



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The imperative of success: United Nations Peacekeeping in Cambodia (1991-1993)

Stam, W.

Citation

Stam, W. (2023, October 18). *The imperative of success: United Nations Peacekeeping in Cambodia (1991-1993)*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3645875>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3645875>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Nederlandstalige samenvatting

De noodzaak tot succes: peacekeeping in Cambodja 1991–1993

De *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC), de VN-vredesoperatie die tussen 1991 en 1993 was ontplooid in Cambodja, was op dat moment de grootste, duurste en meest complexe vredesoperatie in de geschiedenis van de Verenigde Naties. Niettemin heeft UNTAC maar weinig aandacht gekregen in de academische literatuur, waarin de ontspoorde VN-operaties in voormalig Joegoslavië, Somalië en Rwanda domineren. Hoewel Cambodja over het algemeen wordt beschouwd als “succesvol,” spreken wetenschappelijke analyses vaak verwarrend genoeg van een “gemengd succes”, een “gekwalificeerd succes” of een “gematigd succes”. Dit komt doordat de vredesoperatie werd geconfronteerd met het probleem dat een van de ondertekenaars van de vredesakkoorden, de beruchte Rode Khmer, weigerde medewerking te verlenen aan de VN en zich manifesteerde als wat in de *peacekeeping*-literatuur wordt aangeduid als een “spoiler party.” Dit proefschrift onderzoekt hoe het mogelijk was dat de VN een resultaat bereikte dat over het algemeen als succesvol wordt beschouwd, terwijl de missie in Cambodja niet de volledige instemming en medewerking van alle partijen genoot. Er wordt geanalyseerd hoe UNTAC omging met deze gebrekkige medewerking, en waarom het eerste hoofddoel van UNTAC, de ontwapening en demobilisatie van de soldaten van de Cambodjaanse facties en hun re-integratie in de samenleving (DDR) is uitgelopen op een complete mislukking, terwijl het tweede hoofddoel, het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen, wel werd bereikt.

In de bestaande academische literatuur is de meest gangbare verklaring voor de “succesvolle” uitkomst van UNTAC dat de operatie zich strikt had gehouden aan de traditionele *peacekeeping*-doctrine, bestaande uit drie principes: de instemming van alle partijen (*consent*), onpartijdigheid (*impartiality*), en het gebruik van geweld alleen ter zelfverdediging (*the non-use of force except in self-defence*). Luitenant-generaal John Sanderson, de Australische *force commander* van UNTAC, heeft zelf herhaaldelijk het punt gemaakt dat de strikte naleving van de *peacekeeping* principes een essentieel ingrediënt vormde van het succes van de operatie die hij in Cambodja leidde. Deze analyse werd in de tweede helft van de jaren negentig overgenomen door hoofdzakelijk politicologische studies die oordeelden dat UNTAC de wijze keuze had gemaakt om zijn *peacekeeping*-mandaat te respecteren, en zich niet had laten verleiden tot *peace enforcement*, zoals in voormalig Joegoslavië en Somalië was gebeurd, met desastreuze gevolgen. Op basis van nieuw vrijgegeven archiefmateriaal laat dit proefschrift zien dat dit beeld niet langer houdbaar is.

De Cambodjaanse Vredesakkoorden die op 23 oktober 1991 werden ondertekend maakten officieel een einde aan de Derde Indochinese Oorlog, wat een complexe verstrengeling was van een burgeroorlog in Cambodja, een regionale strijd om de hegemonie in Indochina tussen China en Vietnam, en een centraal strijdtoneel van de globale Koude Oorlog. Het genocidale schrikbewind van de Rode Khmer werd ten val gebracht in januari 1979 toen het Vietnamese leger het land binnenviel en een marionettenregime installeerde in Phnom Penh. De Rode Khmer en twee andere verzetsbewegingen, de royalistische FUNCINPEC en de anticommunistische KPNLF, begonnen, met steun van buitenlandse mogendheden, een guerrillaoorlog tegen dit

pro-Vietnamese regime dat onder leiding stond van premier Hun Sen. Pas nadat Moskou een normalisering met Peking probeerde te bewerkstelligen en Vietnam aankondigde al zijn troepen terug te trekken uit Cambodja begonnen de onderhandelingen over een vredesregeling. Omdat een eerste vredesconferentie in 1989 niet tot een akkoord kon komen vanwege een te grote verdeeldheid tussen de Cambodjaanse partijen, besloten de vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad een alomvattend vredesplan op te leggen. De noodzaak om tot een alomvattende politieke oplossing te komen voor het voortdurende conflict in Indochina was hierbij leidend, en de hete aardappel van het handhaven van de fragiele vrede tussen de Cambodjaanse facties werd overgedragen aan de Verenigde Naties.

