusland wilden niet meewerken aan dit plan, omdat de Soedanese regering geen internationale vredesmacht in Darfoer wilde hebben. Er gebeurde toen dus niets.

Een ander en deels overlappend probleem om problemen rondom politieke wil van lidstaten te analyseren is om te kijken naar of landen een gebrekkige bijdrage leverden toen er eenmaal consensus was over het belang van het organiseren van een vredesoperatie. Gekeken wordt naar de redenering van het besluit voor de militaire bijdrage van Nederland ten opzichte van andere landen. Er wordt hier van uit gegaan dat Nederland een kleine bijdrage leverde aan het conflict in Soedan (Instituut Clingendael, 2008). Gekeken wordt of de indicatoren hebzucht (greed) en angst (fear) een rol speelden in de houding van Nederland.

Nederland is een klein land dat in de VN in een grote groep opereert, dus volgens de collectieve actie theorie zou Nederland willen easy of free riden. Dit omdat ze ervan uit zou kunnen gaan dat andere landen toch wel zorgen dat de productie van vredesoperaties doorgaat. Nederland kan als klein land geen hoge kosten op zich nemen dus heeft ze liever dat andere landen meer bijdragen. In deze paragraaf wordt er verklaard in hoeverre Nederland easy rider gedrag vertoonde. Free rider gedrag wordt hier uitgesloten, omdat is aangetoond dat Nederland voor de missies in Soedan wel een kleinschalige militaire bijdrage leverde.

De eerste vraag die centraal staat is of Nederland dacht of hoopte dat andere landen zouden zorgen voor de productie van vredesoperaties in Soedan (greed). Die gedachte speelde wel een rol in de internationale gemeenschap, en had natuurlijk te maken met de mate van interesse in het al dan niet produceren van vredesoperaties in Soedan. Westerse landen dragen minder bij dan Afrikaanse en Aziatische landen. Wel

dragen de westerse landen voor vredesoperaties wereldwijd de grootste lasten op financieel gebied (UNRIC, 2010; UN, 2010). Opvallend is dat Nederland altijd veel heeft bijgedragen aan humanitaire hulp voor Soedan (NIMH, 2010).

Wat betreft militaire inzet dragen de Afrikaanse en Aziatische landen de grootste lasten. Dat geldt zeker voor de missies in Soedan, die een Afrikaans karakter hebben. Maar die landen beschikken over weinig geld en materieel, dus "moest de Secretaris-Generaal met de pet rond gaan" bij de westerse landen. Het Westen concentreerde zich echter vooral op NAVO activiteiten. Dus voor Soedan werd er een beroep gedaan op de inzet van Afrikaanse en Aziatische landen. Er werd weliswaar geld gegeven aan bijvoorbeeld de landen van de Afrikaanse Unie, "maar het geld kwam altijd te laat" (respondent 2). En nu nog zijn er problemen rondom de financiering van vredesoperaties (respondent 1).

Hoewel niet direct uit de gesprekken of documentatie op te maken is, kan aangenomen worden dat de substantiële bijdrage die de Afrikaanse Unie en Aziatische landen zouden leveren een rol in de overweging voor Nederland speelde om te easy riden. Het was immers vanaf het begin van beide missies duidelijk dat ze een Afrikaans karakter zouden hebben. De westerse landen hadden minder prioriteit in Afrika, omdat zij in Irak actief waren en voor de NAVO operatie in Afghanistan. Die motivatie ging ook op voor Nederland in het geval van troepen- en materialen levering voor UNMIS en UNAMID (respondent 1).

Nederland dacht of hoopte dat andere landen dus een grotere bijdrage zouden leveren in Afrika. Respondent 1 zei letterlijk dat "men wacht tot andere landen meer kosten op zich nemen, want zelf wil Nederland die kosten niet op zich nemen". Er kan worden vastgesteld dat Nederland andere landen probeerde te overtuigen om militaire actie te ondernemen, aangezien er sprake was van politieke moeheid voor vredesmissies door de hoge kosten die er in Afghanistan werden gemaakt (respondent 1). Voor UNAMID geldt eenzelfde redenering. Ook daar bleek de Nederlandse inbreng gering. Eigenlijk zou men meer dan twee militaire waarnemers leveren. Maar voor het veldhospitaal dat Nederland van plan was te leveren, hoopte ze dat anderen (namelijk de Scandinavische landen) ook een bijdrage zouden leveren. Aangezien de Scandinavische partners afzagen van dit samenwerkingsverband, besloot Nederland haar voorstel voor een veldhospitaal in te trekken. En dus gebeurde er niets.

Een laatste vraag die gesteld wordt is of Nederland bang zou zijn dat als ze een bijdrage leverde, niet genoeg anderen dat zouden doen (fear)? De bijdrage van Nederland zou dan nutteloos zijn omdat de vredesoperatie slecht of helemaal niet geproduceerd zou worden. Maar de indicator 'angst' was niet aan de orde. Nederland is een klein land en wist dus dat het niet in haar mogelijkheden lag om de investering alleen te doen. Hiermee in verband staande wist ze dat andere, grotere landen, de

bijdrage wel zouden leveren zodat het goed toch geproduceerd zou worden. Het motief voor easy riding had dus niets te maken met angst maar meer met de indicator hebzucht. Nederland zou sowieso meeprofiteren van de productie van vredesoperaties in Soedan, omdat het goed toch wel zou worden geproduceerd door anderen landen. Op die manier kon Nederland haar prioriteit in Afghanistan houden, zonder dat zij elders hoge kosten op zich moest nemen.

5.2.3 Organiseren van capaciteiten: De conflictpartijen hebben geen respect voor of vertrouwen in de Verenigde Naties

De ontplooiing van vredesoperaties gaat ook over de uitvoering ervan. Tijdens het besluitvormingsproces moet de afweging gemaakt worden of een (voortzetting van) de gewilde vredesoperatie realiseerbaar is. Een groot probleem dat de besluitvorming kan beïnvloeden is dat de conflictpartijen geen respect voor of vertrouwen in de Verenigde Naties hebben. Dit is wel een belangrijke voorwaarde voor de ontplooiing van vredeoperaties. In Soedan was het een groot probleem dat de regering geen vertrouwen had in de neutraliteit van organisatie van de VN. Al-Bashir wilde geen westerse bemoeienis in het land (respondent 2). De VN hebben een zeer negatief imago in Soedan. Het regime sprak meerdere malen haar negatieve waardering uit voor de Verenigde Naties. Soedan was bang dat met de komst van westerse militairen er in het land hetzelfde zou gebeuren als in Irak en Afghanistan (Botje, 2005).

Maar de VN hebben wel de steun en het vertrouwen van Al-Bashir nodig voor een goede uitvoer van vredesoperaties. Het gebrek aan vertrouwen in de acties van de Verenigde Naties door de Soedanese regering hadden directe gevolgen voor de implementatie van vredesoperaties in Soedan, en dus ook voor de bijdrage die Nederland leverde. Zo werd er pas laat besloten tot het sturen van VN militairen. Vooral bij het conflict in Darfoer kwam dat duidelijk naar voren. China en Rusland wilden eerst de instemming hebben van de Soedanese autoriteiten en daarom blokkeerden zij met hun vetorecht regelmatig resoluties.

