



De MINUSMA-vredesoperatie: *Peacekeeping 2.0*

Ruben BALLEGEER

Kolonel stafbrevethouder Ruben BALLEGEER heeft meerdere logistiek-operationele en commando functies afgewisseld met het onderricht. Vanuit zijn positie als Militaire Raadgever bij de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties en na een ervaring van twee jaar VN-Veiligheidsraad reflecteert hij over het boeiende onderwerp *Peacekeeping*.

Alors que toutes les études scientifiques montrent que le maintien de la paix est étonnamment efficace pour établir la paix et réduire les effusions de sang, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) reste souvent qualifiée de non adéquate. D'autres articles ont souligné le nombre inacceptable de morts parmi les casques bleus et ont remis en question le cadre conceptuel sur lequel s'appuient actuellement les efforts déployés afin de trouver une solution pour cette région. L'auteur du présent article se penche sur les évolutions actuelles et futures de l'environnement de sécurité, et examine également si et comment les opérations de maintien de la paix évoluent avec celui-ci, et comment elles s'adaptent aux défis, en particulier dans le cas de la MINUSMA.

Huidige en toekomstige veiligheidsuitdagingen

In vergelijking met andere inzetvormen kampen *Peacekeeping*-operaties (PKO's) met een slecht imago, dikwijls gebaseerd op berichtgeving van wat er fout loopt. De werkelijkheid is veel genuanceerder. PKO's werden oorspronkelijk ontworpen om interstatelijke staakt-het-vuren en vredesakkoorden te ondersteunen. De laatste jaren worden ze echter vooral ingezet in uiterst moeilijke omstandigheden: bij intrastatelijke conflicten in fragiele landen geplaagd door gewelddadige extremistische groeperingen, geweld tussen gemeenschappen en regionale betrokkenheid bij interne oorlogen al dan via proxy's. De PKO's zagen hun rol uitbreiden naar staatsopbouw,

stabilisatie, bescherming van burgers, toezicht op de mensenrechten en institutionele capaciteitsopbouw. Andere trends versterken deze complexiteit zoals de toenemende impact van klimaatverandering op de veiligheid, de demografische evoluties, migratie, de snelle verstedelijking of de invloed van nieuwe technologieën.

De evolutie van de situatie in de Sahel

Uit alle rapporten blijkt dat de crisis die de Sahel-regio van Noord-Afrika overspoelt, blijft verergeren. Het blijkt extreem moeilijk om de dieperliggende oorzaken van onrust en geweld om te keren. De betrokken staten blijven afwezig in grote delen van hun territorium en blijken onbekwaam om basisdiensten (als onderwijs en gezondheidszorgen) aan te bieden of om de veiligheid te waarborgen door gepast tussen te komen in de toenemende conflicten (dikwijls om toegang tot land) waarin hun gemeenschappen worden betrokken. Wangedrag door nationale veiligheidstroepen wakkert de ontevredenheid aan. Dit speelt dan weer in de kaart van rebellengroepen die bescherming aanbieden aan de bevolking en tussenkomen om lokale geschillen op te lossen waardoor ze de feitelijke autoriteit van de staat overnemen.

MINUSMA slaagt er na meer dan acht jaar niet in om het conflict in Mali in te dammen. De Franse *Counter Insurgency* (COIN)-operatie Barkhane krijgt de situatie in de Sahel-landen evenmin onder controle.

Het intergemeenschappelijke karakter van de spanningen zette de regering van Mali aan om een aanpak te ontwikkelen gearticuleerd rond de dialoog tussen zijn verschillende gemeenschappen en de conflictpartijen, de bescherming van de burgers, de aanpak van de straffeloosheid en ontwapening, demobilisatie en re-integratie van de rebellen. In 2019 heeft de regering een “*Cadre politique de gestion de la crise au centre du Mali*” opgericht, een entiteit om de politieke en militaire inspanningen te coördineren.

Tot nog toe blijkt de politieke dialoog weinig doeltreffend. Woede over de pandemische corruptie en de afwezigheid van de staat hebben mede geleid tot de staatsgreep op 18 augustus 2020. Een kleine maand later werd de macht overgedragen aan de overgangsautoriteiten die het land moeten regeren gedurende anderhalf jaar. Het is op dit moment niet voorspelbaar of deze transitie zal leiden tot de nodige hervormingen ofwel

we in het slechtste geval een terugkeer zullen zien naar de vroegere mistoestanden. De politieke wil van de Malinese overheid om daadwerkelijk in te zetten op de ontwikkeling van het land alsook de diverse regio's en gemeenschappen blijft de cruciale factor om de grondoorzaken van de conflicten aan te pakken.