De belangrijkste zwakte van de vredesakkoorden die op 23 oktober 1991 in Parijs werden ondertekend was dat er geen sanctiemechanisme was ingebouwd. Hier maakte Pol Pot gebruik van door al voor de komst van UNTAC de Parijse akkoorden als “wapen” te gebruiken om het vredesproces te traineren en de politiek-militaire doelen van de Rode Khmer te verwezenlijken. Omdat de vooruitgeschoven *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC) geen medewerking en bewegingsvrijheid genoot van de Rode Khmer, waren de ongewapende militaire liaison officieren (MLOs) van de VN niet in staat het staakt-het-vuren te handhaven, noch om de nodige verkenningen uit te voeren ter voorbereiding van UNTAC. De toenemende obstructie en de plotselinge vervanging van een relatief meewerkende Rode Khmer-generaal door een hardliner gaven UNAMIC weinig hoop, maar deze signalen drongen niet door in New York, waar het VN-secretariaat volledig in beslag werd genomen door een ingrijpende reorganisatie onder de nieuwe secretaris-generaal, Boutros Boutros-Ghali. Het gebrek aan financiële middelen vormde tevens een belangrijke handicap voor de kleine vooruitgeschoven missie. De speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal, Yasushi Akashi, die aan het hoofd stond van UNTAC, was gedurende zijn eerste maanden in functie voornamelijk bezig met lobbyen in Tokyo en Washington voor het beschikbaar stellen van de financiën die benodigd waren voor deze immense operatie.

UNTAC verloor belangrijk momentum doordat het verschil met UNAMIC onvoldoende voelbaar was voor de Cambodjaanse partijen. Dit werd niet alleen belemmerd door de trage aankomst van militair en civiel personeel in Cambodja, maar ook door de aarzeling om blauwhelmen te positioneren tussen de strijdende partijen in de provincie Kompong Thom. Dit was hoofdzakelijk het gevolg van de uiterst voorzichtige aanpak van de *force commander*, die zich bewust was van het standpunt van de Australische regering die meermaals publiekelijk had beloofd dat UNTAC een operatie zou zijn met slechts beperkte risico's.

In de aanloop naar de ontwapeningsfase was UNTAC vooral sterk gefocust op het uitstralen van succes, wat zich voornamelijk vertaalde in het vasthouden aan het vooraf bedachte operatieplan en het daarbij behorende tijdschema. Dit stond een tijdige erkenning van de gebrekkige medewerking van de Rode Khmer en een flexibele reactie daarop in de weg. Door het ophouden van de schijn van succes liep de ontwapening van de Cambodjaanse facties uit op een mislukking. Hoewel academici tot nu vooral hebben gewezen op de tekortschietende financiële steun, was het voornamelijk het gebrek aan flexibiliteit waardoor de kansen op een succesvolle ontwapening en demobilisatie sterk verminderden. Dit kwam tot uiting in het feit dat de civiele leiding van de VN krampachtig vasthield aan het oorspronkelijke uitvoeringsplan, ondanks de expliciete oproep van de vijf permanent leden van de VN-veiligheidsraad om het onvolmaakte uitvoeringsplan aan te

passen aan de realiteit ter plaatse. Plaatsvervangend commandant van UNTAC, Brigadegeneraal Michel Lorida, werd door de Franse regering vervangen nadat hij in de Franse media openlijk zijn scepsis had geuit over de VN-strategie in Cambodja. Hoewel ook *force commander* Sanderson voorzichtig zijn twijfels uitte over de haalbaarheid van de ontwapeningsfase, besloot hij onder grote druk van de civiele VN-leiding de vooraf bepaalde startdatum volgens schema te hanteren. Boutros-Ghali geloofde dat Rode Khmer-leider Khieu Samphan wel zou bijdraaien zodra UNTAC in zijn geheel zou zijn ontplooid in Cambodja. Wensdenken en de gevoelde noodzaak om succes uit te stralen, leidde ertoe dat UNTAC slaapwandeland afstevende op de mislukking van de ontwapening en demobilisatie.