Toen eenmaal was besloten tot het sturen van VN militairen omdat de Soedanese overheid na grote internationale druk daarmee instemde, kon de logistieke planning van operaties niet goed verlopen omdat de Soedanese autoriteiten de VN op allerlei fronten tegenwerkten. Hieruit bleek dat zij nog altijd geen VN militairen in het land wilden. Het regime van Bashir had de macht over "de infrastructuur van operaties". Oud-ambassadeur Kooijmans zei hierover in Vrij Nederland (Botje, 2007):

"De deur staat altijd open, je kan over van alles praten, ze erkennen dat er dingen niet in orde zijn. Er worden op het hoogste niveau procedurele afspraken gemaakt, maar dan

gaat het lager in de bureaucratie mis. Afspraken worden niet nagekomen, visa niet afgeleverd, de samenwerking stopt”.

Volgens respondent 3 werkte het CPA dan ook niet in de praktijk omdat het regime van Al-Bashir de implementatie vertraagt. “Er worden dan allerlei spelletjes gespeeld om de vredesmissies van de VN te vertragen. Soedan probeert deze zo zwak mogelijk te maken” (respondent 1). Zo zorgde Soedan er voor dat belangrijke middelen maandenlang niet toegelaten werden. Spullen die naar Port Soedan werden gebracht, waren bijvoorbeeld maandenlang vertraagd door bureaucratische regels (respondent 7). Ook waren er bewapende helikopters door de VN geleverd, die ergens in een opslag bleven staan. Die helikopters mochten niet vliegen van de Soedanese autoriteiten. (respondent 4).

Een groot probleem dat er speelde was dat Soedan bepaalde hoe de visumprocedure verliep. Met name voor UNAMID speelde dit een rol omdat Khartoem eigenlijk niet akkoord wilde gaan met die operatie. Als Nederland een militair wilde sturen, zorgde Soedan dat de aanvraag van een visum vertraging opliep. Of er werd helemaal geen visum afgegeven (respondent 4). Maar wat betekende dit voor Nederland? Respondent 1 stelde dat het feit dat de Soedanese autoriteiten niet wilden meewerken een rol speelde in het besluitvormingsproces over de investering die Nederland deed. Zo had Nederland voor Darfoer ingestemd met het sturen van twee militaire waarnemers. Maar al snel bleek dat er telkens maar één militair gestuurd kon worden, omdat de tweede militair geen visum kreeg (respondent 1). Er waren in 2010 in totaal al twee Nederlandse militairen die niet konden gaan. “Die werden nu naar Burundi uitgezonden” (respondent 4). Dat is niet goed voor de samenwerking met Soedan.

Voor UNMIS was het ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN bijvoorbeeld te merken aan de slechte medewerking van lokale overheden. Zij zouden een “dubbele agenda” hebben door factoren als “corruptie en machtswellust”. Een dubbele agenda houdt hier in dat de lokale autoriteiten enerzijds meewerken aan de implementatie van UNMIS, maar tegelijk ook de rebellen steunen (Geertsma, 2009).

Ook ging het geweld ondanks de aanwezigheid van de VN in het land door. In Darfoer ontstond een verheviging van het geweld na het sluiten van het DPA. Immers, een aantal rebellen hadden het akkoord niet ondertekend. In Zuid-Soedan lukte het wel om de strijdende partijen uit elkaar te houden (al is langdurige vrede nog niet bereikt) (Pronk, 2008). Maar in Darfoer kon eerst de vredesmissie van de door de VN geautoriseerde Afrikaanse Unie en later de gecombineerde VN/Afrikaanse Unie missie geen oplossing bieden voor de problemen.

Dat had nogmaals te maken met de houding van de Soedanese autoriteiten zaten niet te wachten op de VN in Darfoer. Volgens Jan Pronk deed Nederland dan ook slechts

een "symbolische toezegging" met haar bijdrage. De operatie in Darfoer zou te gecompliceerd zijn. Volgens Pronk is daar nu officieel de VN aanwezig maar is UNAMID eigenlijk nog steeds de Afrikaanse Unie "met een andere pet op" (Pronk, 2008). Het geweld gaat hedendaags nog door. Er wordt onderhandeld met rebellen om mee te doen aan een vredesakkoord, maar vooralsnog zonder concreet resultaat. Er kan echter niet vastgesteld worden of het doorgaan van geweld van invloed was op de besluiten die er in de internationale gemeenschap werden genomen. Wel is het zo dat de missies in Soedan nu telkens verlengd worden en dat Nederland met die met dezelfde bijdrage blijft steunen.

5.2.4 Organiseren van capaciteiten: Er zijn coördinatieproblemen

Naast het feit dat de vredesoperatie in Darfoer wordt tegengewerkt door de Soedanese autoriteiten, is de operatie logistiek moeilijk om te organiseren door coördinatieproblemen (Pronk, 2008). De problemen die daar spelen gelden ook voor UNMIS in Zuid-Soedan. Wat betreft de omgevingsfactoren kwamen VN blauwhelmen in Soedan terecht in een context met een politiek instabiel klimaat. Ook hadden ze te maken met een gebrekkige infrastructuur en communicatie (respondent 1, respondent 4). Onder die omstandigheden liep Nederland tegen coördinatieproblemen op. In de samenwerking met de diverse landen speelden er diverse problemen met betrekking tot technologische en professionele verschillen in militair kaliber. Dat probleem speelt eigenlijk altijd in de internationale gemeenschap, waar verschillende landen met elkaar moeten samenwerken om problemen op te lossen.

De vraag is dan relevanter wat dat voor de Nederlandse besluitvorming betekende? Voor Nederland constateerde respondent 1 dat Nederland een gebrek heeft aan middelen omdat ze een klein land is. "Je moet dan keuzes maken waar je je beperkte middelen inzet". Daarom keek Nederland naar mogelijke samenwerkingspartners. Nederland werkt dan het liefst samen met bekende partners omdat ze dan weet wat ze aan die partners heeft. Volgens respondent 1 is het moeilijk "om afspraken te maken met niet-westerse landen, bijvoorbeeld door taalproblemen". Respondent 4 constateerde inderdaad het bestaan van die taalproblemen:

"Iedereen spreekt anders Engels, sommigen onverstaanbaar zelfs. Je wilt communiceren maar dat gaat niet altijd makkelijk. Je moet uitvogelen om te zien of iedereen begrijpt wat ik wil dat zij doen".

Daarnaast zou de vertrouwensrelatie een rol spelen omdat je elkaar simpelweg niet kent. Er is dan een "onzekerheid of de samenwerking wel gaat slagen omdat de manier van

militair optreden anders kan zijn". Bovendien krijgt Nederland ook meer politieke steun in de Tweede Kamer "als ze met geloofwaardige partners optrekt" (respondent 1).

Een concreet voorbeeld van de invloed die technologische en professionele verschillen in de internationale gemeenschap hebben op de Nederlandse besluitvorming is het zoeken van een samenwerkingsverband met andere landen. Los van wat Nederland wil leveren, kijkt ze ook naar wat ze kan leveren. Zo is Nederland één van de kleinere landen in de internationale gemeenschap en is ze dus afhankelijk van wat andere landen kunnen bijdragen. Zo zocht Nederland landen die voor het veldhospitaal dat Nederland wilde leveren de benodigde "force protection" en "logistiek" konden bieden (Van der Lijn, 26-28). Want Nederland had niet de mogelijkheid om de benodigde bescherming te bieden. Toen bleek dat dit niet kon, werd er afgezien van Nederlandse levering van een veldhospitaal. Volgens respondent 1 moet je wel "prioriteren". Die afhankelijkheidsrelatie met andere landen in de internationale gemeenschap zorgt er zo voor dat verschillen in militaire mogelijkheden op de voorgrond komen te staan en beïnvloeden de nationale besluitvorming van lidstaten, in dit geval in negatieve zin.