© MINUSMA PIO

Malian Landscape

De andere veiligheidsactoren in de regio

Operatie Barkhane werkt samen met de veiligheidstroepen van de groep van vijf Sahel-landen (G5S): Niger, Mali, Burkina Faso, Mauritanië en Tsjaad. Ze richt zich vooral op het uitvoeren van gevechtsoperaties om terroristen te neutraliseren en op het trainen van de lokale strijdkrachten. Ondanks de geleverde inspanningen verloopt de operationalisering van de veiligheidstroepen van de G5S landen – en vooral van de Malinese veiligheidstroepen – uiterst traag. Nochtans is dit het *conditio sine qua*

non voor elke exit-strategie. Barkhane tracht het niveau en het tempo op te drijven door het uitvoeren van “accompany”-opdrachten waarbij de nationale strijdkrachten begeleid worden in operaties. Dit is een essentiële stap en ook het hoofdobjectief van haar *taskforce* Takuba waaraan verschillende Europese landen met *Special Forces* deelnemen.



© Armée de Terre française

Operatie Barkhane

In 2020 werd het plaatselijke filiaal van de Islamitische Staat stevig toegetakeld en werden verschillende leiders van al-Qaeda uitgeschakeld. De acties leken een tijd lang bij te dragen aan een afname van de “complexe” aanvallen tegen de veiligheidstroepen maar recente aanvallen (vooral in Centraal Mali) ondergraven het succes. Ondanks de tactische slagkracht van Barkhane en de toename van het aantal gevechtsacties neemt het aantal burgerslachtoffers niet af. Het uitschakelen van hun leiders lijkt ook weinig impact te hebben op de jihadistische commandostructuren noch op hun rekruteringsinspanningen.

Peacekeeping 2.0

In juni 2019 werd aan het mandaat van MINUSMA een tweede strategische prioriteit voor de bescherming van burgers in Centraal Mali toegevoegd. Ondanks een sterk mandaat slaagt de vredesoperatie er voorlopig niet in om functionele staatsstructuren op lokaal niveau te realiseren en heeft moeite om gepast te reageren op de verschillende groepen. Maar ze zit niet stil. MINUSMA past haar werkwijze ingrijpend aan. Het *Adaptation plan* dat ze ontwikkelt, kan – eens operationeel – de grenzen verleggen van het traditionele *Peacekeeping*.

MINUSMA wil proactiever en effectiever kunnen optreden om de gewapende groepen te ontwrichten en hen te ontraden om het vredesakkoord te bedreigen. De Force (de militaire component) genereert daarom een *Mobile Task Force* (MTF) om een snel reactievermogen te creëren. Het statische karakter van haar dispositief, vooral in het Centrum van Mali, wordt verbeterd.



Force Commander MINUSMA, LtGen Gyllensporre zet het Adaptation plan uiteen

Traditionele infanteriebataljons blijven de basis om de stabiliteit in hun sectoren (vooral in de bevolkingscentra) te garanderen en de veiligheidsaspecten van het Vredesakkoord in Noord Mali te ondersteunen. Het uitvoeren van patrouilles voor en tijdens het uitvoeren van de civiele activiteiten (mediatie, conflict resolutie en verzoeningsactiviteiten, enz.) draagt bij aan deze acties terwijl het aanvallen afschrikt.

MINUSMA zal, naast haar dagelijkse *Peacekeeping* activiteiten, in staat zijn om ook snel strijdkrachten te concentreren om het hoofd te bieden aan een plotse crisissituatie waar fysiek geweld dreigt tegen burgers. De MTF-eenheden worden verdeeld over de verschillende sectoren en in geval van crisis worden de nodige capaciteiten samengebracht zodat onmiddellijk en effectief optreden mogelijk wordt.

De MTF-eenheden bestaan, per sector, uit luchtmobiele gevechtseenheden (*Quick Reaction Forces of Special Forces*), uit *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* capaciteiten, ontmijningsploegen, *forward surgical teams* en gevechts- en transporthelikopters. De MTF kan zowel onafhankelijk ingezet worden als in steun van een door een sector-geleide operatie. Het concept laat toe om gecoördineerde operaties met de Malinese strijdkrachten te voeren terwijl de Force de nodige flexibiliteit behoudt om snel tussen te komen op een specifieke locatie.