Pas toen het Nederlandse mariniersbataljon, en niet veel later, Sanderson en Akashi zelf, de toegang tot het door de Rode Khmer gecontroleerde gebied werd ontzegd, werd de realiteit van de gebrekkige medewerking van de Khmer Rouge onmiskenbaar duidelijk. Boutros-Ghali achtte het echter niet nodig de Veiligheidsraad in te schakelen en verzocht Akashi met “stille diplomatie” te blijven proberen de Rode Khmer tot medewerking te bewegen. Opvallend genoeg wees de secretaris-generaal ook het voorstel af om de Vredesconferentie van Parijs weer bijeen te roepen. De zware VN-machine was in gang gezet en een herziening van het plan werd als een te drastische maatregel beschouwd die mogelijk nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor de bereidheid van lidstaten om geld en troepen te leveren, niet alleen voor UNTAC, maar ook voor VN-vredesoperaties elders.

UNTAC was er niet in geslaagd om in een vroeg stadium een voet tussen de deur te krijgen toen het de kans had. Met hun expliciete weigering deel te nemen aan het ontwapenings- en demobilisatieproces verwijderden de Rode Khmer hun masker van geveinsde medewerking en verschansten ze zich achter onredelijke eisen. Door het besluit van Boutros-Ghali om de operatie volgens schema voort te zetten verzandde het ontwapenings- en demobilisatieproces in een oppervlakkige exercitie, waarmee een eerste cruciale stap in de missie praktisch werd overgeslagen.

Volgens het traditionele beeld in de academische literatuur hield UNTAC vast aan een voorzichtige aanpak van geduldige diplomatie ten opzichte van de Rode Khmer, waarbij Akashi is gekarrikaturiseerd als een voorzichtige en risicomijdende VN-bureaucraat. Uit dit onderzoek blijkt echter dat Akashi zich achter de schermen juist verzette tegen de instructies van Boutros-Ghali, die naar zijn mening onvoldoende begrip had van de situatie ter plaatse in Cambodja. Omdat de aanhoudende steun van China aan de Rode Khmer een krachtige reactie van de VN-Veiligheidsraad in de weg stond en omdat het VN-secretariaat in een staat van organisatorische verwarring verkeerde, lag het initiatief voor een groot deel bij Akashi. Hoewel hij geen beroep wilde doen op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, was de speciale vertegenwoordiger van mening dat er veel meer gedaan kon worden binnen het bestaande mandaat van UNTAC.

Achter de schermen probeerden Frankrijk en Australië de operatie via hun formele en informele kanalen in tegengestelde richtingen te duwen, maar omdat Canberra de sleutelpositie van *force commander* in handen had, waren de Australiërs uiteindelijk succesvoller in het bepalen van de koers. Akashi raakte in een vroeg stadium overtuigd van een Frans voorstel om de Rode Khmer onder druk te zetten door met blauwhelmen de Thais-Cambodjaanse grens af te sluiten en zo een einde te maken aan de lucratieve handel in tropisch hardhout en edelstenen, wat een belangrijke bron van inkomsten vormde voor de Rode Khmer. Hoewel een dergelijke actie

gelegitimeerd was binnen het mandaat van UNTAC, verzette de *force commander* zich hiertegen en dwong hij Akashi dit idee te laten vallen door een onuitvoerbaar plan, genaamd Operatie Dovetail, te presenteren. Het voorstel van Maleisië om Aziatische blauwhelmen in te zetten in de Rode Khmer-zone werd eveneens afgewezen door Sanderson, wat laat zien dat de veelvuldig herhaalde bewering dat geen van de bijdragende lidstaten bereid was hun blauwhelmen in het risicovolle Rode Khmer-gebied te laten opereren, onjuist is.

Terwijl de meeste studies het beleid van Sanderson en Akashi in één adem hebben uitgelegd als “niet-confronterend,” verschilden de opvattingen van de civiele en militaire leider van UNTAC over de te volgen strategie in werkelijkheid aanzienlijk. Hoewel Akashi officieel aan het roer stond, stuurde de *force commander* naar een koers die was gebaseerd op het vermijden van een confrontatie met de Rode Khmer, wat overeen kwam met het beleid van de Australische minister van Buitenlandse Zaken Gareth Evans, die vanaf september 1992 actief aanstuurde op het achterwege laten van de ontwapeningsfase, het uitsluiten van de Rode Khmer van verdere deelname aan het vredesproces, en het verleggen van de operationele focus op de verkiezingen. Ondanks de aanneming van een resolutie door de VN-Veiligheidsraad, waarin UNTAC expliciet werd opgeroepen de nodige grenscontroleposten op te zetten om het verbod op de export van tropisch hout af te dwingen, ondernam UNTAC geen actie en probeerde Akashi tevergeefs de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het embargo af te schuiven op Thailand. Zijn publieke verklaringen met betrekking tot de beperkingen van zijn *peacekeeping*-mandaat fungeerden als een excuus voor de strategie die was gebaseerd op het voorkomen van een confrontatie met de Rode Khmer.