Als Nederland eenmaal opereert in een omgeving met verschillende samenwerkingspartners komt ze zeker problemen tegen met betrekking tot technologische en professionele verschillen tussen landen. Er werd bijvoorbeeld veel samengewerkt met de Afrikaanse Unie. De Afrikaanse Unie had echter te maken met financiële problemen en konden daardoor minder militair kaliber bieden. Dit bleek duidelijk uit de onmacht waar AMIS mee te maken had in Darfoer. Te denken valt aan de doden onder het personeel alsook aan het feit dat het eigen personeel soms geen salaris kreeg (respondent 2). Een gebrek aan financiën is problematisch voor het militaire kaliber van een land. Nederland kan dan wel haar zaken beter op orde hebben dan een Afrikaans land, maar dat betekent niet dat ze niet te maken krijgt met de verschillen tussen de landen. Door het samenwerken met andere partners die niet op Nederland leken was Nederland minder geneigd om een grote bijdrage te leveren (respondent 1).

Over de aanwezigheid van die verschillen schreef Alfons Timmerman, die voor UNMIS werd uitgezonden het volgende op zijn weblog:

"Er is geen geld voor communicatiemiddelen, vervoer, schoeisel, enz. Men roeit met geprepareerde riemen en soms zelfs zonder. 's Avonds verlichting in het hoofdbureau van politie was een bijzonderheid".

Ook bij UNAMID speelden dergelijke problemen in de uitvoer. Sinds het begin van de hybride missie in 2007 was er een tekort aan materieel. Van der Lijn en Burgman (2008) van onderzoekscentrum Clingendael constateerden dat:

“Zelfs wanneer er op korte termijn voldoende manschappen beschikbaar zouden zijn, zijn er onvoldoende legerkampementen, infrastructuur en bevoorradingslijnen. Het proces om die op te bouwen, heeft vertraging opgelopen, waardoor ook de rest van de operatie moet wachten. Tevens zoeken de VN al vanaf het begin van de operatie naar 6 aanvalsen 18 transporthelikopters. Zonder die helikopters kunnen troepen en goederen niet snel verplaatst worden en kunnen 's nachts geen patrouillevluchten worden uitgevoerd. Door de afwezigheid van luchtcapaciteit is de vredesmacht veel minder flexibel. De meeste westerse landen zetten hun luchttransportcapaciteit echter al in bij brandhaarden elders ter wereld, zoals Afghanistan en Irak”.

Tot slot zijn er nog verschillen in militaire beleving hetgeen negatief uitviel voor de Nederlandse bijdrage. Nederlands personeel dat werd ingezet voor de UNMIS en UNAMID bevestigden verschillen in professionalisme voor de uitvoer van gespecialiseerde taken. Er werd bij beide missies een verschil in mentaliteit geconstateerd, dat te maken had met de verschillende culturen en achtergronden. Respondent 4 constateerde bij UNAMID samenwerkingsproblemen door het omgaan met veel verschillende nationaliteiten die een andere beleving van (militaire) cultuur hadden. Met name op het gebied van management- en leiderschapsvaardigheden lag een groot verschil in kwaliteiten. Voor Afrikaanse en Aziatische landen zou volgens hem meer een hiërarchische structuur gelden dan voor het Nederlandse leger normaal is:

“Afrikanen zijn bijvoorbeeld geneigd tot het opvolgen van bevelen. Samenwerken en eigen verantwoordelijkheid voor dingen hebben was voor hen dus niet gewoon. Daarom was UNAMID niet zo daadkrachtig” (respondent 4).

Daarbij speelden er nog andere dingen wat betreft het uitvoeren van gespecialiseerde taken, hetgeen zowel met verschillen in technologie als professionalisme te maken heeft. Een militair die werd uitgezonden voor UNMIS constateerde het volgende (Van Westerhoven, 2010):

“Aangezien het leek of de meesten waarmee wij werkten nog nooit een computer hadden gezien. Laat staan dat ze de dagrapporten, als ze die al geschreven kregen, op de juiste manier opsloegen. Voor mij betekende het in ieder geval een hoop gepuzzel en zoek. Het eerste wat ik invoerde was het werken volgens werkopdrachten, exact zoals we in Nederland gewend zijn. Dit om de boel wat meer structuur te geven en de mensen aan te sporen om het werk te doen waar we voor betaald werden. Er waren enkele collega's bij die het harde werken niet hebben uitgevonden en dat waarschijnlijk ook nooit zullen gaan doen. Door hen werd mijn werkwijze dus niet met gejuich ontvangen”.

De constatering van dit collectieve actieprobleem mag duidelijk zijn. En het is eigenlijk wel logisch dat Nederland bij de aanwezigheid van dat probleem minder wil bijdragen. Ze investeert dan liever in bekende samenwerkingsverbanden zodat ze weet dat de doelstellingen van een vredesoperatie makkelijker te realiseren zijn.

5.3 Conclusie

De vier onderzochte samenwerkingsproblemen speelden allemaal een zekere rol in de houding van Nederland ten opzichte van de gewapende conflicten in Soedan. De ene in meerdere mate dan de andere. Dat wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk. Hieronder volstaat het om een overzicht te geven van de geconstateerde collectieve actieproblemen en of die de Nederlandse besluitvorming beïnvloedden. Ten eerste heeft Nederland altijd via diplomatieke en financiële bijdragen laten zien dat ze geïnteresseerd was in Soedan. Voor militaire actie in het gebied was dit echter niet genoeg. Nederland was afhankelijk van politieke entrepreneurs in de Veiligheidsraad. En zij vonden ten opzichte van het Noord-Zuid conflict Afrika zelf haar problemen eerst moest oplossen. Dat verklaart de trage reactiesnelheid. De vijf permanente leden waren het ook niet altijd eens over de vraag of er vredesoperaties moesten komen. Vooral voor het conflict in Darfoer speelde dat een grote rol. Te denken valt aan de discussie over genocide. Toen er eenmaal resoluties kwamen die pleitten voor een vredesoperaties, speelde voor Nederland in het beantwoorden van die resoluties nationale besluitvorming altijd een rol. Op dat moment werden nationale agenda's belangrijker dan de besluiten die er in de internationale gemeenschap werden genomen.

Net als andere landen Nederland was terughoudend met het uitzenden van militair personeel. De nationale besluitvormingsfase kwam ook terug in het tweede collectieve actieprobleem. Geconstateerd was dat er in de houding van Nederland een mate van easy rider gedrag te vinden was. Maar had de motivatie achter die houding ook te maken met een dergelijk probleem? Het antwoord was ja, in zoverre dat Nederland dacht of hoopte dat anderen wel een grote bijdrage zouden leveren zodat het goed van vredesoperaties toch geproduceerd zou worden.