MINUSMA boekt vooruitgang. De inspanningen van de Force op vlak van training en een betere bescherming in de uitrusting leiden tot een substantiële afname van het aantal gedode blauwhelmen terwijl het aantal aanvallen niet vermindert. We zien nu een robuuste houding met de juiste *mindset*, wat zich vertaalt in een toenemend aantal operaties met een groter bereik en langere duur. Deze mobielere inzet verhoogt de onvoorspelbaarheid en verstoort de activiteiten van de gewapende groepen.

Dit neemt niet weg dat de VN-missie nog veel verder kan evolueren. Vooral de civiele component moet dankzij een fijnere afstemming met de geüniformeerde componenten meer ruimte en bereik krijgen. Zij is in bepaalde zones te weinig of soms zelfs helemaal niet aanwezig. COVID-19 speelt hierin een rol maar op te veel plaatsen is enkel de Force aanwezig om gemandateerde taken uit te voeren, op zijn best gesteund door enkele personen van de civiele component. Ook de coördinatie tussen de componenten van de VN-missie kan beter. Als een dorp verschillende entiteiten van MINUSMA na elkaar ziet passeren die allen antwoorden zoeken op dezelfde vragen – duidelijk niet op elkaar afgestemd – zal het vertrouwen bij de lokale bevolking afbrokkelen.



Enabling the civilian actors

© MINUSMA PIO

Reflecties over *Peacekeeping* in de Sahel-regio

De sleutel tot succes van *Peacekeeping* ligt bij het aanpakken van de grondoorzaken van de conflicten via sociale en economische ontwikkeling, het inzetten om het respect voor de mensenrechten, de strijd tegen corruptie en wetteloosheid, bestuurlijke hervorming, enzovoort. De Franse Sahel-strategie bevat ook een ontwikkelingscomponent maar de nadruk blijft vooral gericht op het veiligheidsaspect. In mijn opinie moet het omgekeerd.

Een ander fundamenteel verschil tussen beide benaderingen ligt bij het gebruik van geweld, een netelige kwestie voor de VN. *UN Peacekeeping* is gebonden aan drie belangrijke principes: de toestemming van de partijen, onpartijdigheid en het niet-gebruik van geweld (behalve bij zelfverdediging én het verdedigen van het mandaat). Deze zijn essentieel voor haar legitimiteit. Met het *Adaptation plan* tast MINUSMA ook de grenzen af inzake het expliciete gebruik van dwingend geweld. COIN-operaties kennen dat dilemma niet, maar tegelijkertijd kan weinig historisch bewijs voorgelegd worden dat het gebruik van geweld de algemene veiligheid verbetert of de gewenste politieke effecten dichterbij brengt.

Waar de keuze gemaakt wordt om UN PKO's in te zetten, zal het VN-systeem zich verder moeten aanpassen om relevant te blijven. Mede omdat PKO's altijd kampen met een tekort aan capaciteit, moet men zich richten op de kerntaken: het ondersteunen van de vredesactiviteiten en het beschermen van de burgers.

Het verbeteren van de performance van PKO's blijft hierbij een doel op zich. Alle militaire raadgevers zijn het eens over de ruimte voor verbetering op vlak van de organisatie van de VN-commando- en controlestructuren. Anderzijds zijn er ook de nationale *caveats*, waarbij de landen de inzet van hun blauwhelmen eerst aftoetsen aan politieke of veiligheidsoverwegingen, die de tactische slagkracht van de VN soms hypothekeren. Er zal dus altijd een bovengrens zijn aan de performance van PKO's.

Maar het gaat niet om een keuze tussen de *Peacekeeping*-optie of de COIN-benadering. Integendeel, enkel de complementariteit van de verschillende veiligheidsactoren (de Malinese strijdkrachten, Barkhane, G5S, MINUSMA en de *European Training Mission* – EUTM) kan een oplossing bieden voor de Sahel-regio.