Het organiseren van verkiezingen veranderde in een doel op zich, maar om dit te bereiken moest de Rode Khmer wel passief blijven. Om hen niet te provoceren, en de deelname van de twee kleinere facties (FUNCINPEC en KPNLF) bij de verkiezingen veilig te stellen, probeerde Akashi de schijn van onpartijdigheid hoog te houden, door enerzijds vergaande maatregelen te nemen tegen de misbruik van de staatsmacht door de regering in Phnom Penh, en anderzijds door UNTAC's zoektocht naar de zogenaamd achtergebleven Vietnamese troepen, waar de Rode Khmer continu een punt van maakten, tot het uiterste te drijven. Maar de gedachte dat UNTAC onpartijdig kon blijven en een confrontatie met de Rode Khmer vermeden kon worden bleek een illusie te zijn. Toen er in maart 1993 doelbewuste aanvallen op UNTAC en etnische Vietnamezen werden uitgevoerd, daalde het algemene besef in dat de Rode Khmer een onmiskenbare bedreiging vormde voor het welslagen van de verkiezingen, en daarmee ook voor de missie, die niet alleen ging over het uitvoeren van de Cambodjaanse vredesakkoorden, maar tevens een belangrijke geloofwaardigheidstest vormde voor de Verenigde Naties. Hoewel er aanvankelijk veelvuldig was gewezen op de beperkingen van het mandaat om de passieve houding van UNTAC te rechtvaardigen, noopte de noodzaak tot succes tot een vrijere interpretatie van het mandaat en een robuustere militaire houding. Zelfs Boutros-Ghali, die voorheen altijd had vastgehouden aan een strategie van stille diplomatie, begon te benadrukken dat het nemen van risico's en het accepteren van slachtoffers onvermijdelijk waren in vredesoperaties, en dat het gebruik van geweld ter verdediging van het mandaat volkomen gelegitimeerd was. Met het sturen van extra militair materieel naar Cambodja, gaven landen uit de regio, maar ook daarbuiten, een duidelijk signaal van politieke vastberadenheid om de operatie waarin reeds veel geld en geloofwaardigheid

was geïnvesteerd te behoeden voor een falen.

De belangrijkste maatregel die UNTAC nam om de verkiezingen te beschermen tegen de dreiging van de Rode Khmer was het sluiten van een alliantie met het leger van de regering in Phnom Penh (CPAF), waarmee het principe van onpartijdigheid werd geschonden. Terwijl UNTAC zelf een robuustere maar puur defensieve houding aannam, werd het offensieve gebruik van geweld ten behoeve van de actieve verdediging van de verkiezingen uitbesteed aan de CPAF, de vijand van de Rode Khmer. De legers van de twee kleinere meewerkende facties (ANKI en KPNLAF) gingen eenzelfde veiligheidspact aan met UNTAC, maar vanwege hun geringe aantal troepen was dit voornamelijk van symbolische betekenis. UNTAC zag zich wel genoodzaakt de ingenomen wapens aan hen terug te geven, wat volledig inging tegen het mandaat en het principe van *peacekeeping*. Tekenend voor de spanningen omtrent de onmogelijkheid onpartijdig te blijven was het feit dat Sanderson uit voorzorg besloot zijn liaison-team uit het Rode Khmer-stadje Pailin terug te trekken, terwijl de P5 van de VN-veiligheidsraad en het VN-secretariaat principieel wilden vasthouden aan deze symbolische aanwezigheid. Hoewel de schijn van onpartijdigheid werd opgehouden, probeerde UNTAC, met het opzetten van *hearts-and-minds*-projecten en een eigen radiozender, de Cambodjaanse bevolking voor zich te winnen en de beïnvloeding door de Rode Khmer in de kiem te smoren. Dergelijke methodes, waarbij werd gepoogd de Cambodjaanse bevolking zoveel mogelijk te scheiden van de Rode Khmer, hadden echter meer te maken met *counterinsurgency* dan met *peacekeeping*. Omdat UNTAC er niet in was geslaagd een neutrale politieke omgeving in heel Cambodja te bewerkstelligen door de mislukte ontwapening, werden de stembureaus zelf veranderd in zwaar bewaakte veilige zones, waarbij de CPAF de taak kreeg toebedeeld eenheden van de Rode Khmer op afstand te houden. Het feit dat tijdens de verkiezingsdagen enkele aanvalspogingen van de Rode Khmer effectief werden afgeslagen door de CPAF, toont aan dat de veiligheidsalliantie van essentieel belang was. De betrekkelijk rustig verlopen verkiezingen en de opkomst van 89,6% van de geregistreerde Cambodjaanse kiezers gaven UNTAC de overwinning die het nodig had om de operatie tot een succes te kunnen verklaren.