Ook de houding die de conflictpartijen aannamen speelden een rol in de houding die Nederland had. Vooral de Soedanese overheid had geen vertrouwen in of respect voor de Verenigde Naties en de komst van westerse VN militairen. Daarom duurde het lange tijd voor er in de internationale gemeenschap werd besloten tot het sturen van blauwhelmen naar Darfoer. Toen er eenmaal besloten was voor een vredesoperatie, ondervond Nederland direct hinder van in het organiseren van haar mogelijkheden. Er werd gezegd dat Nederland daarom terughoudend in het sturen van een groot aantal militairen. Maar Nederland had simpelweg ook te maken met dat ze niet meer militairen kon sturen. Het militaire kaliber van Nederland was niet groot genoeg om meer in te

zetten. Het aandachtsgebied voor Nederland was Afghanistan. Nederland werd dus afhankelijk van samenwerkingspartners tijdens de ontplooiing van UNMIS en UNAMID. En goede samenwerkingsverbanden werden niet altijd gevonden. En voor de kleine groep militairen die wel werden gestuurd, kwam Nederland tijdens de uitvoer technologische en professionele verschillen in militair kaliber tussen landen tegen. Er kon niet direct bevestigd worden in de interviews dat dit een rol speelde voor de Nederlandse besluitvorming, maar een feit bleek wel dat Nederland het liefst op zoek ging naar samenwerkingspartners die vergelijkbaar zijn qua militaire kaliber en die ze al kent uit het NAVO verband.

6. Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord en de conclusies bediscussieerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de tabellen die in hoofdstuk 2 en 3 zijn gepresenteerd en als uitgangspunt in de onderzoeksanalyse dienden. Ook worden de tekortkomingen van dit onderzoek besproken en worden er suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

6.1 Inleiding

Voordat er wordt ingegaan op de conclusies van de in het vorige hoofdstuk beschreven resultaten, wordt er in deze paragraaf op een rij gezet waar dit onderzoek precies over ging. Dit is belangrijk om de conclusies te kunnen begrijpen. In het theoretische kader van hoofdstuk 2 werd beschreven wat het onderzoeksobject was. Dit onderzoeksobject werd schematisch als volgt weergegeven:

Collectieve actie	Besluitvorming over collectieve actie
Macro niveau van interstatelijke samenwerking	Internationale besluitvorming (VN)
	3. Soevereiniteit van nationale lidstaten 4. Macht en samenstelling Veiligheidsraad
Publieke goed 'vredesoperaties bij gewapend conflict'	3. Robuuste vredesoperatie 4. Transnationaal conflict

Er werd gekeken naar het macro niveau van interstatelijke samenwerking. De VN als internationale organisatie om wereldwijde vrede en veiligheid in de wereld te handhaven, hebben sinds het einde van de Koude Oorlog steeds meer vredesoperaties bij gewapend conflict ontplooid.

Wat betreft de typering van het publieke goed is nu bekend dat er meerdere verschijningsvormen van vredesoperaties zijn, bijvoorbeeld met of zonder het mandaat voor gebruik van geweld, en militairen die de vredesoperaties uitvoerden, gingen zich meer richten op gespecialiseerde taken. Het meest recente model vredesoperatie is de zogenaamde robuuste vredesoperatie die een sterke humanitaire component bevat en object was van deze studie. De missies in Soedan waren gebaseerd op dit nieuwe model met een mandaat van *peacekeeping* en *peace-enforcement* (Hoofdstuk VI en VII). Ook gewapend conflict heeft een aantal verschijningsvormen en is complexer geworden dan vroeger. Er is steeds meer sprake van binnenlandse strijd tussen een regering en één of meerdere partijen. Bovendien gaat binnenlands conflict steeds vaker over landsgrenzen heen. Sinds het einde van de Koude Oorlog komen dit soort conflicten overal ter wereld meer voor. Dit type gewapend conflict speelde zich af in Soedan. De gevolgen van dit

gewapende conflict waren desastreus en beïnvloedden de vrede en veiligheid in de wereld.

In een poging om de problemen in Soedan op te lossen kan er door de internationale gemeenschap besloten worden tot het inzetten van vredesoperaties. Het inzetten van militairen in vredesoperaties brengt echter hoge kosten en politieke risico's met zich mee. Door de structuur van de VN besluiten nationaal soevereine lidstaten of ze bereid zijn om militairen te willen leveren en zo ja, dan besluiten zij ook over de omvang van die bijdrage. Door de soevereiniteit en het non-interventie beginsel ontbreken er echter sterke stimulansen om collectieve actie te ondernemen. Lidstaten moeten ieder voor zich op basis van hun eigen nationale belangen bepalen om al dan niet te willen en kunnen interveniëren in gewapende conflicten wereldwijd. Hierbij is een extra complicerende factor dat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad besluiten kunnen blokkeren. Dus als veel lidstaten het onderling al eens zijn met elkaar over collectieve actie, kan die belemmerd worden door de permanente leden van de Veiligheidsraad. Op basis van het soevereiniteitsbeginsel moet hun wens gerespecteerd worden.

Zoals is gebleken kunnen er rondom het organiseren van collectieve actie zogenaamde collectieve actieproblemen spelen. Deze problemen spelen als sinds de jaren negentig en zijn nog steeds actueel. Daarom verdiende het nader bestuderen van die problemen de aandacht. Dat in sommige gevallen de ontplooiing van vredesoperaties succesvol verliep en in andere gevallen faalde, had te maken met collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap bij de productie van het publieke goed vredesoperaties bij gewapend conflict. De problemen van samenwerking konden ervoor zorgen dat vredesoperaties in Soedan niet goed of slecht werden ontplooid. Zoals is uitgelegd vormde een *case study* de juiste diepgang om die collectieve actieproblemen te analyseren. Niet alleen voor de wetenschap is dit actueel, maar ook om maatschappelijke- en beleidsrelevante redenen kunnen er lessen worden getrokken uit de problemen die in het verleden speelden rondom de ontplooiing van vredesoperaties.

Het gaat hier niet om de beoordeling of de vredesoperaties al dan niet succesvol waren, maar in de constatering of er collectieve actieproblemen die in de internationale gemeenschap speelden, van invloed waren in de houding van Nederland ten opzichte van gewapend conflict in Soedan. In de analyse werd rekening gehouden met het feit dat Nederland ten opzichte van andere landen in de VN een klein land is met weinig macht tot het nemen van besluiten. Het nemen van collectieve actie is dus altijd afhankelijk van politieke entrepreneurs in de VN Veiligheidsraad.