Omdat de Westerse landen niet bereid zullen zijn om permanent uitgebreide middelen te blijven besteden aan dit soort verre regionale conflicten (inclusief de risico's van verlies aan manschappen) is in de eerste plaats het partnerschap met de lokale gastnatie essentieel. De focus ligt dan op de uitbouw van de nationale veiligheidsstructuren. Het basisidee is dat de lokale veiligheidspartner – eens autonoom – in staat is om effectief de veiligheid van haar burgers te garanderen. Dit veronderstelt ook het uitblijven van schendingen van mensenrechten en corruptie waardoor de grondoorzaken van rebellie of terrorisme verdwijnen. Een schitterend idee maar de praktijk in Mali toont aan hoe moeilijk dit te realiseren is. De uitdaging om de soevereiniteit van het land te respecteren en zich tegelijk te mengen in de dynamiek om een rechtstaat te bekomen, is niet min. Het is eenvoudiger om te focussen op de training van de veiligheidstroepen dan om ervoor te zorgen dat de staat het juiste doet op vlak van bestuur en ontwikkeling. “Nation building” gaat over ideeën, identiteiten, macht, enzovoort en is dus per definitie altijd politiek van aard. Succes boeken in Mali is een internationale politieke evenwichtsoefening.

In de toekomst moet ook met andere partners samengewerkt kunnen worden. Hoe kan een PKO de risicogevolgen van de klimaatverandering bijv. effectief aanpakken? VN ontwikkelingsactoren en bepaalde ngo's hebben de juiste expertise in huis. Daarenboven, voor de aanpak van transnationale illegale netwerken kan het nodig zijn om een vredesoperatie te koppelen aan organisaties die mensenhandel bestrijden, enz. Partnerschappen en samenwerking zijn essentieel maar stellen hoge eisen aan het leiderschap.

Tot slot duidt de onderlinge strijd en/of de gebeurlijke allianties tussen de jihadistische tegenstrevers ook op de politieke aspiraties van hun lokale leiders. Het Westerse veiligheidsparadigma, dat de terroristische groepen bekijkt als monolithische blokken die centraal aangestuurd worden, is niet fijnmazig genoeg. Misschien is het tijd om het reflexmatige verzet tegen onderhandelingen met bepaalde jihadistische leiders te herzien, zeker wanneer we vaststellen dat Malinese politieke leiders en een significant aantal burgers dat wensen.

De kunst van het mogelijke

Vredesmissies worden opgezadeld met een veelheid aan verantwoordelijkheden die hun vermogens zwaar op de proef stellen. Ze kunnen omvattend inzetten in de drie hoofddomeinen: de vredes- en veiligheidsinterventies, humanitaire actie en ontwikkelingsinspanningen. Maar de uitdaging om een gemeenschappelijk begrip te ontwikkelen en gepast te reageren op alle dynamieken die het nationaal, regionaal en lokaal niveau van het conflictgebied doorkruisen, is groot.

Ook MINUSMA kan op alle domeinen ageren dankzij haar unieke samenstelling met civiele, militaire en politie-componenten maar ontbreekt capaciteit en de organisatorische rijpheid om de silobenadering te doorbreken. De complexiteit van taak vereist beter geïntegreerde plannings- en besluitvormingstechnieken om de schat aan kennis en ervaring die bestaat binnen de VN-structuren effectiever te operationaliseren.

De militaire component speelt op dit moment een voortrekkersrol om MINUSMA beter te integreren maar de uitrol van het *Adaptation plan* vergt tijd en is ook afhankelijk van de bereidwilligheid van de VN-lidstaten om de juiste capaciteiten aan te leveren. Militaire operaties blijven essentieel om stabiliteit te bekomen maar het uitschakelen van de slechteriken lijkt een verloren zaak. Militaire capaciteiten moeten vooral ingezet worden om de politieke actie mogelijk te maken, de veiligheid van de ontwikkelingsprogramma's te ondersteunen die de grondoorzaken van instabiliteit aanpakken, de burgers te beschermen en de veiligheidstroepen van de gastnatie op het juiste niveau te brengen.

De internationale steun voor Mali zal niet oneindig zijn en steeds voorwaardelijker worden aan de mate waarin het nieuwe Malinese leiderschap een duidelijke visie ontwikkelt en een groeipad uitzet van meetbare vooruitgang in de uitbouw van de natie. *Peacekeeping* moet dit ondersteunen en blijft dus vooral een politieke uitdaging. Er is nood aan een globale en coherente strategie die alle internationale inspanningen samenbrengt. Zolang de internationale gemeenschap hier niet in slaagt, zal er geen vooruitgang zijn. Militaire middelen kunnen slechts de strategische voorwaarden creëren.

Trefwoorden: MINUSMA, Sahel, *Peacekeeping*