Dat UNTAC niet langer een neutrale vredesmacht was werd na de verkiezingen nogmaals bevestigd toen de VN actief betrokken raakte bij de opbouw van een nieuw Cambodjaans leger, en zorg droeg voor de bezoldiging van de militairen die trouw zwoeren aan de nieuwe regering. UNTAC streefde niet langer naar het handhaven van een staakt-het-vuren tussen de partijen, maar gaf zijn goedkeuring aan de *counterinsurgency*-operaties van het “nieuwe” regeringsleger tegen de Rode Khmer.

Er kan dus geconcludeerd worden dat een strikte naleving van de *peacekeeping*-principes niet de reden was dat UNTAC erin slaagde een “succesvol” resultaat te bereiken. Integendeel, het principe van onpartijdigheid werd door UNTAC geschonden om geschonden om het succes van de missie te bewerkstelligen en daarmee, paradoxaal genoeg, de geloofwaardigheid van *peacekeeping* zelf te redden. Hoewel men zou kunnen stellen dat UNTAC in sommige delen van zijn mandaat slaagde en in andere faalde, was het concept van *peacekeeping*, zoals gepresenteerd door de Verenigde Naties, niet succesvol in Cambodja.

Op basis van de ervaringen en observaties in de vroege jaren negentig hebben academici vaak de conclusie getrokken dat VN-vredesoperaties succesvol waren zolang ze zich strikt aan de traditionele principes van de *peacekeeping* hielden, en dat *peacekeeping* niet vermengd dient te

worden met elementen van *peace enforcement*. Dit onderzoek toont aan dat deze opvatting niet houdbaar is. In Cambodja werd het mandaat geïnterpreteerd naar gelang de omstandigheden, en de theoretische scheidingslijn tussen *peacekeeping* en *peace enforcement* bewoog daarin mee. Bepalend daarbij was de mate van bereidheid om risico's te nemen. Wanneer de risico's te groot werden geacht, werden de beperkingen van het mandaat gebruikt als excuus. Maar op het moment dat de druk toenam om tot een succes te komen werd het mandaat een stuk flexibeler geïnterpreteerd.

Hoewel de VN de traditionele drie principes (de heilige Drie-eenheid) momenteel nog altijd officieel beschouwt als het fundament van *peacekeeping*, worden in de praktijk VN-operaties steeds vaker ingezet met stabilisatietaken ter ondersteuning van een door rebellen bedreigde regering. In het kader van het normatieve academische debat over de voorwaarden voor succes in VN-vredesoperaties, is het inzicht van belang dat het "succes" van de eerste grote VN-vredesoperatie na het einde van de Koude Oorlog alleen bereikt kon worden door afstand te nemen van de *peacekeeping*-principes, terwijl het traditionele narratief het tegendeel beweert. Deze constatering betekent echter niet dat het loslaten van de *peacekeeping*-principes per definitie een succesformule is voor iedere VN-operatie. Het toont eerder aan dat algemene verklaringen over wat wel en niet werkt in vredesoperaties vaak onnauwkeurig zijn en geen historische of voorspellende waarde hebben. Wat de Cambodjaanse vredesoperatie ons wel leert is dat de situatie in een vredesoperatie onverwacht zeer snel kan veranderen, en dat de instemming en medewerking van alle partijen niet blijvend is gegarandeerd. Tevens laat het zien dat een VN-vredesoperatie, om haar onpartijdigheid te waarborgen, zelf voldoende robuust dient te zijn, zodat ze niet te veel op één van de partijen, en in de meeste gevallen op de regeringsfactie, hoeft te leunen.