6.2 Conclusies

Hieronder worden de conclusies stap voor stap per mogelijk collectieve actieprobleem geordend. Ter verduidelijking wordt het samenvattende schema uit hoofdstuk 2 weergegeven en uitgelegd aan de hand van de onderzoeksresultaten:

Voorwaarden voor collectieve actie	Collectieve actie	Collectieve actieproblemen	Factoren die collectieve actieproblemen bevorderen
'Burden sharing'	Operationele activiteiten	Ontbreken van consensus	Staten zijn slecht af op de korte termijn
Snelle reactie	Ondersteuning directe staatsinteractie	'Easy/Free riding'	Ontbreken van gecentraliseerde overheid/hiërarchische structuur
Politieke wil	Neutrale partij	Ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN	Ontbreken van stimulansen om samen te willen werken
Voldoende organisatiecapaciteiten	Soevereiniteitsbeginsel van lidmaatschap	Verschillen in investeringsmogelijkheden	De afwezigheid van politieke entrepreneurs

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de voorwaarden voor collectieve actie in de beschreven casus ontbraken. Er was in de internationale gemeenschap lange tijd geen sprake van het idee van 'burden sharing'. Het ontbrak de lidstaten aan de benodigde politieke wil en voldoende organisatiecapaciteiten om een snelle reactie te krijgen om iets aan het probleem te doen. De voordelen van het nemen van collectieve actie in een internationale organisatie als de VN werden niet erkend door de lidstaten. Daardoor was er geen sprake van operationele activiteiten en de ondersteuning van directe staatsinteractie. Collectieve actie door een neutrale partij met behoud van de soevereiniteit van de lidstaten werd niet ondernomen. Daarom gingen collectieve actieproblemen een rol spelen. Het feit dat staten keuzes moesten maken waarbij zij op de korte termijn slecht af zouden zijn bevorderde het ontstaan van die collectieve actieproblemen. Ook ontbrak er een centraal gezag in de vorm van een gecentraliseerde overheid of hiërarchische structuur. Tot slot zorgden ook het ontbreken van stimulansen om samen te willen werken en de afwezigheid van politieke entrepreneurs tot het ontstaan van de problemen.

6.3 Beantwoording van de hoofdvraag

Uiteindelijk is het doel van dit onderzoek om een antwoord te geven op de hoofdvragen. Deze gingen over collectieve actieproblemen tijdens de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict. Uitvoerig is beschreven wat voor problemen van collectieve actie er speelden in de internationale gemeenschap en hoe die van invloed waren op de houding van Nederland. Daarom kan er hieronder een antwoord worden gegeven op de hoofdvragen die centraal stonden in dit onderzoek:

1. *Welke collectieve actieproblemen speelden er een rol in de internationale gemeenschap tijdens het besluitvormingsproces over de ontplooiing van vredesoperaties bij gewapend conflict?*
2. *In welke mate werd de bijdrage van Nederland aan vredesoperaties bij gewapend conflict in Soedan beïnvloed door collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap?*

De eerste twee collectieve actieproblemen hadden te maken met het organiseren van politieke wil. Ten eerste was er in de internationale gemeenschap een gebrek aan consensus over het belang van de conflicten in Soedan. Dat verklaart de trage reactiesnelheid. Afrika moest zelf eerst haar eigen problemen maar oplossen en er was een discussie over de probleemdefinitie van het conflict in Darfoer. Dit alles zorgde voor een laat besluit. Nederland ondervond hier directe invloed van omdat ze afhankelijk was van de besluiten die werden genomen door de landen in de Veiligheidsraad. Zij moest wachten met haar eigen besluitvormingsproces totdat de Veiligheidsraad zou besluiten voor de ontplooiing van vredesoperaties. Geconcludeerd kan daarom worden dat het ontbreken van resoluties en de discussie over de probleemdefinitie van invloed waren op de Nederlandse besluitvorming in zoverre dat ze niets kon besluiten.

Toen er eenmaal resoluties waren die pleitten voor de ontplooiing van vredesoperaties, was er geen of een trage beantwoording van lidstaten in de internationale gemeenschap. Dit had te maken met de nationale agenda's die lidstaten hadden. Dat ging ook op voor Nederland. Ze was afhankelijk van het nationale besluitvormingsproces. Dat kwam omdat het besluit moest voldoen aan de voorwaarden van het nationale Toetsingskader. Zo kon er geen 'force protection' worden geboden voor het veldhospitaal dat Nederland overwoog te sturen naar Darfoer. Daarom kon die optie niet doorgaan waardoor er minder militairen werden gestuurd.

Nederland kon dus niet anders dan meegaan in het collectieve actieprobleem dat in de VN Veiligheidsraad speelde. Dit was een vertragende factor voor het Nederlandse besluitvormingsproces. Want pas toen de VN besloten om vredesoperaties te gaan ontplooiën, kon Nederland besluiten gaan nemen over haar bijdrage. Voorafgaand aan

het daadwerkelijk besluitvormingsproces was er met name voor het conflict in Darfoer veel interesse bij Tweede Kamerleden om er iets aan te doen. Maar toen er eenmaal een besluit genomen moest worden, was Nederland terughoudend. Dat dat zo was had te maken met de volgende collectieve actieproblemen. De tweede vraag was of easy of free rider gedrag in de internationale gemeenschap een rol speelde in de houding van Nederland? Geconstateerd is in de analyse dat er sprake was van easy rider gedrag van sommige lidstaten zoals Nederland. Qua militaire bijdragen kon er meer gerekend worden op de Afrikaanse en Aziatische landen.

De interactie die Nederland in de VN met andere lidstaten had bevestigd de invloedsrelatie tussen dit collectieve actieprobleem in de internationale gemeenschap en de Nederlandse besluitvorming. De motivatie van Nederland was dat ze dacht of hoopte dat andere landen een grote bijdrage zouden leveren. Deze opstelling was niet altijd bevorderlijk voor het welslagen van de missie, bijvoorbeeld toen er besloten werd om af te zien van de levering van een militair veldhospitaal ten behoeve van UNAMID. Daarnaast is onderzocht of er sprake was van de angst dat als Nederland een bijdrage zou leveren, er niet genoeg andere staten zouden zijn die dat wilden, en de bijdrage van Nederland dan nutteloos zou zijn. Dit kon niet bewezen worden.

De laatste twee collectieve actieproblemen gingen over het organiseren van capaciteiten. De vraag was of er bij de betrokken conflictpartijen een gebrek aan vertrouwen in of respect voor de VN bestond, en of dat het besluitvormingsproces in de internationale gemeenschap en vervolgens dat van Nederland beïnvloedde? Er is geconstateerd dat er in Soedan weinig vertrouwen was in de *goodwill* van de VN. Dit zorgde voor een gebrek aan respect voor de VN door de logistieke operatie op alle fronten tegen te werken. Vooral wat betreft de uitvoering van UNAMID werkte Soedan alles tegen. UNAMID was weliswaar geaccepteerd door de autoriteiten, maar dat gebeurde alleen na grote internationale druk. En het feit dat het geweld in Soedan gewoon doorging ondanks de aanwezigheid van VN militairen betekende ook een gebrek aan respect voor of vertrouwen in de VN. Het is zo dat een gevolg was, vooral wat betreft UNAMID, dat Nederland op een later moment dan gewild militairen kon leveren en dat er soms helemaal geen militair kon worden uitgezonden en dus de bijdrage hierdoor kleiner werd. Hier wordt dus weer een invloedsrelatie van het collectieve actieprobleem in de internationale gemeenschap bevestigd omdat het gaat om de mogelijkheid bij te dragen. Wat betreft de indicator van het doorgaan van geweld kon geen bewijs worden gevonden dat dat de Nederlandse besluitvorming beïnvloedde.

Ten slotte ondervond Nederland mede door het werken in die slechte context problemen in de coördinatie van haar vredesoperaties. En aangezien er sprake was van vredesoperaties op basis van een Afrikaans karakter, waren er wel een aantal technologische en professionele verschillen in militaire kaliber te constateren. Die

factoren vertraagden natuurlijk een succesvolle uitvoering. Hoewel hier altijd rekening mee gehouden moet worden omdat lidstaten samen moeten werken, speelde dit probleem voor deze casus een grotere rol. Westerse landen zoals Nederland zoeken liever een samenwerkingsverband met bekende en soortgelijke partners. Er moest nu worden samengewerkt met voor Nederland minder bekende partners die een ander militair kaliber hebben. En dat is niet de voorkeur die Nederland had. Er is bewezen dat Nederland liever met bekende en vertrouwde partners in NAVO of Europees verband samenwerkte. Dat verklaart de reden dat Nederland wel veel bijdroeg in een land als Afghanistan en minder in Soedan. Het feit dat Nederland niet altijd de gewenste samenwerkingsverbanden kon vinden, betekende een kleinere bijdrage.

In de onderstaande tabel volgt ten slotte een schematische weergave van de hierboven beschreven conclusies. Een deel van deze tabel werd in hoofdstuk 3 gepresenteerd en vormde het uitgangspunt van het onderzoek. De tabel kan nu verder worden aangevuld aan de hand van de onderzoeksresultaten. De tweede kolom geeft een antwoord op de vraag of er collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap waren en de derde kolom vertelt of er een invloedsrelatie was tussen die collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en de Nederlandse besluitvorming.

Collectieve actieproblemen (factoren)	Collectieve actieproblemen (indicatoren)	Invloedsrelatie Nederlandse besluitvorming?
Ontbreken van consensus	<ul style="list-style-type: none"> - Geen resoluties: Ja - Wel resoluties, maar geen of late reactie van de lidstaten: Ja - Verschillende probleemdefinities: Ja 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja - Ja - Ja
'Easy/Free riding'	<ul style="list-style-type: none"> - Hebzucht: Ja - Angst: Nee 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja - Nee
Ontbreken van respect voor of vertrouwen in de VN	<ul style="list-style-type: none"> - Negatief imago VN: Ja - Geweld gaat door: Ja - Logistieke operatie wordt tegengewerkt: Ja 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja - Nee - Ja
Verschillen in investeringsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Technologische verschillen: Ja - Professionele verschillen: Ja 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja - Ja

Figuur 8: Onderzoeksresultaten

6.4 Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek

De reden dat de samenwerking met lidstaten in de VN onderzocht werd is omdat er altijd lessen getrokken kunnen worden uit het verleden. In de toekomst zullen de VN nog vaker een beroep willen doen op Nederland om militairen te sturen voor vredesoperaties. De verwachting is dat er ook dan collectieve actieproblemen zullen ontstaan, aangezien die tot nu toe ook regelmatig speelden. Nederland zal ook in de toekomst ten opzichte van gewapend conflict een bepaalde houding moeten aannemen en het herkennen van collectieve actieproblemen kunnen dan kaders bieden voor Nederlandse beleidsmakers in hoe zij met gewapend conflict in de wereld en de ontplooiing van VN vredesoperaties kunnen omgaan. Dat zal bijdragen aan een betere besluitvorming omdat zij via dit onderzoek meer inzichten hebben gekregen in de werking van collectieve actieproblemen in besluitvormingsprocessen over vredesoperaties.

Maar er zijn conclusies getrokken op basis van één casus. Dit zou gezien kunnen worden als een beperking van het onderzoek. Bij de bestudering van een andere casus is er de mogelijkheid dat er andere conclusies getrokken worden. Toch is in dit onderzoek gekozen voor de bestudering van een casus omdat dit de nodige diepgang biedt die tot nu toe nog ontbrak in de literatuur. Daarom verdient het aanbeveling om meer van dit soort onderzoek te doen zodat er meer inzichten kunnen worden verworven in de werking van processen zoals die hier beschreven zijn. Ook is het handig om daarbij een schaal te ontwikkelen waarop collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap tegenover bepaalde geïsoleerde momenten van besluitvorming worden afgezet. En ook zal er een schaal moeten worden ontwikkeld waarin dat weer wordt afgezet tegenover de invloedsrelatie van Nederland zodat een bepaalde mate ook van invloed duidelijk geconstateerd kan worden. Toch is het onderzoek dat nu gehouden is ook relevant geweest omdat die collectieve actieproblemen in de internationale gemeenschap en de invloed op de Nederlandse besluitvorming inzichtelijker gemaakt zijn.

Een actuele suggestie voor het verwerken van die gegevens in een nieuwe casus is het doen van een onderzoek over de Nederlandse bijdrage in Afghanistan omdat dit gaat over de samenwerking met een andere internationale organisatie. Bovendien was de bijdrage van Nederland daar veel groter dan voor Soedan het geval was. Het doen van meer casuonderzoek wordt dus aanbevolen. En om andere casussen te onderzoeken is het theoretische kader dat in deze scriptie is geboden een geschikt uitgangspunt.

Tot slot volstaat de vraag wat Nederlandse beleidsmakers vandaag de dag concreet kunnen met de conclusies van dit onderzoek? Duidelijk is geworden dat het ontplooiën van vredesoperaties in VN verband moeilijk te realiseren is voor nationale lidstaten. Vooral voor een klein land als Nederland is dit moeilijk gebleken. Nederland kan wellicht

beter samenwerken in andere IO's zoals de NAVO. De mogelijkheden zijn hiervoor al eerder onderzocht door critici en zij zijn positief over regionale organisaties als de NAVO (Dantiki, 2005). Dat wekt de vraag op waarom Nederland eigenlijk haar bijdrage in Afghanistan heeft opgezegd? Op basis van de conclusies van dit onderzoek lijkt dat niet verstandig.

Hoe dient de Nederlandse krijgsmacht zich dan te oriënteren, in de wetenschap dat aan NAVO samenwerking in Afghanistan een einde is gekomen? Moet ze zich toch meer gaan richten op samenwerking in VN verband? Dat is natuurlijk een optie, maar dan zou Nederland toch meer in staat moeten zijn om bepaalde collectieve actieproblemen die uit dit onderzoek naar voren kwamen te overwinnen. Bijvoorbeeld als het gaat om het leveren van een bepaalde militaire bijdrage. Nederland zou op militair gebied meer kunnen investeren in VN vredesoperaties. Al is het maar de vraag of de krijgsmacht dat nog wel aankan na Afghanistan (Van der Lijn, 2008). Nederland zou dus problemen van politieke wil en organisatiecapaciteiten moeten overwinnen om een groter stempel te kunnen drukken op VN vredesoperaties.

Waar Nederland zich ook in de toekomst op zal oriënteren, vastgesteld moet worden dat er in iedere internationale organisatie rekening moet worden gehouden met de soevereiniteit van lidstaten. Door de huidige structuur van de VN (Veiligheidsraad) zijn de mogelijkheden voor Nederland om collectieve actieproblemen te voorkomen beperkt. Wel is het belangrijk om die problemen te kunnen doorzien en daar iets aan proberen te doen. Want alleen door de wil van staten kunnen collectieve actieproblemen overwonnen worden. Het mag dus duidelijk zijn dat er na dit onderzoek veel vraagstukken zijn om te bestuderen in het kader van collectieve actie en de problemen die daarbij optreden tijdens het organiseren van vredesoperaties bij gewapend conflict en dat die vraagstukken in het verleden speelden en ook in de toekomst actueel zullen blijven.

IV Literatuurlijst

1. Literatuur

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998), *Why states act through formal international organizations*, in: *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3-32.
- Afrikatour, Soedan gegevens, gezien via: <http://www.afrikatour.nl/landengegevens/soedan/soedangegevens.htm#Geo>, gezien op: 1 juli 2010.
- Aguilar, Manuela (2005), *Who should determine the just cause of humanitarian intervention?*, in: *Social Alternatives*, 24 (3), 17-21.
- Amnesty International (2008), *Humanitaire interventie*, gezien via: http://www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma/1229, gezien op: 4 juli 2010.
- Amnesty International (2008), *Interventie*, gezien via: http://www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma/1272, gezien op: 4 juli 2010.
- Amnesty International (2008), *VN*, gezien via: http://www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma/1685, gezien op: 4 juli 2010.
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2001), *Basisboek methoden en technieken; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Wolters-Noordhoff, Groningen
- Botje, H.E. (2005), *Soedan gaat mij aan het hart*, in: *Vrij Nederland*, 8 januari 2005.
- Botje, H.E. (2007), *Darfur: internationale onmacht, de vos bewaakt het kippenhok*, in: *Vrij Nederland*, 31 oktober 2007.
- Collins, Carole (1976), *Colonialism and class struggle in Sudan*, in: *MERIP reports*, Middle East research and information project, 46, 3-17.
- Conflictenbank (2010), *Soedan*, gezien via: <http://www.cmo.nl/conflictenbank/?Afrika:Soedan>, gezien op: 16 april 2010.
- Conflictenteller (2009), *Sudan*, gezien via: <http://conflictenteller.nl/conflict?cid=5>, gezien op: 2 juni 2010.
- Dantiki, Sumon (2005), *Organizing for peace: collective action problems and humanitarian intervention*, in: *Journal of Military and Strategic Studies*, 7 (3), 1-21.
- Dawes, Robyn M., Thaler, Richard H. (1988), *Cooperation*, in: *The journal of economic perspectives*, 2 (3), 187-197.
- De Waal, Alex (2007), *War in Darfur and the search for peace*, Global Equity Initiative, Harvard University.
- De Waal, Alex (2007), *Sudan: The turbulent state*, in: *War in Darfur and the search for peace*, Global Equity Initiative, Harvard University, 1-38.
- De Wijk, Rob (2003), *Nederland en de nieuwe werkelijkheid*, in: *Internationale Spectator*, 57 (7/8), 353-359.
- Deng, Francis M. (2001), *Sudan: civil war and genocide, disappearing Christians of the Middle East*, in: *The Middle East Quarterly*, 8 (1), 13-21.
- Europa-Nu (2010), *Verenigde Naties (VN)*, gezien via: http://www.europa-nu.nl/id/vg9xnvnt6ay1/verenigde_naties_vn, gezien op: 4 juli 2010.
- Geertsma, P. (2009), *UNMIS-missie in Zuid-Soedan gaat door*, gezien via: <http://www.krijgsmacht.nl/artikelen/unmis-missie-zuid-soedan-gaat-door>, gezien op: 23 juni 2010.
- Goulding, M. (1999), *The United Nations and conflict in Africa since the Cold War*, in: *African Affairs*, 98 (391), 155-166.
- Grzyb, Amanda F. (2009), *Introduction: The international response to Darfur*, in: *The world and Darfur: international response to crimes against humanity in*

Western Sudan, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 3-25.

- Grzyb, Amanda F. (2009), *Media coverage, activism, and creating public will for intervention in Rwanda and Darfur*, in: *The world and Darfur: international response to crimes against humanity in Western Sudan*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 61-91.
- Harbom, Lotta, Wallensteen, Peter (2009), *Armed conflict, 1946-2008*, in: *Journal of Peace Research*, 46 (4), 577-587.
- d'Hooghe, Ingrid (2008), *De Olympische Spelen van Beijing als politiek instrument, twee kanten van de medaille*, in: *Internationale Spectator*, 62 (3), 127-130.
- Iida, Keisuke (1993), *When and how do domestic constraints matter?*, in: *The journal of conflict resolution*, 37 (3), 403-426.
- International Crisis Group (ICG) (2010), gezien via: <http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/sudan.aspx>, gezien op 16 april 2010.
- Institute for Security Studies (ISS) (2004), *The Sudan IGAD peace process: Signposts for the way forward*, in: *African security analysis programme forthcoming occasional paper*, 1-21.
- Keohane, Robert, Ostrom, Elinor (1995), *Introduction*, in: *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*, London: Sage Publications, 1-26.
- Keohane, Robert, Martin, Lisa L. (1995), *The promise of institutionalist theory*, in: *International Security*, 20 (1), 39-51.
- Keohane, Robert (2002), *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press.
- Kenston High School (1998-2010), Kaart van Soedan, gezien via: http://www.kenston.k12.oh.us/khs/academics/english/savedarfur/img/Darfur_map.png, gezien op: 15 juni 2010.
- Leggold, Joseph (1998), *NATO's post-cold war collective action problem*, in: *International Security*, 23 (1), 78-106.
- Leurdijk, Dick (2006), *In Darfur kunnen de VN zich opnieuw bewijzen*, in: *De Volkskrant*, 23 januari 2006.
- Leurdijk, Dick (2006), *Vredesoperaties Nederland in internationaal perspectief*, gezien via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/sq/2007-1213-202340/c2.pdf>, gezien op: 4 juli 2010, 23-33.
- Leurdijk, Dick (2007), *De VN: een vrijblijvende oefening in internationale samenwerking – primaat nationale belangen als constante bottleneck*, in: *Civis Mundi jaarboek 2007: van Koude Oorlog naar oorlog tegen terrorisme; achtergrond en problematiek huidige wereldpolitiek*.
- Leurdijk, Dick (2007), *Militair ingrijpen in Darfur?*, in: *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2006. Internationale Veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Amsterdam, 1-13.
- Leurdijk, Dick (2007), *Nederland helpt Darfur alleen met woorden*, in: *De Volkskrant*, 13 november 2007.
- Levine, Lain (1997), *Promoting humanitarian principles: the Southern Sudan experience*, in: *Relief and Rehabilitation Network*, 21, 1-32.
- Levy, Marc, Haas, Peter, Keohane, Robert (1992), *Institutions for the earth: Promoting international environmental protection*, in: *Environment*, 34 (4), 12-36.
- Mattelaer, Alexander (2006), *Vredesoperaties in Rwanda en Congo: Lessen voor het ontwerp van militair-humanitaire interventies*, International Peace Information Service, Antwerpen, 1-44.
- Melvern, L.R. (2000), *A people betrayed, the role of the West in Rwanda's genocide*, Zed Books, Londen.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010), *Nederland jaar langer bij VN-vredesmissie in Soedan*, gezien via: http://minbuza.nl/nl/Actueel/Nieuwsberichten/2010/03/Nederland_jaar_langer_bij_VN_vredesmissie_in_Soedan, gezien op: 22 juni 2010.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010), *Internationale organisaties; vredesoperaties van de VN*, gezien via: http://62.112.230.23/nl/Onderwerpen/Internationale_organisaties/Verenigde_Naties/Vredesoperaties_van_de_VN, gezien op: 6 juli 2010.
- Ministerie van Defensie (2005), *Nederlandse Defensie Doctrine*, Defensiestaf, Den Haag, Plantijn Casparie, Zwolle.
- Ministerie van Defensie (2009), *Soedan*, gezien via: http://www.defensie.nl/thuisfront/actuele_missies/soedan/, gezien op: 22 juni 2010.
- Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2008), *Rapport 'militaire inzetmogelijkheden in Afrika'*, Den Haag.
- Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) (2010), *Inzet in Sudan*, Den Haag, 1-12.
- NRC Handelsblad (2010), *Verkiezingen Soedan gaan om referendum*, in: NRC Handelsblad, 10 april 2010.
- Oliver, Pamela (1980), *Rewards and punishments as selective incentives for collective action: theoretical investigations*, in: the American journal of sociology, The university of Chicago press, 85 (6), 1356-1375.
- Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory of goods*, Harvard.
- Ostrom, Elinor (2000), *A behavioural approach to the rational choice theory of collective action*, in: Polycentric games and institutions, readings from the workshop in political theory and policy analysis, Michigan.
- Parlement en Politiek (2010), *Artikel 100 Grondwet*, gezien via: <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h6gkdwz4>, gezien op: 29 juni 2010.
- Polman, Linda (2003), *We did nothing, why the truth doesn't always come out when the UN goes in*, Penguin group, Londen.
- Pronk, Jan (2005), *Weblog nr. 1*, gezien via <http://www.janpronk.nl/weblog/english/november-2005.html>, gepubliceerd op: 1 november 2005.
- Pronk, Jan (2006), *Interview on Sudan, Darfur and the role of the United Nations Security Council*, in: BBC Hard Talk, 16 december 2006.
- Pronk, Jan (2008), *Sudan*, in: NOS, interview Chris Ostendorf, 1 februari 2008.
- Regionaal informatiecentrum van de Verenigde Naties (2010), *De Verenigde Naties en Vredehandhaving: Feiten op een rij*, gezien via: <http://www.unric.org/nl/agenda/10600>, gezien op: 22 juni 2010.
- Shawcross, William (2000), *Deliver us from evil; warlords and peacekeepers in a world of endless conflict*, Bloomsbury Publishing, Londen.
- Shimizu, Hirofumi, Sandler, Todd (2002), *Peacekeeping and burden sharing 1994-2000*, in: Journal of Peace research, 39 (6), 651-668, Sage Publications, Londen.
- Singer, J. David (1961), *The level-of-analysis problem in international relations*, in: World Politics, 14 (1), Cambridge University Press, 77-92.
- Timmerman, Alfons (2008), *Bijna 6 maanden UNMIS*, gezien via: <http://alfonsinsudan.waarbenjij.nu/>, gezien op: 4 juli 2010.
- Troost, Lars van (2010), *China en Rusland tonen ware gezicht van VN*, in: Darfur in vraag en antwoord, gezien via: http://www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/landen_darfur_va?PHPSESSID=22de5272934ce0e85dee232066aa8539#artikel11716, gezien op: 10 juni 2010.

- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian affairs (ONCHA) (2006), *The second civil war*, gezien via: <http://www.unsudanig.org/sudan/data/history/The%20Second%20Civil%20War.pdf>, gezien op: 1 juni 2010, 1-6.
- United Nations (2010), *UNAMID background*, gezien via: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml>, gezien op: 18 april 2010.
- United Nations (2010), *UNMIS background*, gezien via: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/background.shtml>, gezien op: 16 april 2010.
- Uppsala Conflict Data Program (2008), *UCDP Definitions*, gezien via: http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data_and_publications/definitions_all.htm, gezien op: 25 maart 2010.
- Van Baarsen, M.V. (2000), *The Netherlands and Sudan: Dutch Policies and Interventions with respect to the Sudanese Civil War*, Den Haag.
- Van den Berg, G. (1998), *Reaction Forces*, FV Nieuwsbrief, 28 januari 1998.
- Van der Borgh, Chris, Van der Lijn, Jaïr (2008), *Democratisering en staatsopbouw in vredesoperaties: een onmogelijk missie?*, in: Internationale Spectator, 62 (4), 237-240.
- Van der Lijn, Jaïr (2008), *Grenzen aan de Nederlandse capaciteit voor deelname aan vredesoperaties*, in: Internationale Spectator, 62 (1), 26-31.
- Van der Lijn, Jaïr, Burgman, Hetty (2008), *De missie in Darfur wordt een fiasco*, in: de Volkskrant, 2 juli 2008.
- Van Westerhoven, Leo (2010), *UNMIS brengt wankel evenwicht in een verscheurd land*, gezien via: <http://www.dutchdefencepress.com/?p=3191>, gezien op: 17 juni 2010.
- Young, Oran R., (1995), *The problem of scale in human/environment relationships*, in: Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains, Sage Publications, Londen, 27-44.

2. Documenten

- De Graaff, B.G.J. (2002), *Srebrenica een 'veilig' gebied: reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een safe area*, deel I, NIOD, Amsterdam.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Algemeen ambtsbericht Sudan, Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratiezaken*, Den Haag.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Kamerbrief inzake besluit over een Nederlandse militaire eenheid aan de VN/AU-vredesmissie in Darfur-UNAMID*, Den Haag.
- Ministerie van Defensie (2005), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2004*, Den Haag.
- Ministerie van Defensie (2005), *Inzet van Nederlandse militairen in Afrika*, Brief aan de Tweede Kamer.
- Tweede Kamer (2001), *Toetsingskader 2001*, gezien via: http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Pays-Bas_Lettre_ministres_1993-1994.pdf, gezien op: 28 juli 2010.
- UNAMID (2010), *Factsheet*, gezien via: <http://www.vredesmissies.nl/unamid.htm>, gezien op: 22 juni 2010.
- UNRIC (2010), *Het ABC van de Verenigde Naties, Veiligheidsraad*, gezien via <http://www.unric.org/html/nederlands/un/abc1b.htm>, gezien op 14 augustus 2010.

- United Nations (1945), *Charter of the United Nations and statute of the international court of justice*, gezien via: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>, New York.
- United Nations (1945), *Charter Chapter VI: Pacific settlement of disputes*, gezien via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml>, New York.
- United Nations (1945), *Charter Chapter VII: Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression*, gezien via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml>, New York.
- United Nations (1951), *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, New York.
- United Nations (2004), *More effective international response in future*, Memorial conference on Rwanda genocide, Press release, AFR/868, HQ/630.
- United Nations (2005), *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, Geneve.
- United Nations (2005), *Report of the Secretary-General on the Sudan*, S/2005/57, New York.
- United Nations (2006), *List of member states of the United Nations*, gezien via: <http://www.un.org/en/members/index.shtml>, gezien op 4 juli 2010.
- United Nations Security Council (1993), *Situation of human rights in the Sudan*, resolution 48/147.
- United Nations Security Council (2004), *Resolution 1547*, New York.
- United Nations Security Council (2004), *Resolution 1556*, New York.
- United Nations Security Council (2004), *Resolution 1564*, New York.
- United Nations Security Council (2005), *Resolution 1590*, New York.
- United Nations Security Council (2006), *Resolution 1706*, New York.
- United Nations Security Council (2007), *Resolution 1769*, New York.